

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONI RIUNITE GIUSTIZIA (II) E FINANZE (VI)

*Schema di decreto legislativo recante «adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2018/1672, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005, nonché alle disposizioni del regolamento di esecuzione (UE) 2021/776, che stabilisce i modelli per determinati moduli nonché le norme tecniche per l'efficace scambio di informazioni a norma del regolamento (UE) 2018/1672»
(Atto del Governo n. 194)*

Audizione del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia
Dott. Enzo Serata

Roma, Camera dei Deputati, 3 ottobre 2024

Illustri Presidenti, Onorevoli Deputati,

ringrazio per l'invito a svolgere questa audizione sullo schema di decreto legislativo per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2018/1672, in materia di controlli sui movimenti transfrontalieri di denaro contante.

Il predetto schema incide sulla disciplina nazionale contenuta nel d.lgs. 195/2008 nonché sugli obblighi previsti dalla legge 7/2000 in tema di operazioni in oro. Va infatti considerato che la definizione di "denaro contante" contenuta nel regolamento europeo è più ampia di quella contenuta nel predetto decreto legislativo del 2008 e include anche beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore, ivi incluso il c.d. oro da investimento¹.

Le disposizioni oggetto dell'esame odierno rappresentano un punto di arrivo importante e atteso, giunto a conclusione del confronto tra le competenti autorità con il coordinamento del Ministero dell'Economia e delle finanze.

Formulerò di seguito alcune considerazioni sulle principali novità, mettendo a disposizione il punto di vista dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) in materia.

Mi preme innanzitutto osservare che la UIF si è adoperata attivamente per la formulazione di proposte volte a dare piena attuazione alle disposizioni europee e garantire il raccordo con le normative nazionali vigenti. In particolare, nel corso del confronto tra le autorità competenti e facendo tesoro delle conoscenze ed esperienze maturate nel settore, la UIF ha richiamato la necessità di razionalizzare, per quanto possibile, il quadro normativo nazionale e, soprattutto, evitare la sovrapposizione degli obblighi dichiarativi in materia di oro, che sarebbe derivata dalla mera coesistenza delle norme nazionali ed europee, nonché quella di precisarne i presupposti, le modalità, i termini e il relativo apparato sanzionatorio in caso di violazione, in linea con quanto chiesto dal legislatore in occasione della delega data al Governo per l'attuazione del richiamato regolamento europeo².

1. Le novità in materia di dichiarazioni transfrontaliere

Per quanto riguarda la materia valutaria, l'Atto n. 194 è diretto all'istituzione di un adeguato sistema di sorveglianza sul denaro contante nonché a coordinare la disciplina con la normativa antiriciclaggio di cui al d.lgs. 231/2007.

Lo stesso legislatore europeo riconosce, infatti, che i proventi delle attività criminali passano spesso attraverso le frontiere esterne dell'Unione per essere riciclati o utilizzati per

¹ Tali beni includono le monete con un tenore in oro di almeno il 90% e i lingotti, sotto forma di barre, pepite o aggregati con un tenore in oro di almeno il 99,5%. Per la definizione di "oro da investimento" si vedano i [Chiarimenti della Banca d'Italia sulla disciplina degli operatori professionali in oro](#)".

² Art. 15 della Legge 21 febbraio 2024 n. 15 - Legge di delegazione europea 2022-2023.

finanziare il terrorismo; il regolamento europeo stabilisce, quindi, norme volte a contribuire al sistema di prevenzione e a facilitare la conduzione di indagini³. È inoltre consentito agli Stati membri prevedere controlli nazionali supplementari per i movimenti di denaro contante all'interno dell'Unione⁴.

In tale contesto, lo schema di d.lgs. oggi all'esame conferma la scelta di prevedere obblighi di dichiarazione dei movimenti transfrontalieri all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) anche nei casi di trasferimenti al seguito di denaro e valori assimilati che avvengono tra l'Italia e altri Paesi dell'Unione.

La soglia di rilevanza per i predetti obblighi di dichiarazione si mantiene di importo pari o superiore a 10.000 euro.

Cionondimeno, come anticipato, la nozione di “denaro contante” diventa più ampia di quella oggi prevista dal d.lgs. 195/2008: comprende valuta, strumenti negoziabili al portatore, beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore e carte prepagate.

Gli obblighi di comunicazione per il “denaro contante accompagnato” (trasportato al seguito) si affiancano a doveri di informativa per il “denaro contante non accompagnato” (nel caso di plico postale o equivalente, spedizioni di merci, bagagli non accompagnati o qualsiasi altra tipologia di spedizione).

È una novità la disciplina del c.d. “trattenimento temporaneo”, rimesso all'ADM e alla Guardia di Finanza, qualora gli obblighi di dichiarazione o di informativa non siano stati assolti ovvero qualora emergano indizi che il denaro contante, a prescindere dall'importo, potrebbe essere correlato ad attività criminose.

Con riferimento ai profili che riguardano più direttamente l'attività della UIF, l'Unità è titolata ad accedere direttamente o comunque a ricevere le informazioni relative al denaro contante accompagnato e non accompagnato, anche nel caso di violazione degli obblighi dichiarativi; inoltre, riceverà dall'ADM e dalla Guardia di Finanza informazioni inerenti a denaro contante, accompagnato o non accompagnato, di importo inferiore a 10.000 euro, qualora emergano indizi di un collegamento con attività criminose e ferma restando la salvaguardia del segreto investigativo.

In tema di collaborazione tra autorità competenti, è previsto – ed è già operativo – il collegamento diretto della UIF al Sistema informativo doganale europeo (il c.d. *Customs Information System*), per l'accesso alle informazioni che confluiscono in tale *database*; il sistema è gestito dall'OLAF (l'Ufficio europeo per la lotta antifrode) e alimentato dalle

³ Considerando (7) del regolamento (UE) 2018/1672.

⁴ Considerando (9) del regolamento (UE) 2018/1672

autorità doganali nazionali con le informazioni relative alle dichiarazioni di trasporto fisico di contante per importi superiori alla soglia di 10.000 euro, quelle relative alle infrazioni agli obblighi dichiarativi e, se d'interesse per gli Stati membri, anche quelle sulle dichiarazioni di trasferimento intra-UE (non dovute in base al regolamento).

Lo schema di decreto legislativo stabilisce, inoltre, che l'ADM è tenuta a trasmettere all'Unità le informazioni raccolte che non confluiscono nel predetto sistema, senza indugio e al più tardi entro 15 giorni. La UIF utilizza le informazioni ricevute nello svolgimento delle proprie funzioni, ivi comprese quelle svolte nell'ambito della cooperazione internazionale con le omologhe Unità estere. Le FIU, infatti, sono tenute a scambiare tra loro le dichiarazioni che contengono elementi di rilievo *cross-border*, secondo un meccanismo di condivisione automatica già previsto dall'art. 53 della quarta Direttiva antiriciclaggio⁵.

Infine, ulteriori modifiche del d.lgs. 195/2008 riguardano i profili sanzionatori in caso di violazione degli obblighi dichiarativi, in particolare al fine di accrescere i minimi e i massimi edittali e attribuire al sistema maggiore efficacia deterrente. Queste disposizioni potranno assumere rilievo nell'ambito della *Mutual Evaluation* da poco avviata dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) sul sistema antiriciclaggio italiano, in particolare nel contesto della valutazione della Raccomandazione 32 in tema di *Cash couriers*⁶.

2. Le novità in materia di oro

L'Atto del Governo n. 194, come anticipato, innova anche la legge 7/2000. Tale riforma era particolarmente attesa, in quanto la disciplina del commercio dell'oro risale ormai all'inizio degli anni 2000 e le previsioni in essa contenute necessitano da tempo di un ammodernamento, al passo con l'evoluzione delle operatività nel comparto.

La UIF è stata testimone di questa progressiva obsolescenza, essendo stata delegata fin dall'istituzione avvenuta il 1° gennaio 2008, dalla Banca d'Italia, alla ricezione delle dichiarazioni di operazioni in oro⁷.

⁵ Nel contesto del recente AML Package cfr. anche art. 31 della direttiva (UE)2024/1640 (c.d. AMLD6)

⁶ Nell'ambito della precedente valutazione del sistema AML/CFT italiano, con riguardo alla Raccomandazione 32, l'Italia è stata valutata *largely compliant* ed è stato osservato: “*Though the law establishes administrative sanctions for violations of this law, these do not appear to be dissuasive*” (cfr. [report](#) del 2016, pag. 195).

⁷ Tale attività, prima svolta dall'Ufficio italiano dei Cambi (UIC) al quale è subentrata la Banca d'Italia, ha riguardato le dichiarazioni obbligatoriamente rese da chiunque trasferisce oro da o verso l'estero ovvero lo commercia nel territorio nazionale o compie altra operazione in oro anche a titolo gratuito, per un importo pari o superiore a 12.500 euro. I dati oggetto delle dichiarazioni assumono rilievo a fini fiscali, antiriciclaggio, di ordine e di sicurezza pubblica. Le modalità di produzione e di invio delle dichiarazioni sono state disciplinate dalla UIF, con Comunicazione del 1° agosto 2014. L'Unità ha inoltre messo a disposizione il portale Infostat-UIF per la trasmissione delle stesse dichiarazioni in modalità telematica e, più di recente, ha supportato il comparto con specifiche faq, al fine di agevolare la risoluzione dei numerosi quesiti avanzati in materia. Inoltre, la soppressione dell'UIC ha determinato l'affidamento alla Banca d'Italia della gestione dell'elenco degli operatori professionali in oro, i c.d. OPO, che esercitano professionalmente il commercio di oro in presenza dei requisiti indicati dalla legge 7/2000.

Le novità apportate in materia dallo schema di decreto legislativo consentono il superamento di problemi interpretativi emersi nella prassi, grazie all'introduzione di chiarimenti sulle nozioni di oro rilevanti ai fini dell'obbligo dichiarativo (oro da investimento, ad uso prevalentemente industriale o da destinare a fusione per ricavarne oro di una di queste due categorie) e sulle circostanze in cui ricorre il predetto obbligo.

È escluso l'obbligo di dichiarazione *ex lege* 7/2000 delle operazioni in oro che ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) 2018/1672 e nella relativa disciplina nazionale di attuazione. Vengono altresì allineati gli importi a partire dai quali scattano gli obblighi dichiarativi, pari o superiori a 10.000 euro sia per le operazioni in oro sia per i movimenti transfrontalieri di denaro contante, così introducendo una facilitazione nel rispetto degli obblighi da parte dei soggetti che vi sono tenuti e dei controlli delle autorità coinvolte.

La competenza diretta riconosciuta alla UIF per la ricezione delle dichiarazioni di cui alla legge 7/2000 non determina soluzione di continuità con il passato. Il compito affidato all'Unità di emanare istruzioni più ampie rispetto a quelle oggi previste, anche per precisare ulteriormente le operazioni oggetto di dichiarazione (oltre che i contenuti e le modalità di invio delle stesse), consente di disporre di uno strumento utile ad agevolare gli adempimenti in materia, garantendone il carattere vincolante⁸.

Il passaggio della gestione dell'elenco degli OPO dalla Banca d'Italia all'Organismo Agenti e Mediatori (OAM) segna l'accentramento presso quest'ultimo del censimento di tutti gli operatori attivi nel comparto; l'OAM infatti, già dal 2017, iscrive in apposito registro anche gli operatori compro oro⁹, oltre ad essere impegnato nella tenuta di diversi altri elenchi di operatori finanziari e non.

In conclusione, lo schema di decreto legislativo all'esame di codeste Commissioni contiene significative novità per la materia valutaria e per la disciplina del commercio dell'oro, che presentano forti correlazioni con la disciplina di prevenzione del riciclaggio e con l'attività svolta dalla UIF; le nuove previsioni attuano il regolamento europeo realizzando nel contempo una semplificazione degli oneri a carico dei destinatari¹⁰ e forme di coordinamento tra le autorità coinvolte.

⁸ L'Atto del Governo n. 194 stabilisce infatti anche la sanzionabilità delle condotte poste in essere in violazione delle istruzioni emanate dalla UIF.

⁹ Cfr. il d.lgs. 92/2017.

¹⁰ La semplificazione deriva dall'evitare la duplicazione degli obblighi dichiarativi e dalla omogeneizzazione della soglia che determina l'esistenza dei predetti obblighi.

I controlli della movimentazione transfrontaliera del contante e dei valori assimilati sono particolarmente rilevanti per l'individuazione di operatività a rischio. A tal fine, lo scambio di informazioni e la piena cooperazione tra tutte le autorità coinvolte nei predetti controlli e nelle attività antiriciclaggio sono essenziali per l'efficace funzionamento del sistema di prevenzione; lo dimostrano le occasioni di cooperazione virtuosa che sono state già sperimentate tra la UIF e l'ADM con il coordinamento della Direzione Nazionale Antimafia in relazione ad alcuni contesti a rischio. Si tratta inoltre di una indicazione coerente con gli *standard* del GAFI¹¹, che – come ho anticipato – ha già avviato la nuova attività di valutazione del sistema AML/CFT italiano.

Per quanto riguarda gli operatori del comparto dell'oro, essi rientrano tra i destinatari degli obblighi antiriciclaggio e la rilevanza della loro attività a fini di prevenzione è confermata dal nuovo pacchetto di norme europee destinato a trovare attuazione nel prossimo triennio con l'avvio dell'AMLA, la nuova autorità antiriciclaggio europea.

La UIF è consapevole dei rischi che connotano il settore¹² e della limitata collaborazione attiva che lo stesso ha fin qui fornito (dal punto di vista quantitativo e qualitativo); possono avere influito negativamente la coesistenza o il susseguirsi di normative e regimi diversi, talora forieri di incertezze applicative, nonché la mancanza di un'autorità di riferimento competente a emanare disposizioni secondarie calibrate sulle specifiche realtà operative.

L'Unità ha svolto accertamenti nel comparto dell'oro, con finalità prioritariamente conoscitive, e sta avviando specifiche iniziative di formazione e sensibilizzazione volte ad accrescere la consapevolezza degli operatori in materia di collaborazione attiva.

In prospettiva, sarebbe auspicabile la rivisitazione complessiva degli oneri previsti in materia di oro, oggi frammentati in diversi provvedimenti legislativi, in particolare nell'ottica di coordinare gli obblighi dichiarativi e di prevenzione, calibrando le relative sanzioni.

¹¹ La raccomandazione 32 sui c.d. corrieri di valuta (*cash couriers*) precisa che è opportuno che vi siano misure che prevedano controlli adeguati sui movimenti transfrontalieri di denaro contante. In argomento cfr. anche considerando (6) del regolamento (UE) 2018/1672.

¹² I rischi di riciclaggio che connotano il settore dell'oro e dei metalli preziosi, già evidenziati nel *FATF Report* del 2015 *Money laundering and terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold*, sono richiamati anche nella relazione della Commissione europea sulla valutazione dei rischi del 2022 (c.d. *Supranational Risk Assessment*).