

LE COLPE DEL CONTANTE

di Fabio Di Vizio

INDICE—SOMMARIO

INTRODUZIONE

PARTE I

LE STATISTICHE

CAPITOLO I

L'AREA EURO

— 1. L'attuale crescita parallela del contante e degli strumenti di pagamento alternativi [4]. — 2. Il contante di taglio elevato nell'Area euro [8]. — 3. Analisi sull'impiego del contante nell'Area euro tra il 2008 ed il 2016 [11]. — 4. Le ragioni della crescita coeva del contante e dei suoi sostituti naturali nell'Area euro [18].

CAPITOLO II

DATI NAZIONALI

— 1. Le peculiarità dell'andamento del rapporto tra circolante e PIL nonché della circolazione netta di tagli apicali [20]. — 1.1. Periodo antecedente 2011 [20]. — 1.2. Periodo dal 2011 al 2016 [24]. — 1.3. Periodo successivo al 2016 [27]. — 2. Le tendenze in atto per impieghi del contante e degli strumenti alternativi al contante [28]. — 3. Le ragioni della elevata propensione al contante in Italia [30].

PARTE II

LE AUTORITÀ E LE NORMATIVE DI GOVERNO DEL CONTANTE

CAPITOLO I

LE AUTORITÀ PUBBLICHE DI POLITICA ECONOMICO—MONETARIA

— 1. La visione neutrale dell'Eurosistema e della Banca d'Italia: costi e pregi del contante [32].

CAPITOLO II

LE AUTORITÀ PUBBLICHE ANTIRICICLAGGIO E ANTIEVASIONE

— 1. Indici normativi sovranazionali dei rischi associati al contante: Gafi, Parlamento europeo, Consiglio Ue e Commissione Europea [36]. — 2. Indici normativi dei rischi nazionali associati al contante: il riciclaggio e l'evasione fiscale [39]. — 2.1. Il sistema di sorveglianza sui

movimenti transfrontalieri di denaro contante in uscita ed in entrata dalla Comunità e tra l'Italia e gli altri Paesi comunitari; l'Agenzia delle Dogane [39]. — 2.2. I presidi antiriciclaggio (antievazione?) nei trasferimenti interni [41]. — 2.3. Il monitoraggio fiscale per i trasferimenti da e per l'estero e per la detenzione di investimenti all'estero ovvero di attività estere di natura finanziaria di rilievo reddituale: l'Agenzia delle Entrate [42]. — 2.4. Risultanze statistiche dei controlli [45]. — 3. Il Comitato di sicurezza finanziaria [47]. — 4. L'Unità di informazione finanziaria [50].

PARTE III

TENDENZE EVOLUTIVE E CONCLUSIONI

–1. La difficoltà di enucleare una strategia pubblica complessiva: sensibilità diverse e le scelte ondivaghe del legislatore nazionale [57]. – 2. Conclusioni [62].

Relazione al seminario di Insolvenz Fest 2018

Dialogo tra Ferruccio De Bortoli e Fabio Di Vizio

Convento di San Domenico

Bologna, 22 settembre 2018

INTRODUZIONE

Il contante costituisce tematica rispetto alla quale si delineano vedute contrapposte e, sovente, insanabili. L'oscillazione estrema spazia tra la radicale demonizzazione dello strumento e l'orgogliosa rivendicazione del diritto di utilizzarlo senza limiti per la sua valenza democratica ed inclusiva. Il contante, infatti, sembra ancora ai più la ricchezza "alla portata di tutti" e di "facile" spendita e custodia.

Ogni volta che nel dibattito economico e politico si riaffaccia l'opportunità di mantenere o di variare le forme di sorveglianza pubblica rispetto alla spesa ed al trasferimento del contante, inevitabilmente, le diverse sensibilità riemergono e si irrigidiscono. A rivelare le ragioni e gli interessi nascosti al di sotto di queste "scontrose" impostazioni possono aiutare alcune domande, quasi sempre trattenute negli studi istituzionali .

Il contante è, davvero, lo strumento tipico dell'evasione, della corruzione e del crimine organizzato e, più in generale, dei crimini da profitto? Esiste, in altri termini, un nesso tra i volumi dell'elevato *tax gap* riferito ai contribuenti italiani, della corruzione e del crimine organizzato nazionale — alcuni dei mali più devastanti del tessuto economico e sociale — e il rilievo dell'esistenza di una percentuale di transazioni nazionali regolate in contanti ampiamente superiore alla media europea, per numeri e volumi, assoluti e percentuali?

In secondo luogo, poi, è proprio vero che la vicenda del contante stia vivendo una fase recessiva, in ragione di un processo in atto di sostituzione in favore degli strumenti alternativi (*cashless*) e nel contesto di una strategica politica di "lotta al contante" voluta dai regolatori politici?

Sono probabilmente queste le questioni fondamentali che animano l'interesse di chi si avvicina al tema con l'aspirazione di riconoscere gli impieghi autentici favoriti dal tradizionale strumento di pagamento e dalla popolare riserva di valore.

Ed è a queste domande che si cercherà di rispondere con l'analisi ed il raccordo dei dati ufficiali nelle pagine a seguire.

PARTE I
LE STATISTICHE

CAPITOLO I
L'AREA EURO

— 1. **L'attuale crescita parallela del contante e degli strumenti alternativi.**

Nella più parte dei Paesi avanzati il maggiore impiego degli strumenti alternativi al contante (*cashless*)¹ nei pagamenti al dettaglio si accompagna ad una crescita sostenuta di quest'ultimo², sia in valore assoluto che in rapporto a variabili macroeconomiche, quali il PIL e i consumi.

Vengono così contraddetti, in apparenza, i risultati della dinamica immaginata del processo di sostituzione che dovrebbe accompagnarsi allo sviluppo dei primi.

Infatti, l'aumento di pagamenti tramite carta e l'introduzione di metodi alternativi di pagamento dovrebbero mettere in discussione il futuro del contante e la sua rilevanza nella società. Tuttavia, sebbene le banconote e le monete in euro siano in circolazione da 15 anni, non si sa molto sull'utilizzo effettivo del contante da parte delle famiglie.

Tale fenomeno interessa più soggetti istituzionali (Eurosistema³, autorità investigative e giudiziarie, soggetti privati coinvolti o interessati all'industria dei servizi di pagamento), per le prospettive organizzative rispetto alle rispettive competenze ed aree di attività. L'esperienza dei Paesi dell'Area dell'euro si pone in linea con la tendenza anzidetta, al pari di quella nazionale, che non manca di presentare alcune peculiarità.

¹ Nell categoria degli strumenti alternativi possono essere annoverati gli assegni, i bonifici, gli addebiti diretti, le carte di debito e di credito e la moneta elettronica, nonché i sistemi di utilizzo di internet e del telefono cellulare per effettuare pagamenti (c.d. *e-payments* e *m-payments*).

² Il contante (banconote e monete) permette un immediato trasferimento di valore tra due soggetti ed è subito riutilizzabile. Il contante viene in genere utilizzato per effettuare transazioni di importo limitato tra soggetti fisicamente presenti (*face to face*) e garantisce, in via generale, l'anonimato delle operazioni. Il 'corso legale' di banconote e monete (moneta legale) comporta l'accettazione del contante per regolare qualunque tipo di transazione, fatti salvi eventuali limiti fissati per legge. La moneta legale in Italia è l'Euro, entrato in circolazione il 1° gennaio 2002, sostituendo le banconote e le monete denominate in lire. L'euro può quindi essere utilizzato in Italia per effettuare i pagamenti, ma le transazioni tra privati di importo superiore a 3000 euro devono essere necessariamente effettuate con strumenti alternativi al contante (cfr. art. 1, comma 899 L.208/2015, cd. legge di stabilità 2016). Per il servizio di rimessa di denaro di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), numero 6), del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11, il limite è di 1000 euro. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. "n", la "rimessa di denaro" è il servizio di pagamento in virtù del quale, «senza l'apertura di conti di pagamento a nome del pagatore o del beneficiario, il prestatore di servizi di pagamento riceve i fondi dal pagatore con l'unico scopo di trasferire un ammontare corrispondente al beneficiario o a un altro prestatore di servizi di pagamento che agisce per conto del beneficiario, e/o dove tali fondi sono ricevuti per conto del beneficiario e messi a sua disposizione».

³ La BCE realizza previsioni della domanda complessiva di banconote per programmarne produzione, tenuto conto del volume di biglietti che le banche centrali devono ritirare annualmente perché non più idonei, delle esigenze di adeguamento delle giacenze logistiche ad un livello minimo che consideri i rischi di picchi di richieste (come scioperi nel trasporto del contante o altri fattori che impediscano la regolare distribuzione delle banconote sul territorio). Nel 2017 le Banche Centrali Nazionali dell'area dell'euro hanno controllato l'autenticità e l'idoneità alla circolazione di circa 32,3 miliardi di banconote, ritirandone dalla circolazione circa 6,1 miliardi. L'Eurosistema, inoltre, ha continuato ad adoperarsi a sostegno dei produttori di apparecchiature per le banconote, al fine di garantire che esse soddisfino i requisiti stabiliti dalla BCE in termini di verifica dell'autenticità e dell'idoneità delle banconote in euro prima della loro reintroduzione in circolazione. Nel 2017, utilizzando tali dispositivi, gli istituti di credito e gli altri gestori professionali di contante hanno controllato l'autenticità e l'idoneità di circa 36 miliardi di banconote in euro. Il numero totale di banconote in euro contraffatte è lievemente aumentato nel 2017, con circa 694.000 falsi ritirati dalla circolazione. Rispetto al numero di biglietti autentici in circolazione, la quota di falsi è molto contenuta.

Si esaminerà a seguire l'evoluzione della **diffusione degli strumenti *cashless* e del contante** nei **diversi ambiti sovranazionali**, cercando di individuare, ove possibile, le ragioni o alcune possibili spiegazioni delle evidenze raccolte.

Tabella 1

Circolazione in rapporto al PIL e numero di transazioni pro capite con strumenti *cashless*

Paesi del G12	Rapporto Circolante/PIL			Numero di operazioni pro capite con strumenti alternativi al contante		
	2005	2015	Variazione media (%)	2005	2015	Variazione media (%)
Australia	4,4	4,6	0,7	225	417	6,4
Canada	3,7	4,1	1,0	244	335	3,2
Giappone	16,7	19,4	1,5	34	88*	14,7
Svezia	4,0	1,7	-8,0	213	427	7,2
Svizzera	9,5	11,8	2,2	140	244	5,7
Regno Unito	3,4	3,7	0,9	231	355	4,4
USA	6,3	7,9	2,3	297	421	3,5
Area Euro	7,1	10,6	4,1	166**	215	2,9

Fonte: Statistiche Red Book (BRI) e BCE

- *Dato riferito all'anno 2012
- **Dato riferito all'anno 2006

Gli strumenti alternativi presentano una crescita significativa in molti paesi.

Come annota una relazione del Capo del Dipartimento Circolazione Monetaria e Bilancio della Banca d'Italia⁴, infatti, «tra il 2005 e il 2015 negli Stati Uniti si è passati da 297 a 421 operazioni pro capite (un incremento del 3,5 per cento su base annua); nell'Area dell'euro da 166 a 215 operazioni (2,9 per cento in media all'anno)». Nei paesi dell'Area euro, dunque, **l'utilizzo delle carte**, che più direttamente si confrontano con il contante presso i punti vendita, **è aumentato notevolmente**; nello stesso periodo, la quota delle carte sul totale delle transazioni con mezzi alternativi al contante è passata dal 30,1 al 43,7 per cento.

A questi processi si affianca un **incremento**, piuttosto che una flessione, **del circolante**⁵: tra il 2005 e il 2015 il rapporto tra questo aggregato e il PIL è cresciuto negli

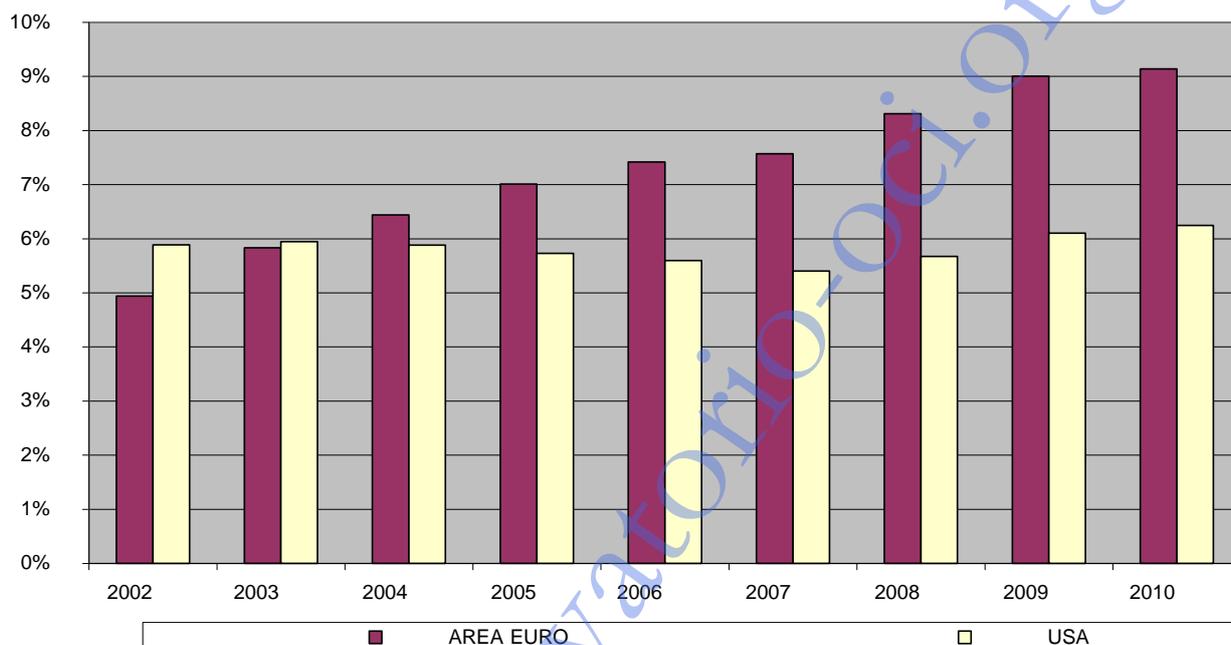
⁴ RINALDI, *Il contante nei pagamenti*, relazione al Salone dei pagamenti 2017 Payment & the Digital Society”, Sessione “Le Banconote e la gestione efficace del contante”, Milano, 22 novembre 2017.

⁵ Il **circolante** è l'insieme delle banconote e delle monete metalliche avente corso legale **in circolazione** in un determinato momento nel sistema economico. Un aggregato distinto dalle altre attività finanziarie che possono fungere da mezzo di pagamento, quali i **depositi** in conto corrente trasferibili "a vista" mediante assegno o allo stesso modo rimborsabili in contanti: sommando il circolante e tali forme di attività si definisce la *liquidità primaria*, cd. aggregato monetario *M1* (mentre l'aggregato monetario *M2* o *liquidità secondaria*, considera tutti i tipi di depositi bancari). **Non rientrano nel circolante** le banconote e le monete non in circolazione in quanto **depositate** presso le **banche**, per evitare il doppio conteggio (una volta come circolante, l'altra come deposito), onde in caso di deposito in banca di monete e banconote aumenta l'ammontare complessivo dei depositi e diminuisce, in uguale misura, del circolante, lasciando invariata la liquidità complessiva del sistema; solo quando la banca reimmette in circolazione le banconote e le monete depositate (ad esempio prestandole alla clientela) si determina un nuovo aumento del circolante (aumento che non si verifica se la banca trattiene le banconote e monete o le deposita presso la banca centrale come riserva). Unitamente alle altre attività finanziarie convertibili

Stati Uniti dal 6,3 al 7,9%, **nell'Area dell'euro dal 7,1 al 10,6%**; in Giappone dal 16,7 al 19,4%, in Svizzera dal 9,5 all'11,8%. Un'eccezione è la Svezia dove il forte aumento nell'utilizzo degli strumenti diversi dal contante (da 213 a 427 operazioni pro capite) si è accompagnato con una caduta del rapporto tra circolante e PIL, dal 4,00 all'1,7 per cento (Grafico 2 a)

Grafico 1

Quota percentuale del valore delle banconote in circolazione sul PIL
(periodo: 2002 – 2010)



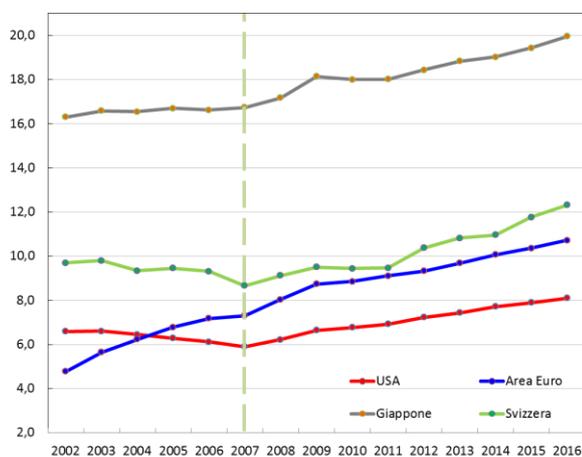
Fonte: elaborazione UIF su dati di BCE, EUROSTAT, Fed, U.S. BEA.

in moneta legale a richiesta e senza costi - costituite da passività della banca centrale verso le banche e, in certi paesi, verso altri soggetti - il circolante entra nella definizione della *base monetaria* o aggregato monetario *M0*. La *Federal Reserve* statunitense riconduce alla *M0* le sole monete e banconote in circolazione, ossia il circolante, definendo, invece, *MB* l'aggregato che comprende *M0* più le altre componenti della base monetaria. Il rapporto tra liquidità complessiva del sistema e base monetaria prende il nome di *moltiplicatore monetario*. Il suo valore dipende, tra l'altro, dal rapporto tra circolante e volume complessivo dei depositi bancari, che rappresenta la propensione del pubblico a detenere la liquidità sotto forma di monete e banconote anziché depositi bancari ed è a sua volta funzione dei costi di intermediazione bancaria, vale a dire dai costi (non solo monetari, anche, ad esempio, il dispendio di tempo) per prelevare la liquidità dalle banche: più sono alti, maggiore sarà la propensione a tenere scorte di moneta legale. Nell'area dell'euro il circolante è costituito dalle banconote emesse dall'Eurosistema e dalle altre istituzioni finanziarie monetarie, più le monete metalliche coniate dall'Eurosistema e dai governi nazionali, esclusi gli stock di banconote non ancora emesse e le monete commemorative.

Grafico n. 2

Confronto internazionale Circolazione e PIL

(a) Rapporto Circ/PIL



(b) Numeri indice relativi al PIL
(base 2008)



Fonte: BIS; per il 2016 dati provvisori.

Più in dettaglio, come annota il ricordato studio della Banca d'Italia, «negli anni tra il 2002 e il 2007, il rapporto tra circolante e PIL fletteva negli Stati Uniti e in Svizzera, crescendo invece nell'Area dell'euro e in Giappone. Nella crisi finanziaria innescata nel 2007 dal fallimento della banca d'investimento Lehman Brothers, e in connessione con altri fenomeni di instabilità finanziaria (crisi dei debiti sovrani nel 2011, riacutizzarsi della crisi greca nel 2014), il rapporto in esame è aumentato in tutti i paesi considerati».

Il confronto con l'analogo rapporto tra valore dei dollari in circolazione e prodotto interno lordo degli Stati Uniti evidenzia la forte dinamica che ha caratterizzato il volume di circolante utilizzato nell'Area euro. Negli ultimi anni, in particolare, il valore del rapporto è cresciuto per l'effetto congiunto dell'incremento della domanda di banconote e della caduta del PIL dell'Area dell'euro⁶.

Nell'Area dell'euro nel 2016 la circolazione, sebbene in aumento, ha segnato una riduzione del tasso di crescita, registrando un incremento del 3,9 per cento, a fronte del 6,6 del 2015⁷. Sempre nel 2016 si è cominciato a censire un dato in controtendenza: il «**riafflusso**» di banconote in euro dall'estero ha prevalso sulle vendite; probabilmente per il ridursi della domanda di banconote in euro quale riserva di valore in relazione alla minore incertezza in regioni prossime all'Area dell'euro⁸.

Secondo stime della BCE, alla fine del 2016 circa il **30% delle banconote in euro** (per valore) era detenuto all'esterno dell'Area⁹.

Si tratta soprattutto dei tagli maggiori, che sono detenuti principalmente nei paesi confinanti e sono utilizzati come riserva di valore e per il regolamento delle transazioni sui mercati internazionali. In quello stesso periodo, lo stock di banconote all'esterno dell'Area formatosi per effetto dei soli *net shipments* (ovvero

⁶ Il PIL dell'area euro è passato da 9.184 mld. di euro del 2008 a 8.956 mld. del 2009 per risalire a 9.189 mld. nel 2010, ad un livello appena superiore al PIL del 2008.

⁷ Secondo la relazione predetta, R. RINALDI, *op. cit.*, p. 5 «Vi può aver contribuito la decisione dell'Eurosistema, presa a maggio del 2016, di interrompere l'emissione del taglio da 500 euro intorno alla fine del 2018; ciò ha determinato forti riversamenti di tale taglio (36,9 miliardi) compensati solo in parte da maggiori prelievi dei tagli da 200 e 100; può anche avervi contribuito un rallentamento della domanda dall'estero».

⁸ ECB (2017), *The international role of euro*.

⁹ ECB (2017), *Estimation of euro currency in circulation outside the euro area*.

di vendite/acquisti di banconote in euro a/da soggetti esterni all'Area da parte di istituzioni finanziarie specializzate nel commercio internazionale di valute) ammontava a 173 miliardi di euro, il 15 per cento delle emissioni totali. I deflussi sono stati intensi nei periodi di incertezza economica e di forte tensione finanziaria¹⁰.

Nel **2017 il volume e il valore delle banconote in euro in circolazione** sono tornati ad **aumentare in maniera sostenuta**, rispettivamente di circa il 5,9 e il 4,0%. Alla fine dell'anno il numero delle banconote in euro in circolazione ammontava a 21,4 miliardi, per un valore complessivo di **1.171 miliardi** di euro¹¹.

Nel 2017, il **taglio da 100 euro** ha registrato l'incremento più consistente su base annua, pari al 7,9%. Le **banconote da 50 euro** hanno registrato ancora una crescita dinamica, al 6,4%, benché inferiore rispetto all'anno precedente. A seguito della decisione di interrompere l'emissione di **banconote da 500 euro** con il completamento della serie ES2, la circolazione di questo taglio nel 2017 è **ulteriormente diminuita**. Questo calo è stato in parte compensato da una **maggiore domanda di biglietti da 200, 100 e 50 euro**¹².

Nel 2017 il numero totale di **monete in euro in circolazione** è aumentato del 4,2 per cento, raggiungendo 126 miliardi a fine anno. Il valore delle monete in circolazione è stato pari a 28 miliardi di euro a fine 2017, con un incremento del 4 per cento rispetto alla fine del 2016.

— 2. Il contante di taglio elevato nell'Area euro.

Come si accennava, rispetto al rischio contante connesso a fenomeni di riciclaggio, particolare attenzione è rivolta rispetto all'**impiego di contante di taglio elevato o all'importo cospicuo di contante**.

Sotto il profilo del riciclaggio, infatti, le **banconote di grosso taglio** accrescono gli elementi di pericolosità normalmente connessi all'utilizzo del contante, rappresentando lo strumento ideale per la **movimentazione illecita di fondi** e di semplificazione della **gestione logistica di somme ingenti**. È riconoscibile, in tal senso, una netta separazione nel mercato del circolante, nel quale si distingue l'area delle banconote di grosso taglio in quanto utilizzabili per facilitare «comportamenti non virtuosi».

Per rendere nitidamente il concetto, è stato calcolato che una **valigetta ventiquattrore standard** può contenere tra i 10.000 e i 12.000 biglietti da 500 euro, per un valore compreso fra i 5 e i 6 milioni: una **cassetta di sicurezza** di dimensioni medie (ad esempio, 45 x 37 x 18 centimetri) ne può contenere un quantitativo del valore corrispondente a circa 10 milioni di euro.

Gli organismi internazionali e le autorità nazionali preposte al contrasto del riciclaggio di denaro hanno promosso misure di vario genere per avversare tale pericolo: dalla fissazione per le banconote di tagli massimi di importo non particolarmente elevato¹³ (come nell'esperienza degli USA, del Canada e della Gran Bretagna) sino al divieto, in realtà non agevolmente controllabile, di utilizzare contante come mezzo di regolamento delle transazioni eccedenti determinate soglie (come in Francia, Belgio ed Italia).

Secondo dati forniti dalla Banca Centrale Europea, la banconota apicale aveva registrato una **poderosa crescita dal 2002**, quando la **quota, in valore**, riferibile a tale taglio si attestava sulla quota del **23%** delle banconote in circolazione. Secondo i dati della BCE, riferiti al periodo dicembre 2002 - dicembre 2008, su base annua, il **tasso di crescita** dello

¹⁰ RINALDI, *op. cit.*

¹¹ Rapporto annuale della Banca Centrale Europea per l'anno 2017.

¹² La produzione di banconote in euro è ripartita tra le BCN dell'area, alle quali nel 2017 è stato assegnato un volume complessivo di 5,72 miliardi di biglietti.

¹³ A **livello internazionale**, si è delineata una **tendenza a contenere il valore delle banconote di taglio massimo**. In particolare, tra le principali valute, solo per l'euro e il franco svizzero sono previsti tagli che superano il controvalore di 100 euro. La Banca Centrale del Canada ha cessato nel 2000 l'emissione delle banconote da 1.000 dollari canadesi, motivando la decisione come una misura di contrasto al riciclaggio di denaro sporco e alla criminalità organizzata. Un'**indagine del 2010 dell'agenzia inglese contro il crimine organizzato** (*Serious Organised Crime Agency - Soca*) ha stimato che il 90% delle banconote da 500 euro circolanti nel Regno Unito era gestito dalla criminalità organizzata o legato all'evasione fiscale e al finanziamento del terrorismo. Sulla base di tale risultato, nel maggio del 2010 le autorità britanniche hanno varato un provvedimento in base al quale le banconote da 500 euro in possesso di banche e cambiavalute operanti nel territorio britannico non possono essere rivendute al pubblico.

stock di banconote da 500 euro in circolazione era stato **costantemente superiore** al tasso di crescita del circolante nel suo complesso.

Secondo analisi svolte dalla Banca Centrale Europea e riferite all'**aprile 2009**, la quota più rilevante **in valore** (circa il **36%**, ovvero 13 punti percentuali in più della rilevazione al 2002) di banconote in circolazione nell'Area dell'euro era riferibile al taglio da 500 euro¹⁴, nonostante l'apparente scarso impiego nelle transazioni ordinarie. A **marzo 2011** la situazione era rimasta sostanzialmente invariata: il valore delle banconote da 500 euro in circolazione nell'Area euro era pari a € 287,5 miliardi, sul totale del controvalore di tutte le banconote (824,1 miliardi), raggiungendo la quota del **34,8%**.

Tabella 3

Incremento percentuale annuo nell'Eurozona del valore della emissione netta di banconote in euro distinte per taglio

Taglio	Dicembre 2008	Dicembre 2009	Dicembre 2010
5 €	3,84 %	1,49 %	2,65 %
10 €	3,28 %	0,61 %	-0,15 %
20 €	6,09 %	2,76 %	2,29 %
50 €	10,57 %	5,86 %	6,75 %
100 €	14,20 %	6,58 %	5,38 %
200 €	9,26 %	4,79 %	1,33 %
500 €	17,10 %	6,36 %	2,14 %

Fonte: elaborazione UIF su dati BCE

Dopo l'altissimo tasso di crescita del 17% registrato nel 2008, l'**incremento percentuale annuo nella emissione netta**¹⁵ **delle banconote in euro di grosso taglio** nell'Eurozona si è ridotto negli anni successivi, attestandosi nel 2009 al 6% e al 2% alla fine del 2010.

Tabella 4

Banconote in circolazione nell'Eurozona*/incidenza del taglio apicale

Mese di rilevazione	Valore banconote da 500 euro	Valore totale delle banconote	Incidenza del taglio apicale sul totale
Dicembre 2002	83.431.668	358.534.839	23,27%
Dicembre 2003	119.236.601	436.130.693	27,34%
Dicembre 2004	153.114.869	501.259.151	30,55%
Dicembre 2005	185.171.802	565.217.276	32,76%
Dicembre 2006	209.690.837	628.242.095	33,38%
Dicembre 2007	226.690.837	676.621.275	33,45%
Dicembre 2008	265.032.207	762.774.832	34,75%
Dicembre 2009	281.891,171	806.411.528	34,96%

* valore in migliaia di euro . Fonte: elaborazione UIF su dati BCE

¹⁴ Le banconote da 500 euro erano seguite dalle banconote da 50 euro (31%) e da quelle da 100 euro (18%).

¹⁵ L'**emissione netta di euro** è il **saldo tra vendite e acquisti di banconote in euro delle banche centrali in contropartita del sistema bancario dell'Eurozona**. La misura della circolazione nell'Eurozona è data dal cumulo dell'emissione netta annuale di banconote in euro operata dalle banche centrali dell'Eurozona.

Il **deciso incremento della circolazione monetaria registratosi nel 2008** è risultato concentrato nel mese di **ottobre** quando, a seguito del fallimento della *Lehman Brothers*, si è verificata una forte richiesta di contante a scopo precauzionale da parte della clientela privata preoccupata per le possibili perdite derivanti dalla bancarotta di importanti intermediari finanziari. Come annota lo studio dell'UIF, «l'effetto "*Lehman Brothers*" ha determinato, in particolare, **un'impennata della domanda di banconote da 500 euro, per lo più proveniente dall'estero, che non sembra, a fine 2010, essere stata riassorbita**».

Dallo stesso studio dell'UIF: «*La rilevanza dell'utilizzo del contante nel contesto europeo e insieme, conseguentemente, l'incidenza delle banconote di taglio elevato, appare in tutta evidenza rapportando l'emissione netta di banconote in euro al prodotto interno lordo dell'area dell'euro. Da un livello inferiore al 5 per cento del 2002 si è passati al 9 per cento del 2010. [Nel 2015 tale valore è di poco superiore al 10%.]*»

Diverse le **spiegazioni del fenomeno**. La BCE ha riferito tale evoluzione a **fattori sia interni sia esterni** all'Area dell'euro.

Come sintetizza uno **studio dell'UIF di aprile—giugno 2009**, in primo luogo, l'adozione del nuovo segno monetario avrebbe rappresentato per molti dei paesi dell'Area dell'euro un cambiamento della struttura dei tagli di banconote, con conseguente rimodulazione della domanda dei biglietti di diverso taglio. La decisione finale dello *European Monetary Institute* di applicare, per la scala di tagli, la sequenza 1:2:5 e di adottare sette tagli di banconote, con valore crescente da 5 a 500 euro, rispondeva all'esigenza di tenere conto della scala di tagli delle valute nazionali e di contenere l'impatto dell'adozione dell'euro sulle abitudini di spesa dei cittadini degli Stati interessati. Tuttavia, secondo alcuni studiosi, la scelta europea fu guidata anche da considerazioni di opportunità, volendosi ricalcare la struttura della domanda e dell'offerta della moneta più forte (il marco tedesco), la necessità di sostenere la domanda di euro nonché la presenza di una consistente domanda di banconote di grosso taglio. In concreto, poiché prima del passaggio all'euro soltanto la Germania (1.000 marchi) e l'Olanda (1.000 fiorini) possedevano banconote di valore paragonabile a quella da 500 euro⁸, l'introduzione della moneta unica può aver determinato un iniziale incremento della domanda interna di banconote di grosso taglio proveniente dagli altri paesi dell'Area dell'euro. Per questo, la consistenza e il tasso di crescita dello stock di banconote da 500 euro nei primi anni successivi all'adozione del nuovo segno monetario possono essere interpretati in funzione dell'aggiustamento dell'allocazione delle banconote detenute dai privati: potendo disporre di un biglietto di ingente valore, imprese e famiglie avrebbero espresso una preferenza a favore della banconota di taglio apicale. precedentemente non disponibile.

Invero, le considerazioni ricordate spiegano solo in parte il fenomeno osservato.

La diffusione di **strumenti di pagamento alternativi** al contante per transazioni di valore limitato può spiegare in parte il contenimento della crescita della domanda di banconote di piccolo taglio rispetto alle banconote di maggiore valore, ma resta ingiustificato il volume dello stock di banconote da 500 euro in circolazione e il suo sostenuto, costante, incremento.

Non è certo mancato nell'incremento della domanda di banconote in euro come strumento di riserva di valore la crescita di una **componente estera nella domanda di euro**, che ha condotto ad affermarla come valuta complementare e in parte alternativa alle principali valute internazionali (dollaro statunitense, yen giapponese, sterlina britannica). Ciò in risposta a variazioni dei **tassi d'interesse a breve termine, del tasso di cambio e del tasso di inflazione**, che tipicamente influenzano questa componente della domanda di moneta. In particolare, nel 2009 si stimava che circa il 20 per cento delle banconote in circolazione denominate in euro erano detenute da non residenti nell'area dell'euro, principalmente come strumento di riserva di valore e come valuta parallela. Secondo la BCE, le principali piazze estere di collocamento di banconote denominate in euro includevano la Russia e i paesi dell'Europa centro-orientale e del Mediterraneo¹⁶.

Non pare dubbia, in ogni caso, la possibile **influenza di dinamiche legate all'economia sommersa e illegale**, che spiegano l'ampia diffusione delle banconote da 500 euro quale strumento di pagamento ideale per la movimentazione illecita di fondi e la semplificazione della gestione logistica di somme ingenti di denaro.

Nel **2015 il detto incremento nell'emissione netta della banconote da 500 euro** è stato **di poco superiore all'1%**. Nonostante il rallentamento nel tasso di crescita, la **quota percentuale del valore delle banconote di taglio apicale** rispetto al totale rimane molto elevata. In valore, le banconote da 500 euro costituivano nel 2010 più di un terzo dell'ammontare totale, restando sostanzialmente al livello del 35 per cento circa raggiunto nel 2008. La quota, seppur diminuita, è rimasta significativa anche **nel 2015**, allorché si è attestata sul **28%**.

¹⁶ A livello internazionale nel 2009 il dollaro statunitense resisteva quale banconota maggiormente scambiata e detenuta. Si stimava infatti che il 60-70% delle banconote in dollari in circolazione fosse detenuto fuori dal territorio statunitense.

3. Analisi sull'impiego del contante nell'Area euro tra il 2008 e il 2016.

Nel bollettino mensile di aprile 2011, la BCE aveva illustrato i risultati di due **indagini campionarie effettuate nel 2008** per stimare l'utilizzo del contante quale strumento di pagamento di transazioni da parte di famiglie e imprese¹⁷. Già queste indagini¹⁸ avevano evidenziato consistenti **differenze nell'utilizzo del contante all'interno dei paesi dell'Area dell'euro**.

In relazione alle **famiglie**, in particolare, i **pagamenti in contanti** si segnalavano come **i più diffusi**, con valori pari a circa 1,5-2 volte quelli delle transazioni regolate con mezzi di pagamento elettronici. Il contante si delineava quale **mezzo di pagamento preferito**, soprattutto, per le transazioni di **piccolo importo**, ovvero al di sotto dei 100 euro, anche se il 20% degli intervistati dichiarava di utilizzarlo altresì per regolare importi superiori ai mille euro. Il comportamento delle *famiglie* nei **diversi paesi**, in ogni caso, presentava **notevoli diversità**.

Tabella 5

Percentuale di intervistati che utilizza sempre o spesso il contante per acquisti di diverso tipo nei paesi considerati (valori in percentuale) – anno 2008

Tipologia di acquisti per valore	Media UE	Belgio	Danimarca	Spagna	Francia	Italia	Lux	Paesi Bassi	Austria
inferiore a 20 euro (es. pane, giornali)	87	84	91	90	80	91	77	65	82
compreso tra 30 e 100 euro (es. carburante, alimenti)	55	48	69	64	15	77	27	20	60
compreso tra 200 e 1.000 euro (es. abbigliamento e mobili)	20	18	21	30	3	31	10	8	29
superiori a 10.000 euro (es. automobili)	4	5	4	6	0	4	3	4	10

Fonte: Indagine della BCE sull'utilizzo del contante da parte delle famiglie. Anno di riferimento 2008

L'Italia si segnalava come uno dei paesi in cui l'utilizzo del contante quale mezzo di pagamento era molto diffuso. Se per gli acquisti di valore inferiore a 20 euro nel nostro Paese il contante era impiegato in percentuale (91%) pari a quella della Germania e simile a quella della Spagna (90%) e della Francia (80%), con

¹⁷ La via dell'indagine campionaria è stata ritenuta imprescindibile poiché la stima della quota di euro effettivamente utilizzata a scopo transattivo non può prescindere da indagini apposite, considerato che le transazioni in contanti non sono sottoposte ad alcuna forma di registrazione. Secondo i dati raccolti nell'anno precedente (2007) dalla Commissione Finanze della Camera, il **91% del numero di transazioni in Italia era regolato in contanti**, a dispetto del 59% della Francia, del 65% della Gran Bretagna e del 78% della Germania. La diversa struttura finanziaria del nostro Paese, la prassi diffusa di ricevere redditi in contante, la frammentazione del commercio al minuto e la diffidenza rispetto a strumenti di pagamento più evoluti erano annoverabili fra le possibili ragioni di queste differenze.

¹⁸ Le due indagini sono state condotte separatamente e hanno riguardato famiglie e imprese di 8 paesi europei che rappresentano il 92 per cento del volume totale di emissione di euro e il 91 per cento del Pil di tutta l'area.

l'accrescersi del valore degli scaglioni la differenza si delineava nitida: per **gli acquisti di valore compresi tra 30 e 100 euro**, la percentuale di impiego del contante in Italia raggiungeva il **77%** contro il 69% della Germania, il 66% della Spagna, il 20% dell'Olanda e il 15% della Francia; **per gli acquisti compresi fra 200 e 1.000 euro** la percentuale di impiego del contante in Italia restava elevata (**31%**), contro il 30% della Spagna, il 21% della Germania, l'8% dell'Olanda ed il 3% della Francia. Ad eccezione degli acquisti di importo superiore ai dieci mila euro, su cui pesavano ventennali limitazioni all'uso del contante, l'Italia era il paese con la percentuale più alta di intervistati che utilizzavano sempre o spesso il contante per ogni categoria di acquisto.

L'indagine sulle imprese, per converso, poneva in rilievo **dati distonici** emergendo un'immagine delle nostre imprese assai diversa da quella delle famiglie.

Il settore in cui la quota di fatturato realizzato in contante era maggiore era quello dei servizi alberghieri e della ristorazione, seguito da quello del commercio al dettaglio e all'ingrosso. La quota calcolata per il complesso delle imprese considerate era invece contenuta.

L'Italia, infatti, era al **terzo posto per la percentuale di imprese che non percepivano nessuna quota del proprio fatturato in contanti** (pari al 35% delle imprese complessive) dopo Francia (50%) e Olanda (40%).

Nel **2016** la BCE ha svolto **ulteriori approfondimenti**¹⁹ in merito all'utilizzo del contante, delle carte di pagamento e degli altri strumenti presso i punti vendita²⁰ da parte dei consumatori dell'Area dell'euro²¹.

In quell'anno i consumatori dell'Area dell'euro hanno effettuato 163 miliardi di pagamenti tramite contanti, carte di pagamento o altri strumenti di pagamento, per valori complessivi pari a oltre 2.968 miliardi di euro.

La maggior parte di questi pagamenti è stata effettuata per acquisti giornalieri presso negozi, ristoranti e distributori di benzina. Tali pagamenti (cd. POS) rappresentano la quota del 96% di tutti i pagamenti. Il restante 4% si riferisce a pagamenti tra individui, come i servizi a domicilio e la donazione di denaro a parenti, amici, chiese o organizzazioni di beneficenza.

¹⁹ Cfr. ESSELINK, H. E HERNÁNDEZ, L., "The use of cash by households in the euro area", *Occasional Paper Series*, n. 201, BCE, novembre 2017. L'indagine sull'uso del contante da parte delle famiglie (SUCH) condotta dalla BCE è stata condotta da ottobre a novembre 2015 e da gennaio a luglio 2016. Ha coinvolto 65.281 intervistati che hanno tenuto un diario per annotare tutti i pagamenti e prelievi di contanti o ricariche che hanno effettuato nel corso di un solo giorno. Nel caso specifico di Cipro e Malta, gli intervistati hanno usato diari di tre giorni. Sono stati segnalati un totale di 128.677 pagamenti. Un sottogruppo di 28.099 intervistati è stato inoltre invitato a compilare un questionario per raccogliere informazioni sull'accesso dei consumatori agli strumenti di pagamento, sul loro comportamento di pagamento e per analizzare questi risultati insieme alle transazioni segnalate. Il numero totale di partecipanti al sondaggio per l'intera area dell'euro, tra cui Germania e Paesi Bassi, è stato di 92.080, con un totale di 198.600 pagamenti.

²⁰ Tutti i luoghi fisici in cui i consumatori possono acquistare prodotti o servizi.

²¹ Lo studio si basa sui risultati di un'indagine estesa a tutti i paesi dell'area dell'euro con l'eccezione di Germania e Paesi Bassi, che hanno condotto indagini simili in maniera autonoma, rispettivamente nel 2014 e nel 2016. I risultati di tali indagini sono stati integrati nell'indagine della BCE per presentare una stima del numero e del valore dei pagamenti di tutti i 19 paesi dell'area dell'euro.

Tabella 6

Numero e valore dei pagamenti nell'Area euro nel 2016

Strumento di pagamento	Numero di transazioni (miliardi)	Valore (miliardi di euro)	Valore medio
Contante	129	€ 1.653	€ 12,8
Pagamenti al dettaglio	124	€ 1.530	€ 12,4
P 2 P	6	€ 123	€ 21,1
Carte	30	€ 1.110	€ 36,9
Altre	3	€ 205	€ 61,9
Totale pagamenti	163	€ 2.968	€ 18,2
Pagamenti al dettaglio (POS)	157	€ 2.845	€ 18,1

Fonte: Indagine BCE

Nota: i pagamenti online non sono inclusi nella tabella. Sulla base dei risultati dell'indagine, il valore dei pagamenti online nell'Area dell'euro nel 2016 è stato pari a 144 miliardi di euro. Quest'ultima stima esclude i risultati tedeschi, così come gli ordini permanenti per i pagamenti ricorrenti online. La categoria "Altro" include strumenti di pagamento, quali assegni, addebiti diretti, bonifici, pagamenti mobili o altri strumenti utilizzati dalle famiglie presso POS. A causa della loro bassa frequenza di utilizzo, questi strumenti sono stati raggruppati in un'unica categoria.

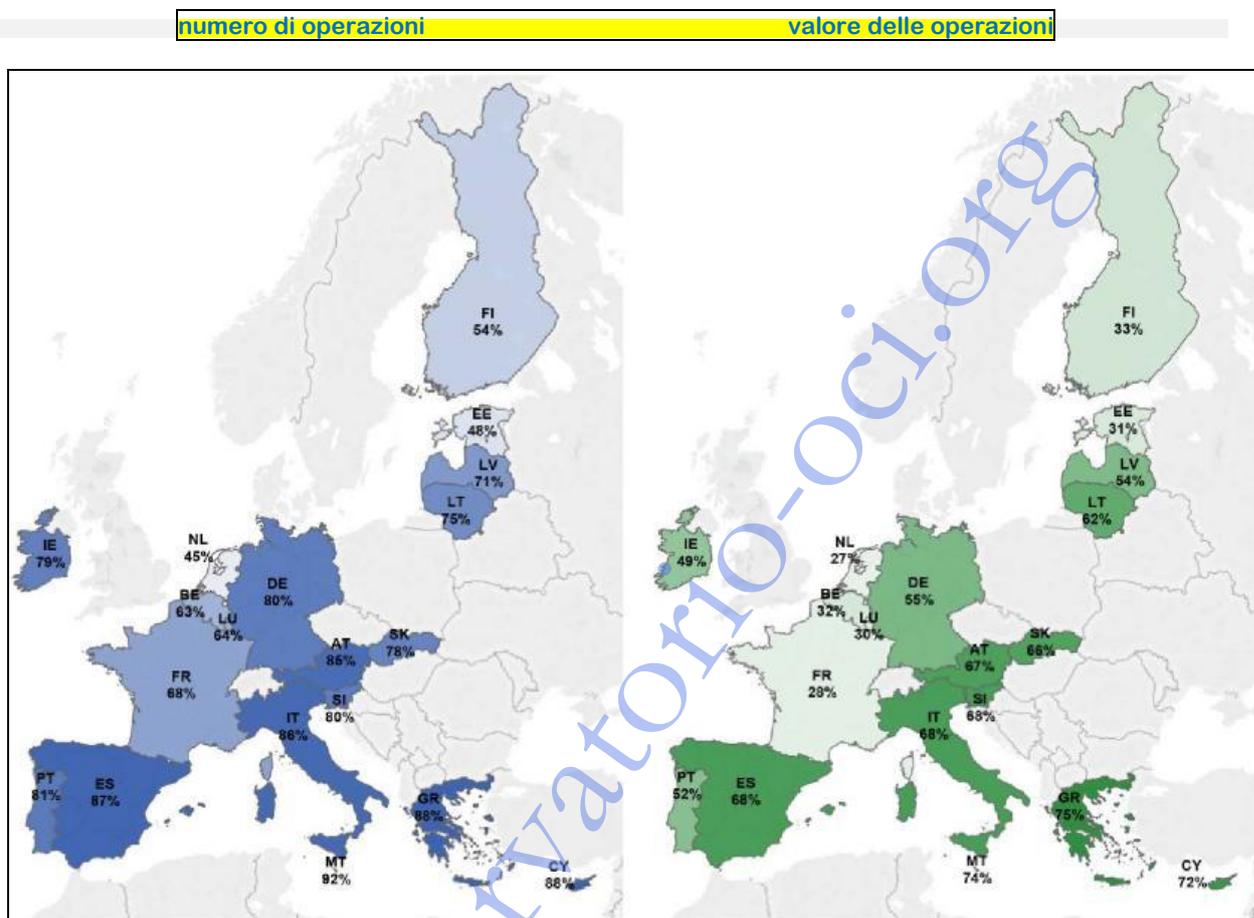
In termini di **numero** di transazioni, nel 2016 il **79%** delle operazioni di pagamento presso i punti vendita dell'Area euro sono state effettuate in contanti, il **19%** tramite carte e il **2 per cento** attraverso altri strumenti quali assegni, bonifici o pagamenti tramite cellulare. In termini di **valore** delle transazioni, il **54%** delle operazioni presso i punti vendita sono state effettuate in contanti, il **39%** tramite carte e il **7%** attraverso altri strumenti di pagamento (ad esempio assegni). Tuttavia le modalità di pagamento variano profondamente da Paese a Paese.

L'utilizzo dei contanti e delle carte varia a seconda del **paese**, del **luogo di acquisto**, del **valore della transazione** e delle caratteristiche **demografiche dei consumatori**.

Per illustrare la diversa diffusione del contante in base ai Paesi dell'Area appare esplicativo il grafico di sintesi che segue.

Grafico 3

Quota delle operazioni in contanti presso i punti vendita per Paese



Fonti: BCE, Deutsche Bundesbank e De Nederlandsche Bank

In termini di **numero di transazioni**, il denaro è stato maggiormente utilizzato nei paesi dell'Area dell'euro meridionale, nonché in Germania, Austria e Slovenia, dove l'80% o più delle transazioni POS sono state condotte in contanti. La liquidità è stata meno utilizzata nei Paesi Bassi, in Estonia e in Finlandia, dove la sua quota nel numero di transazioni era compresa tra il 45% e il 54%. In termini di **valore**, la quota di liquidità è stata più elevata in Grecia, a Cipro e a Malta (oltre il 70%), mentre è risultata la più bassa nei paesi del Benelux, Estonia, Francia e Finlandia (pari o inferiore al 33%). In Lituania, Slovacchia, Austria, Spagna, Italia e Slovenia la quota è risultata variare dal 62% al 68%. In Irlanda, Portogallo, Lettonia e Germania la quota di contante in valore dei pagamenti erano compresi tra il 49% e il 55%, mentre nei paesi del Benelux, Francia, Estonia e Finlandia la quota variava dal 27% al 33%.

Considerando le **caratteristiche demografiche dei consumatori** dell'Area dell'euro, si è accertato che gli **uomini** tendono a utilizzare il contante più frequentemente delle **donne**. Inoltre, i consumatori di **età superiore a 40 anni** utilizzano più denaro rispetto ai gruppi di età più giovane, mentre l'utilizzo di contante è relativamente omogeneo tra i diversi **livelli di istruzione**.

In linea con la letteratura sui pagamenti²², dunque, l'indagine conferma che le caratteristiche del consumatore — quali **sexo, età e livello di istruzione** — **influenzano la scelta del particolare strumento di pagamento**.

I consumatori di sesso maschile di età compresa tra 40 e 64 anni e quelli con un alto livello di istruzione hanno effettuato un numero maggiore di pagamenti giornalieri rispetto alle loro controparti. In media, infatti, si attestano tra 1,6 e 1,8 pagamenti al giorno ai punti vendita al dettaglio utilizzando contanti, carte o altri strumenti di pagamento, con 11—13 pagamenti a settimana. Al contrario, il numero di pagamenti giornalieri è risultato più basso tra le **donne, i giovani e coloro che stanno ancora studiando** (in media, tra 1,3 a 1,6 pagamenti ogni giorno, corrispondenti a 9-10 a settimana). I giovani (dai 18 ai 24 anni) e quelli con un basso livello di istruzione usano le carte di pagamento al minimo ed hanno effettuato in media rispettivamente 0,24 e 0,22 pagamenti con carta per giorno (ovvero circa 1,6 a settimana), diversamente con il resto della popolazione, che ha effettuato in media 0,3 pagamenti a persona al giorno (ovvero circa 2,1 a settimana).

Tenendo conto del **valore di transazioni**, nell'Area dell'euro, il **contante** è stato lo strumento di pagamento **più diffuso** per le operazioni **fino a 45 euro**. Le **carte** sono risultate il mezzo di pagamento utilizzato più sovente per **importi superiori a 45 euro**. Tuttavia, soltanto il 9% dei pagamenti registrati aveva un valore superiore ai 45 euro. In effetti, i consumatori hanno **speso in media solo 18 euro per ciascun pagamento** effettuato presso un punto vendita usando contanti, carte o altri metodi di pagamento. **Oltre un terzo dei pagamenti era d'importo inferiore ai 5 euro e due terzi di importo inferiore ai 15 euro**.

In **media** nell'Area dell'euro, il **valore di un'operazione in contanti è stato di € 12,38**. In termini di valore delle transazioni, il valore medio di una transazione in contanti è stato il più alto a Cipro, Lussemburgo e Austria, dove variava da € 18,6 a € 17,80. Ciò induce a ritenere che i consumatori di questi paesi utilizzino il contante non solo per pagare importi bassi ma anche importi relativamente più elevati. Al contrario, il valore medio delle transazioni in contanti è stato più basso (inferiore a € 10) in Spagna, Lettonia, Francia e Portogallo, dove ha oscillato tra € 8,80 e € 7,50; in questi paesi il contante è utilizzato principalmente per pagamenti di modesta entità.

Il **valore medio delle transazioni con carte** era più alto in Lussemburgo, a Malta e in Germania, dove varia da € 70,78 a € 51,38. Al contrario, il valore medio delle transazioni con carta nella zona euro è stato più basso in Slovacchia, Estonia e Lettonia dove variava da € 16,05 a € 14,33, accreditando l'idea che i consumatori di questi paesi utilizzino carte per pagamenti di importo relativamente basso.

I risultati del diario suggeriscono che **assegni, bonifici e addebiti diretti sono comunemente usati per pagare importi maggiori**, come ad esempio servizi di hotel o di fornitori di uffici pubblici. Il valore medio di transazione di questi mezzi di pagamenti è risultato superiore a quello dei contanti e delle carte, con valori di primato in Irlanda, a Cipro e in Lussemburgo (tra € 387 a € 130).

In linea con la letteratura²³, **la scelta del consumatore dello strumento di pagamento è fortemente influenzata dall'ammontare del pagamento**; il contante viene utilizzato principalmente per i pagamenti di basso valore mentre le carte vengono utilizzate per pagamenti di maggior valore.

Infatti, sebbene i livelli assoluti differiscano, all'interno di ciascun paese il valore medio di una transazione in contanti è stato inferiore al valore medio di una transazione con carta. Considerando il modo in cui i consumatori hanno pagato secondo lo strumento di pagamento e l'ammontare, **il contante è stato lo strumento di scelta per gli acquisti inferiori a 45 €**. **Questi acquisti rappresentavano il 91% di tutti i pagamenti POS**. Le carte, d'altra parte, sono state lo strumento di pagamento utilizzato più frequentemente per acquisti superiori a € 45, che rappresentavano il 9% di tutti i pagamenti POS. Come ci si può aspettare, il più alto è l'importo da pagare al POS, più è probabile che un consumatore paghi per carta.

Quanto al **numero medio di transazioni giornaliere per persona**, nel 2016 i consumatori dell'Area dell'euro hanno effettuato in media 1,6 pagamenti al giorno, pari a circa 11 pagamenti a settimana.

²² Cfr. WHITESELL, W.C. (1989), "The Demand for Currency versus Debitable Accounts", *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 21, No 2, pp. 246-251; BOESCHOTEN, W. C. (1998): "Cash Management, Payment Patterns and the Demand for Money" *De Economist*, Vol. 146, No 1, pp. 117-142, April.; VON KALCKREUTH, U., Schmidt, T. and Stix, H. (2014), "Choosing and using payment instruments: evidence from German microdata", *Empirical Economics*, Springer, Vol. 46, No 3, pp. 1019-1055, May.

²³ Cfr. WHITESELL, op. cit.; BOESCHOTEN, op. cit.

Esaminando i **luoghi di spendita**, la maggior parte delle operazioni, ovvero il 48%, ha avuto luogo presso negozi, per oggetti di uso comune, seguiti da acquisti presso ristoranti, bar o caffè (21%), stazioni di servizio (8%).

Il fatto che la maggior parte delle operazioni sia avvenuta in luoghi dove i pagamenti in contanti rappresentano tra l'80 e il 90 per cento del totale dei pagamenti, oltre al fatto che due terzi di tutte le operazioni abbia riguardato importi inferiori ai 15 euro, può, in parte, spiegare perché il contante sia usato più di quanto spesso si creda.

Secondo la letteratura, la **quantità di denaro che le persone portano al seguito** ("in tasca") è fattore determinante della loro propensione all'uso del denaro²⁴.

Tabella 7

Valore medio del contante nel portafoglio dei residenti Area euro

Paese	Valore medio del contante in portafogli
Germania	€ 103
Lussemburgo	€ 102
Austria	€ 89
Cipro	€ 81
Grecia	€ 80
Irlanda	€ 69
Italia	€ 69
Malta	€ 59
Belgio	€ 58
Slovenia	€ 57
Lettonia	€ 57
Finlandia	€ 56
Slovacchia	€ 53
Spagna	€ 50
Paesi Bassi	€ 44
Estonia	€ 43
Lituana	€ 41
Francia	€ 32
Portogallo	€ 29

Fonte: Indagine BCE (SUCH), 2016

Pertanto, agli intervistati è stato chiesto di registrare l'ammontare di denaro che avevano nel portafoglio all'inizio del giorno di indagine. Nel 2016 i consumatori dell'Area dell'euro hanno trasportato **in media 65 euro** nel loro portafoglio. I tedeschi portano al seguito in media più contante (103 euro), seguiti dai lussemburghesi (102 euro) e dagli austriaci (89 euro). I portoghesi, in media, segnano il livello il minimo (€ 29), seguiti dai francesi (€ 32).

Lo studio conferma, inoltre, che il denaro non è utilizzato solo come mezzo di pagamento, ma anche come **riserva di valore**, con quasi **un quarto dei consumatori** che detengono in casa somme di denaro come riserva precauzionale.

²⁴ ALVAREZ, F. and LIPPI, F. (2017), "Cash Burns: An Inventory Model with a Cash-Credit Choice", Journal of Monetary Economics, Vol. 90, pp. 99-112; ARANGO, C., BOUHDAOUI, Y., BOUNIE, D., ESCHELBACH, M. AND HERNANDEZ, L., "Cash remains top-of-wallet! International evidence from payment diaries", Economic Modelling, forthcoming, 2017.

La BCE aveva stimato che **nel 2008 circa un terzo del valore delle banconote in euro** in circolazione era detenuto come riserva di valore nell'Area dell'euro (BCE, 2011). Utilizzando il modello di stima del 2004 di Fischer²⁵ e altri ai dati aggiornati al 2008 l'ammontare delle banconote destinate a **fini transattivi** per lo stesso anno era stimato in **250 miliardi di euro**, circa un terzo della consistenza totale della circolazione a fine anno²⁶. La parte residua delle banconote in circolazione era costituita dalla **cassa contante** delle banche, dalle quote utilizzate come **riserva di valore all'interno** dell'Area e dalla quota di **banconote detenute al di fuori** dell'Eurozona. A fine 2008 la cassa contante delle banche era quantificata in **60 miliardi di euro**, mentre le disponibilità al di **fuori dell'Area euro** erano stimate in un ammontare compreso tra il 20 e il 25 per cento del totale, quindi pari a **150-200 miliardi di euro**.

In termini residuali, la quota attribuibile a **riserva di valore all'interno dell'Area** si collocava al 30-35 per cento equivalenti, con riferimento al 2008, a circa **250-300 miliardi di euro**. Da altre rilevazioni, di origine campionaria, emergevano dati diversi; sempre con riferimento al 2008, le famiglie dell'Area dell'euro detenevano almeno **75 miliardi di euro** come riserva di valore e che il contante posseduto per lo stesso scopo dalle imprese ammontava a 25 miliardi di euro, per un totale, quindi, di **100 miliardi di euro**. Valori in ogni caso elevati, spiegabili anche con la prolungata bassa inflazione e i bassi tassi di interessi.

È stato anche chiesto agli intervistati di rispondere in merito alla disponibilità di eventuali riserve di liquidità preventive e di fornire indicazione degli importi tenuti al di fuori dei conti bancari. In media, nel 2016, il **24%** degli intervistati ha dichiarato di aver risparmiato denaro al di fuori di un conto bancario come riserva precauzionale. I paesi in cui la maggior parte degli intervistati ha risposto di aver tenuto in contanti una riserva sono stati la Slovacchia e la Lituania (rispettivamente il 40% e il 37%). Altrove, non più di un terzo degli intervistati ha dichiarato di mettere da parte i contanti come riserva. La percentuale più bassa è stata osservata per il Belgio (19%) e per la Francia (15%). Nonostante la crisi bancaria in Grecia, a seguito della quale i prelievi di contanti sono aumentati in modo significativo, in media solo il 22% degli intervistati greci ha dichiarato di aver mantenuto il denaro come riserva precauzionale. **Quanto all'Italia, la quota sale al 28% degli intervistati.**

Tra coloro che hanno risposto di aver messo da parte liquidità, il 23% ha conservato fino a € 100, il 22% tra € 101 e € 250 e il 19% tra euro 251 e € 500. In generale, sembra che la proporzione di rispondenti che risparmiano somme di denaro più grandi diminuisca man mano che tali somme di denaro aumentano. Solo il 9% degli intervistati ha messo da parte tra € 1.001 e € 5.000 a parte e il 2% ha tenuto più di € 5.000 a casa o in una cassetta di sicurezza. Una percentuale relativamente piccola di intervistati che ha dichiarato di tenere i contanti a casa o in una cassetta di sicurezza (10%) ha rifiutato di dire quanti soldi risparmiano in questo modo. Queste stime potrebbero sottodimensionare l'uso del contante come riserva di valore, dato che non tutti gli intervistati potrebbero aver divulgato informazioni. **Tuttavia, questi risultati confermano ancora una volta che le persone usano il denaro come riserva di valore.** I due paesi con la più alta percentuale di intervistati che hanno archiviato oltre € 1.000 sono stati la Slovenia (23%) e la Lituania (20%). Questi paesi hanno anche la più alta percentuale di intervistati che hanno dichiarato di detenere il contante come riserva. Inoltre, in Austria (19%) e Grecia (18%) una percentuale relativamente ampia di consumatori ha messo da parte oltre € 1.000, tuttavia la quota complessiva di coloro che hanno immagazzinato contanti non è stata tra le più alte. L'Italia presenta una quota inferiore (10%) con una non particolarmente elevata quota di rifiuti di rispondere (8%).

Inoltre, le indagini accrediterebbero un utilizzo più diffuso di quanto usualmente ritenuto delle banconote di alto valore; quasi il 20% degli intervistati, infatti, ha riferito di avere una banconota da € 200 o € 500 in loro possesso nell'anno precedente il sondaggio.

Il 19% dei consumatori dell'Area dell'euro era in possesso di una banconota da € 200 o € 500. Si tratta di una quota inferiore rispetto al 2008, quando un analogo sondaggio della BCE condotto tra otto paesi aveva registrato un quota maggiore (25%)

Secondo lo studio, quando ai consumatori viene chiesto il **metodo di pagamento preferito**, le maggiori predilezioni si orientano verso le **carte**, nonostante poi sia il contante il mezzo più usato. In effetti, la maggior parte degli intervistati sembra ricordare i pagamenti di valore maggiore e dimenticare la frequenza giornaliera con cui effettua pagamenti di basso valore.

La **disponibilità di utilizzo delle carte di pagamento** non spiega pienamente le differenze nel comportamento, perché l'accesso medio è elevato in tutti i paesi dell'Area dell'euro. Tuttavia, sembra esserci una relazione tra l'accettazione delle carte e l'utilizzo di

²⁵ FISCHER, B., KOHLER, P., SEITZ, F., 2004, "The demand for euro area currencies: past, present and future", disponibile sul sito Internet della BCE (<http://www.ecb.europa.eu>).

²⁶ Stima ritenuta dall'UIF molto elevata e non in linea con indagini campionarie svolte in singoli paesi dell'area. Ma segno di una consistente resilienza del denaro come mezzo di pagamento

contanti. Si può quindi prevedere che nei paesi e nei settori di mercato in cui l'accettazione delle carte è ancora bassa, l'utilizzo di contante potrà diminuire ove le infrastrutture dei pagamenti con carta diventeranno più agevolmente disponibili.

Per capire meglio le preferenze dei consumatori, agli intervistati è stato chiesto quale strumento di pagamento preferirebbe utilizzare potendo scegliere. In media il 43% degli intervistati dell'Area dell'euro ha dichiarato che preferirebbe pagare con carta o con un altro metodo di pagamento *cashless*, mentre solo il 32% avrebbe scelto di pagare in contanti. Un quarto degli intervistati ha riferito di non avere un metodo di pagamento preferito.

Questi risultati sono in contrasto con l'uso effettivo dei metodi di pagamento, da cui emerge che il 79% di tutti i pagamenti POS sono stati effettuati utilizzando denaro contante. Si potrebbe obiettare che i consumatori sono spesso obbligati a pagare in contanti per impossibilità di scelta, ad esempio quando un rivenditore non accetta carte. Tuttavia, nel 72% dei casi i consumatori dell'Area dell'euro hanno avuto la possibilità di scegliere tra metodi di pagamento in contanti e *cashless*.

A questo proposito, Van der Crujisen, et al. (2017)²⁷ sostengono che, nel caso dei Paesi Bassi, le abitudini di pagamento svolgono un ruolo significativo nello spiegare la discrepanza tra il modo in cui i consumatori preferiscono pagare e il modo in cui effettivamente pagano. Analizzando i risultati dell'indagine sulle preferenze per paese, sembra che Cipro sia l'unico paese in cui la maggioranza dei consumatori afferma di preferire il pagamento in contanti in presenza di possibilità di scelta. Inoltre, oltre a Cipro, in Austria, a Malta, in Irlanda, in Grecia e in Spagna, una percentuale più ampia di intervistati ha dichiarato di preferire l'utilizzo di contanti rispetto agli strumenti alternativi. In Italia il rapporto è di 40% a favore del contante ed il 44% a favore dei mezzi alternativi, mentre gli altri non esprimono preferenze. La quota è simile a quella della Spagna (42% a 40%) ma nettamente diversificata dalla Francia in cui le preferenze per gli strumenti alternativi è molto netta (66% a 17%).

Secondo la letteratura le caratteristiche di pagamento percepite dai consumatori hanno un ruolo nella scelta dello strumento di pagamento (Hernandez, et al., 2017). Pertanto, agli intervistati è stato chiesto di chiarire quali vantaggi identificassero nel mezzo di pagamento preferito.

I primi tre vantaggi percepiti in relazione all'utilizzo del contante sono costituiti dalla chiara panoramica delle spese (42%), dalla sua ampia accettazione (38%) e velocità (32%). Il fatto che il contante sia "anonimo" rappresenta un motivo per preferirne l'uso solo per un numero limitato di intervistati (13%).

D'altra parte, anche i primi tre vantaggi associati all'uso delle carte dagli intervistati che hanno dichiarato di preferirle sono stati identificati nella loro facilità di impiego (40%), velocità (35%) e nel fatto che non richiedono di controllare l'ammontare di denaro nel portafoglio (33%).

La BCE trae dal complesso dei dati il convincimento che l'uso del contante presso i punti vendita sia ancora molto diffuso in molti paesi dell'Area dell'euro e che questo sconfessi la percezione che metodi di pagamento alternativi si stiano sostituendo al contante.

— 4. Le ragioni della crescita coeva del contante e dei suoi sostituti naturali nell'Area euro.

La crescita coeva del contante e degli strumenti alternativi viene **spiegata** dagli analisti economici in vario modo, esaminando le **determinanti tradizionali** della domanda di contante.

A fronte delle funzioni economiche tipiche del contante (transattiva, precauzionale e speculativa), assolate a prescindere dalla residenza del detentore e dall'impiego in transazioni legali o connesse con l'economia sommersa e illegale, possono costituire ragioni dell'espansione del circolante e della espansione della domanda di biglietti, anzitutto, l'**aumento del PIL** nell'Area e il **ribasso dei tassi d'interesse** conseguente alla politica monetaria espansiva. Inoltre, l'evoluzione del **cambio dell'euro** può aver avuto un peso sulla domanda di banconote da parte di operatori esteri residenti in Paesi con valute deboli ed esposti a rischi finanziari e geopolitici.

²⁷ VAN DER CRUIJSEN, C. A. B., HERNANDEZ, L. AND JONKER N. (2017), "In love with the debit card but still married to cash", Applied Economics, Vol. 49, No 30, pp. 2989-3004, November.

Allo stato, gli economisti non individuano uno specifico ruolo dell'**economia sommersa** e di quella **illegale**, naturalmente caratterizzate da operazioni *cash intensive*. Ma occorre rimarcare che la base di valutazione è assai ardua per il carattere informale del dato da intercettare.

Muovendo dalla constatazione che la circolazione del contante (anche in rapporto al PIL) è aumentata in molte economie negli ultimi dieci anni, per comprenderne le ragioni, gli economisti Jobst e Stix²⁸ hanno percorso due prospettive di analisi. Da un lato, hanno analizzato le serie storiche da fine Ottocento al 2015 per le diverse economie. In secondo luogo, hanno raccolto elementi di prova da 70 economie dal 2001 al 2014. Il risultato ha posto in evidenza due risultati principali: (i) i recenti aumenti per l'euro, il dollaro USA e il franco svizzero sono intensi se rapportati ad un orizzonte di 100 anni, (ii) gli aumenti possono essere osservati nella maggior parte delle 72 economie nel periodo dal 2001 al 2014.

Secondo gli autori della ricerca i **tassi di interesse**²⁹ o il **PIL** possono spiegare solo parzialmente gli aumenti della domanda di contante, mentre la dimensione dell'**economia sommersa** non è considerata un fattore importante nel **breve periodo 2011–2014**.

La **domanda di contante** si è evoluta in linea con un **modello standard in economie senza precedenti crisi finanziarie**, mentre per quelle che hanno vissuto una crisi finanziaria nel 2008 è emerso, in media, un aumento della domanda di contante. Tuttavia, un aumento non agevolmente spiegabile è rilevato anche per le economie più ricche che non hanno avuto una crisi finanziaria prima del 2007/08. La giustificazione prospettata dagli studiosi austriaci è che il cambiamento di livello nella domanda di liquidità è correlato all'**incremento dell'incertezza**.

La crescita della domanda di contante appare più intensa della crescita del PIL, almeno dal 2007, ed un ruolo sembra ricollegabile alle **crisi bancarie**. Gli aumenti più consistenti, in media, sono avvenuti nelle economie che hanno registrato una crisi bancaria sistemica nel 2008, in linea con l'esperienza della Grande Depressione o di altre crisi bancarie, per cui il denaro costituisce bene rifugio quando i depositi bancari sono considerati rischiosi. Sennonché solo un piccolo numero di economie ha subito una crisi bancaria sistemica nel 2008, mentre lo spostamento di livello nel rapporto valutario è osservabile anche nelle altre economie. Ciò potrebbe imputarsi ad una sorta di effetto memoria (*memory effects*), sebbene attualmente privo di attuali riscontri in analisi scientifiche: poiché i ricordi della crisi passata hanno un impatto duraturo sul comportamento degli individui, la crisi finanziaria del 2007/08 potrebbe aver indotto le persone a detenere più denaro, anche se non si è verificata alcuna crisi bancaria. Inoltre, i numerosi episodi di problemi bancari potrebbero aver ridotto la fiducia nelle banche e aumentato l'incertezza, anche in economie senza una crisi bancaria sistemica nel 2007/08, accreditando la percezione per cui i depositi bancari e il denaro non erano sostituti perfetti.

Friedman e Schwartz (1963) sottolineano il ruolo generale di incertezza per la domanda di liquidità: «*Più il futuro è incerto, maggiore è il valore della [flessibilità] [di liquidità] e quindi maggiore è la domanda di moneta*»³⁰.

Jobst e Stix assumono che a rilevare potrebbe essere stato un **persistente aumento dell'incertezza** e non solo una sua impennata temporanea nel 2008/09. Gli autori considerano sbagliata l'opinione per cui il denaro starebbe per scomparire e, rinviando a future ricerche più approfondite su fattori come lo sviluppo finanziario, le dimensioni dell'economia sommersa o le differenze culturali, confermano che «**la domanda di transazioni costituisce solo una componente relativamente piccola della domanda complessiva di valuta, dominata da richieste precauzionali, accaparramento e altri motivi** anziché da motivi di transazione».

L'espansione del PIL, dei consumi e la riduzione dei tassi, dunque, possono spiegare l'incremento del contante; le (poche) informazioni sull'economia sommersa non spiegano l'evidenza³¹. Un dato, rilevato dalle analisi scientifiche, è quello per cui la domanda di circolante è aumentata in corrispondenza di tensioni finanziarie e di incertezza economica.

²⁸ Negli anni più recenti non vi è evidenza di un'espansione dell'economia sommersa e illegale da cui derivi ampliamento delle transazioni che hanno luogo nell'economia sommersa o illegale così imponente da spiegare l'incremento delle banconote. Cfr. JOBST, C., STIX, H. (2017). *Doomed to Disappear? The Surprising Return of Cash Across Time and Across Countries*. CEPR Discussion Paper No. DP12327.

²⁹ I risultati mostrano che la domanda di liquidità reagisce ai tassi di interesse e che l'elasticità del tasso di interesse della domanda di cassa si azzera quando i tassi di interesse si avvicinano a zero. Ciò implica che parte dell'aumento può essere assegnata al declino generalizzato dei tassi di interesse.

³⁰ FRIEDMAN, MILTON and SCHWARTZ, ANNA J. (1963). *"A Monetary History of the United States, 1867–1960"*, Princeton: Princeton University Press for NBER, p. 673.

³¹ MEDINA, L., SCHNEIDER, F. (2017). *Shadow Economies around the World: New Results for 158 Countries over 1991–2015*. Department of economics Johannes Kepler, University of Linz hanno tentato di stimare la dimensione e lo sviluppo dell'economia sommersa di 158 paesi nel periodo dal 1991 al 2015. I risultati suggeriscono una riduzione delle dimensioni medie dell'economia ombra dei 158 paesi nel periodo 1991-2015, attestata sul valore medio del 32,5% del PIL ufficiale; tale valore, pari al 34,82% nel 1991, sarebbe sceso al 30,66% nel 2015. Le dimensioni più

CAPITOLO II
DATI NAZIONALI

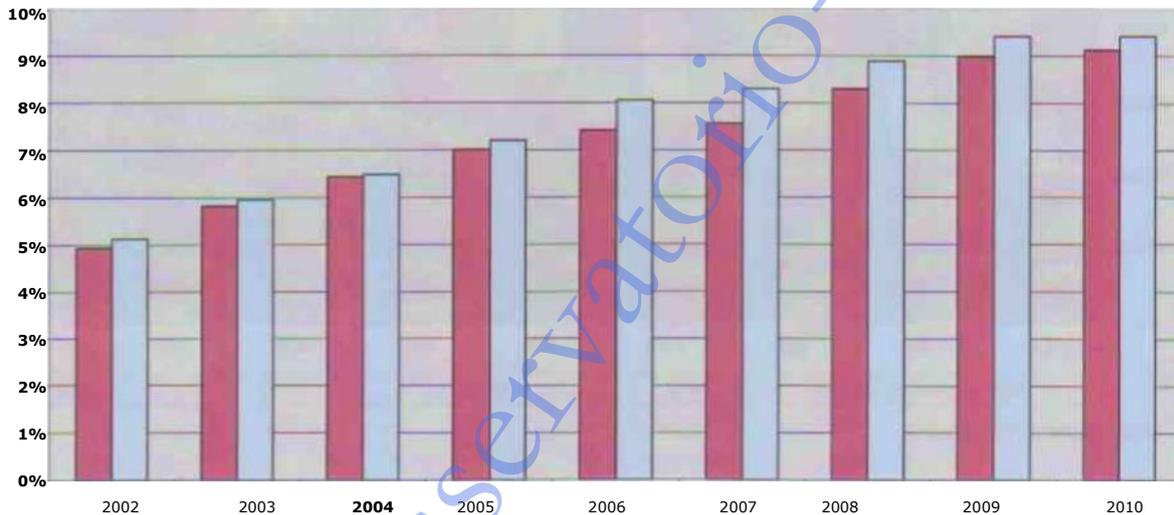
— 1. Le peculiarità dell'andamento nazionale del rapporto tra circolante e PIL nonché della circolazione netta di tagli apicali.

— 1.1. Periodo antecedente 2011.

Fino al 2011 la circolazione italiana è cresciuta anche in anni in cui il PIL diminuiva. Ne è conseguita una crescita del rapporto superiore a quello media dell'Area.

Grafico n. 4

Quota percentuale del valore delle banconote in circolazione sui PIL
Periodo 2002 - 2010



Legenda: a sinistra ed in rosso Area Euro; a destra e in grigio Italia
Fonte: elaborazione UIF su dati dell'ISTAT e della Banca d'Italia

Tabella 8

PIL a prezzi correnti (2002–2010)/soglia ai pagamenti in contanti tra privati

Periodo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIL a prezzi di mercato (mld di euro)	1.345,7	1.390,7	1.448,3	1.489,7	1.548,4	1.609,5	1.632,1	1.572,8	1.604,5

basse dell'economia sommersa sarebbe riferite ai Paesi dell'Asia orientale con il 16,77% in media nel periodo 1991-2015, cui seguirebbero i paesi dell'OCSE (con il 18,7%) e valore più alto per i paesi dell'America Latina e dell'Africa subsahariana (con valori superiori al 35%).

Limite al trasferimento di contanti tra privati	€ 12.500 (11/12/2002)	€ 12.500	€ 12.500	€ 12.500	€ 12.500	€ 12.500	€ 5.000 (30.4.2008)	€ 5.000	€ 5.000 (31.5.2010)
							€ 12.500 (25/6/2008)		

L'analisi dell'emissione netta di banconote in Italia segnala tendenze in parte diverse da quelle registrate dall'Eurosistema³².

Il livello della circolazione è costantemente in crescita, anche se l'emissione netta è diminuita negli anni (dagli oltre 11 miliardi di euro del 2008 si è passati a circa 4 miliardi nel 2009 e a 2,5 miliardi nel 2010). Il rapporto tra circolazione e PIL nel 2010 è rimasto pressoché costante rispetto al 2009 sia nell'Area euro che in Italia.

In questo periodo, il valore del rapporto tra circolazione e PIL in Italia continua a essere superiore all'analogo indice calcolato per l'intera Eurozona, anche se in misura meno pronunciata rispetto agli anni 2006 e 2007.

A partire dal 2008, l'aumento della circolazione in Italia è stato finanziato principalmente con banconote da 50 euro anziché da 500, come invece era sempre avvenuto negli anni precedenti e come ha continuato a verificarsi nel resto dell'Eurosistema.

Nel 2008 il 6,7 per cento dell'emissione netta era costituito da banconote da 500 euro per un valore di circa 800 milioni di euro. Dal 2009 in poi la crescita della domanda interna è stata interamente finanziata con emissione di banconote da 50 e 100 euro e in minor misura da 5 euro. La domanda di banconote da 500 euro è diminuita e il valore delle banconote in circolazione rilevate secondo l'aggregato dell'emissione netta si è ridotto nel corso del 2009 e del 2010 di oltre 5 miliardi di euro. Dal 2013 in Italia il versamento di banconote di taglio apicale ha superato l'ammontare prelevato, determinando il fenomeno della circolazione negativa.

In Italia, ad aprile 2009, l'utilizzo di banconote di taglio apicale si è attestato sul 16 % del totale, al di sotto della percentuale comunitaria, ma ancora in decisa crescita dal 2002 (quando era solo pari al 10,3%).

Un'elaborazione dell'UIF di giugno 2009, ponendo in evidenza aggregazioni territoriali diverse per piazze di riferimento delle singole filiali della Banca d'Italia in parte diverse rispetto a quelle offerte nel 2011 (cfr. infra), ha segnalato i seguenti dati:

³² Come rileva lo studio dell'UIF del 2016 «L'analisi del volume della circolazione su base nazionale risente di limiti più severi rispetto all'analisi del corrispondente ammontare nell'area euro. A livello nazionale la quantità di banconote in circolazione può essere determinata, analogamente a quanto avviene a livello di area euro, cumulando l'emissione netta da parte della banca centrale nazionale (saldo tra vendite e acquisti di banconote in contropartita del sistema bancario). Nel caso del singolo paese, tuttavia si devono considerare anche i flussi di banconote intra paesi dell'Eurozona. Ciò comporta dei limiti alla misurazione precisa del circolante nazionale; tuttavia l'analisi delle emissioni nette nazionali può comunque fornire indicazioni utili. Le statistiche ufficiali sulle banconote in circolazione a livello nazionale si basano invece, per convenzione, sulla quota del capitale della BCE di ciascun paese».

Tabella n. 9

Esiti di banconote da 500 € per piazza — anno 2008 (importi espressi in unità di euro)

Filiale Banca d'Italia	Valore degli esiti da 500 €	Numero di abitanti	Numero di banconote da 500 € esitate	Numero di banconote da 500 € esitate per 1.000 abitanti
Como—Lecco	535.438.500	909.782	1.070.877	1.117
Forlì—Cesena—Rimini	305.650.000	681.337	611.300	897
Bologna Ferrara	524.326.000	1.319.883	1.048.652	795
Reggio Emilia	183.777.500	510.124	367.555	721
Vicenza	213.898.500	852.242	427.797	502
Parma	102.362.000	425.702	204.724	481
Udine	123.732.000	535.992	247.464	462
Piacenza	61.838.500	281.616	123.677	439
Trento	109.425.000	513.357	218.850	426
Verona	185.428.000	896.316	370.856	414
Aosta	24.800.000	125.979	49.600	394
Mantova	76.291.500	403.665	152.583	378
Milano—Lodi—Pavia	869.107.500	4.657.365	1.738.215	373
Treviso	161.295.000	869.534	322.590	371
Bergamo	195.167.000	1.059.593	390.334	368
Pescara	58.100.000	315.825	116.200	368
Bolzano	82.900.000	493.910	165.800	336
Roma—Frosinone	727.990.000	4.556.358	1.455.980	320

Fonte: UIF sulla base dell'articolazione territoriale della BI al 31/12/2008

Si direbbe perspicua la presenza ai vertici della graduatoria delle piazze di province frontaliere rispetto a piazze estere sensibili in termini di attrazione di capitali.

Negli ultimi mesi del 2009 e sino alla fine del 2010 una nuova analisi dell'UIF ha registrato un **calo dell'impiego delle banconote apicali, attestata sul 12%** del valore complessivo delle banconote in circolazione. Il forte ridimensionamento della domanda di banconote del taglio apicale verificatosi in Italia – passato da una quota pari al 17% del totale delle emissioni nette cumulate del 2007 al 12% di fine 2010 - appare in netta **controtendenza rispetto ai paesi dell'Eurosistema.**

Secondo gli analisti dell'UIF, «non sembrano esserci ragioni evidenti per cui la **crisi economica e la contrazione del PIL** verificatesi negli ultimi anni nel nostro Paese, comuni d'altra parte al resto dell'Europa, possano aver determinato un comportamento locale della domanda di banconote da 500 euro, tipicamente non finalizzata all'utilizzo per transazioni commerciali, diverso dal resto dell'area euro. In proposito è plausibile ipotizzare che un ruolo rilevante per la spiegazione del fenomeno sia da ascrivere alla **costante attenzione riservata negli ultimi anni alla circolazione dei tagli apicali da parte degli Organi Investigativi e delle Autorità di Vigilanza sugli intermediari creditizi e finanziari.** Tale circostanza appare chiaramente per alcune province "frontaliere" (Como- Lecco, Forlì-Cesena-Rimini), situate in prossimità del confine con piazze estere sensibili in termini di attrazione di capitali (Repubblica di San Marino, Svizzera) che sono state al centro di inchieste e verifiche di vigilanza in relazione alla anomala domanda di banconote di taglio apicale».

La contrazione nell'emissione netta delle banconote di taglio apicale ha ricevuto la costante attenzione delle autorità antiriciclaggio che hanno inteso seguire l'evoluzione del fenomeno. La tabella che segue offre un quadro assai significativo delle tendenze originate da quella che l'UIF definisce la costante attenzione riservata negli ultimi anni alla circolazione dei tagli apicali da parte degli Organi investigativi e dell'Autorità di vigilanza.

Tabella 10

Numero di banconote da 500 euro esitate per piazza (2008–2010)

Filiale³³	Banconote esitate per 1.000 abitanti nel 2008	Banconote esitate per 1.000 abitanti nel 2009	Banconote esitate per 1.000 abitanti nel 2010	Banconote esitate nel 2010	Residenti al 31/12/2010
Como— Lecco	1.179	2.600	650	602.917	927.962
Aosta	412	471	472	60.360	127.866
Milano — Lodi—Pavia	554	263	296	1.152.688	3.893.260
Verona— Rovigo— Vicenza	401	259	278	563.252	2.028.077
Bolzano	341	290	267	134.345	503.434
Reggio Emilia—Parma	607	365	246	236.951	962.616
Brescia— Cremona— Mantova	281	208	243	489.627	2.017.590
Trento	421	302	219	115.192	524.826
Piacenza	150	243	209	180.562	864.009
Roma— Frosinone—Rieti	333	234	151	728.119	4.812.512
Forlì—Cesena— Rimini— Ravenna	585	125	88	97.659	1.107.057

Fonte: elaborazione UIF su dati Banca d'Italia e Istat.

L'aggregazione delle piazze di riferimento è in parte diversa dalla rilevazione operata ad aprile 2009

La riduzione della domanda di banconote da 500 euro non è stata uniforme nel territorio nazionale. La graduatoria delle filiali della Banca d'Italia da cui è stato prelevato il maggior numero di banconote ogni mille abitanti nel 2010 presenta molti cambiamenti rispetto alla graduatoria rilevata al 2008. La filiale di Como, nonostante una notevole contrazione, rimane al primo posto. Le filiali di Forlì e Bologna registrano un forte calo e scompaiono dalla lista delle prime dieci.

Osserva ancora l'UIF: «La forte riduzione della domanda presso le filiali limitrofe a paesi non aderenti all'area euro è spiegata principalmente dal venir meno della componente di approvvigionamento effettuata dagli intermediari stranieri per il tramite di quelli nazionali, anche per la "moral suasion" esercitata dall'Autorità di

³³ L'articolazione territoriale della Banca d'Italia non prevede una filiale in ciascun capoluogo di provincia, cosicché alcune filiali forniscono i servizi anche per province adiacenti a quelle nelle quali sono ubicate. Nella tavola 3 si fa riferimento all'articolazione territoriale delle filiali della Banca d'Italia al 31/12/2010; pertanto, la filiale di Como risulta la filiale di riferimento per la provincia di Lecco, la filiale di Reggio Emilia per quella di Parma, e così via. In tali casi la colonna 'Residenti al 31/12/2010' è costituita dalla somma degli abitanti dell'agglomerato delle province

Vigilanza italiana con l'attività di monitoraggio sulle massicce forniture di banconote di taglio apicale. In termini assoluti, Milano è la filiale con il maggior numero di banconote esitate, nonostante il loro numero si sia quasi dimezzato rispetto al 2008. Aosta e Piacenza sono le uniche due filiali in Italia in cui il prelevamento di banconote da 500 euro ha registrato un aumento rispetto al livello del 2008. In definitiva, la generalizzata diminuzione delle forniture di banconote da 500 euro determinatasi sul territorio nazionale negli ultimi anni potrebbe essere dovuta in misura significativa all'effetto sull'intero sistema degli intermediari bancari italiani dell'attività di "moral suasion" conseguente alle iniziative degli Organi Investigativi e della Banca d'Italia cui si è accennato».

La diminuzione della fornitura di banconote di grosso taglio nel sistema italiano costituisce un dato positivo, che si inserisce nel quadro delle iniziative e degli strumenti volti alla prevenzione delle attività di riciclaggio.

Tuttavia, nel nostro Paese non può cessare l'allarme in merito all'eventuale utilizzo di banconote da 500 euro nelle transazioni illegali, né sul loro peso nell'ammontare di liquidità detenuta a scopo di riserva di valore di capitali illecitamente costituiti; l'approvvigionamento di banconote di taglio apicale, infatti, può essere effettuato anche in altri paesi europei. Alcune indicazioni si possono desumere, del resto, dal fatto che il **livello degli afflussi di banconote da 500 euro presso le filiali della Banca d'Italia è rimasto pressoché invariato negli ultimi cinque anni**, anche dopo il 2008.

— 1.2. Periodo dal 2011 al 2016.

Con riferimento a quest'ulteriore periodo, dalle analisi più recenti emergono diverse prospettazioni. La ragione di tale diversità è costituita dalla base di rilevazione del circolante. Il riferimento è all'analisi del **Dipartimento Circolazione Monetaria della Banca d'Italia** (novembre 2017) ed allo studio realizzato da **The European House—Ambrosetti** (2018).

Le analisi del Dipartimento Circolazione Monetaria della **Banca d'Italia** prendono a riferimento il **contante in circolazione**, come **emissioni nette cumulate**. Quest'ultimo aggregato **può differire dalla circolazione effettiva** in quanto non tiene conto delle banconote migrate all'estero né di quelle estere affluite in Italia. Le analisi dello **studio Ambrosetti** si riferiscono ai dati registrati nel **passivo del bilancio della Banca d'Italia**, seguendo un calcolo basato su **criterio convenzionale** che attribuisce ad **ogni singolo Paese una quota delle emissioni complessive dell'Area euro proporzionale alla quota di partecipazione al capitale della BCE** (capital key), **parametrata al PIL ed alla popolazione dei diversi Paesi**. Si tratta del criterio di misurazione del circolante con la **maggior componente di stima**.

Nello studio di Banca d'Italia viene rimarcato che *«dalla fine del 2011 la **circolazione ha iniziato a flettere**; il **PIL** si è ridotto ma non nella stessa misura percentuale; pertanto, anche il rapporto tra circolante e **PIL** è diminuito, assumendo valori inferiori a quelli medi dell'Area»*. Dalla fine del 2011, dunque, **in Italia sembrerebbero diminuiti i valori del circolante** (cfr. grafico che segue sub b).

Grafico n. 5 (fonte: Banca d'Italia)

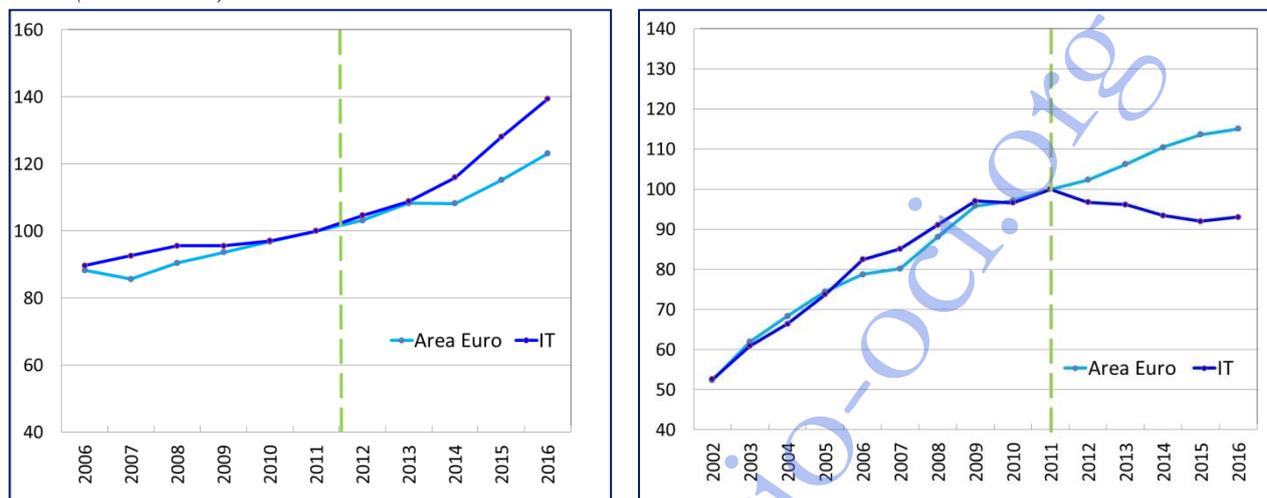
Circolazione ed indicatori dell'utilizzo di strumenti di pagamento cashless

(a) Numeri indice operazioni pro capite con strumenti alternativi al contante

(b) Numeri indice circolazione/PIL

(base 2011)

(base 2011)



Anche alcune analisi statistiche dell'Unità di informazione finanziaria³⁴, sulla basi dei dati SARA, confermerebbero una consistente contrazione nei volumi dell'operatività in contanti nei rapporti con le banche e le Poste Italiane (fonti di segnalazione alla base della rilevazione) avvenuta tra il primo semestre 2011 e il primo semestre 2015, ma per vero rilevate a tutto il 2017.

Secondo le informazioni tratte dai Quaderni dell'Antiriciclaggio, Dati Statistici, I semestre 2015 (pp. 37-40) il decremento si sarebbe realizzato a partire dal 2011 sia sul fronte dei versamenti/accrediti (diminuiti nel periodo da circa 125.000 milioni a poco più di 102.000 milioni), che su quello dei prelievi/addebiti (calati da poco più di 40.000 milioni a meno di 20.000 milioni). Nel primo semestre 2015, rispetto ad un volume complessivo di 102,3 milioni di euro di operazioni di versamento ed accredito in contanti presso banche e Poste italiane, la percentuale ampiamente maggioritaria (47,5%) proverrebbe da clienti appartenenti all'area del commercio, risultando nettamente distanziata quelli dei clienti appartenenti all'industria, edilizia e agricoltura (pari a 3,1%).

Dai Rapporti annuali dell'UIF riferiti al 2016 e 2017 la tendenza decrescente delle movimentazioni di contante sembra consolidarsi.

Nel 2016 tale operatività — secondo le evidenze desumibili dai dati SARA — è diminuita del 4% rispetto all'anno precedente, con un forte divario tra gli importi in contanti complessivamente versati (164 miliardi) e quelli prelevati (7 miliardi). Il divario dipende dalla circostanza che le operazioni di prelievo, tipicamente più frammentate di quelle di versamento, tendono a collocarsi al di sotto della soglia di registrazione di 15 mila euro. Permane l'elevata eterogeneità territoriale nell'intensità dell'impiego di contante: l'incidenza rispetto all'operatività totale si colloca in molte province del Centro-nord su percentuali inferiori al 4%, ma sale nel Meridione e nelle Isole fino a sfiorare il 13%. Seppure in misura attenuata rispetto agli anni precedenti, in alcune province settentrionali di confine continuano a registrarsi percentuali più elevate rispetto alle altre aree del Settentrione.

La riduzione dell'operatività in contanti è proseguita nel 2017, sebbene in misura più contenuta (-2,1%). Come osserva il rapporto annuale dell'UIF «*Il calo continua a riflettere sia fattori fisiologici, quali modifiche nel comportamento di acquisto e maggiore diffusione e accessibilità delle tecnologie per i pagamenti elettronici, sia l'attività di controllo interno degli intermediari e l'azione delle autorità volta a intercettare e disincentivare gli utilizzi illeciti. L'Italia rimane, tuttavia, uno dei paesi europei con il maggior ricorso al contante.* Restata invariata la forte disparità tra importi in contanti complessivamente versati (196 miliardi) e prelevati (14 miliardi) presenti nei dati SARA: le operazioni di prelievo, tipicamente più frazionate dei versamenti, si collocano di norma al di sotto della soglia di registrazione.

³⁴ QUADERNI DELL'ANTIRICICLAGGIO, Dati Statistici, I semestre 2015, pp. 37-40

Sempre lo studio del Dipartimento Circolazione Monetaria della Banca d'Italia rimarca come l'inversione dell'indice di circolazione sia avvenuta in **corrispondenza dell'abbassamento del limite imposto per legge ai pagamenti in contanti a 1.000 euro** dal dicembre 2011. Tale misura avrebbe determinato un **aumento molto elevato dei versamenti presso la Banca d'Italia dei biglietti di taglio apicale** (500 e 200 euro) a fronte dell'**azzeramento dei prelievi dei tagli stessi**. In effetti, le emissioni nette dei tagli apicali sono crollate assumendo, di lì a breve, valori negativi di importo crescente. Dal 2013 in Italia il versamento di banconote di taglio apicale ha preso a superare l'ammontare prelevato, determinando il fenomeno della cd. "circolazione negativa". **I riversamenti delle banconote di taglio apicale sono stati compensati solo in parte da prelievi di banconote di taglio intermedio** (50 e 20 euro). Nel contempo, si è registrata un'**accelerazione del numero di pagamenti con strumenti alternativi** (grafico che precede sub.a).

Solo dall'**inizio del 2016**, in seguito al **nuovo innalzamento del limite ai pagamenti a 3.000 euro**, il circolante (in valore assoluto e in rapporto al PIL) ha ripreso a crescere. **Non è ripresa la domanda dei tagli apicali né si è registrato un rallentamento della dinamica degli strumenti innovativi.**

Come risultato netto di questi processi, tra il 2002 e il 2016, lo studio del Dipartimento della Circolazione Monetaria della Banca d'Italia rimarca che **la quota della circolazione italiana in valore su quella dell'Area si è ridotta dal 18,5% al 13,0%**, ma **non si è ridotta la quota in numero di pezzi**, pari a circa il 18%. In particolare, le **emissioni nette cumulate italiane** – come detto base esclusiva dell'analisi – **sono andate concentrandosi in misura crescente sui tagli da 50 e 20 euro.**

Per spiegare tali andamenti, la relazione della Banca d'Italia, in primo luogo, rimarca che l'emergere di valori negativi delle emissioni dei tagli apicali si giustifica anche con il fatto che l'Italia è interessata strutturalmente da **afflussi netti di banconote di taglio alto dall'estero**, almeno in parte, connessi con i **flussi turistici**. Inoltre, una quota elevata di banconote di taglio apicale provenienti dall'estero, ma anche emesse in Italia, sembrerebbe essere stata **tesaurizzata dai residenti**, «*ciò probabilmente anche in relazione a un utilizzo di tali tagli in transazioni collegate all'economia sommersa o illegale*».

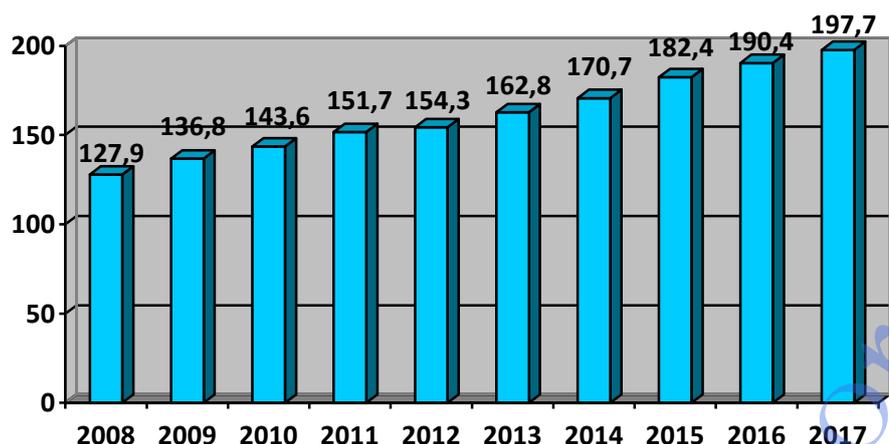
In definitiva, l'introduzione di **limiti ai pagamenti in contanti a 1.000 euro** e i **controlli più stringenti in materia di contrasto al riciclaggio** avrebbero disincentivato la detenzione e l'utilizzo del taglio da 500 euro, favorendo il riversamento presso la Banca d'Italia sia di giacenze accumulate da residenti negli anni precedenti, sia di nuovi afflussi netti provenienti dall'estero. In tal modo, all'abbassamento a 1.000 euro del limite ai pagamenti in contanti viene riferito un **impatto negativo** sia sull'**utilizzo del contante nelle transazioni** sia, presumibilmente in misura ancora maggiore, sulla **domanda per riserva di valore**. La stessa misura, inoltre, ha comportato una **marcata ricomposizione della circolazione verso i tagli più bassi**, cosicché il **numero totale di banconote** in circolazione è **andato crescendo**.

Lo studio Ambrosetti, per contro, rileva una **costante crescita del contante in circolazione in Italia anche nel periodo 2011–2015**, come può rilevarsi dal grafico che segue:

Grafico n. 6

Contante in circolazione in Italia (miliardi di euro) 2008 – 2017

fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati Banca d'Italia



Lo studio Ambrosetti, dunque, rimarca la costante crescita del contante in circolazione in Italia anche nel periodo 2011—2015 in assoluto e pure in rapporto al PIL, come può rilevarsi dalla tabella che segue:

Tabella 11

Volume banconote in circolazione/PIL Italia a prezzi di mercato/limiti al contante (2011—2016)

Periodo	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Banconote in circolazione in Italia (valore in mld € a fine anno)*	151,7	154,3	162,8	170,7	182,4	190,4
PIL** (mld di euro)	1.604,5	1.637,4	1.613,2	1.621,6	1.652,6	1.680,9
Rapporto contante/PIL	9,4%	9,4%	10,09%	10,5 %	11,03	11,3***
Limite al trasferimento di contanti tra privati	€ 2.500 (13.8.2011) € 1.000 (6.11.2011)	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 3.000

*Rielaborazione The European House Ambrosetti su dati Banca d'Italia

**Fonte: ISTAT

*** Superiore alla media eurozona pari ad euro 10.1 % (Fonte: The European House Ambrosetti su dati Banca d'Italia)

La crescita del contante, peraltro, sarebbe confermata da un altro dato, Il nostro paese è quello che registra il più alto incremento dei valori dei prelievi da ATM (con tasso medio annuo di crescita composto pari al + 8.9 %, rispetto al +2,3% della Germania ed al —0,6% del Regno Unito). Il valore dei prelievi di contante da ATM in Italia è cresciuto dai 97,9 miliardi del 2008 ai 136,4 miliardi del 2012, sino ai 193,6 miliardi del 2016 (valore superiore a quello registrato nell'anno in Francia, pure in crescita a 140,2 miliardi, in Spagna, attestata su 110,9 miliardi, ormai prossimo ai valori del Regno Unito, stimato in 229,7 miliardi); ancora

molto distante dai valori assoluti della Germania, *leader* del Big—5 UE (con 373,2 miliardi di contante prelevati da ATM) .

Dati di crescita dei valori del circolante in linea con quanto osservato sin dal 2015 dall'**Ufficio studi della CGIA di Mestre**.

In quell'anno infatti è stata resa pubblica un'elaborazione (su dati Banca d'Italia, Istat, Commissione europea e Agenzia delle entrate) che ha posto in evidenza una crescita dell'ammontare di banconote in circolazione nel nostro Paese. Secondo l'elaborazione nel 2014 la massa monetaria complessiva avrebbe sfiorato i 164,5 miliardi di euro, aumentando, dal 2008, del 30,4% (passando da 126 miliardi, a fronte di un minor aumento (del 2,4%) della variazione dell'incidenza delle banconote sul Pil (passato dal 7,7% al 10,2%) e di un aumento dell'inflazione prossimo al 10%.

— 1.3. Periodo successivo al 2016.

Dall'inizio del 2016, in seguito al nuovo innalzamento del limite ai pagamenti a 3.000 euro, anche secondo le evidenze delle emissioni nette, il **circolante** (in **valore assoluto** e in **rapporto al PIL**) **ha ripreso a crescere** (senza che sia ripresa la domanda dei tagli apicali) accompagnato da una coeva **crescita della dinamica degli strumenti innovativi**.

L'**Osservatorio della Community Cashless Society** fondato da The European House Ambrosetti ha condotto una approfondita raccolta di dati ed analisi sullo stato dei pagamenti elettronici in Italia, in ottica comparativa con i Paesi dell'Unione Europea (UE27 + Regno Unito) e della sua evoluzione nel tempo. Tra i risultati dell'analisi viene rimarcata l'**arretratezza dell'Italia**, rispetto agli altri Paesi europei, con riferimento all'**utilizzo dei mezzi di pagamento elettronici**.

Ricorda lo studio, infatti, a fine 2017, il contante in circolazione in Italia ammonta a **197,7 miliardi di Euro** (raggiungendo una quota di incidenza sul PIL del 11,6% ancora superiore alla media della Eurozona ferma al 10%) , valore che continua ad aumentare anno dopo anno dal 2008 (**127,9 miliardi di Euro**). L'incremento annuo di tale tendenza ha solo subito un rallentamento nell'ultimo biennio: nel 2017 la variazione è stata pari a **+3,8%**, la seconda più bassa negli ultimi 9 anni.

— 2. Le tendenze in atto per impieghi del contante e degli strumenti alternativi al contante.

Il **numero delle operazioni con strumenti diversi dal contante in Italia** è ancora assai basso: **nel 2015**, sono **88** le operazioni *pro capite* regolate con tali strumenti (**92** nel **2016**), a fronte di un **dato medio di 215 nell'Area**.

Molto **elevato**, d'altro canto, è il **tasso di crescita di tali strumenti**: in media nel periodo 2012-2015 le operazioni con carte di pagamento sono cresciute del 14,7 per cento a fronte del 7,7 nell'Area³⁵. Sebbene aumenti la diffusione degli strumenti alternativi e si registri una flessione della quota italiana delle emissioni dell'Eurosistema, la distanza dall'Area continua ad essere ampia, come risulta dall'indagine promossa nel 2016 dall'Eurosistema nei diversi Paesi dell'area³⁶ e di cui si è in dettaglio dato conto in precedenza.

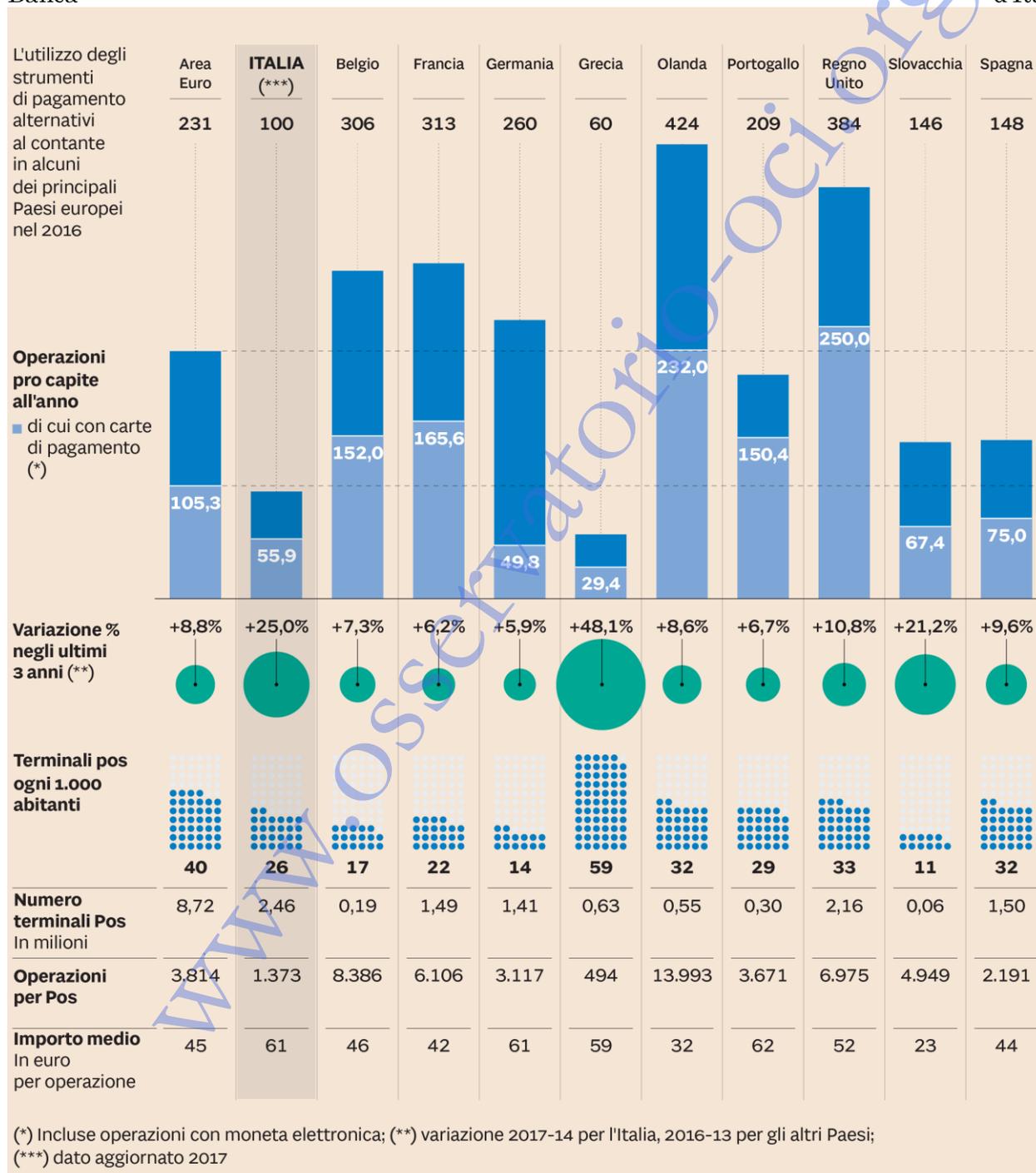
³⁵ Cfr. Banca d'Italia, Relazione Annuale – Appendice, anno 2016, tavola a14.14

³⁶ La BCE ha svolto un'indagine sull'utilizzo del contante da parte delle famiglie (*Survey on use of cash by households* - SUCH) nei Paesi dell'area dell'euro. L'indagine è stata condotta tra ottobre e novembre 2015 e da gennaio a luglio 2016 tra 65.281 consumatori che hanno tenuto un diario di tutti i pagamenti fatti nel corso di un singolo giorno. Un sottoinsieme di 28.000 intervistati è stato invitato a completare un questionario per raccogliere anche informazioni sulle abitudini di pagamento oltre che sul numero delle transazioni.

Essa mostra che in **Italia l'86% delle operazioni presso i punti vendita avviene in contanti**, rispetto al 79% nella media dell'Area; in valore, la stessa quota risulta pari **al 68% in Italia** rispetto al 54% nell'Area.

Circa **due terzi degli italiani dichiara di portare con sé abitualmente più di 20 euro** (a fronte del 47% degli europei), mentre **solo il 18% degli italiani dichiara di pagare abitualmente con carte** (rispetto alla media del 27% dell'Area)³⁷.

I risultati di una ulteriore recente rilevazione sono stati resi pubblici dal Sole 24³⁸ e confermano le tendenze appena riferite (cfr. tabella che segue Elaborazione Sole 24 Ore su dati Banca d'Italia)



³⁷ ESSELINK, H., HERNANDEZ, L. (2017). *The use of cash by households in the euro area*. ECB Occasional Paper Series.

³⁸ DELL'OSTE, PARENTE, *Italiani innamorati del contante, tutti rischi dei pagamenti cash*, 25/6/2018.

Dal rapporto 2018 «Cashless revolution: a che punto siamo e cosa resta da fare per l'Italia» della *Community Cashless Society* promossa dalla *The European House Ambrosetti* emerge che, nel confronto internazionale, l'Italia continua a detenere un **posizionamento negativo in termini di incidenza del contante sul sistema economico**.

Infatti, il nostro Paese, su 85 economie prese in considerazione, è **il trentesimo peggiore al mondo** secondo il *Cash Intensity Index* (pari al rapporto tra il valore del contante in circolazione e PIL): al 2016, **11,3%** rispetto al 10,1% dell'Eurozona e all'1,5% della Svezia, *best performer* europeo. Tale valore è ulteriormente aumentato a 11,6% nel 2017. Ci precedono, in questa classifica solo pochi paesi europei: Ungheria (19%), Bulgaria (14,7%), Portogallo (14,5%) Slovacchia (13,7%) Polonia (13%), Slovenia (12,4%).

Anche grazie alla rapida diffusione della tecnologia *contactless* e del canale mobile, le **transazioni pro-capite con carta di pagamento** sono salite da 27 nel 2012 a **43 nel 2016**, sebbene questo livello sia ancora lontano dalla **media europea di 117**.

Il divario rispetto agli altri Paesi europei è confermato dall'aggiornamento del **Cashless Society Index 2018** (CSI 2018), strumento di monitoraggio elaborato dall'Osservatorio della *Community*, che fotografa il posizionamento dei Paesi europei nello sviluppo della *cashless society* sulla base di 16 *Key Performance Indicator* concepiti per misurare due macro-aree: lo stato dei pagamenti elettronici e lo stato di sviluppo dell'ecosistema abilitante alla transazione *cashless* (fattori abilitanti). Nello specifico, nel 2018 l'Italia rimane stabile in sestultima posizione in Europa (**23^{ma} su 28 Paesi**): il punteggio di 3,5 è superiore solo a quello ottenuto da Ungheria, Croazia, Grecia, Romania e Bulgaria. Ai vertici si confermano, invece, i Paesi del Nord Europa: la Danimarca al primo posto con un punteggio di 8,3 (stabile rispetto alle precedenti edizioni 2016 e 2017), seguita da Svezia (7,6) e Finlandia (7,4).

— 3. Le ragioni della elevata propensione al contante in Italia.

Rivestono un ruolo importante **fattori di domanda**, tra cui quelli **macroeconomico** della **crescita del PIL**, dell'**espansione dei consumi** e della **riduzione dei tassi**.

A livello **microeconomico**, l'indagine sui bilanci delle famiglie svolta dalla Banca d'Italia³⁹ autorizza a porre in relazione la preferenza per il contante con le **caratteristiche socio-economiche** delle famiglie.

Come ricorda ancora la relazione del **Dipartimento Circolazione Monetaria e Bilancio** della Banca d'Italia, per il totale delle famiglie italiane, tra il 1993 e il 2014, la **spesa media mensile** in contanti è risultata sostanzialmente stabile, oscillando intorno ai **900 euro**, mentre è **diminuita leggermente in rapporto alla spesa complessiva mensile**.

Nel periodo 1993—2014 la percentuale dei **possessori di carte** è **cresciuta da circa il 35% a poco meno dell'80%**; la spesa media in contanti si è mantenuta tra 800 e 900 euro e l'incidenza della spesa in contanti su quella complessiva a livello nazionale è passata da quasi il 55% a poco più del 40%. Su quest'ultimo valore incide in maniera determinante la persistente elevata percentuale che connota la spesa in contanti delle famiglie residenti al Sud (mantenutasi attorno al 55%) a fronte di un decremento deciso della quota in contanti sulla spesa complessiva registrata dalle famiglie residenti al Centro (circa il 40%) ed al Nord (circa 35%)

In generale, la **propensione** all'utilizzo del contante risulta più elevata per **le famiglie a basso reddito**, per la popolazione di **età più avanzata** e con **livelli minori di istruzione** e per i residenti nel Sud.

Anche secondo lo studio del Forum Ambrosetti l'avanzamento degli strumenti alternativi al contante sconta un **forte divario tra le Regioni del Nord e del Sud del Paese**.

³⁹ Dalla relazione della Banca d'Italia: «Per l'Italia l'Indagine sui bilanci delle famiglie, utilizzando i dati relativi al 1995, 1998 e 2000 aveva permesso di valutare l'incidenza del circolante detenuto dalle famiglie per scopi transattivi (tra il 20 e il 25 per cento) rispetto al totale della circolazione monetaria in Italia. Negli anni più recenti l'unico dato che l'Indagine consente di rilevare riguarda l'ammontare speso in contante per i consumi familiari (intorno al 50 per cento nel 2014)».

Per offrire un quadro completo sullo stato della *cashless society* in Italia, l'Osservatorio ha elaborato un indice di sintesi – il **Regional Cashless Index** (RCI) – metodologicamente comparabile al CSI internazionale e che consente di orientare le *policy* e promuovere misure specifiche di intervento su base regionale. La classifica finale del *Regional Cashless Index* evidenzia il **primato della Lombardia** (con un punteggio pari a 7,02), seguita da Valle d'Aosta (6,96) e Veneto (6,54). In coda alla classifica si posizionano quasi tutte le Regioni del Mezzogiorno, fatta eccezione per la Sardegna. In particolare, è la Calabria a chiudere la classifica, con un punteggio di 3,90, preceduta da Puglia (4,08) e Molise (4,27). La fotografia complessiva mostra quindi un netto **divario tra Nord e Sud del Paese** nello stato di avanzamento della *cashless society*.

Non sussiste, invece, una generalizzata **carezza delle infrastrutture** di accettazione delle carte di pagamento, la cui diffusione è in linea con la media europea⁴⁰, o una carezza di soluzioni di pagamento alternative. In più, nel biennio 2015–2016 le commissioni di incasso all'esercente con carta POS si sono ridotte del 20%⁴¹.

⁴⁰ A fine 2015 in Italia erano in funzione circa 1,98 milioni di POS valore superiore a quelli osservati nei principali paesi europei (Germania con 1,1 milioni, Francia con 1,5 milioni e Spagna con 1,4 milioni).

⁴¹ Relazione sulla gestione della Banca d'Italia 2016. Sono classificabili quattro voci di costo relative al POS: — costo di installazione (una tantum che copre almeno in parte il costo dell'hardware e include il costo di installazione a domicilio dei c.d. gestori terminali, tecnici che assegnano al POS una chiave unica, abbinano il lettore di carte al proprietario, configurano la rete ed effettuano la prima transazione di test); — canone mensile: è una somma fissa che l'esercente deve pagare periodicamente per il comodato d'uso del POS (copre gran parte del costo dell'hardware per gli istituti di credito); costo fisso per transazione: pochi centesimi (di solito non più di 10 centesimi) che alcuni istituti bancari fanno pagare per ciascuna transazione effettuata (il costo può diventare significativo soprattutto per transazioni di minimo importo: su una transazione da 10 €, 10 centesimi rappresentano l'1% del costo); — costo percentuale per transazione (commissione percentuale che l'esercente deve pagare sul valore della transazione; dipende da vari fattori, quali il circuito e la tipologia di carta, come carta business o consumer, carta di credito o debito).

PARTE II

LE AUTORITÀ E LE NORMATIVE DI GOVERNO DEL CONTANTE

CAPITOLO I

LE AUTORITÀ PUBBLICHE DI POLITICA ECONOMICO—MONETARIA

— 1. La visione neutrale dell'Eurosistema: costi e pregi del contante.

L'Eurosistema⁴² sostiene una politica neutrale rispetto ai diversi mezzi di pagamento. La linea di azione, infatti, è quella di lasciare ai consumatori la facoltà di scegliere lo strumento più conveniente secondo il parametri della relativa efficienza economica.

Come sintetizzato da una recente dichiarazione ufficiale di un componente del Comitato esecutivo, «la BCE continuerà a fornire banconote. Inoltre, faciliteremo l'ulteriore sviluppo di un mercato integrato, innovativo e competitivo per le soluzioni di pagamento al dettaglio nell'area dell'euro. Se, un giorno, i contanti verranno sostituiti con mezzi elettronici di pagamento, tale decisione dovrà riflettere la volontà degli individui, non la forza dei gruppi di pressione»⁴³.

Proprio in punto di efficienza economica, occorre considerare non solo i **costi privati** ma anche quelli **sociali** del contante.

Si tratta di costi tipici per la produzione e gestione (distribuzione, approvvigionamento e sostituzione) del contante, che gravano sull'intera collettività, senza che questa, per lo più, ne abbia esatta percezione.

Un'indagine svolta dall'Eurosistema nel 2012⁴⁴ poneva in rilievo alcuni approdi fondamentali:

— i **costi sociali complessivi** variamente connessi all'utilizzo dei diversi **mezzi di pagamento ammontavano a circa l'1% del PIL** (sia per l'Italia sia per l'Area);

— il **costo del contante ammontava allo 0,4% del PIL nell'Area e allo 0,52% per l'Italia**;

— rapportando i **costi sociali al numero di transazioni**, il **contante era lo strumento più economico**, ma anche **quello più oneroso considerando il valore delle transazioni**;

— nell'uso del **contante** prevalgono **costi variabili** mentre **per le carte di debito e di credito** prevalgono i **costi fissi** di emissione degli strumenti e di gestione delle infrastrutture; pertanto questi ultimi offrono maggiori possibilità di sfruttare ampie economie di scala.

Lo studio della Banca centrale europea sui costi sociali e privati dei diversi strumenti di pagamento ha registrato la partecipazione di 13 banche centrali nazionali del SEBC.

L'obiettivo generale dello studio era quello di migliorare la comprensione generale del costo dei diversi strumenti di pagamento secondo una prospettiva europea, con l'obiettivo di aiutare i responsabili politici, le banche e i dettaglianti nella promozione di servizi di pagamento efficienti. In particolare, lo studio ha considerato quali strumenti di pagamento al dettaglio i contanti, gli assegni, le carte di debito e di credito, gli addebiti diretti ed i bonifici.

I risultati mostrano che i **costi sociali degli strumenti di pagamento al dettaglio** a livello europeo sono **notevoli e ammontano a 45 miliardi di euro** in totale, vale a dire in media lo 0,96% del PIL considerando i 13 paesi che hanno partecipato alle rilevazioni. Proiettando i risultati sugli Stati membri dell'UE27, i costi sociali

⁴² L'Eurosistema comprende la BCE e le banche centrali nazionali dei paesi dell'area dell'euro.

⁴³ MERSH, Y. (2017), *Why Europe still needs cash*, Contribution for Project Syndicate.

⁴⁴ H. SCHMIEDEL, G. L. KOSTOVA, W. RUTTENBERG, *The Social and Private Costs of Retail Payment Instruments: A European Perspective*, ECB Occasional Paper No. 137, 12/9/2012.

degli strumenti di pagamento al dettaglio sono paragonabili a quelli dei paesi campione e vicini all'1% del PIL (€ 130 miliardi) indipendentemente dal metodo di stima utilizzato.

La metà dei costi sociali sono sostenuti da **banche e infrastrutture**, mentre i **rivenditori** incorrono nel 46% di tutti i costi. Tuttavia, i **dettaglianti** sostengono costi privati più elevati rispetto alle banche, poiché devono sostenere costi esterni più elevati da pagare ad altri partecipanti alla catena di pagamento. La quota dei costi sociali sostenuti dalle **banche centrali** e dalle **società di trasporto in contanti** rappresentano, rispettivamente, il 3% e l'1%.

A causa dell'uso relativamente elevato, il **costo del contante raggiunge quasi la metà dei costi sociali totali. In media, i pagamenti in contanti mostrano i costi unitari più bassi**, seguiti da vicino dai pagamenti con carte di debito. Tuttavia, in più di un terzo dei paesi campione, sono le transazioni con carte di debito ad avere costi unitari inferiori rispetto alle transazioni in contanti.

Alcuni dati suggerirebbero che i costi delle famiglie associati ai pagamenti al dettaglio ammontano a circa lo 0,2% del PIL.

Una coeva analisi della Banca d'Italia⁴⁵ offre il quadro della situazione italiana.

Si tratta di una indagine sui costi sociali dei servizi di pagamento nel nostro Paese condotta dalla Banca d'Italia nel 2010 nell'ambito della più ampia iniziativa promossa dalla Banca Centrale Europea e con la partecipazione, su base volontaria, di singole banche centrali nazionali. L'indagine riguarda i costi sociali degli strumenti di pagamento, ossia i costi che la collettività sopporta per le risorse utilizzate dai diversi operatori economici per il regolamento delle transazioni⁴⁶.

L'indagine esclude dal perimetro di rilevazione: — a) i costi di produzione e circolazione delle banconote a carico delle banche centrali. Ai fini del calcolo del costo sociale complessivo è stato assunto un importo dello 0,02 per cento del PIL, in linea con il dato medio rilevato in alcuni dei paesi partecipanti all'indagine europea 2; — b) i costi degli utenti/consumatori connessi a furti o ai tempi necessari per l'approvvigionamento di contante o per l'esecuzione del pagamento con i diversi strumenti (contante, assegni e carte di pagamento); ne deriva una parziale sottostima dei costi sociali complessivi in particolare del contante, da aver presente in quanto per le transazioni con esso regolate è diffusa una percezione di "costi nulli" da parte degli utilizzatori (soprattutto consumatori).

Dal medesimo rapporto emergono i **principali risultati** che possono così riassumersi:

«1. per l'Italia i **costi sociali complessivi** ammontano a circa **15 miliardi di euro**, pari a circa **l'1 per cento del PIL**, valore in linea con la media (ponderata) dei tredici paesi partecipanti all'indagine europea. Il 49 per cento di tali costi è sostenuto da banche e infrastrutture per l'offerta dei servizi di pagamento (54 per cento nella media europea), il 51 per cento è a carico delle imprese (46 per cento nella media europea). Costi per circa **8 miliardi di euro, pari allo 0,52 per cento del PIL** (valore superiore a quello, 0,40 per cento, rilevato nella media degli altri paesi europei), sono **riconducibili all'utilizzo del contante**.

2. I risultati in termini di costo sociale per operazione evidenziano un **minor costo associato al contante (0,33 euro)** rispetto a quello delle carte di debito (0,74 euro) e di credito (1,91 euro). **Se rapportato al valore medio dell'operazione, invece, il contante risulta lo strumento più costoso (2 per cento)**.

3. In Italia, il settore commerciale sostiene la maggior parte (55 per cento) dei costi sociali complessivi del contante e degli assegni. Sono elevate, anche con riferimento ad altri strumenti (es. bonifico tradizionale) che richiedono un forte impiego di risorse umane, le quote dei costi interni per la sicurezza fisica e per le attività di riconciliazione, impiego che un maggior ricorso a strumenti elettronici potrebbe ridurre significativamente migliorando l'efficienza complessiva del sistema.

4. Nell'uso del contante prevalgono i costi variabili (64 per cento), connessi con le esigenze di movimentazione e di sicurezza. Per le carte di debito e di credito è invece prevalente la quota dei costi fissi di emissione degli strumenti e di gestione delle infrastrutture. La differente composizione dei costi fra contante e carte di pagamento costituisce un elemento essenziale per la definizione di politiche volte a modificare i comportamenti

⁴⁵ G. ARDIZZI E P. GIUCCA, *Il costo sociale degli strumenti di pagamento in Italia, I risultati delle indagini su imprese, banche, fornitori di servizi di pagamento*, Banca d'Italia, novembre 2012.

⁴⁶ L'indagine si è concentrata sui costi sostenuti nell'offerta/utilizzo dei servizi di pagamento da parte dei soggetti che partecipano alla catena del valore: banche, Poste spa, esercenti commerciali, imprese di pubblica utilità. Il costo sociale è costruito come somma dei costi sostenuti dai singoli operatori (i c.d. costi privati) ricompresi nel perimetro dell'indagine al netto dei flussi intermedi fra gli operatori (es. le commissioni pagate dagli esercenti alle banche). I dati sono raccolti e illustrati distintamente per i diversi strumenti di pagamento: contante, assegni, carte di debito e di credito, bonifici, addebiti diretti. L'indagine analizza il costo sociale complessivo e consente un'analisi di dettaglio dei "costi privati" con riferimento all'offerta, da parte dei prestatori dei servizi di pagamento (PSP – *Payment service providers* – banche, Poste spa ed emittenti carte 1 nella nostra indagine), e all'accettazione presso le imprese utilizzatrici.

di spesa a favore degli strumenti elettronici, che potenzialmente hanno caratteristiche di maggiore efficienza in connessione con la possibilità di sfruttare economie di scala.

5. Con riferimento ai **costi privati** sostenuti dall'esercente/impresa, il costo della singola transazione farebbe apparire il **contante come lo strumento di pagamento più economico**; tuttavia, il confronto in percentuale del valore delle transazioni (e dunque in rapporto al fatturato dell'impresa) ne rivela un **livello elevato (1,07 per cento), secondo solo alle carte di credito (1,73 per cento) e doppio di quello delle carte di debito (0,54 per cento)**, che del contante sono il più immediato sostituto. Per pagamenti d'importo più rilevante (assegni, bonifici e addebiti diretti) l'assegno risulta più costoso (1,9 euro per operazione) dell'addebito diretto incassato (circa 1 euro) e del bonifico ricevuto (0,8 euro), in relazione ai maggiori oneri gestionali e di sicurezza.

6. L'analisi della redditività di offerta dei diversi strumenti di pagamento non rientra nel campo dell'indagine. Tuttavia, **riguardo ai costi sostenuti dalle banche per la gestione del contante appare esigua la quota recuperata attraverso commissioni esplicite addebitate alla clientela. Se ne desume che tali costi vengono largamente finanziati con commissioni applicate su altri servizi, tra i quali anche quelli di pagamento con strumenti elettronici.** Si configura così una politica di prezzo che non impartisce agli utenti i segnali che sarebbero necessari per l'adozione di scelte razionali sugli strumenti da utilizzare».

L'ABI ha stimato che imprese e banche sostengono una spesa annuale di circa 10 miliardi di euro per la gestione del contante⁴⁷.

Il contante ha dunque un elevato **costo "sociale" non percepito dagli utilizzatori; può però risultare vantaggioso per transazioni retail di importo basso.** Lo sviluppo e l'innovazione negli strumenti alternativi, grazie anche alle economie di scala, dovrebbero comportare una progressiva riduzione della soglia al di sotto della quale il contante risulta vantaggioso.

Tra i **vantaggi**, in punto di efficienza economica, del contante sono annoverabili i seguenti profili:

— costituisce tuttora lo strumento **più vantaggioso in transazioni di importo basso** e gode, nelle transazioni *face-to-face*, di una **accettabilità universale**, diversamente dai mezzi alternativi (che presuppongono la detenzione di conti bancari o l'installazione di appositi terminali o il possesso di *smartphone* e l'adesione a servizi offerti da specifici intermediari); in tal senso, il contante è lo strumento che garantisce l'inclusione finanziaria anche delle fasce della popolazione non bancarizzate o esposte al *digital divide* o che comunque nutrono minor fiducia nell'affidabilità dei nuovi strumenti;

— fissa uno **standard di servizio (semplicità di utilizzo, immediata payment finality, assenza di costi di utilizzo)** che molteplici schemi alternativi (ad esempio, *instant payments*) mirano a emulare, contribuendo in tal modo ad accrescere il livello di competizione nel mercato dei servizi di pagamento a vantaggio dell'utenza;

— può rappresentare un **"strumento di ultima istanza"** per rispondere ai rischi operativi cui sono esposti i mezzi basati sull'utilizzo della telematica e i nuovi strumenti digitali;

— **non espone il detentore a rischi di credito**, circostanza che spiega la tendenza degli operatori economici a d avvalersene in fasi di incertezza, anche se maggiori sono i rischi in caso di furto o smarrimento.

Tra gli obiettivi dell'Eurosistema è prioritario quindi l'impegno a garantire alla collettività, sia in condizioni normali sia in momenti di crisi, la quantità richiesta di banconote, prodotte e distribuite attraverso processi operativi efficienti e affidabili, con costi che debbono tendere ad allinearsi a quelli di mercato.

⁴⁷ Nel comunicato stampa del 27.11.2008 l'ABI ha sottolineato la significativa incidenza dei costi per la sicurezza sostenuti dagli intermediari creditizi italiani, dovuti anche al numero considerevole di rapine bancarie subite, di cui l'Italia ha il primato europeo. Per un'analisi del tema cfr. G.CASTALDI, *Limitazioni all'uso del contante: una normativa da riconsiderare*, in *Giurimetrica Rivista di Diritto, Banca e Finanza*, Anno 1 numero 2, Luglio/dicembre 2015.

Le banconote in euro devono connotarsi per elevata qualità e sicurezza, incorporando caratteristiche tecnologiche sempre più sofisticate.

L'obiettivo della qualità e della sicurezza viene anche perseguito attraverso un articolato quadro di controlli sui processi delle banche, delle società specializzate nel trattamento del contante e attraverso indagini periodiche sulla qualità dei biglietti in circolazione nei vari paesi. La lotta alle contraffazioni viene portata avanti con campagne di formazione e informazione verso pubblico, operatori professionali e sistemi avanzati di monitoraggio informatico, in collaborazione con le altre istituzioni competenti a livello nazionale e sopranazionale.

Rientra tra gli obiettivi dell'Eurosistema anche quello di **contrastare gli utilizzi illeciti del contante, per finalità di riciclaggio**. In tale prospettiva si inserisce la **decisione di sospendere l'emissione del taglio da 500 euro intorno alla fine del 2018**⁴⁸.

WWW.OSSERVATORIO-OCI.ORG

⁴⁸ Come risulta dal comunicato stampa del 4 maggio 2016 (consultabile all'indirizzo <https://www.bancaditalia.it/media/bce-comunicati/documenti/2016/pr160504-it.pdf>) il Consiglio direttivo della Banca centrale europea ha deciso di interrompere la produzione e l'emissione della banconota da 500 euro e che la serie "Europa" delle banconote in euro non la comprenderà più. La decisione tiene conto, espressamente, «dei timori riguardo alla possibilità che tale banconota possa agevolare lo svolgimento di attività illecite». La banconota da € 500 continua ad avere corso legale e preserverà sempre il suo valore. In considerazione del ruolo dell'euro sulla scena internazionale e dell'ampia fiducia di cui godono le banconote in euro, il biglietto da € 500 continuerà ad avere corso legale e potrà quindi essere ancora utilizzato come mezzo di pagamento e riserva di valore.

CAPITOLO II

LE AUTORITÀ PUBBLICHE ANTIRICICLAGGIO E ANTIEVASIONE

1. Indici normativi sovranazionali dei rischi associati al contante: Gafi, Parlamento europeo, Consiglio Ue e Commissione Europea.

Le autorità preposte al contrasto del riciclaggio non mancano di manifestare una decisa **diffidenza** verso la propensione all'impiego del contante. E la stessa tendenza appare riconoscibile nell'evoluzione della normativa di settore.

I **rischi legali** usualmente associati all'utilizzo del contante scaturiscono dalle caratteristiche di **anonimato e segretezza**, funzionali a **non tracciabili** trasferimenti di ricchezza e occulte costituzioni di riserve di valore. Ed è questa obiettiva efficienza nel favorire il mantenimento ed il trasferimento occulto di ricchezza, in estrema sintesi, a spiegare l'attenzione e la diffidenza rivolta verso lo strumento dalle autorità antiriciclaggio, sulla scia delle legislazioni sul contrasto del riciclaggio e dell'evasione. Tra i fattori che possono influenzare la domanda di contante a livello sia interno sia internazionale, alcuni studi di fonte ufficiale⁴⁹ prendono in considerazione l'influenza di dinamiche legate all'economia sommersa e illegale. Gli studiosi Rogoff e van Hove/Vuchelen hanno segnalato la relazione tra la struttura del taglio delle banconote in euro e la domanda di valuta dell'economia sommersa, sostenendo che i due tagli apicali (da 200 euro e da 500 euro) faciliterebbero l'evasione fiscale e le attività illecite nella zona euro.

La circostanza che il contante sia considerato il **veicolo privilegiato del riciclaggio** trova molteplici **riscontri normativi**, con particolare riferimento alle operazioni di **importo elevato** o in relazione alle **banconote di taglio apicale**.

Tra gli *standards* del GAFI⁵⁰, la **raccomandazione n. 32** sensibilizza verso l'impiego di misure atte ad individuare il **trasporto fisico transfrontaliero di valuta e strumenti di pagamento al portatore**, ivi incluso un **sistema di dichiarazione e/o notifica**⁵¹.

Già nel febbraio 2010 il GAFI aveva aggiornato il documento sulle "*International Best Practices*" relative alla **IX Raccomandazione Speciale sul trasporto di contante**. Nel documento si prospettava la possibilità di marcare elettronicamente le banconote di grosso taglio e si ribadiva che gli Stati non dovrebbero emettere le

⁴⁹ B. FISCHER, P. KÖHLER AND F. SEITZ, *The demand for euro area currencies: past, present and future*, in Working Paper no.330/aprile 2004 della BCE. Lo studio svolge una analisi della valuta in circolazione nell'area dell'euro dagli anni '80. Uno dei risultati dell'indagine pone in rilievo una stretta relazione tra le banconote di piccolo valore e l'esigenza transazionale interna, a fronte di un legame diretto tra la domanda di banconote di grosso valore rispetto al tasso di interesse a breve termine, al tasso di cambio dell'euro ed alla variabilità dell'inflazione. Le banconote di taglio apicale, infatti, sembrano essere utilizzate in misura rilevante come riserva di valore, a livello nazionale ed estero. Nel complesso, lo studio esclude che sia in corso un sostanziale declino della domanda di valuta nell'area dell'euro.

⁵⁰ FATF, *The FATF Recommendations, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, versione febbraio 2012, consultabili all'indirizzo <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>.

⁵¹ I Paesi devono garantire che le autorità competenti abbiano l'autorità di bloccare o di trattenere la valuta o gli strumenti di pagamento al portatore che si sospetti siano connessi al finanziamento del terrorismo, al riciclaggio di denaro o a reati-presupposto, o che siano oggetto di falsa dichiarazione o notifica. I Paesi devono garantire che siano applicabili sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per soggetti che abbiano rilasciato false dichiarazioni o notifiche. Nei casi in cui la valuta o gli strumenti di pagamento al portatore siano connessi al finanziamento del terrorismo, al riciclaggio di denaro o a reati-presupposto, i Paesi devono adottare misure, anche di natura legislativa, in linea con la Raccomandazione 4, che autorizzino la confisca della valuta o degli strumenti in questione. Già la raccomandazione speciale IX del GAFI del 22 ottobre 2004 esortava i governi ad attuare provvedimenti per l'individuazione dei movimenti materiali di denaro contante, compreso un sistema di dichiarazione o altro obbligo di divulgazione.

banconote di taglio elevato per limitare gli strumenti a disposizione dei corrieri e accrescere la possibilità di intercettare alla frontiera importi di contanti di valore elevato, trasportati con carichi di banconote di taglio minore e, quindi, di volume e peso maggiori.

Il Regolamento (CE) n. 1889/2005 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 «relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa», muove proprio dalla consapevolezza (considerando n. 2) che l'introduzione di un meccanismo comunitario volto a prevenire il riciclaggio di capitali, controllando le operazioni effettuate attraverso enti creditizi e finanziari e taluni tipi di professioni, possa ingenerare il **rischio di un aumento dei movimenti di denaro contante a fini illeciti**, rendendo necessario integrare il primo con un **sistema di sorveglianza sul denaro contante** che entra nella Comunità o ne esce. D'altro canto, considerato lo scopo di prevenzione ed il carattere deterrente dell'obbligo di dichiarazione al momento dell'entrata nella Comunità o dell'uscita dalla stessa, per concentrare l'azione delle autorità «sui movimenti significativi di denaro contante» (considerando n. 6), tale obbligo viene applicato unicamente ai movimenti di importo pari o superiore a 10.000 euro.

Il Considerando n. 18 della **Direttiva 2005/60/CE del 26.10.2005** (relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo), ribadisce che il «ricorso ad operazioni in **contanti di importo elevato si è ripetutamente dimostrato estremamente suscettibile ad essere utilizzato a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo**».

La **Quarta Direttiva antiriciclaggio**⁵², al sesto Considerando, ricorda come «**i pagamenti in contanti di importo elevato si espongono sensibilmente al pericolo del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Al fine di aumentare la vigilanza e mitigare i rischi associati a tali pagamenti in contanti, è opportuno che i soggetti che commerciano beni rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando effettuano o accettano pagamenti in contanti di importo pari o superiore a 10 000 EUR. Gli Stati membri dovrebbero poter adottare soglie più basse, limitazioni supplementari di ordine generale all'uso del contante e ulteriori disposizioni più rigorose.**»

Di rilievo, inoltre, la Relazione della **Commissione** al Parlamento Europeo e al Consiglio sulla **valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo** che incidono sul mercato interno e sono connessi ad attività transfrontaliere, resa pubblica il 26.6.2017⁵³.

Si tratta della prima relazione realizzata, in base all'art. 6 della direttiva (UE) 2015/849 per analizzare, con riferimento all'UE, i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e proporre un approccio globale per affrontarli.

La relazione esamina i rischi principali per il mercato interno in una vasta gamma di settori e le vulnerabilità orizzontali che possono incidere su tali settori, descrivendo le misure di attenuazione che dovrebbero essere perseguite a livello di Unione e nazionale per affrontare i rischi e fornendo una serie di raccomandazioni rivolte ai diversi attori coinvolti nella lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

Venendo ai risultati dell'analisi che interessano ai fini in esame, la Commissione ha individuato 40 prodotti o servizi considerati potenzialmente vulnerabili ai rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno⁵⁴.

⁵² **Direttiva (Ue) 2015/849 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015** relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, in GUUE del 5.6.2015

⁵³ Reperibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0340>.

⁵⁴ Dal 1991 il settore finanziario rientra nel quadro AML/CFT dell'UE e sembra disporre di una buona consapevolezza dei rischi ai quali è soggetto. Onde il livello dei rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo per il settore finanziario è moderatamente significativo, in virtù delle misure di attenuazione già in vigore. Tuttavia, il rischio di riciclaggio rimane significativo per alcuni segmenti del settore finanziario, come ad esempio il *private banking* (servizi bancari forniti a clienti privati) e le attività di investimento degli investitori istituzionali (soprattutto se realizzate tramite intermediari). Ciò è dovuto all'esposizione complessivamente più elevata ai rischi

Sono considerati esposti in maniera significativa a rischi di riciclaggio i servizi di **affitto di cassette di sicurezza**, a causa delle limitazioni nelle capacità di controllo da parte dei soggetti obbligati e all'esistenza di strutture di deposito non regolamentate (zone franche); la **moneta elettronica o i servizi di trasferimento di valori/denaro** (ossia **rimesse di denaro**), per i quali il rischio è notevolmente significativo: il primo settore in considerazione delle caratteristiche di anonimato corrispondenti ai sensi della terza direttiva antiriciclaggio e il secondo in virtù delle capacità di controllo disomogenee tra i soggetti obbligati. Per quanto concerne gli uffici dei cambiavalute e le rimesse di denaro, l'applicazione delle norme AML/CFT a operazioni occasionali soltanto per importi superiori a 15 000 EUR sembra problematica, dato che i criminali possono effettuare trasferimenti di minore entità nel corso del tempo. Ciò risulta essere particolarmente problematico in assenza di una definizione comune delle operazioni che sono collegate tra loro o presentano un effettivo elemento di durata.

La relazione dedica **specifica considerazione per il contante** (e attivi assimilabili ai contanti) segnalando che *«la valutazione sovranazionale del rischio ha dimostrato che il denaro contante rimane il mezzo al quale si ricorre con maggiore frequenza per fini di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, in quanto consente ai criminali di celare la loro identità. Ecco perché è presente in quasi tutte le indagini in materia di AML/CFT. Nel quadro della terza direttiva antiriciclaggio, le operazioni in contanti non sono state adeguatamente sottoposte a controllo nel mercato interno a causa della mancanza di requisiti chiari in termini di regolamentazione e controlli. Alcuni Stati membri hanno introdotto segnalazioni per le operazioni in contanti oppure limiti sui pagamenti in contanti. Tuttavia, in assenza di requisiti comuni per tutti gli Stati membri, i criminali possono sfruttare facilmente le differenze tra le legislazioni. Analogamente, il quadro UE per i controlli sui corrieri di denaro contante alle frontiere esterne dell'UE non garantisce adeguati livelli di attenuazione, in particolare perché non tratta prodotti assimilabili al denaro contante come ad esempio beni altamente liquidi, tra i quali si possono annoverare l'oro, i diamanti o le carte prepagate anonime ad elevata disponibilità. Inoltre, i rischi posti dai commercianti di oggetti di valore elevato che accettano pagamenti in contanti per importi superiori a 15 000 EUR sono considerati significativi a causa dell'esposizione a rischi intrinseci, nonché dello scarso livello di controlli. Il fatto che tali operatori commerciali siano soggetti alle norme AML/CFT soltanto nella misura in cui essi accettano pagamenti in contanti di valore elevato sembra portare all'inefficacia nell'applicazione di tali norme. La sfida risulta essere persino più importante per quanto riguarda le attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante, le quali non sono soggette alle norme AML/CFT a meno che non rientrino nella suddetta categoria dei commercianti di oggetti di valore elevato. Tuttavia, tali attività possono fungere da mezzo estremamente comodo per il riciclaggio di proventi in denaro contante derivanti da attività criminose»⁵⁵.*

Tra le vulnerabilità orizzontali viene segnalato l'**anonimato nelle operazioni finanziarie assicurato dal denaro contante**. Osserva, in proposito, la relazione della Commissione: *«Le organizzazioni criminali o i gruppi terroristici cercano di evitare di lasciare qualsiasi flusso di informazioni e tentano di non essere individuati mentre commettono attività illegali. In considerazione della loro natura intrinseca, le operazioni in contanti consentono di mantenere l'anonimato assoluto. Questo aspetto li rende dei metodi di pagamento/trasferimento di grande attrattività per gli autori di reati. I settori esposti a un*

connessi a prodotti e clienti, nonché alle pressioni della concorrenza nel settore e alla comprensione limitata da parte delle autorità di vigilanza dei rischi operativi in materia di AML/CFT cui le stesse sono soggette.

⁵⁵ La valutazione sottolinea altresì il fatto che anche i beni che offrono strumenti simili ai contanti (oro, diamanti) oppure i beni che denotano un determinato stile di vita e presentano un elevato valore, oltre ad essere facilmente commercializzabili (ad esempio opere d'arte, automobili, gioielli, orologi) sono soggetti a un rischio elevato, a causa degli scarsi controlli. Sono state espresse preoccupazioni specifiche riguardo al saccheggio e al traffico di antichità e di altri manufatti: i manufatti saccheggianti possono servire come fonte per il finanziamento del terrorismo, oppure, in alternativa, i manufatti possono essere interessanti come collocamento per il riciclaggio di denaro.

livello elevato di operazioni in contanti sono considerati particolarmente a rischio. Ciò è particolarmente vero per le attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante, gli operatori che commerciano beni e servizi accettando pagamenti in contanti e gli operatori economici che accettano pagamenti in tagli grandi, come ad esempio tramite banconote da 500 EUR e 200 EUR»⁵⁶.

— **2. Indici normativi dei rischi nazionali associati al contante: il riciclaggio e l'evasione fiscale.**

— **2.1. Il sistema di sorveglianza sui movimenti transfrontalieri di denaro contante in uscita ed in entrata dalla Comunità e tra l'Italia e gli altri Paesi comunitari: le autorità doganali.**

Il **Regolamento (CE) n. 1889/2005 del 26.10.2005** ha definito un complesso di norme fondamentali per la difesa della sicurezza e degli interessi finanziari degli Stati membri e della Comunità rispetto alla minaccia economica dell'introduzione dei proventi di attività illecite nel sistema finanziario e del loro investimento previo riciclaggio, *«pregiudizievole a uno sviluppo economico sano e sostenibile»*.

A tal fine, per il **denaro contante**⁵⁷, di importo pari o superiore a 10.000 euro, **trasportato da ogni persona fisica** che entra nella Comunità o ne esce, è fissato il principio della **dichiarazione obbligatoria**⁵⁸ (art. 3 del Regolamento), in modo e da consentire alle **autorità doganali** di raccogliere informazioni su siffatti movimenti di denaro contante e, se del caso, di trasmetterle ad altre autorità (articoli 4, 5, 6 e 7 del Regolamento). L'obbligo dichiarativo viene posto a carico della persona fisica, anche non proprietaria, che trasporta il denaro contante, sottolineando la necessità che le autorità competenti dispongano dei poteri necessari per un'efficace attuazione dei controlli sui movimenti di denaro contante e di

⁵⁶ Anche i prodotti finanziari che offrono caratteristiche simili di anonimato in determinate circostanze (come i prodotti anonimi di moneta elettronica, le valute virtuali o le piattaforme di crowdfunding) sono vulnerabili al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. I loro livelli di rischio differiscono rispetto alle operazioni in contanti poiché richiedono una pianificazione più sofisticata, coprono volumi minori di operazioni e possono essere soggetti a un certo livello di controllo. Tuttavia, le loro caratteristiche di anonimato determinano una limitazione intrinseca alle possibilità di identificazione e controllo. La stessa analisi si applica ad altri tipi di beni come l'oro e i diamanti che sono facilmente negoziabili o che possono essere conservati in maniera sicura. Si tratta di beni facili da trasferire e che consentono al contempo di mantenere l'anonimato

⁵⁷ Ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del Regolamento CE 1889/2005 l'espressione «denaro contante» richiama i seguenti contenuti: «a) *strumenti negoziabili al portatore, compresi gli strumenti monetari emessi al portatore quali travellers cheque, strumenti negoziabili (compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento) emessi al portatore, girati senza restrizioni, a favore di un beneficiario fittizio o emessi altrimenti in forma tale che il relativo titolo passi alla consegna, e strumenti incompleti (compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento) firmati ma privi del nome del beneficiario;* b) *denaro contante (banconote e monete in circolazione come mezzo di scambio)»*.

⁵⁸ Nelle cause riunite *Bordessa* e altri (Sentenza 23 gennaio 1995, cause riunite C-358/93 e C-416/93, Racc. pag. I-361), relative a ad esportazione di capitali tra Stati membri, la Corte di Giustizia ha dichiarato che gli artt. 1 e 4 della direttiva del Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato, *«ostano a che l'esportazione di monete, biglietti di banca ovvero assegni al portatore sia subordinata ad un'autorizzazione previa»*, ma non *«a che tale operazione sia subordinata a una dichiarazione previa»*. Il giudice eurounitario ricorda la compatibilità della libera circolazione dei capitali con i provvedimenti atti ad impedire, attraverso l'efficacia dei controlli, talune infrazioni, individuate, espressamente, in quelle connesse ad attività illecite come *«l'evasione fiscale, il riciclaggio del denaro, il traffico degli stupefacenti e il terrorismo»*. Sempre secondo la Corte di Giustizia (Sentenza 14.12.1995 — cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94 *Sanz de Lera* ed altri), diversamente dall'autorizzazione previa, un sistema di *dichiarazione previa* non sospende l'operazione, consentendo alle autorità nazionali di compiere un controllo effettivo, a fini di tutela dell'ordine pubblico, per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali.

infliggere sanzioni (efficaci, proporzionate e dissuasive) in caso d'inadempimento dell'obbligo della dichiarazione (art. 9 del regolamento).

Un successivo **decreto ministeriale**⁵⁹ ha fissato anche per i trasferimenti intracomunitari (a decorrere dal 25.6.2007) l'importo di euro 10.000, già previsto dal citato Regolamento CE 1889/2005 per i trasferimenti extracomunitari .

Per armonizzare il quadro normativo nazionale al Regolamento CE 1889/2005 il Governo⁶⁰ è stato delegato ad adottare decreti legislativi recanti norme integrative, correttive e modificative nonché abrogative del DPR 148/88 e del d.l. 167/90 e in genere di tutte le norme relative alla materia valutaria.

L'emanazione del **decreto legislativo n. 195/2008** (*«Modifiche ed integrazioni alla normativa in materia valutaria in attuazione del regolamento (CE) n. 1889/2005»*) ha segnato un momento fondamentale nel percorso di "emancipazione" della disciplina sulla *«sorveglianza sui movimenti transfrontalieri di denaro contante»*, quale componente del più ampio **sistema preventivo antiriciclaggio**. Con il d.lgs. n. 195/2008, infatti, è stato ribadito l'**obbligo della dichiarazione** per i movimenti di denaro contante⁶¹ in entrata nella Comunità europea o in uscita da essa (già introdotto dalla disciplina del 1997), esteso ai movimenti di denaro contante tra l'Italia e gli altri Paesi comunitari. La destinataria della dichiarazione completa ed esatta ex art. 3 d.lgs. n. 195/2008, presentata da chi entra nel territorio nazionale o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 euro è ora l'**Agenzia delle dogane**.

Ai sensi del vigente art. 9 d.lgs. n. 195/2008, la violazione delle disposizioni di cui all'articolo 3 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria, con un minimo di 300 euro: a) dal 10 al 30 per cento dell'importo trasferito o che si tenta di trasferire in eccedenza rispetto alla soglia di cui all'articolo 3, se tale valore non è superiore a 10.000 euro; b) dal 30 per cento al 50 per cento dell'importo trasferito o che si tenta di trasferire in eccedenza rispetto alla soglia di cui all'articolo 3 se tale valore è superiore a 10.000 euro. Nel caso in cui la violazione consista nell'aver fornito informazioni inesatte o incomplete e la differenza tra l'importo trasferito e l'importo dichiarato non sia superiore a 30.000 euro, il minimo edittale della sanzione di cui alle lettere a) e b) del comma 1, è pari al 3 per cento dell'importo trasferito o che si tenta di trasferire in eccedenza rispetto alla soglia di cui all'articolo 3.

All'entrata in vigore della riforma (1.1.2009, in base all'articolo 16, co.2 del d.lgs. n. 195/2008) residuava l'articolo 5, co. 8 *bis* d.l. 167/1990, che sanzionava penalmente alcuni profili di mendacità della dichiarazione di trasporto al seguito di contante introdotta dal d.lgs. n. 125/1997. La Legge europea n. 97/2013 ha innovato anche sul fronte delle **sanzioni** riscrivendo l'articolo 5 (la norma sulle sanzioni) del d.l. 167/1990: così non sono state solo rimodulate le sanzioni per l'omessa compilazione del quadro RW, ma è stata realizzata anche la **silenziosa abrogazione dei reati previsti dai commi 8 e 8 bis dell'articolo 5 previgente** (i cui contenuti non sono riproposti più nel nuovo testo, né attraverso il richiamo alla dichiarazione di trasporto al seguito). In tal modo è stata portata a compimento la lunga opera di completa depenalizzazione nella materia⁶².

⁵⁹ D.M. 15.6.2007.

⁶⁰ Art. 15 della legge 34/2008.

⁶¹ Rientrano nella nozione di «**contante**», ai sensi dell'articolo 1 lettera c) del d.lgs. n. 195/2008: «1) le banconote e le monete metalliche aventi corso legale; 2) gli strumenti negoziabili al portatore, compresi gli strumenti monetari emessi al portatore quali traveller's cheque; gli strumenti negoziabili, compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento, emessi al portatore, girati senza restrizioni, a favore di un beneficiario fittizio o emessi altrimenti in forma tale che il relativo titolo passi alla consegna; gli strumenti incompleti, compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento, firmati ma privi del nome del beneficiario». Ai sensi dell'articolo 3, comma 5 del d.lgs. cit. «Le disposizioni del presente decreto **non si applicano** ai trasferimenti di vaglia postali o cambiari, ovvero di assegni postali, bancari o circolari, tratti su o emessi da banche o Poste italiane s.p.a. che rechino l'indicazione del nome del beneficiario e la clausola di non trasferibilità. E' fatta salva l'applicazione dell'articolo 49 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e successive modificazioni».

⁶² In particolare, non consuma più il reato ex art. 5, comma 8, cit. chi «fornisce agli intermediari di cui all'articolo 1 false indicazioni sul soggetto realmente interessato al trasferimento da o verso l'estero di denaro, titoli o valori mobiliari ovvero dichiara falsamente di non essere residente in Italia, in modo da non consentire l'adempimento degli obblighi previsti nello stesso articolo 1». Né realizza più il delitto ex art. 5, co. 8 *bis* cit. colui che, nel rendere la dichiarazione di trasporto al seguito di contante oltre la soglia di 10.000 euro, «omette di indicare le generalità del soggetto per conto del quale effettua il trasferimento da o verso l'estero di denaro, titoli o valori mobiliari, ovvero le indica false»⁶². Rimane aperta, evidentemente, la possibilità di integrazione di altro reato, in presenza degli altri elementi costitutivi, come quello previsto dall'art. 55/3 d.lgs. n. 231/2007 ovvero i reati di riciclaggio (art. 648 *bis*, 648 *ter* e 12 *quinqies* d.l. 306/1992).

Il denaro contante trasferito o che si tenta di trasferire, di importo pari o superiore a 10.000 euro, è **sequestrabile** (dall'Agenzia delle dogane o dalla Guardia di finanza, con priorità per banconote e monete aventi corso legale e, nei casi di mancanza o incapienza, per strumenti negoziabili al portatore di facile e pronto realizzo). Il **decreto legge n. 16/2012**, convertito con modificazioni nella legge n. 44/2012, ha apportato alcune modifiche al decreto legislativo 19 novembre 2008, n. 195. Tra l'altro, è stata estesa la base materiale del sequestro (art. 6 d.lgs. n. 195/2008) per le violazioni riscontrate (entro il limite del 50 per cento dell'importo eccedente salvo che esso non superi i 10.000 euro, situazione che autorizza il sequestro della più limitata porzione del 30%) e previste ipotesi di estinzione dell'illecito con pagamento in misura ridotta, anche in tal caso con aliquote variabili in base al diverso importo dell'eccedenza (cfr. art. 7 d.lgs. n. 195/2008).

— 2.2. I presidi antiriciclaggio (antievazione?) nei trasferimenti interni.

Nella **legislazione nazionale** di contrasto al riciclaggio, **fin dal 1991**, i doveri di presidiare con obblighi di tracciabilità e trasparenza, di natura essenzialmente dichiarativa, sono stati interpretati, imponendo più rigorosi divieti di utilizzo e di trasferimento del contante con riferimento a soglie considerevolmente più basse di quelle indicate in sede comunitaria. E' stato introdotto, in tal modo, un regime di "**canalizzazione**" dei pagamenti in contanti di importo superiore a una determinata **soglia dimensionale**⁶³. Da allora, tali trasferimenti sono vietati fra privati e possono avvenire soltanto per il tramite degli intermediari finanziari previsti dalla normativa antiriciclaggio.

Ai sensi del vigente articolo **49, comma 1, del d.lgs. n. 231/2007** «è vietato il trasferimento di denaro contante o di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore oggetto di trasferimento è complessivamente pari o superiore a 3.000 euro⁶⁴. Il trasferimento è vietato anche quando è effettuato con più pagamenti inferiori alla soglia che appaiono artificialmente frazionati⁶⁵. Per la negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta, svolta dai soggetti iscritti nella sezione prevista dall'articolo 17-bis del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, la soglia è di 3.000 euro (art. 49, comma 3, cit.).

Per il **servizio di rimessa di denaro** di cui all' art. 1, comma 1, lettera b), numero 6), del d. lgs. n. 27 gennaio 2010, n. 11 , la soglia è di 1.000 euro (art. 49, comma 2, cit.), che segnala anche il limite di importo dal quale gli **assegni bancari e postali** devono recare la clausola di non trasferibilità (art. 49, comma 5, cit.). Gli assegni bancari e postali emessi all'**ordine del traente** possono essere girati unicamente per l'incasso a una banca o a Poste Italiane S.p.A. (art. 49 comma 6, cit.), mentre gli assegni circolari, vaglia postali e cambiari devono essere emessi con l'indicazione del **nome o della ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità** (art. 49, comma 7, cit).

⁶³ L'articolo 1 del d.l. 3 maggio 1991, n. 143, convertito con modificazioni in legge 5 luglio 1991, n. 197 fissava la soglia a venti milioni di lire, soglia è stata convertita in 12.500 euro (cfr. articolo 1, comma 1, del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 17 ottobre 2002).

⁶⁴ L'importo originario di 5.000 euro è stato modificato prima in 12.500 euro dall'art. 32, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, come modificato dalla relativa legge di conversione, successivamente in 5.000 euro dall'art. 20, comma 1, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e ancora in 2.500 euro dall'art. 2, comma 4, D.L. 13 agosto 2011, n. 138, conv. dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. L'importo è stato adeguato a 1.000 euro dall'art. 12, comma 1, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Infine è stato innalzato a 3.000 euro in virtù della legge di stabilità 2016.

⁶⁵ Ai sensi dell'articolo 49, commi 15 e 16, d.lgs. n. 231/2007, tali disposizioni non si applicano ai trasferimenti in cui siano parte banche o Poste Italiane S.p.A., istituti di moneta elettronica e istituti di pagamento, nonché ai trasferimenti tra gli stessi effettuati in proprio o per il tramite di vettori specializzati di cui all'articolo 14, comma 1, lettera c), né ai trasferimenti di certificati rappresentativi di quote in cui siano parte uno o più soggetti indicati all'articolo 11, comma 1, lettere a) e b), e dalla lettera d) alla lettera g).

Ai sensi dell'art. 63 d.lgs. n. 231/2007 «fatta salva l'efficacia degli atti, alle violazioni delle disposizioni di cui all'articolo 49, commi 1, 2, 3, 5, 6 e 7, si applica la **sanzione amministrativa pecuniaria** da 3.000 euro a 50.000 euro». A garanzia dell'osservanza di tali disposizioni il decreto antiriciclaggio appresta un diffuso apparato di sorveglianza (cfr. articolo 51⁶⁶ d.lgs. n. 231/2007).

Posto e presidiato il divieto, è consentita l'effettuazione di transazioni della specie ove il trasferimento di contanti superiore alla soglia venga eseguito avvalendosi di banche, Poste Italiane, istituti di moneta elettronica ed istituti di pagamento quando prestano servizi di pagamento diversi dalla rimessa di denaro. In tali casi, il trasferimento deve essere effettuato mediante disposizione accettata per iscritto dagli intermediari, previa consegna ai medesimi della somma in contanti. A decorrere dal terzo giorno lavorativo successivo a quello dell'accettazione, il beneficiario ha diritto di ottenere il pagamento nella provincia del proprio domicilio. La comunicazione da parte del debitore al creditore dell'accettazione produce l'effetto di cui al primo comma dell'articolo 1277 del codice civile e, nei casi di mora del creditore, anche gli effetti del deposito previsti dall'articolo 1210 dello stesso codice.

L'attenzione per il contante ed i profili indizianti della ricorrenza di operazioni di riciclaggio, nell'ampia nozione prevista dall'articolo 2 del d.lgs. n. 231/2007 (dunque collegata anche ad operazioni che interessano proventi di reati fiscali consumati dall'autore di essi), costituisce elemento stabile nella definizione degli **schemi rappresentativi di comportamenti anomali** (ai sensi dell'art.6, comma 7, lett. b) del d.lgs. n. 231 del 2007) e negli indicatori di anomali. Tanto che l'**art. 35, comma 1, ultimo periodo del d.lgs. n. 231/2007** arriva a statuire che *«il ricorso frequente o ingiustificato ad operazioni in contante, anche se non eccedenti la soglia di cui all'articolo 49 e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante di importi non coerenti con il profilo di rischio del cliente, costituisce elemento di sospetto»*.

— **2.3. Il monitoraggio fiscale per i trasferimenti da e per l'estero e per la detenzione di investimenti all'estero ovvero attività estere di natura finanziaria, suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia: Agenzia delle Entrate.**

La legge europea n. 97/2013 ha introdotto significative novità nella disciplina del monitoraggio fiscale, prevista per i trasferimenti da e per l'estero, sottoposti al governo del novellato **d.l. n. 167/1990**⁶⁷. L'operazione è stata realizzata incastonando nel sistema nozioni tipiche della disciplina antiriciclaggio, secondo una tendenza risalente al 1997.

I **sogetti obbligati alla collaborazione** nel monitoraggio fiscale coincidono con quelli tenuti alla collaborazione antiriciclaggio, al pari dei **trasferimenti** oggetto

⁶⁶ Art. 51, comma 1, d.lgs. n.231/2007 : *«I soggetti obbligati che nell'esercizio delle proprie funzioni o nell'espletamento della propria attività hanno notizia di infrazioni alle disposizioni di cui all'articolo 49, commi 1, 5, 6, 7 e 12, e all'articolo 50 ne riferiscono entro trenta giorni al **Ministero dell'economia e delle finanze** per la contestazione e gli altri adempimenti previsti dall'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689 , e per la immediata comunicazione della infrazione anche alla Guardia di finanza la quale, ove ravvisi l'utilizzabilità di elementi ai fini dell'attività di accertamento, ne dà tempestiva comunicazione all'Agenzia delle entrate. La medesima comunicazione è dovuta dai componenti del collegio sindacale, del consiglio di sorveglianza, del comitato per il controllo sulla gestione presso i soggetti obbligati, quando riscontrano la violazione delle suddette disposizioni nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo e vigilanza»*. Art. 51, comma 2, d.lgs. n.231/2007: *«In caso di infrazioni riguardanti assegni bancari, assegni circolari, libretti al portatore o titoli similari, la comunicazione deve essere effettuata dalla banca o da Poste Italiane S.p.A. che li accetta in versamento e dalla banca o da Poste Italiane S.p.A. che ne effettua l'estinzione, salvo che il soggetto tenuto alla comunicazione abbia certezza che la stessa è stata già effettuata dall'altro soggetto obbligato»*. Art. 51, comma 3, d.lgs. n.231/2007 *«Qualora oggetto dell'infrazione sia un'operazione di trasferimento segnalata ai sensi dell'articolo 35, non sussiste l'obbligo di comunicazione di cui al comma 1»*.

⁶⁷ La legge n. 97/2013 ha inserito la previsione alla cui stregua le informazioni raccolte ai sensi degli articoli 3 e 4 del d.lgs. n. 195/2008 *«sono trasmesse in via telematica all'Agenzia delle entrate e alla Guardia di finanza secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze»*.

dell'interesse dei due sistemi, dei contenuti tipici delle **informazioni** trasferite all'**Agenzia delle entrate** e delle operazioni effettuate da e per conto di soggetti anche non residenti.

È stata realizzata, in tal modo, la premessa operativa di una formidabile *fishing expedition* per le **operazioni transfrontaliere custodite nell'Archivio unico informatico** degli intermediari.

In dettaglio, il vigente **art. 1 del d.l. 167/1990** dispone che gli «**intermediari bancari e finanziari di cui all'articolo 3, comma 2⁶⁸, gli altri operatori finanziari di cui all'articolo 3, comma 3, lettere a)⁶⁹ e d)⁷⁰, e gli operatori non finanziari di cui all'articolo 3, comma 5, lettera i)⁷¹, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e successive modificazioni, che intervengono, anche attraverso movimentazione di conti, nei trasferimenti da o verso l'estero di mezzi di pagamento di cui all'articolo 1, comma 2, lettera s)⁷², del medesimo decreto sono tenuti a trasmettere all'Agenzia delle entrate i dati di cui all'articolo 31, comma 2, del menzionato decreto (a) la data di instaurazione del rapporto continuativo o del conferimento dell'incarico; b) i dati identificativi del cliente, del titolare effettivo e dell'esecutore e le informazioni sullo scopo e la natura del rapporto o della prestazione; c) la data, l'importo e la causale dell'operazione; d) i mezzi di pagamento utilizzati), relativi alle predette operazioni, effettuate anche in valuta virtuale, di **importo pari o superiore a 15.000 euro**, indipendentemente dal fatto che si tratti di un'operazione unica o di più operazioni che appaiano collegate per realizzare un'operazione frazionata e limitatamente alle **operazioni eseguite per conto o a favore di persone fisiche, enti non commerciali e di società semplici e associazioni equiparate ai sensi dell'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917**». L'obbligo riguarda anche le operazioni fatte con l'estero da non residenti.**

Per la violazione degli obblighi di trasmissione all'Agenzia delle entrate previsti dall'articolo 1, posti a carico degli intermediari, si applica la **sanzione amministrativa pecuniaria** dal 10 al 25% dell'importo dell'operazione non segnalata.

⁶⁸ Rientrano nella categoria degli intermediari bancari e finanziari: a) le banche; b) Poste italiane S.p.a.; c) gli istituti di moneta elettronica come definiti dall' articolo 1, comma 2, lettera h-bis), TUB (IMEL); d) gli istituti di pagamento come definiti dall' articolo 1, comma 2, lettera h-sexies), TUB (IP); e) le società di intermediazione mobiliare, come definite dall' articolo 1, comma 1, lettera e), TUF (SIM); f) le società di gestione del risparmio, come definite dall' articolo 1, comma 1, lettera o), TUF (SGR); g) le società di investimento a capitale variabile, come definite dall' articolo 1, comma 1, lettera i), TUF (SICAV); h) le società di investimento a capitale fisso, mobiliare e immobiliare, come definite dall' articolo 1, comma 1, lettera i-bis), TUF (SICAF); i) gli agenti di cambio di cui all' articolo 201 TUF ; l) gli intermediari iscritti nell'albo previsto dall' articolo 106 TUB ; m) Cassa depositi e prestiti S.p.a.; n) le imprese di assicurazione, che operano nei rami di cui all' articolo 2, comma 1, CAP ; o) gli intermediari assicurativi di cui all' articolo 109, comma 2, lettere a), b) e d), CAP , che operano nei rami di attività di cui all' articolo 2, comma 1, CAP ; p) i soggetti eroganti micro-credito, ai sensi dell' articolo 111 TUB ; q) i confidi e gli altri soggetti di cui all' articolo 112 TUB ; r) i soggetti di cui all'articolo 2, comma 6 , della legge 30 aprile 1999, n. 130 , con riferimento alle operazioni di cartolarizzazione di crediti disciplinate dalla medesima legge; s) le società fiduciarie iscritte nell'albo previsto ai sensi dell' articolo 106 TUB ; t) le succursali insediate di intermediari bancari e finanziari e di imprese assicurative, aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro Stato membro o in uno Stato terzo; u) gli intermediari bancari e finanziari e le imprese assicurative aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro Stato membro, stabiliti senza succursale sul territorio della Repubblica italiana; v) i consulenti finanziari di cui all' articolo 18-bis TUF e le società di consulenza finanziaria di cui all' articolo 18-ter TUF.

⁶⁹ **Le società fiduciarie, diverse da quelle iscritte nell'albo previsto ai sensi dell'articolo 106 TUB , di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1966.**

⁷⁰ I soggetti che esercitano professionalmente l'attività di cambio valuta, consistente nella negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta, iscritti in un apposito registro tenuto dall'Organismo previsto dall' articolo 128-undecies TUB .

⁷¹ I prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale, limitatamente allo svolgimento dell'attività di conversione di valute virtuali da ovvero in valute aventi corso forzoso.

⁷² Mezzi di pagamento: il denaro contante, gli assegni bancari e postali, gli assegni circolari e gli altri assegni a essi assimilabili o equiparabili, i vaglia postali, gli ordini di accredito o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative trasferibili, le polizze di pegno e ogni altro strumento a disposizione che permetta di trasferire, movimentare o acquisire, anche per via telematica, fondi, valori o disponibilità finanziarie.

Tale potenziale interscambio di dati, poi, appare assai innovativo nel **novellato art. 2 del d.l. 167/1990**. Infatti, *«al fine di garantire la massima efficacia all'azione di controllo ai fini fiscali per la prevenzione e la repressione dei fenomeni d'illecito trasferimento e detenzione di attività economiche e finanziarie all'estero»* l'**Unità centrale per il contrasto all'evasione fiscale (UCIFI)** ed i **reparti speciali della Guardia di Finanza** possono richiedere, in deroga ad ogni vigente disposizione di legge, previa autorizzazione, rispettivamente, del direttore centrale accertamento dell'Agenzia delle entrate ovvero del Comandante generale della Guardia di finanza o autorità dallo stesso delegata: « a) agli intermediari bancari e finanziari di cui all'articolo 3, comma 2, agli altri operatori finanziari di cui all'articolo 3, comma 3, lettere a) e d), e agli operatori non finanziari di cui all'articolo 3, comma 5, lettera i), del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e successive modificazioni, di fornire evidenza, entro i limiti di carattere oggettivo stabiliti dall'articolo 1, comma 1, del presente decreto, delle operazioni intercorse con l'estero anche per masse di contribuenti e con riferimento ad uno specifico periodo temporale; b) ai soggetti di cui all'articolo 3, commi 2, 3, 4, 5 e 6, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e successive modificazioni, con **riferimento a specifiche operazioni con l'estero o rapporti ad esse collegate, l'identità dei titolari effettivi** rilevata in applicazione dei criteri di cui all'articolo 1, comma 2, lettera pp), e all'articolo 20 del medesimo decreto».

Anche la **dichiarazione annuale ex art. 4 d.l. 167/1990** (sostanziantesi, per lo più, nella compilazione del cd. quadro RW) per gli **investimenti e le attività all'estero** ha ricevuto significativa risistemazione.

Le **persone fisiche, gli enti non commerciali e le società semplici ed equiparate** ai sensi dell'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, residenti in Italia che, **nel periodo d'imposta, detengono investimenti all'estero ovvero attività estere di natura finanziaria**, suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia, devono **indicarli nella dichiarazione annuale dei redditi**.

Nella versione introdotta dalla legge europea 2013 scompariva la soglia minima d'importo degli investimenti e delle attività che rendeva operativo l'obbligo dichiarativo e la precedente specificazione che imponeva di attualizzare la situazione *«al termine del periodo d'imposta»*, disciplinando a parte l'ipotesi di trasferimenti infra-annuali al di sopra di soglie quantitative. Già con il d.l. n. 4/2014 la soglia è stata reintrodotta per talune tipologie di attività, aggiungendo all'articolo 4, co.3 d.l. 167/1990 il seguente periodo: *«Gli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi previsti nel comma 1 non sussistono altresì per i depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero il cui valore massimo complessivo raggiunto nel corso del periodo d'imposta non sia superiore a 10.000 euro»*; il limite, infine, è stato elevato a **15.000 euro** con l'articolo 2, co.1 della legge n. 186/2014⁷³.

Sono tenuti, adesso, agli obblighi di dichiarazione ex a. 4 cit. anche i soggetti che *«pur non essendo possessori diretti degli investimenti esteri e delle attività estere di natura finanziaria, siano **titolari effettivi dell'investimento** secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, lettera u), e dall'allegato tecnico del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231»*⁷⁴.

⁷³ Articolo 4, comma 3, d.l. n. 167/1990 : *« Gli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi previsti nel comma 1 non sussistono per le attività finanziarie e patrimoniali affidate in gestione o in amministrazione agli intermediari residenti e per i contratti comunque conclusi attraverso il loro intervento, qualora i flussi finanziari e i redditi derivanti da tali attività e contratti siano stati assoggettati a ritenuta o imposta sostitutiva dagli intermediari stessi. Gli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi previsti nel comma 1 non sussistono altresì per i depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero il cui valore massimo complessivo raggiunto nel corso del periodo d'imposta non sia superiore a 15.000 euro. Gli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi previsti nel comma 1 non sussistono altresì per gli immobili situati all'estero per i quali non siano intervenute variazioni nel corso del periodo d'imposta, fatti salvi i versamenti relativi all'imposta sul valore degli immobili situati all'estero, di cui al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214»*.

⁷⁴ L'articolo 4 del d.l. n. 167/1990, nella previgente versione, prescriveva che nel modulo RW fosse comunicata la detenzione di investimenti all'estero e attività estere di natura finanziaria, attraverso cui potevano essere conseguiti redditi di fonte estera imponibili in Italia. Il modulo RW non aveva lo scopo di permettere di incrociare componenti rilevanti e redditi esposti dal contribuente. La Cassazione, con plurime pronunce (9320/2003; 10332/2007, 17051/2010 e 17052/2010), ha ritenuto che il modulo RW andasse compilato anche da chi ha la mera «possibilità» di «movimentazione» degli investimenti e/o attività perché «soggetto avente la disponibilità di fatto di somme di danaro», anche se «non proprie». Con la circolare 43/E/2009 è stato precisato che il modulo RW si riferiva

La Legge europea 2013 ha innovato anche sul fronte delle **sanzioni** rispetto ai doveri del monitoraggio fiscale, con previsioni più aderenti al principio di proporzionalità.

La riscrittura completa dell'articolo 5 del d.l. 167/1990 ha comportato la rimodulazione delle sanzioni per l'omessa compilazione del quadro RW. Ai sensi dell'articolo 5, comma 2, d.l. 167/1990, per l'omessa indicazione nel quadro RW delle attività detenute all'estero la misura della **sanzione varia ora dal 3% al 15%, senza più la possibilità di disporre la confisca** e qualora la dichiarazione comprensiva del quadro RW venga presentata entro i 90 giorni dallo spirare del termine di presentazione del modello UNICO è ora possibile versare la sola sanzione di 258 euro. Nel caso in cui le attività interessate siano detenute in Stati o territori considerati a fiscalità privilegiata, si ha invece un inasprimento delle sanzioni: la sanzione in tal caso raddoppia e varia dal **6 al 30% degli importi non dichiarati**. E' stata realizzata, infatti, anche la silenziosa **abrogazione dei reati previsti dai commi 8 e 8 bis dell'articolo 5 previgente** (i cui contenuti non riproposti più nel nuovo testo, né attraverso il richiamo alla dichiarazione di trasporto al seguito), portando a compimento una lunga opera di progressiva completa depenalizzazione nella materia. In definitiva, dopo quasi un secolo, il **microcosmo delle normative sui trasferimenti di valuta ha perso qualsiasi presidio penale interno, al di fuori delle sanzioni scaturenti da altri settori dell'ordinamento**.

— 2.4. Risultanze statistiche dei controlli

L'apparato di monitoraggio è il risultato di un affinamento normativo progressivo. Nonostante gli sforzi compiuti ed i considerevoli cambiamenti di strategia, il **sistema edificato per fronteggiare l'esportazione illegale di capitali all'estero** palesa un'efficacia assai contenuta.

Si ponga mente, anzitutto, ai **volumi delle tre operazioni di legalizzazione di attività finanziarie occultamente detenute all'estero** che hanno interessato il nostro Paese tra il 2001 ed il 2015 e che lo segnalano per primato assoluto rispetto agli altri Stati che hanno gestito similari pratiche di regolarizzazione di capitali "stranieri".

Uno studio pubblicato sui Quaderni di economia e finanza della Banca d'Italia⁷⁵ offre un prospetto assai esplicativo dell'**imponenza dei volumi regolarizzati dai resistenti in Italia** in occasione delle tre procedure.

non solo a fattispecie di effettiva produzione di redditi imponibili in Italia ma anche ad ipotesi in cui la produzione dei predetti redditi fosse soltanto astratta o potenziale. La legge europea ha confermato tale posizione, esplicitando l'obbligo di indicazione a carico dei "titolari effettivi". Come è stato osservato *«la soluzione individuata con la legge europea di estendere ai titolari effettivi degli investimenti gli obblighi dichiarativi non è immune tuttavia da taluni rilievi ove si consideri che la normativa sull'antiriciclaggio nasce con scopi diversi rispetto a quella sul monitoraggio dato che si pone lo scopo di individuare coloro che hanno, anche per via indiretta, il possesso o il controllo non tanto del reddito quanto del patrimonio di una società o di un'entità giuridica, a meno che non si voglia sostenere che gli obiettivi dell'Agenzia delle Entrate sono, nel frattempo, cambiati e intendono monitorare non solo i redditi ma anche i patrimoni detenuti all'estero. In effetti, con le nuove disposizioni, tra gli obiettivi perseguiti dal legislatore sembra esserci anche quello di voler contrastare il comportamento di quei contribuenti che detengono all'estero patrimoni, anche rilevanti, tramite entità giuridiche fittiziamente interposte (ad es. trust) oppure attraverso strutture (come le holding) costituite o acquistate con un investimento che si collocava al di sotto della soglia Previgente»*. Così E. MIGNARRI, *Monitoraggio e tassazione dei redditi di fonte estera dopo la legge europea n. 97/2013* (commento alla normativa) in *Fisco*, 2013, 38 - parte 1, 5886.

⁷⁵ PELLEGRINI, SANELLI, TOSTI, *What do external statistics tell us about undeclared assets held abroad and tax evasion?* In *Quaderni di Economia e Finanza* n. 367, Novembre 2016.

Tabella 11

Results of recent Offshore Voluntary Disclosure Schemes

Country	VD initiative	Reported assets		Tax revenue	
		Local currency	% of GDP	Local currency	% of GDP
ITALY	2001-2003	€ 79 bn	5.68%	€ 2.1 bn	0.15%
	2009-10	€ 104.5	6.51%	€ 5.6 bn	0.35%
	2015	€ 62 bn	3.83%	€ 4.0 bn	0.25%
UNITED KINGDOM	April – June 2007 (Offshore Disclosure Facility)	n.a.	n.a.	£ 509 mn	0.03%
	September 2009 – March 2010 (New Disclosure Facility)	n.a.	n.a.	£ 124 mn	0.01%
	September 2009 - April 2016 (Liechtenstein Disclosure Facility)	n.a.	n.a.	£ 1.1 bn	0.01%
	April 2013 - December 2015 (Special Disclosure Facility for Guernsey, Jersey, and the Isle of Man)	n.a.	n.a.	£ 2.2 mn	0.00%
	Rubik Agreement with Switzerland	n.a.	n.a.	£ 868	0.05%
SPAIN	April – November 2012	n.a.	n.a.	€ 1.2 bn	0.12%
GERMANY	January 2004 – March 2005	n.a.	n.a.	€ 1.4 bn	0.06%
FRANCE	April – December 2009 (Régularisation Woerth)	€ 7 bn	0.36%	€ 1.2 bn	0.06%
	2013 (Régularisation Cazeneuve)	n.a.	n.a.	€ 1.85	0.09%
UNITED STATES	2009, 2011, 2012, 2014 Offshore Voluntary Disclosure Programs	n.a.	n.a.	\$ 6.5 bn	0.05%
AUSTRALIA	2014 (Project DO IT 4)	Aus\$ 4	0.25%	Aus\$	0.04%

Source: National Revenue Services and authors' calculations.

In primis, si consideri il **sistema di monitoraggio dei trasferimenti interni del contante**.

Basterebbero le relazioni del Comitato di Sicurezza Finanziaria e del Ministero dell'economia e delle finanze riferite a periodo 2010-2016 per dimostrare come la normativa in rassegna si riveli, a tutto volere, assolutamente **innocua**. Lo testimoniano i numeri delle violazioni accertate dell'articolo 49 d.lgs. n. 231/2007.

Quelle riscontrate dalla Guardia di Finanza⁷⁶ nel contesto di indagini antiriciclaggio sono state **85** nel 2009, **99** nel 2010 (a carico di 384 persone), **24** nel 2011 (a carico di 118 persone), **120** nel 2012 (a carico di 371 persone), **60** nel 2013 (a carico di 290 persone), **44** del 2014 (a carico di 568 persone), **36** del 2015 (a carico di 264), **38** del 2016 (a carico di 7104 persone). Se si tiene conto dei volumi delle transazioni regolate in contanti, appare eclatante come l'invasività del sistema dei vincoli e dei controlli sia scissa dalla realtà, in cui assai rara è la contestazione di irregolarità.

Il numero delle sanzioni, peraltro, appare del tutto indipendente dalle variazioni del limite delle soglie, se si tiene presente che, tra il 30.4.2008 ed il 2016, è stato modificato ben sei volte, senza impatti significativi sull'incremento o il decremento delle violazioni.

⁷⁶ Dati tratti dalle relazioni del Comitato di Sicurezza Finanziaria al Ministero dell'Economia e delle Finanze negli anni di interesse.

I termini non mutano per i sistemi di **monitoraggio del trasferimento transfrontaliero del contante**.

Dai rapporti annuali della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Dogane in materia di controlli sulla circolazione transfrontaliera dei contanti emergono le seguenti risultanze:

Tabella 12

CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DI CAPITALI - DATI SUI CONTROLLI							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Controlli eseguiti	6.115	4.230	N.D.	N.D.	4.331	11.123	11.126
Violazioni riscontrate	3.244	2.363	3.171	4.782	4.325	4.716	4.804
Valuta e titoli intercettati al seguito	N.D.	N.D.	124 milioni	298 milioni	100 milioni	104 milioni	81 milioni
Sequestri operati	91 milioni	37,6 milioni	47,1 milioni	45,7 milioni	9,2 milioni	11 milioni	5 milioni
Somme riscosse per oblazione	1,1 milioni	1,4 milioni	2,5 milioni	2,8 milioni	2,4 milioni	2,6 milioni	2,4 milioni

I dati segnalano una notevole fruttuosità dei controlli (per percentuali positive attestate attorno al 50%) ma anche la loro relativa esiguità. Evidente, in ogni caso, la sproporzione tra i volumi illegali intercettati (da 80 milioni di euro del 2016 ai 298 milioni di euro del 2013) e quelli oggetto di regolarizzazione nel 2015—2016 (dai 62 miliardi della VD del 2015—2016 ai 104,5 dello scudo ter del 2009). Squilibrio che non muta ove si tengano in conto i volumi delle dichiarazioni valutarie presentate in dogana (ovvero circuito legale) tra il 2010 ed il 2015. Le dichiarazioni in uscita, infatti, si attestano tra il picco minimo di 2,6 miliardi del 2010 e quello massimo del 3,6 miliardi del 2015. Quelle in entrata oscillano tra il 2,1 del 2010 ed il 4,8 miliardi del 2012.

- 3. Il Comitato di sicurezza finanziaria.

In ragione delle competenze attribuitegli dall'articolo 5 del d.lgs. n. 231/2007 il Comitato di sicurezza finanziaria⁷⁷ ha elaborato nel 2014 l'**analisi dei rischi nazionali di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo** (*National Risk Assessment*).

⁷⁷ Si tratta di organismo costituito in virtù del decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito nella Legge 14 dicembre 2001, n. 431, la cui competenza a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 e del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, è stata estesa alla materia del **contrasto al riciclaggio dei proventi di attività criminose ed all'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale**. Il CSF, **presieduto dal Direttore generale del Tesoro**, è composto da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, del Ministero affari esteri, della Banca d'Italia, della Commissione nazionale per le società e la borsa, dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, dell'Unità di informazione finanziaria, della Guardia di Finanza, della Direzione investigativa antimafia, dell'Arma dei Carabinieri e della Direzione nazionale antimafia. Il CSF è altresì integrato da due rappresentanti designati, rispettivamente, dal Ministero dello sviluppo economico e dall'Agenzia delle Dogane ai fini dello svolgimento dei compiti relativi al **contrasto della proliferazione delle armi di distruzione di massa**.

Si tratta della prima analisi sistematica che, recependo la Raccomandazione n. 1 del Gruppo d'azione finanziaria, persegue l'obiettivo di identificare, analizzare e valutare le **minacce di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo**, individuando quelle più rilevanti, i metodi di svolgimento di tali attività criminali, **le vulnerabilità del sistema nazionale di prevenzione, di investigazione e di repressione** di tali fenomeni e, quindi, i settori maggiormente esposti a tali rischi⁷⁸. L'esercizio mira ad elaborare linee di intervento per la mitigazione dei rischi, secondo l'approccio *risk-based* nell'attività di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. In base a tale approccio le politiche e le misure di contrasto devono essere attuate in modo proporzionale ai rischi che devono fronteggiare. Le conclusioni riflettono una valutazione condivisa dei fenomeni, sia delle minacce sia delle vulnerabilità, partendo da informazioni, dati e valutazioni provenienti da patrimoni informativi eterogenei, divenendo o la base per un coordinamento strategico delle *policy* delle autorità competenti.

La metodologia prevede di individuare, analizzare e valutare i principali rischi nazionali, attraverso l'esame delle cause o minacce da cui derivano, delle vulnerabilità che ne permettono il verificarsi e delle conseguenze che determinano. Partendo da tale premessa l'analisi è stata articolata nelle seguenti fasi: — valutazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo inerente del sistema⁷⁹; — valutazione dell'efficacia dei presidi di prevenzione, investigazione e repressione⁸⁰, per comprendere la misura in cui il sistema di prevenzione e contrasto è in grado di mitigare il rischio inerente di riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Quanto minori sono le vulnerabilità riscontrate nelle fasi preventiva, investigativa e repressiva, tanto più i presidi in essere sono efficaci nel mitigare il rischio inerente.

I principali **esiti dell'analisi nazionale** dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo ha prodotto risultati assai interessanti. In punto di **minacce e criticità del sistema economico-sociale** (le cui caratteristiche possono amplificare ovvero aiutare a contenere la minaccia che i proventi di attività illecite siano reinseriti nell'economia formale) due sono gli elementi venuti in evidenza: l'**uso del contante** e l'**economia sommersa**⁸¹.

⁷⁸ La valutazione, sviluppata sulla base di un modello di analisi specifico, è stata condotta da un gruppo di lavoro composto dalle autorità partecipanti al CSF (ministeri, supervisor, Unità di informazione finanziaria - UIF, Forze di polizia), da altre amministrazioni con competenze specifiche su temi di interesse e da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Momenti significativi sono stati gli incontri con studiosi e rappresentanti del mondo accademico e del settore privato, confronti che hanno permesso di arricchire l'analisi attraverso conferme e/o integrazioni. Diverse associazioni di categoria e istituzioni private hanno infatti condiviso la loro esperienza sul campo e le loro valutazioni su argomenti specifici individuati nel corso degli incontri che si sono svolti con esse.

⁷⁹ Il rischio inerente del sistema è valutato attraverso l'analisi delle minacce e l'analisi delle criticità del sistema economico sociale individuate nell'economia informale e nell'uso del contante. Nell'analisi del riciclaggio di denaro le minacce sono rappresentate dai reati presupposto del riciclaggio; nell'analisi del finanziamento del terrorismo il fenomeno è visto come un processo articolato nelle fasi di raccolta, trasferimento e utilizzo di fondi e risorse economiche. Con riferimento al riciclaggio di denaro l'obiettivo è individuare le minacce più rilevanti anche, laddove possibile, attraverso una quantificazione dei proventi delle attività criminali, e i metodi di riciclaggio principalmente utilizzati e gli eventuali settori economici in cui sono investiti i proventi dei reati compiuti in Italia oppure all'estero

⁸⁰ In questa fase successiva sono apprezzate le principali vulnerabilità del sistema di prevenzione e contrasto, le quali, sfruttate dalle minacce, permettono a queste ultime di tradursi in fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. L'efficacia dei presidi di prevenzione è analizzata in riferimento ai presidi posti in essere dai soggetti obbligati, all'adeguatezza delle misure disposte per i controlli transfrontalieri, alla trasparenza delle persone giuridiche e dei trust, e all'adeguatezza delle attività legate all'analisi delle operazioni sospette. In particolare i soggetti obbligati sono articolati nelle macro-categorie: intermediari finanziari, professionisti e operatori non finanziari. Per essi si apprezza la capacità di adempiere agli obblighi antiriciclaggio rispetto al livello di rischio specifico cioè di rischio associabile a ciascuna categoria in funzione delle caratteristiche strutturali e delle attività poste in essere. L'efficacia della fase investigativa è apprezzata distinguendo tra l'attività relativa all'approfondimento delle operazioni sospette e l'attività investigativa autonoma, tenendo conto in entrambi i casi dell'adeguatezza delle risorse, delle tecniche investigative, dell'accesso alle informazioni, della cooperazione internazionale e dei risultati delle attività condotte. L'efficacia dell'attività repressiva valuta infine l'adeguatezza dell'impianto sanzionatorio sia attraverso l'individuazione corretta delle fattispecie di reato e degli eventuali autori, sia in termini di assistenza giudiziaria delle autorità nazionali verso le autorità estere, e apprezza anche la capacità di sequestro e di confisca degli asset coinvolti in tali fenomeni criminali. Sono infine valutate le misure specifiche adottate con riferimento al contrasto del finanziamento del terrorismo.

⁸¹ Per "economia sommersa" si intende la produzione di beni e servizi che, pur essendo in sé legale, sfugge all'osservazione diretta perché interessata da evasione fiscale e/o contributiva. Non sono comprese né le attività

Si tratta di fattori che presentano elementi di criticità con un'**influenza molto significativa** sul livello di rischio del paese. Osserva il rapporto finale: «*Il contante è considerato il mezzo di pagamento preferito per le transazioni riferite all'economia informale e illegale in quanto garantisce la non tracciabilità e l'anonimato degli scambi*⁸². Il confronto con altre economie avanzate mostra che l'uso del contante in Italia è particolarmente elevato: secondo uno studio della Banca Centrale Europea del 2012, nel nostro paese il volume delle transazioni regolate in contante è pari all'85% del totale, contro una media dell'Unione Europea del 60%⁸³. Oltre a risentire dei diversi gradi di sviluppo del sistema finanziario e di diffusione sul territorio nazionale di strumenti di pagamento alternativi, in particolare quelli elettronici, tale dato potrebbe riflettere l'eterogeneità tra i paesi dell'Unione Europea nelle **dimensioni dell'economia sommersa** che, secondo alcune stime⁸⁴ nel 2012 ha raggiunto in Italia, una **quota del 22% del PIL**, contro il 19% della media europea. L'economia sommersa costituisce terreno fertile su cui le attività criminali sono favorite⁸⁵»,

Il Comitato ha rilevato che, al 2014, l'uso del contante aveva subito una recente contrazione dovuta sia alla crescente diffusione di strumenti alternativi, sia all'effetto delle politiche restrittive in merito alla circolazione del contante. Nondimeno restava il giudizio sulla sua criticità in quanto gli effetti sulla correlazione tra economia informale e illegale e la proxy rappresentata dal contante venivano segnalati come potenzialmente ambigui: «*da un lato si ritiene che il maggiore utilizzo di strumenti di pagamento diversi dal contante possa aver interessato anche l'economia criminale; dall'altro l'elevato livello di tracciabilità dei nuovi strumenti di pagamento nonché i vincoli all'uso del contante, che scoraggiano soprattutto gli utilizzi 'leciti', fanno ritenere che nell'insieme la robustezza del contante come proxy dell'economia sommersa e illegale si sia rafforzata*».

Quanto all'uso eccessivo del contante quale indicatore di rischio, il rapporto rimarca che tale utilizzo **non è uniforme nel Paese**. Sulla base dell'assunto che il contante è una misura - ancorché parziale - del rischio di riciclaggio, viene presentato un indicatore di rischio elaborato a livello provinciale. Si tratta di risultati preliminari di uno studio⁸⁶ che evidenzia un indicatore basato sull'incidenza relativa dei **versamenti anomali**, che segnala indirettamente la probabilità che un'operatività in contante registrata in una certa provincia sia potenzialmente riconducibile ad attività criminali.

L'influenza delle attività illecite sull'economia italiana viene riconosciuta come di sicuro rilievo.

Così osserva il rapporto: «*Ancorché non esista una stima unica e ufficiale del valore economico delle attività criminali, le varie valutazioni (che variano tra l'1,7 e il 12% del PIL a seconda della definizione sottostante e dei metodi utilizzati*⁸⁷) concorrono a sostenere un giudizio di assoluta significatività della minaccia

propriamente criminali, ovvero quelle la cui produzione o vendita è effettuata in violazione di norme penali (es. commercio di stupefacenti) né attività di per sé legali, ma illegali se esercitate senza l'adeguata autorizzazione o competenza (es. contrabbando, traffico di armi, ecc.).

⁸² Cfr. ad esempio ARDIZZI, PETRAGLIA, PIACENZA e TURATI, *Measuring the underground economy with the currency demand approach*, *Temì di discussione n. 864*, Banca d'Italia (aprile 2012).

⁸³ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *The Social and Private Costs of Retail Payment Instruments. A European Perspective*, Occasional Paper Series n.137 (settembre 2012).

⁸⁴ The Shadow Economy in Europe (Visa, 2013) – Using electronic payment systems to combat the shadow economy. Vi sono comunque differenti stime dell'economia sommersa. L'Istat (2010, La misura dell'economia sommersa), ad esempio, ha stimato che nel 2008 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico fosse compreso tra 255 e 275 miliardi di euro, valori pari, rispettivamente, al 16,3 e al 17,5 % del PIL

⁸⁵ Cfr. SCHNEIDER E F. ENSTE, D.H. (2000), 'Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences', *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, March.

⁸⁶ Gli indicatori sono elaborati dall'UIF e fatti propri dal CSF.

⁸⁷ La stima dell'economia criminale può essere effettuata seguendo metodi di stima diretti e indiretti. I primi si basano su indagini presso le famiglie e su indicatori riferiti ai reati e alla criminalità, mentre i secondi deducono l'entità del fenomeno dal confronto tra indicatori macroeconomici. Appartengono al primo gruppo le stime realizzate da SOS Impresa la quale nel XIII rapporto del 2012 e riferito al 2010 stima il fatturato delle mafie in 138 miliardi, corrispondenti all'8,7% del Pil. Utilizzando lo stesso metodo Transcrime nell'ambito del progetto PON Sicurezza

che i proventi illeciti siano prodotti nel territorio nazionale e siano reimmessi nei circuiti economico-finanziari italiani e stranieri. Se poi l'analisi delle conseguenze si allarga al costo economico della criminalità ovvero alla compressione del reddito complessivo provocata dalla criminalità, specie se organizzata, a causa di costi imposti, di risorse allocate in modo inefficiente, di investimenti scoraggiati o di attività comunque impediti, il giudizio è ancora più severo⁸⁸. Tale giudizio, espresso dal mondo accademico, è condiviso sia dalle autorità governative impegnate nel contrasto di tali fenomeni sia dal settore privato. L'attuale crisi economica ha offerto ulteriori opportunità alla criminalità di inserirsi nel tessuto economico. Ad esempio le difficoltà finanziarie, soprattutto di liquidità, possono indurre la crescita del fenomeno dell'usura, rendendo imprese e individui più vulnerabili ai tentativi della criminalità di estendere il controllo sull'economia legale e formale. La minaccia attuale che fenomeni di riciclaggio di denaro interessino la nostra economia è dunque giudicata molto significativa».

— 4. L'Unità di informazione finanziaria.

L'incidenza dell'operatività in contanti sull'innescò delle segnalazioni di operazione sospetta (Sos) ex art. 35 d.lgs. n. 231/2007 è storicamente elevata e la più alta percentualmente. Del resto, il ricorso frequente o ingiustificato ad operazioni in contante, anche se non eccedenti la soglia di cui all'articolo 49 d.lgs n. 231/2007 e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante di importi non coerenti con il profilo di rischio del cliente, costituisce il solo elemento di sospetto già tipizzato a livello normativo⁸⁹.

E' agevole rilevare che le segnalazioni di operazioni sospette collegate ad operazioni di prelievo e/o versamento di denaro contante trasmesse alla Unità di informazione finanziaria dai soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio hanno rappresentato la **quota più alta dell'intera massa**, raggiungendo livelli percentuali davvero consistenti:

2007-2013, produce risultati molto diversi: il giro d'affari delle attività illecite ammonterebbe in media all'1,7% del Pil nel 2010, pari a un fatturato compreso tra 17,7 e 33,7 miliardi. Uno studio condotto dalla Banca d'Italia in collaborazione con ricercatori di alcune università (Ardizzi e altri) utilizza una variante del *currency demand approach* per stimare distintamente la componente di economia sommersa collegata ad attività classificabili come legali, ma esercitate irregolarmente (per evasione fiscale, tributaria o contributiva), dalla componente illegale in senso stretto (escludendo i reati violenti, furti, estorsioni, rapine, usura; si tratta quindi soprattutto di prostituzione e commercio di droghe illecite). Nel quadriennio 2005- 2008 il sommerso fiscale viene stimato pari al 16,5% del PIL e quello intrinsecamente illegale al 10,9%. Un altro studio accademico (Argentiero e altri, 2008) ha proposto una stima macroeconomica del riciclaggio di denaro in Italia nel periodo tra il 1981 e il 2001. Il modello adottato suggerisce che nel periodo considerato l'attività di riciclaggio sia stata pari a circa il 12 % del PIL. Lo studio mostra inoltre che il riciclaggio ha natura anti-ciclica: aumenta nei periodi di crisi (cfr. intervento Signorini, BDI 2012). Recentemente l'Istat ha pubblicato le nuove stime del PIL per gli anni 2011-2013 in cui ha introdotto il valore della produzione relativa a tre attività illegali (traffico di droga, prostituzione, contrabbando). La stima pubblicata risulta coerente con i valori utilizzati in sede di definizione del presente Rapporto ed è pari a circa lo 0,9% del nuovo livello del PIL

⁸⁸ Una recente analisi econometrica condotta dalla Banca d'Italia (Pinotti, 2012) propone una stima complessiva delle perdite, in termini di prodotto interno lordo, che possono essere attribuite alla criminalità organizzata nel Mezzogiorno. Il lavoro confronta lo sviluppo economico di due regioni oggetto di più recente infiltrazione criminale, Puglia e Basilicata, nei decenni precedenti e successivi al diffondersi del contagio mafioso, avvenuto verso la fine degli anni '70, con quello di un gruppo di regioni del Centro-Nord che avevano simili condizioni socio-economiche iniziali. Se valgono le ipotesi assunte, per effetto del contagio le due regioni hanno subito una decurtazione della crescita del PIL pro capite dell'ordine dei 20 punti percentuali in trent'anni; la causa diretta principale sono minori investimenti privati

⁸⁹ In base all'art. 35, comma 1, d.lgs. n. 231/2007, «i soggetti obbligati, prima di compiere l'operazione, inviano senza ritardo alla UIF, una segnalazione di operazione sospetta quando sanno, 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. Il sospetto è desunto dalle caratteristiche, dall'entità, dalla natura delle operazioni, dal loro collegamento o frazionamento o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta, in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi acquisiti ai sensi del presente decreto. Il ricorso frequente o ingiustificato ad operazioni in contante, anche se non eccedenti la soglia di cui all'articolo 49 e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante di importi non coerenti con il profilo di rischio del cliente, costituisce elemento di sospetto. La UIF, con le modalità di cui all'articolo 6, comma 4, lettera e), emana e aggiorna periodicamente indicatori di anomalia, al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette».

43,3% del 2008, 38,7% nel 2009, 38,5% nel 2010, 37,2% nel 2011, 39,1% nel 2012, 30,8% del 2013, 29,9% del 2014, 26% nel 2015, 31% nel 2016, 33% nel 2017.

Tabella 13

Incidenza dell'operatività in contanti sulle SOS trasmesse all'UIF

Anno di rilevazione	Percentuale di SOS collegate ad utilizzi anomali del contante
2008	43,8%
2009	38,7%
2010	38,5%
2011	37,2%
2012	39,11%
2013	30,8%
2014	29,9%
2015	26%
2016	31%
2017	33%

Fonte: Rapporti annuali UIF periodo 2008—2017

Dal rapporto annuale dell'UIF per l'anno 2017 emerge anche che il **rating di rischio** attribuito dagli analisti dell'Unità a tali segnalazioni sia **in larga misura basso**: «più del 60% delle SOS valutate a rischio basso e medio basso, infatti, fa riferimento a operazioni in contante».

Se ne trae l'auspicio che con la prossima entrata a regime delle comunicazioni oggettive tale componente del flusso segnaletico si riduca ai casi in cui i citati elementi di rischio genericamente connessi con le peculiarità dello strumento, si combinino con ulteriori profili di anomalia concernenti le caratteristiche oggettive o soggettive del contesto, definendo un sospetto qualificato di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. In ogni caso le informazioni relative ai movimenti di contante superiori a un determinato ammontare — sotto forma di comunicazioni oggettive — andranno ad alimentare i database della UIF, in relazione alla loro potenziale rilevanza per finalità di intelligence.

E' altrettanto vero, però, che **la percentuale delle segnalazioni di operazioni sospette collegate ad operatività in contanti trasmesse al Nucleo di Polizia Valutaria dalla Uif** — dopo gli approfondimenti finanziari di quest'ultima — in quanto stimate meritevoli di approfondimenti investigativi risulta assai elevata, attestandosi **in media attorno al 30%** dell'intera massa trasferita.

Tabella 14**Incidenza dell'operatività in contanti sulle SOS trasmesse al NSPV**

Anno di rilevazione	Percentuale di SOS collegate ad utilizzi anomali del contante trasmesse dall'UIF al NSPV
2012	36,8%
2013	32,9%
2014	26,83%*
2015	ND
2016	37,87%

Fonte: *Relazioni al Ministro dell'economia e delle finanze del Comitato di sicurezza finanziaria sulla valutazione delle attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (periodo di riferimento 2012–2016)*

*la relazione annuale del CSF non evidenzia la percentuale delle rimesse dirette

L'attenzione per il contante ed i profili indizianti della ricorrenza di operazioni di riciclaggio, nell'ampia nozione prevista dall'articolo 2 del d.lgs. n. 231/2007 (dunque collegata anche ad operazioni che interessano proventi di reati fiscali consumati dall'autore di essi), costituisce elemento stabile nella definizione degli **schemi rappresentativi di comportamenti anomali**⁹⁰ (ai sensi dell'art.6, comma 7, lett. b) del d.lgs. n. 231 del 2007) e negli **indicatori di anomalia**⁹¹.

⁹⁰ Tra questi ultimi si rammentano gli schemi connessi alle *carte di pagamento* (18.2.2014), ai *conti dedicati* (13.10.2009), all'anomalo *utilizzo di trust* (2.12.2013), ad operatività riconducibile ad *usura* (9.8.2011), ad *operatività connessa con le frodi in materia di leasing* (17.1.2011), ad operatività connessa con il *settore dei giochi e delle scommesse* (11.4.2013), ad operatività connessa con il *rischio di frodi nell'attività di factoring* (16.3.2012), ad operatività connessa con le *frodi fiscali internazionali e con le frodi nelle fatturazioni* (23.4.2012), ad operatività connessa con il *rischio di frode all'iva intracomunitaria* (15.2.2010), a *frodi informatiche* (5.2.2010) ad operatività connessa con l'*abuso di finanziamenti pubblici* (8.7.2010) ad *imprese in crisi e usura* (24.9.2009). Il 30 gennaio 2015 la UIF ha pubblicato una comunicazione *sull'utilizzo anomalo di valute virtuali* ed il 1 agosto 2016 *sulla operatività over the counter con società estere di intermediazione mobiliare*.

⁹¹ Dopo l'entrata in vigore del decreto antiriciclaggio la **Banca d'Italia** in data 24.8.2010 ha emanato *indicatori di anomalia per gli intermediari finanziari*. Si tratta del cd. Terzo Decalogo, che segue le «Istruzioni operative per le segnalazioni di operazioni sospette» del febbraio 1993 e le «Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette» (cd. Decalogo bis) del 12.1.2001. Il 30.1.2013 la Banca d'Italia ha pubblicato *indicatori di anomalia per le società di revisione e revisori legali con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico*. Per talune categorie di *professionisti e di revisori contabili* aveva fatto altrettanto il 16.4.2010 il **Ministero della Giustizia**, seguito da due provvedimenti (17.2.2011 e 28.4.2011) del **Ministero dell'Interno** per talune categorie di operatori non finanziari. Il Ministero dell'interno il 25.9.2015 ha emanato D.M. con cui ha determinato gli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte *degli uffici della pubblica amministrazione* (con indicatori connessi con l'identità o il comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione, con le modalità di richiesta o di esecuzione delle operazioni, per settori di attività). Gli indicatori sono articolati in indici e sub-indici esemplificativi e si distinguono in più categorie, ad esempio, a seconda che siano connessi (i) al cliente, (ii) alle operazioni o ai rapporti, (iii) ai mezzi ed alle modalità di pagamento, (iv) alle operazioni in strumenti finanziari ed ai contratti assicurativi, ovvero (v) al finanziamento del terrorismo. Per i professionisti, si aggiungono gli indicatori connessi (vi) alle modalità di esecuzione delle prestazioni professionali, (vii) alla costituzione e alla amministrazione di imprese, società, *trust* ed enti analoghi, (viii) relativi ad operazioni aventi a oggetto beni immobili o mobili registrati e (ix) relativi ad operazioni contabili e finanziarie. Essi costituiscono un *prezioso ausilio* che, ad ogni modo, *non risolve ogni situazione* che può presentarsi nella prassi. Si tratta, infatti, di *elencazioni non esaustive*, anche in considerazione della continua evoluzione delle modalità di svolgimento delle operazioni. Ciò importa due ordini di conseguenze: - i destinatari sono chiamati a valutare con la massima attenzione ulteriori comportamenti che, sebbene non descritti negli indicatori, configurino in concreto profili di sospetto; - la mera ricorrenza di comportamenti descritti in uno o più indicatori di anomalia non è motivo di per sé sufficiente per la segnalazione di operazioni sospette così come l'assenza di indicatori previsti nell'allegato può non essere sufficiente a escludere che l'operazione sia sospetta.

Tenuto conto delle aree considerate esposte al maggior rischio in sede di valutazione del GAFI e dall'ultimo esercizio di valutazione del rischio nazionale (*National Risk Assessment*), **l'analisi del flusso segnaletico conferma, sino a tutto il 2017, che le violazioni di norme fiscali e tributarie costituiscono «uno strumento versatile e trasversale, il cui utilizzo è spesso riscontrabile a monte del processo finalizzato alla re-immissione nel sistema finanziario di fondi di origine illecita»⁹².**

Accanto alle segnalazioni riconducibili alle **tipologie fiscali più tradizionali**, tipizzate in appositi schemi e indicatori e diffusamente intercettate dai soggetti obbligati, nel 2017 si è manifestata con maggiore nettezza la tendenza di alcuni segnalanti a **rilevare violazioni fiscali direttamente finalizzate all'omissione di versamenti all'erario**⁹³. Le segnalazioni **ricondotte** dagli analisti alla **tipologia di carattere fiscale** si sono attestate ad oltre il **24% del totale**, in calo rispetto all'anno precedente (ove erano state circa 36%), essendo diminuite le segnalazioni connesse con operazioni di *voluntary disclosure* (che nel 2017 hanno rappresentato circa il 27% della categoria "fiscale", contro il 58% del 2016). Una componente rilevante di tale flusso è ancora riferita alla prima versione della procedura di regolarizzazione e ha quale oggetto operazioni successive alla fase del rimpatrio dei capitali, generalmente consistenti in forme di utilizzo anomalo degli stessi: si tratta, generalmente, di girofondi tra soggetti fisici e giuridici collegati, investimenti in strumenti finanziari e polizze assicurative e prelevamenti di denaro contante.

Spesso l'analisi tecnica delle segnalazioni di operazioni sospette ricondotte dall'Unità a violazioni di carattere fiscale (false fatturazioni, frodi carosello anche a carattere internazionale) ha evidenziato anche nel 2017 strette connessioni con contesti di **criminalità organizzata** ovvero con fenomeni di **usura, estorsione, corruzione**. Sotto un profilo finanziario, lo strumento del contante ricorre frequentemente nell'ambito dei descritti fenomeni.

A conferma del carattere trasversale delle violazioni tributarie e della loro attitudine a completare, in combinazione con altri comportamenti anomali, disegni criminali più articolati, sono stati osservati alcuni schemi operativi in cui l'utilizzo distorto del documento fiscale per eccellenza, la **fattura**, ha consentito il perseguimento di fini illeciti ulteriori rispetto a quelli di violazione della normativa tributaria. Si fa riferimento ai casi in cui l'emissione di fatture per operazioni inesistenti si è rivelata funzionale all'ottenimento di credito dal sistema bancario/finanziario o semplicemente ha fornito la documentazione necessaria a giustificare, sul piano formale, flussi finanziari finalizzati a regolare transazioni illecite. In qualche caso a innescare il sospetto è stata la semplice rilevazione della "inesistenza" dei soggetti coinvolti nell'operazione: grazie agli strumenti messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate è infatti possibile un controllo agevole e immediato in merito alla reale esistenza dei codici identificativi del "soggetto fiscale".

All'interno dei **dati SARA**⁹⁴ (segnalazioni antiriciclaggio aggregate), le **operazioni realizzate in contanti** costituiscono una delle informazioni più significative in un'ottica di prevenzione del riciclaggio. Nei flussi SARA è riportato, oltre all'**ammontare dei prelievi** e dei **versamenti** di contante su conti correnti, anche l'**importo regolato** in contanti nelle altre tipologie di transazioni (quali compravendita di titoli ed emissione di certificati di deposito)

L'eterogeneità territoriale nell'uso del contante è riconducibile in gran parte a differenze strutturali legate al **contesto socio-economico** di riferimento, alla **preferenza** per strumenti di pagamento diversi, alla disponibilità e funzionalità dei **servizi finanziari**.

⁹² Rapporto annuale dell'UIF del 2017.

⁹³ Come anticipato, alcune segnalazioni sono state inoltrate all'Unità in relazione alla possibile ricorrenza di reati tributari di omesso versamento IVA e/o di ritenute certificate. In tali casi, i fatti riportati dal segnalante, qualificati e integrati con gli esiti della prevista analisi tecnica, sono trasmessi dalla UIF alle competenti Autorità investigative anche ai sensi dell'art. 331 del c.p.p. Le segnalazioni ricondotte a fenomeni fiscali hanno rappresentato circa il 20% di quelle inoltrate ai sensi dell'art. 331 c.p.p. e sono state caratterizzate tutte da ulteriore seguito investigativo. In talune occasioni, in un breve lasso di tempo dalla data di invio da parte della UIF, ne sono seguite contestazioni penali in capo agli autori dei reati.

⁹⁴ Le segnalazioni SARA costituiscono la fonte primaria dell'analisi dei flussi finanziari condotta dalla UIF. I dati inviati mensilmente dagli intermediari finanziari riguardano tutte le operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) pari o superiori alla soglia di 15.000 euro, in base ad aggregazione realizzate secondo criteri determinati dalla UIF con proprio Provvedimento. I dati SARA hanno carattere aggregato e anonimo e coprono tutta la gamma degli strumenti di pagamento e delle operazioni finanziarie. I criteri di aggregazione dei dati SARA riguardano principalmente il mezzo di pagamento utilizzato, l'ubicazione della dipendenza dell'intermediario segnalante, il settore di attività economica e la residenza del cliente, l'ubicazione del soggetto controparte e del suo intermediario (nel caso dei bonifici). I dati si riferiscono sia alle operazioni in entrata sia a quelle in uscita e riportano separatamente l'eventuale ammontare delle transazioni effettuate in contante.

D'altra parte, un **ricorso significativo al contante non spiegabile dai fondamentali economici può essere indicativo di condotte illecite.**

Tale aspetto è approfondito in uno **studio della UIF pubblicato nel 2016**, in cui veniva presentata un'**analisi a livello locale delle anomalie nell'utilizzo del contante⁹⁵, per identificare una loro relazione con potenziali attività criminali.**

L'analisi empirica del **nesso tra l'incidenza del contante e la numerosità/rischiosità delle segnalazioni di operazioni sospette** ricevute dalla UIF nel 2010, sempre a livello comunale, ha **confermato il ruolo segnaletico del contante rispetto all'attività di riciclaggio.** Allo stesso tempo, l'insieme dei risultati — relativi al numero per abitante di SOS a elevata rischiosità e al livello di rischiosità medio comunale delle SOS — suggerisce che **la rilevanza 'segnaletica' del contante tende a diminuire per le condotte finanziarie sospette più complesse.**

Lo studio si è proposto, come si diceva, di identificare le anomalie nell'utilizzo di contante, potenzialmente riconducibili ad attività criminali, a livello di 6.810 comuni italiani e con riferimento a rilevazioni 2010.

È stato stimato un **modello econometrico** per individuare i **comuni caratterizzati da un'operatività in contanti non coerente con i 'fondamentali' socio-economici e finanziari a livello locale:** per ciascun comune è stato calcolato un **indicatore di esposizione al rischio di riciclaggio determinato dalla quota dei versamenti in contante spiegata da specifiche variabili di criminalità.** L'ipotesi di base è che l'**utilizzo di contante abbia una componente strutturale o 'fisiologica'** (collegata ai fondamentali economici) e una **componente 'illegale' connessa alla presenza di attività criminali.**

L'**utilizzo di contante** è misurato considerando una **componente strutturale** costituita dalla **quota dei versamenti in contante sul totale degli accrediti** osservati in ciascun comune (contante, bonifici, assegni) ed includendo anche **due variabili** che permettono di identificare i **comuni litoranei** (dove si svolgono attività turistiche a più elevata intensità di contante) e i **comuni montani** (nei quali un maggiore uso di contante può essere determinato da un più difficile accesso ai servizi bancari).

Sono poi considerate alcune **variabili esplicative** incluse nella componente strutturale del modello, immaginandone una **correlazione negativa** rispetto a quella oggetto dello studio: **reddito imponibile pro-capite; valore dei pagamenti elettronici per sportello bancario; numero di sportelli bancari pro-capite.**

Un **secondo gruppo di variabili esplicative**, relativo alla **componente 'illegale'**, è costituito da **due indicatori di criminalità**, immaginandone una **correlazione positiva** rispetto a quella oggetto dello studio: il **numero di denunce relative alle due categorie di reati** comunemente considerate in letteratura: **enterprise syndicate crimes e power syndicate crimes.**

Il primo gruppo comprende i **reati connessi a scambi illeciti di beni e servizi**, che prevedono un accordo tra le parti coinvolte (gli specifici reati considerati sono il traffico di droga, lo sfruttamento della prostituzione e la ricettazione); il secondo si riferisce alle **attività delittuose collegate al controllo del territorio da parte della criminalità organizzata** (come le estorsioni). Le attività illegali sono di norma ad elevata intensità di contante e quindi la relazione attesa tra la variabile oggetto di studio e gli indicatori di criminalità è positiva.

Infine, è stato **inserito nel modello un indicatore dell'economia sommersa** (il numero pro-capite di società operanti nell'edilizia), ipotizzando una **relazione positiva con la variabile oggetto della ricerca**, con l'obiettivo di distinguere le attività irregolari da quelle criminali.

Le dimensioni del settore edile sono comunemente utilizzate in letteratura come indicatore dell'economia sommersa, in quanto si tratta di uno dei settori (insieme, ad esempio, all'agricoltura) che registrano di norma un'elevata incidenza di lavoratori non dichiarati (Ardizzi et al., 2014b; Capasso and Jappelli, 2013).

I **risultati** sono sintetizzati nella Tabella che segue dello studio e mostrano che: (i) — **l'incidenza del contante diminuisce all'aumentare del reddito pro-capite, dei versamenti elettronici e del numero pro-capite di sportelli;** (ii) **il legame tra gli indicatori di criminalità e l'uso del contante è invece positivo:** maggiore è il numero di reati *pro-capite*, più elevata è, a parità di condizioni, la quota di versamenti di contante osservata nei comuni (è stato stimato che un aumento dell'1% del numero pro-capite dei reati di tipo *enterprise* corrisponde, in media all'anno per comune, a un incremento di circa 4 milioni

⁹⁵ ARDIZZI G., DE FRANCESCHIS P. E GIAMMATTEO M. (2016), *Cash payment anomalies and money laundering: An econometric analysis of Italian municipalities*, UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana Analisi e studi n. 5*. Si veda il Rapporto Annuale sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, pag. 78.

di euro di versamenti in contanti; analogamente, uno stesso aumento nei reati di tipo *power* è associato a un incremento medio di circa 2 milioni di euro di versamenti in contanti)⁹⁶; (iii) infine, **l'uso del contante risulta correlato positivamente con l'indicatore di economia sommersa**, come atteso.

Gli indicatori enucleati possono essere utili a livello operativo sia nell'orientare l'azione della UIF che delle altre autorità, sia nel supportare le valutazioni degli intermediari sulla rischiosità della propria attività.

Tabella 15

**Incidenza segnaletica del contante
sulla numerosità e rischiosità delle SOS antiriciclaggio**

Versamenti contante	Variabili esplicative	Correlazione
Componente strutturale (collegati a fondamentali economici)	Reddito pro-capite	Negativa
	Versamenti elettronici per sportello	Negativa
	Numero pro-capite di sportelli	Negativa
	Indicatori geografici (comune litoraneo / montuoso)	positiva
Componente illegale (presenza di attività criminali)	Numero <i>pro-capite</i> di reati <i>enterprise</i>	Positiva
	Numero <i>pro-capite</i> di reati <i>power</i>	Positiva
Componente economia sommersa	Numero pro-capite di società operanti nell'edilizia	Positiva

Fonte: UIF, studio «Cash payment anomalies and money laundering: An econometric analysis of Italian municipalities»,

A luglio del 2018, infine, l'UIF ha posto in consultazione le **istruzioni volte a dare attuazione** alle previsioni in materia di **comunicazioni oggettive** contenute nel decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90. In base all'art. **47, comma 1, del decreto**, è stabilito l'obbligo di trasmettere alla UIF, con cadenza periodica, dati e informazioni selezionati in base a criteri oggettivi, concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Il patrimonio informativo derivante dalle comunicazioni oggettive costituirà una base dati ampia, omogenea e

⁹⁶ Osserva lo studio: «Sono anche emerse alcune differenze nell'effetto marginale sul contante esercitato dai reati *power* ed *enterprise*: nel caso dei reati *enterprise* la correlazione tra reati e contante cresce di intensità all'aumentare dell'attività criminale, mentre nel caso dei reati *power* la correlazione è decrescente. Ciò appare coerente con il fatto che l'utilizzo anomalo di contante collegato ai reati *enterprise* aumenti (anche più che proporzionalmente) all'espandersi dei corrispondenti mercati illeciti, mentre il controllo (misurato dai reati *power*) esercitato dalle organizzazioni criminali attraverso la coercizione tenderebbe a "saturare" il contesto socio-economico generando rendimenti marginali decrescenti».

sistematica, utile alla UIF per arricchire le analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e per approfondire fenomeni a rischio. Lo schema di provvedimento, tenendo conto degli esiti della relazione della commissione europea sulla valutazione sovranazionale dei rischi, dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e dei risultati degli approfondimenti effettuati dalla UIF, individua proprio le **operazioni in contante** quale **categoria a elevato rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo**, sottoposta pertanto ai nuovi **obblighi di comunicazione**.

Sulla base delle esigenze informative della UIF è stato introdotto un **criterio di rilevazione delle operazioni fondato sul superamento di una soglia di importo pari o superiore a 10.000 euro**, calcolato su base mensile e **prendendo in considerazione anche eventuali operazioni “cumulate” nel medesimo periodo, singolarmente pari o superiori a 1.000 euro ed effettuate da parte dello stesso cliente o esecutore**. I dati richiesti dovranno essere inoltrati dai destinatari con periodicità mensile e saranno acquisiti dalla UIF per via telematica, attraverso il portale Infostat-Uif. In considerazione della tipologia di operazioni oggetto di comunicazione, il novero dei destinatari è composto da banche, poste italiane, istituti di moneta elettronica (IMEL), istituti di pagamento (IP), succursali di tali intermediari di paesi comunitari e di paesi terzi, nonché banche, IP e IMEL di paesi comunitari tenuti a designare un punto di contatto centrale. Vengono espressamente individuate le ipotesi in cui le comunicazioni oggettive escludono l'obbligo di segnalazione dell'operazione come sospetta.

PARTE III
TENDENZE EVOLUTIVE E CONCLUSIONI

— 1. **La difficoltà di enucleare una strategia pubblica complessiva: sensibilità diverse e le scelte ondivaghe del legislatore nazionale.**

Il quadro che precede testimonia l'irriducibile diversità dell'impostazione che tuttora sostiene l'azione dei diversi regolatori politici e economici.

Il ricorso al contante è riferibile a molte ragioni, alcune in sé neutrali, altre da assecondare, altre da contrastare.

Come si è visto, l'**Eurosistema**, nel prestare grande attenzione ai fattori che influenzano la domanda di contante, tiene conto dei **fattori positivi (domanda dall'estero, bassi tassi di interesse e il "ricordo" della crisi economica** che spinge ad utilizzarlo quale bene rifugio per finalità precauzionali) e di quelli che esercitano un'**influenza negativa** sulla domanda di circolante, quale la **diffusione degli strumenti di pagamenti alternativi (cashless)**.

L'Eurosistema, dunque, persegue una **politica** dichiaratamente **neutrale** rispetto ai **diversi strumenti di pagamento**, promuovendo l'offerta all'utenza di un **ventaglio ampio di strumenti alternativi efficienti e affidabili, in concorrenza tra di loro**.

Per conseguire questo obiettivo vengono seguite **due direttrici fondamentali**:

- (i) **soddisfare pienamente la domanda di contante sia in condizioni normali, sia in condizioni eccezionali;**
- (ii) **garantire efficienza, sicurezza e resilienza del ciclo di cassa.**

I **profili positivi della disponibilità del contante** in termini di efficienza economica sono sintetizzabili come segue:

Tabella 16

I vantaggi in termini di efficienza economica del contante

Garantisce l'inclusione finanziaria	È accessibile a tutte le fasce della popolazione, anche quelle non bancarizzate o esposte al <i>digital divide</i> o che nutrono minor fiducia nell'affidabilità dei nuovi strumenti <i>cashless</i>
E' il solo strumento di pagamento a corso legale	<p>Il contante ha efficacia solutoria ex lege di ogni obbligazione pecuniaria, onde il creditore non può rifiutarla ove venga offerto per adempiere un debito; nelle transazioni <i>face-to-face</i> gode di un'accettabilità universale.</p> <p>Base normativa: artt. 1277, 1278 e 1279 c.c., art. 693 c.p.; artt. 128 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e 16 del protocollo allegato n. 4 (Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea); Raccomandazione della Commissione n. 2010/191/ UE, del 22 marzo 2010</p> <p>L'accettazione dei mezzi alternativi, per contro, è subordinata a condizioni quali la detenzione di conti bancari o l'installazione di appositi terminali, il possesso di <i>smartphone</i> e l'adesione a servizi offerti da specifici intermediari.</p>
Fissa uno standard di servizio	<p>Semplicità e gratuità di utilizzo, immediata <i>payment finality</i></p> <p>Molteplici schemi alternativi (ad esempio, <i>instant payments</i>) mirano a emulare tale caratteristica, che non può dirsi generale per gli strumenti alternativi</p>
Strumento meno oneroso nelle transazioni di importo più basso	
Strumento di ultima istanza non esposto a rischi operativi	Non corre il rischio di indisponibilità di infrastrutture come può avvenire per i mezzi basati sull'utilizzo della telematica e i nuovi strumenti digitali
Non presenta rischio di credito	Assicura il regolamento immediato e dunque gli operatori economici debbono potersene avvalere in periodi di incertezza
Riserva di valore in periodi di crisi	E' assai efficiente rispetto agli scopi precauzionali

Le Autorità preposte alla prevenzione dei fenomeni di infiltrazione di capitali illeciti nel tessuto economico (GAFI, Commissione Europea, CSF, UIF) sono più sensibili, invece, alle **attitudini funzionali negative del contante**, stimate in termini di **pericoli e di correlazione con fenomeni criminali**, favorite dal suo **carattere del tutto anonimo e non tracciabile** nelle diverse fasi della **spesa, dell'acquisto e della detenzione**, nonché in quelle del **trasferimento e dell'impiego/investimento**.

Tabella 17

I pericoli del contante

Strumento di pagamento	Riserva di valore
<p>Non tracciabilità:</p> <p>facilita l'effettuazione di pagamenti "in nero" in relazione alle transazioni legate all'acquisto di beni, alla fornitura di servizi o all'impiego di manodopera che restano all'interno dell'economia sommersa</p>	<p>Anonimato:</p> <p>agevola la costituzione di una riserva di valore di proventi derivanti da attività illecite — sommerso o attività criminali tipiche — massimamente liquida e prontamente riutilizzabile all'interno del sistema economico e finanziario, anche a fini di investimento in beni mobili, immobili, aziende e altri cespiti</p>
<p>Anomalia dell'utilizzo di valori e di volumi elevati</p> <p>Relazione positiva con evasione, corruzione, usura, estorsione, proventi del crimine organizzato</p>	<p>Relazione positiva tra tagli apicali e fatti di evasione fiscale e riciclaggio</p>

In questo quadro di evidenze, quale è la posizione del **legislatore nazionale**?

E' agevole rilevare che al di fuori della normativa di fonte europea o sovranazionale e di quella di diretto recepimento della prima, il legislatore interno **non ha ancora delineato con stabilità e chiarezza la volontà di una presa di posizione a favore dell'abbandono del contante**. Le scarse iniziative sinora intraprese hanno carattere puntiforme e sono sovente contraddette, reiteratamente modulate e, in ogni caso, timidamente perseguite.

Tra le **misure di disincentivo** al contante, ad esempio, può annoverarsi la **soglia legale ai pagamenti in contanti** (cfr. art. 49 d.lgs. n. 231/2007) che a seguito dell'ultima modulazione (art. 1, comma 898, legge n. 208/2015) è stata fissata a **3.000 euro**, rispetto al precedente limite di 999,00 euro. La soglia vale anche per i cambia—valute. L'aumento della soglia legale del contante non ha interessato gli **assegni trasferibili**, per quali il **limite resta 1.000 euro** così come per i **money transfer**.

Ma l'altalena delle variazioni è tale per cui ne sono intervenute ben sette nell'arco di poco più di tredici anni e non si azzarda se si ritiene che il bradisismo normativo non si sia ancora quietato.

Variazioni della soglia entro cui è possibile trasferire liberamente denaro contante (2002—2018)

Decorrenza	Importo in euro	Decorrenza	Importo in euro
Dal 1° gennaio 2002	10329,14	Dal 31 maggio 2010	4.999,99
Dal 26 dicembre 2002	12500	Dal 13 agosto 2011	2.499,99
Dal 30 aprile 2008	4.999,99	Dal 6 dicembre 2011	999,99
Dal 25 giugno 2008	12.499,99	Dal 1° gennaio 2016	2.999,99

A differenza dell'Italia, altri Paesi europei hanno di recente ridotto la soglia legale all'uso del contante: in **Belgio** il limite è stato abbassato da 5.000 a 3.000 Euro (dal 2014), in **Francia** da 3.000 a 1.000 Euro (dal 2015), in **Grecia** da 1.500 a 500 Euro (da gennaio 2017) e in **Polonia** da 15.000 a circa 3.500 Euro nel caso di operazioni B2B (da 1 gennaio 2017).

Non solo. Per favorire le attività turistiche, inoltre, con l'art. 3 del D.L. 16/2012 è stata concessa una deroga al limite di utilizzo del contante: **fino a luglio 2017**, commercianti al minuto e agenzie di viaggio erano autorizzati ad accettare **pagamenti in contanti da cittadini e turisti extra-UE fino a 15.000 Euro**⁹⁷. Con il d.lgs. n. 90/2017, il limite è stato **ridotto a 10.000 Euro** a decorrere dalle operazioni effettuate dal 4 luglio 2017.

Per i **compro—oro**, il d.lgs. n. 92/2017 fissa la **soglia** dei pagamenti in contanti a **500 euro**. E' vietato rateizzare in diversi pagamenti una somma superiore per aggirare la regola ed il gestore dell'attività di compro oro deve utilizzare di un conto corrente dedicato, bancario o postale, sul quale devono transitare tutte (e solo) le operazioni relative all'attività di compro oro.

Con la legge di Bilancio 2018 (legge n. 2015/2017) è stata prevista la preclusione dal 1° luglio 2018 della possibilità di **pagare** in contanti gli **stipendi**. Tutte le retribuzioni (escluse quelle relative ai lavori domestici e ai rapporti di lavoro instaurati con la PA) dovranno essere corrisposte con **metodi tracciabili** tramite bonifico, con strumenti di pagamento elettronico o con pagamenti in contanti presso sportello bancario (o postale) o attraverso l'emissione di un assegno bancario o circolare consegnato.

Anche dopo il 1° luglio 2018 i datori di lavoro possono però continuare a usare il denaro contante per corrispondere somme, diverse dalla retribuzione, come gli anticipi di cassa effettuati per spese che i lavoratori devono sostenere nell'interesse dell'azienda e nell'esecuzione della prestazione quali, ad esempio, i rimborsi di spese di viaggio, di vitto e/o di alloggio.

La previsione dell'**obbligo di tracciabilità per il pagamento dei canoni di locazione abitativa** (fissato dalla legge di Stabilità del 2014) non è mai entrata in vigore, poiché la legge di stabilità 2016 ha ricondotto la fattispecie entro i limiti dell'**utilizzo del contante**, consentendone il pagamento con questo mezzo d'importo inferiore a 3.000 euro.

Davvero esemplificativa di tali incertezze, poi, è la vicenda dell'art. 15, comma 4, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 (come modificato per effetto dell'articolo 1, comma 900, della legge 28 dicembre 2015, n. 208). La norma disponeva l'**obbligo** "a decorrere dal 30 giugno 2014", per i soggetti che effettuano l'attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi, anche professionale, **di accettare anche i pagamenti effettuati attraverso carte di debito e carte di credito**, salvo nei casi di oggettiva impossibilità tecnica. L'obbligo è tuttora privo del presidio di qualsiasi **sanzione**, essendo emerso che quella immaginata in uno schema di decreto del Ministro dello sviluppo economico ha meritato il parere non favorevole del Consiglio di Stato, sez. Consultiva per gli Atti Normativi (parere n. 1446/18; depositata il 1° giugno 2018).

Tra le misure **incentivanti** la tracciabilità dei pagamenti (e dunque l'impiego di strumenti diversi da contante) rientra la **riduzione dei termini di accertamento in materia di IVA o di imposte dirette**.

Nei confronti dei soggetti passivi d'imposta residenti o stabiliti sul territorio italiano che garantiscano, secondo le modalità fissate da decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, la tracciabilità dei pagamenti ricevuti ed effettuati per operazioni di importo superiore a 500 euro, la Legge Finanziaria 2018 ha fissato il termine di decadenza per gli accertamenti di cui all'articolo 57, primo comma, del d.P.R. del 26 ottobre 1972, n. 633 e quello di cui all'art. 43 comma 1 del d.P.R. n. 600/73 a due anni. La riduzione del termine per gli accertamenti per coloro che avrebbero assicurato la tracciabilità dei pagamenti era stata portata ad un anno dal D.Lgs. n. 127/2015 (art. 3 comma 1 lett. d.), ma la Legge di bilancio ha esteso il limite a due anni. Dalla riduzione sono tuttavia esclusi i

⁹⁷ Sono interessati dalla previsione i commercianti al minuto e soggetti assimilati ex art. 22 del DPR n. 633/72 (come alberghi, ristoranti, ecc.) per i quali non sussiste l'obbligo di emissione della fattura, le agenzie di viaggio e turismo ex art. 74-ter, DPR n. 633/72, che effettuano operazioni per la organizzazione di pacchetti turistici costituiti da viaggi, vacanze, circuiti "tutto compreso" e servizi connessi.

soggetti che effettuano le attività commerciali di cui all'art. 22 d.P.R. n. 633/72 (cd. commercio al minuto e attività assimilate), salvo che abbiano trasmesso telematicamente all'Agenzia delle Entrate i dati dei corrispettivi giornalieri delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi, esercitando l'opzione di cui all'articolo 2, comma 1, del d. lgs. n. 127/2015.

Deve rilevarsi, in ogni caso, che uno degli elementi di più grave ostacolo dell'evoluzione verso un sistema *cashless* — con decisione intrapresa dal Regno Unito⁹⁸ — è rappresentato dal ritardo con cui la stessa Pubblica amministrazione sta attivando servizi di pagamento *cashless* con l'introduzione della piattaforma pagoPa. Quest'ultimo è un sistema di pagamenti elettronici realizzato per rendere più semplice, sicuro e trasparente qualsiasi pagamento verso la Pubblica Amministrazione (cfr. art. 5 del Codice della Amministrazione digitale) e che dovrebbe permettere di pagare **tributi, tasse, utenze, rette, quote associative, bolli** e qualsiasi altro tipo di pagamento verso le **Pubbliche Amministrazioni centrali e locali**, ma anche verso **altri soggetti**, come le aziende a partecipazione pubblica, le scuole, le università, le ASL. Ancora a marzo del 2018 il 24% dei Comuni non aveva aderito, nonostante il decorso del termine ultimo; in ogni caso, il 44% dei Comuni formalmente aderenti, non aveva poi attivato alcun servizio su pago PA, con picchi dell'84% in Piemonte e Valle d'Aosta e del 73% in Calabria.

Più in generale, nel 2016 la percentuale di **cittadini che avevano interagito online con la PA** era stata, in media, pari al 25%; l'Italia, in particolare, è al **terzultimo posto nell'UE a 28 Stati Membri per il livello di interazione digitale** dei cittadini con la PA. Nei paesi scandinavi (Danimarca, Svezia e Finlandia) tale valore supera l'80% mentre le percentuali per i BIG5 dell'UE sono tutte nettamente superiori (68% per la Francia, 53% per la Germania, 52% per la Spagna e 49% per il Regno Unito).

Lo stesso grave ritardo si segnala per lo sviluppo dell'*e-commerce* sul fronte delle imprese private. Nel 2016 solo l'8% delle imprese italiane aveva ricevuto almeno l'1% degli ordini *online* a fronte di una media UE del 18%, senza arrivare ai livelli di primato dell'Irlanda (30%).

Nel quadro delle linee di azione ondivaghe nella politica nazionale sul contante si inserisce, infine, anche il **varo della *voluntary bis***. L'art. 7 del D.L. 193/2016 (convertito con modifiche dalla Legge n. 225/2016, ha introdotto l'art. 5-*octies* al D.L. 28 giugno 1990, n. 167) ha riaperto i termini di accesso alla procedura di collaborazione volontaria con riferimento alle violazioni commesse fino al 30 settembre 2016⁹⁹, disciplinando espressamente la procedura per **l'emersione di contanti e di titoli al portatore**.

In caso di collaborazione volontaria avente ad oggetto contanti o valori al portatore, si presume, salva prova contraria, che essi siano derivati da **redditi conseguiti, in quote costanti, a seguito di violazione degli obblighi di dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi e relative addizionali, delle imposte sostitutive delle imposte sui redditi, dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti di imposta, commesse nell'anno 2015 e nei quattro periodi d'imposta precedenti**, e i contribuenti: a) rilasciano unitamente alla presentazione dell'istanza una dichiarazione in cui attestano che **l'origine di tali valori non deriva da condotte costituenti reati diversi da quelli previsti dall'articolo 5-*quinquies*, comma 1, lettere a) e b)**; b) provvedono, entro la data di presentazione della relazione e dei documenti allegati, **all'apertura e all'inventario in presenza di un notaio**, che ne accerti il contenuto all'interno di un apposito verbale, **di eventuali cassette di sicurezza** nelle quali i valori oggetto di collaborazione volontaria sono custoditi; c) **provvedono, entro la data di presentazione della relazione e dei documenti allegati, al versamento dei contanti e al deposito dei valori al portatore presso intermediari finanziari**, a ciò abilitati, in un rapporto vincolato fino alla conclusione della procedura. Per i professionisti e intermediari che assistono i contribuenti nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria, restano fermi gli **obblighi prescritti per finalità di prevenzione del riciclaggio** e di finanziamento del terrorismo di cui al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 e successive modificazioni. A tal fine, **in occasione degli adempimenti previsti per l'adeguata verifica della**

⁹⁸ Il Regno Unito offre la possibilità di pagare *cashless* tutti i servizi della Pubblica amministrazione.

⁹⁹ Oltre alle cause ostative previste dall'art. 5-*quater*, comma 2, del D.L. 167/1990, l'accesso alla nuova procedura di regolarizzazione è stata inibita a coloro che avevano già presentato l'istanza in precedenza, anche per interposta persona. Tuttavia, anche per i contribuenti che avevano aderito alla prima sanatoria, vi era modo di aderire e far emergere gli *investimenti ed i redditi di fonte nazionale non dichiarati*. Il termine ultimo per accedere alla procedura è stato di prorogato dal 31 luglio 2017 al 30 settembre 2017 (dunque al 2 ottobre 2017). Limitatamente alle attività oggetto di collaborazione volontaria, i termini di accertamento che scadevano a decorrere dal 1° gennaio 2015, si allungavano sino al 31 dicembre 2018. L'accesso alla procedura dunque importa la ricomprensione delle annualità dal 2010 al 2015 a fini delle imposte e dal 2009 al 2015 per le violazioni ai fini della mancata compilazione del quadro RW.

clientela, i contribuenti dichiarano modalità e circostanze di acquisizione dei contanti e valori al portatore oggetto della procedura¹⁰⁰.

— 2. Conclusioni.

Quali, dunque, le considerazioni finali che possono trarsi dal quadro che precede e quali le risposte alle domande di apertura?

Sfuggendo non detti, alcuni dati paiono *prima facie* sorprendenti. Anche se forse la sorpresa non è così intensa, per quanto si dirà in appresso.

Le **autorità pubbliche di regolamentazione politico—monetaria e del mercato** si approciano al tema del contante secondo un'**impostazione neutrale**. La loro preoccupazione fondamentale è quella di assicurare al consumatore la scelta dello strumento più efficiente e confacente rispetto alle proprie esigenze.

Siano esse quelle collegate alla sua **funzione transazionale**, connessa all'effettuazione di pagamenti per l'acquisto di beni e servizi. Siano esse quelle **precauzionali-speculative**.

Il contante, in effetti, consente di far fronte comodamente a bisogni imprevisi, senza ricorrere a complicati disinvestimenti di attività, posta la natura già liquida della risorsa, prontamente riutilizzabile all'interno del sistema economico e finanziario, anche a fini di investimento (in beni mobili, immobili, aziende e altri cespiti); inoltre, è particolarmente efficiente per operazioni di importi bassi (considerando che quasi due terzi delle operazioni di pagamento sono di importo inferiore a 15 euro); al contempo, a fronte dell'incertezza del valore delle altre attività (reali e finanziarie), il contante si pone come riserva di valore e bene rifugio, almeno in prima istanza.

L'**aumento dei volumi e dei valori dei pagamenti elettronici**, in atto, pone sempre più in evidenza la straordinaria **resilienza del denaro**, anzitutto quale riserva di valore (si considerino le risultanze dell'indagine BCE del 2016 ampiamente riferite nel testo) e dunque **bene rifugio**, come avvenuto all'indomani della crisi finanziaria del 2007.

La **tenuta del contante** è spiegata in letteratura dal **calo dei tassi di interesse**, dall'**evoluzione del cambio dell'euro** e dalla **ripresa dell'attività economica**. La **domanda estera**, concentrata su tagli di valore elevato, ha avuto effetti contrastanti. La corrispondenza con **tensioni finanziarie** e fasi di **incertezza economica** appare più solida, anche se non esattamente determinabile, al pari della domanda originata da **abitudini socio—economiche** delle famiglie. Quanto all'**economia sommersa** le posizioni sono in genere sfuggenti. In parte per l'obiettiva difficoltà di stimare il sommerso, in parte per evitare di esporre per questa via l'analisi alla contestazione di fragilità della base valutativa. Ma la relazione della crescita del contante con il volumi del sommerso è più di un dubbio.

Di certo, **nessun travolgente processo di sostituzione tra strumenti di pagamento e contante è in essere**; profondità ed intensità della ridotta surrogazione, in ogni caso, variano da paese a paese.

Nel nostro paese, infine, i contorni del rapporto tra contante e strumenti di pagamento alternativi sono ancora più peculiari. **Il contante in circolazione cresce sempre**, che il PIL fletta o si incrementi, che si abbassino o si alzino le soglie dei pagamenti. Già questo, probabilmente, dovrebbe costituire conferma immediata del fatto di quanto il denaro interessi gli italiani, anche, nella sua funzione di **riserva di valore**.

¹⁰⁰ Ulteriore novità della *voluntary bis* attiene alla possibilità (non all'obbligo) di **autoliquidare le imposte** senza aspettare che sia l'ufficio ad inviare gli avvisi di accertamento al contribuente, conseguendo una riduzione **in termini di sanzioni**. In tal caso il pagamento doveva avvenire in un'unica soluzione entro il 30 settembre 2017, oppure in tre rate mensili di pari importo, la prima rata deve essere pagata sempre entro il 30 settembre.

Al di là di timidi accenni ad interventi di governo del fenomeno, in questa straordinaria vitalità del denaro, più che quale strumento di pagamento, quale bene rifugio, i **regolatori politici** individuano probabilmente una ragione di tenuta del sistema economico, ovvero una straordinaria dimostrazione della capacità patrimoniale dei soggetti economici, specie quelli imprenditoriali, di mantenersi in vita nelle fasi più complicate. La preoccupazione di evitare politiche depressive di questa garanzia latente del sistema economico nazionale non sembra secondaria nelle scelte o, per meglio dire, nelle incertezze tradizionali che impediscono di condurre a termine una seria limitazione dell'uso del contante in favore di strumenti che garantirebbero, obiettivamente assai meglio, la tracciabilità e gli interessi erariali. Il tema imporrebbe di introdurre questioni assai complesse sull'esistenza di una evasione di necessità e comunque socialmente non dannosa, quantomeno in quanto difensiva delle sorti economiche dei contribuenti (da molti sostenuta) e sulla prossimità rispetto a questa area del contante.

Ma sarebbe tema troppo complesso da esaminare a questo punto dell'analisi. In ogni caso, quale sia il giudizio sul compromesso recondito, occorre non perdere la consapevolezza che l'esistenza di **legami tra i mali nazionali** (evasione, corruzione e crimine organizzato) e **il contante è innegabile**.

Se non può ricostruirsi una funzione illecita e/o criminale esclusiva del contante — che contrasterebbe contro i volumi imponenti con esso regolati — tale consapevolezza dovrebbe consentire di riconoscere la realtà della sua **relazione elettiva con vaste porzioni dell'economia informale (o non osservata) e criminale**. In linea con le analisi ufficiali che segnalano come «*nell'insieme la robustezza del contante come proxy dell'economia sommersa e illegale si sia rafforzata*» (così gli esiti dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo del 2014) e che è statisticamente ricorrente una correlazione diretta tra valenza segnaletica del contante e densità criminale su base territoriale¹⁰¹. Lo dimostrano, come si è visto, l'evoluzione normativa sovranazionale di settore, le indicazioni tratte dall'analisi e dall'esperienza delle autorità pubbliche antiriciclaggio e di contrasto all'evasione, nonché le risultanze degli studi scientifici sin qui condotti. Ancora prima, lo dimostra l'esperienza quotidiana, per chi voglia osservarla.

In presenza di affanni tanto profondi delle finanze pubbliche, edificare una realtà economica sana e investire in scelte orientate a favorire un sistema realmente più solido e trasparente dovrebbe essere l'impellente di ogni accorto regolatore moderno. Ma anche, occorre riconoscerlo, la prospettiva più rischiosa per le sue sorti politiche.

¹⁰¹ ARDIZZI G., DE FRANCESCHIS P. E GIAMMATTEO M. (2016), *Cash payment anomalies and money laundering: An econometric analysis of Italian municipalities*, UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana Analisi e studi n. 5*. Si veda il Rapporto Annuale sull'attività svolta dalla UIF nel 2016

Bibliografia essenziale

- ALVAREZ, F. and LIPPI, F. (2017), “*Cash Burns: An Inventory Model with a Cash-Credit Choice*”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 90, pp. 99-112;
- ARANGO, C., BOUHDAOUI, Y., BOUNIE, D., ESCHELBACH, M. AND HERNANDEZ, L., “*Cash remains top-of-wallet! International evidence from payment diaries*”, *Economic Modelling*, forthcoming, 2017.
- ARDIZZI G., DE FRANCESCHIS P. E GIAMMATTEO M. (2016), *Cash payment anomalies and money laundering: An econometric analysis of Italian municipalities*, UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana Analisi e studi n. 5*. Si veda il Rapporto Annuale sull'attività svolta dalla UIF nel 2016, pag. 78
- ARDIZZI E P. GIUCCA, *Il costo sociale degli strumenti di pagamento in Italia, I risultati delle indagini su imprese, banche, fornitori di servizi di pagamento*, Banca d'Italia, novembre 2012
- ARDIZZI, PETRAGLIA, PIACENZA E TURATI, *Measuring the underground economy with the currency demand approach, Temi di discussione n. 864*, Banca d'Italia (aprile 2012).
- BANCA CENTRALE EUROPEA, *The Social and Private Costs of Retail Payment Instruments. A European Perspective*, Occasional Paper Series n.137 (settembre 2012)
- BANCA D'ITALIA, *Relazione Annuale – Appendice*, anno 2016
- BOESCHOTEN, W. C. (1998): “*Cash Management, Payment Patterns and the Demand for Money*” *De Economist*, Vol. 146, No 1, pp. 117-142, April.
- G.CASTALDI, *Limitazioni all'uso del contante: una normativa da riconsiderare*, in *Giurimetrica Rivista di Diritto, Banca e Finanza*, Anno 1 numero 2, Luglio/dicembre 2015
- ESSELINK, H. E HERNÁNDEZ, L., “*The use of cash by households in the euro area*”, *Occasional Paper Series*, n. 201, BCE, novembre 2017
- FISCHER, B., KOHLER, P., SEITZ, F., 2004, “*The demand for euro area currencies: past, present and future*”, disponibile sul sito Internet della BCE (<http://www.ecb.europa.eu>)
- FRIEDMAN, MILTON and SCHWARTZ, ANNA J. (1963). “*A Monetary History of the United States, 1867–1960*”, Princeton: Princeton University Press for NBER, p. 673
- JOBST, C., STIX, H. (2017). *Doomed to Disappear? The Surprising Return of Cash Across Time and Across Countries*. CEPR Discussion Paper No. DP12327
- MEDINA, L., SCHNEIDER, F. (2017). *Shadow Economies around the World: New Results for 158 Countries over 1991-2015*. Department of economics Johannes Kepler, University of Linz
- MERSH, Y. (2017), *Why Europe still needs cash*, Contribution for Project Syndicate
- QUADERNI DELL'ANTIRICICLAGGIO, *Dati Statistici*, I semestre 2015, pp. 37-40
- RINALDI, *Il contante nei pagamenti*, relazione al Salone dei pagamenti 2017 *Payment & the Digital Society*”, Sessione “Le Banconote e la gestione efficace del contante”, Milano, 22 novembre 2017
- H. SCHMIEDEL, G. L. KOSTOVA, W. RUTTENBERG, *The Social and Private Costs of Retail Payment Instruments: A European Perspective*, ECB Occasional Paper No. 137, 12/9/2012
- SCHNEIDER E F. ENSTE, D.H. (2000), ‘*Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*’, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, March
- THE EUROPEAN HOUSE AMBROSETTI, *Cashless revolution: a che punto siamo e cosa resta da fare per l'Italia*, Rapporto 2018.
- VAN DER CRUIJSEN, C. A. B., HERNANDEZ, L. AND JONKER N. (2017), “*In love with the debit card but still married to cash*”, *Applied Economics*, Vol. 49, No 30, pp. 2989-3004, November
- VON KALCKREUTH, U., Schmidt, T. and Stix, H. (2014), “*Choosing and using payment instruments: evidence from German microdata*”, *Empirical Economics*, Springer, Vol. 46, No 3, pp. 1019-1055, May.
- WHITESSELL, W.C. (1989), “*The Demand for Currency versus Debitable Accounts*”, *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 21, No 2, pp. 246-251;