

Le novità apportate dal D.Lgs. 211/2024 in materia di passaggi transfrontalieri di denaro contante

di Luigi Ferrajoli – avvocato patrocinante in Cassazione, dottore commercialista, professore a.c. Università di Napoli “Federico II”

È stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 1 del 2 gennaio 2025 il D.Lgs. 211/2024 di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento 2018/1672/UE, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione Europea o in uscita dall'Unione Europea e che abroga il Regolamento 1889/2005/CE, nonché alle disposizioni del Regolamento 2021/776/UE, che stabilisce i modelli per determinati moduli nonché le norme tecniche per l'efficace scambio di informazioni a norma del Regolamento 2018/1672/UE. Il Decreto prevede, tra l'altro, che il trasferimento di oro da o verso l'estero, ovvero il commercio di oro ovvero ogni altra operazione in oro anche a titolo gratuito, a prescindere dalla consegna materiale dell'oro, è oggetto di dichiarazione all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia, qualora il valore dell'operazione risulti di importo pari o superiore a 10.000 euro. La dichiarazione è dovuta anche per le operazioni eseguite nel corso del mese solare con la medesima controparte qualora singolarmente pari o superiori a 2.500 euro e complessivamente pari o superiori al valore economico. È tenuto alla dichiarazione il soggetto che a qualsiasi titolo trasferisce l'oro. Qualora parte dell'operazione sia una banca o un operatore professionale in oro, spetta agli stessi l'obbligo dichiarativo, sia che operino per conto proprio, sia che operino per conto di terzi. La dichiarazione è effettuata senza indugio e comunque non oltre il mese successivo alla data di compimento dell'operazione. Nel caso di trasferimento di oro al seguito verso l'estero, la dichiarazione è effettuata prima dell'attraversamento della frontiera. Le eventuali operazioni in oro alle quali il passaggio transfrontaliero è finalizzato sono indicate nella dichiarazione trasmessa all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia entro la fine del mese successivo a quello di compimento delle operazioni.

Il D.Lgs. 211/2024

A partire dal 17 gennaio 2025 è in vigore il D.Lgs. 211/2024, che modifica le leggi italiane conformandole al Regolamento 2018/1672/UE riguardante i controlli del denaro contante.

Questo Decreto introduce anche modifiche alle norme relative alle dichiarazioni di transazioni in oro, attualmente regolate dalla L. 7/2000 e dai suoi regolamenti attuativi.



Una delle modifiche più rilevanti, sotto la supervisione dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), riguarda la necessità di dichiarare alla UIF le transazioni in oro che superano il valore di 10.000 euro (precedentemente il limite era di 12.500 euro), secondo quanto stabilito dalla L. 7/2000 aggiornata.

Le dichiarazioni devono essere effettuate anche per le transazioni dello stesso tipo fatte entro un mese solare con la stessa controparte, quando ciascuna operazione supera i 2.500 euro e l'importo totale mensile raggiunge o supera i 10.000 euro.

Secondo le indicazioni della Banca d'Italia del 2010 e ulteriori dettagli forniti nelle *faq* della UIF, per soddisfare gli obblighi dichiarativi si considera anche l'oro destinato alla fusione per ottenere oro da investimento o per uso prevalentemente industriale.

Il D.Lgs. 211/2024 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 1 del 2 gennaio 2025. Il Decreto definitivo è stato approvato dal CdM il 9 dicembre 2024, per adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento 2018/1672/UE, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata e in uscita dall'Unione Europea, che abroga il Regolamento 1889/2005/CE. Esso recepisce anche le disposizioni del Regolamento di esecuzione 2021/776/UE, che stabilisce i modelli per determinati moduli e le norme tecniche per un efficace scambio di informazioni.

Questo provvedimento è stato adottato con l'obiettivo di combattere il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e altre attività illecite legate ai trasferimenti transfrontalieri di denaro contante.

Tra le principali novità vi sono:

- una nuova definizione di denaro contante;
- l'introduzione di nuove definizioni legali per l'oro;
- obblighi dichiarativi estesi anche alle operazioni senza consegna fisica del metallo; e
- sanzioni più severe per la mancata dichiarazione o la dichiarazione falsa in Dogana.

Inoltre, è stato istituito un registro degli operatori professionali in oro, gestito dall'Organismo degli agenti e mediatori (OAM), che sarà incaricato di verificare i requisiti di idoneità degli iscritti e di monitorare le attività del settore, garantendo maggiore trasparenza e controllo.

Il D.Lgs. 211/2024 armonizza le procedure italiane con gli *standard* europei, rafforzando il sistema sanzionatorio e contribuendo a garantire maggiore sicurezza economica e finanziaria a livello sia nazionale sia comunitario.

Il Decreto Legislativo contiene una nozione allargata di "*denaro contrante*". In particolare, nel contesto del denaro contante soggetto a dichiarazione doganale, si includono vari strumenti finanziari negoziabili al portatore che non richiedono l'identificazione del proprietario o la dimostrazione del diritto di possesso, tra cui:

- assegni turistici;
- assegni bancari;
- ordini di cambio;
- mandati di pagamento anonimi, trasferibili senza limitazioni, intestati a beneficiari non reali, o redatti in modo che il possesso si trasferisca con la consegna;
- monete d'oro con una purezza di almeno il 90%, e lingotti o forme simili d'oro con una purezza di almeno il 99,5%;
- carte prepagate che incorporano valore monetario o fondi liquidi.

Si ricorda che, come chiarito nella circolare n. 12/D/2024, nella definizione di denaro contante è necessario distinguere fra:

- normativa unionale - operazioni di trasferimento in entrata/uscita dall'Unione Europea. In base alla definizione recata dall'articolo 2, § 1, Regolamento 2018/1672/UE, direttamente applicabile nell'ordinamento nazionale, rientrano nel concetto di *"denaro contante"*:
- la valuta, ossia: *"banconote e monete che sono in circolazione come mezzo di scambio, o che lo sono state e possono ancora essere scambiate, tramite istituti finanziari o banche centrali, con banconote e monete che sono in circolazione come mezzo di scambio"*;
- gli strumenti negoziabili al portatore, ossia: *"strumenti diversi dalla valuta che autorizzano i loro portatori a esigere il pagamento di una somma di denaro dietro presentazione dello stesso, senza dover provare la propria identità o diritto di disporne. Tali strumenti sono: assegni turistici (o "traveller's cheque") e assegni, vaglia cambiari o ordini di pagamento emessi al portatore, firmati ma privi del nome del beneficiario, girati senza restrizioni, a favore di un beneficiario fittizio, ovvero emessi altrimenti in forma tale che il relativo titolo passi all'atto della consegna"*;
- i beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore, ossia: *"beni, elencati al punto 1 dell'allegato I, che presentano un rapporto elevato tra il loro valore e il loro volume e che possono essere facilmente convertiti in valuta nei mercati accessibili, con costi di transazione assolutamente modesti"* (ovvero, le monete con un tenore in oro di almeno il 90% e i lingotti sotto forma di barre, pepite o aggregati con un tenore in oro di almeno il 99,5%);
- le carte prepagate, ossia: *"carta non nominativa che contiene valore in moneta o liquidità, o che vi dà accesso, che può essere usata per operazioni di pagamento, per l'acquisto di beni o servizi o per la restituzione di valuta, qualora non collegata a un conto corrente"*. In relazione alle carte prepagate si osserva che il punto 2 dell'allegato I al Regolamento non fornisce alcuna specificazione delle carte prepagate che possono essere ricondotte alla nozione di denaro contante. Per poter essere incluse in tale definizione occorre l'adozione di un atto delegato che disponga in tal senso, finora non emanato. Pertanto, a oggi, sebbene le carte prepagate siano incluse nella definizione di denaro contante, non vi è obbligo di dichiararle;
- normativa nazionale - trasferimento tra lo Stato italiano e gli altri Stati membri dell'Unione Europea. Sulla scorta della norma definitoria di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), D.Lgs. 195/2008, rientrano nel concetto di *"denaro contante"* esclusivamente:

- *“le banconote e le monete metalliche aventi corso legale”;*
- *“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”.*

Per quanto riguarda le nuove disposizioni doganali, il trasferimento di titoli al portatore e contanti dovrà essere dichiarato alle Autorità doganali quando il valore supera i 10.000 euro, anche se trasportati tramite spedizioni postali, in valigie o in altre forme non accompagnate.

Per liberare il denaro contante trattenuto o sequestrato, il soggetto che ha infranto la legge può optare per una definizione tramite oblazione, sebbene con tassi maggiorati rispetto alla precedente normativa del 2008. L'infrazione può essere annullata versando:

- il 15% dell'importo che supera il limite (fino a 10.000 euro); o
- il 30% se l'eccedenza arriva fino a 40.000 euro.

Per violazioni più serie, tuttavia, non è possibile risolvere la situazione con il pagamento.

Viene modificata la definizione di oro da investimento e di materiale d'oro, nonché la dichiarazione in oro da trasmettere per operazioni pari o superiori a 10.000 euro.

La recente normativa relativa al commercio dell'oro (L. 7/2000) introduce una nuova definizione di *“oro da investimento”*, che ora include anche l'oro destinato a future lavorazioni. Inoltre, il termine *“materiale d'oro”* comprende ora i semilavorati. Questi sono descritti come *“prodotti risultanti da processi tecnologici di qualsiasi tipo, meccanici o meno, che, sebbene abbiano una forma finita o semifinita, non sono destinati a un uso specifico ma sono previsti per essere integrati in maniera sostanziale in oggetti più complessi, con la garanzia complessiva del produttore responsabile dell'assemblaggio”*.

In aggiunta, il nuovo quadro normativo riduce la soglia per le dichiarazioni di possesso d'oro a 10.000 euro, allineandola a quella delle dichiarazioni di denaro contante.

Viene inoltre prevista un'esenzione dalla dichiarazione nel caso in cui sia già richiesta una dichiarazione per valuta.

Si specifica che l'obbligo di dichiarazione si applica anche alle operazioni dello stesso tipo effettuate nel corso di un mese solare con la stessa controparte che siano individualmente di almeno 2.500 euro o che in totale raggiungano o superino i 10.000 euro.

Gli obblighi di dichiarazione dei passaggi transfrontalieri

Nell'ottica di prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, le disposizioni unionali e nazionali relative alle movimentazioni transfrontaliere di "*denaro contante*" hanno istituito un solido sistema di controlli nei confronti delle persone fisiche, in entrata o in uscita dall'Unione Europea/territorio nazionale, che recano con sé denaro contante di importo pari o superiore ai 10.000 euro.

In particolare, sia per le movimentazioni in entrata o in uscita dall'Unione Europea (articolo 3, Regolamento 2018/1672/UE) sia per le movimentazioni in entrata o in uscita dal territorio nazionale (articolo 3, D.Lgs. 195/2008) è prevista la presentazione di apposita dichiarazione al primo ufficio doganale di confine.

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

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

Ai fini della presentazione della dichiarazione valutaria (per importi uguali o superiori a 10.000 euro), nonostante la non coincidenza tra la normativa unionale e quella nazionale, al fine di semplificare l'attività dei dichiaranti, è stato predisposto un unico modello di dichiarazione da compilare in maniera differenziata per le dichiarazioni in entrata o in uscita dal territorio nazionale verso i Paesi dell'Unione Europea o verso quelli non unionali.

In relazione ad alcuni problemi applicativi inerenti agli obblighi dichiarativi, si precisa che l'Agenzia delle dogane con la circolare n. 12/D/2024 ha fornito alcuni chiarimenti su alcune problematiche riguardanti il frazionamento elusivo, il trasferimento per sé stessi e per conto di accompagnatori, i soggetti minorenni e i termini per la contestazione negli accertamenti *ex post*.

Con riferimento alla tematica del frazionamento, si evidenziano 2 distinte fattispecie elusive degli obblighi dichiarativi valutari. La prima consiste nel frazionamento della somma complessiva oggetto del trasferimento, di importo pari o superiore a 10.000 euro, in 2 o più operazioni, ciascuna di importo inferiore alla suddetta soglia, che si verificano in un arco temporale ravvicinato, in modo sistematico o ripetuto nel tempo (ad esempio, 2 o più operazioni nell'arco della stessa giornata/settimana/mese). La seconda consiste, invece, nel frazionamento della somma complessiva trasportata, di importo pari o superiore a 10.000 euro, tra 2 o più componenti dello stesso gruppo (ad esempio, familiari).

In relazione a entrambe le condotte deve osservarsi, in linea generale, che la giurisprudenza di merito ha in più occasioni ritenuto che, ai fini dell'applicazione della sanzione, l'unicità dell'operazione è riscontrabile laddove il frazionamento del passaggio alla frontiera è effettuato a evidente scopo elusivo della norma. In particolare, è stato sottolineato, che *“l'unicità della movimentazione della somma non viene meno per tale suo artificioso frazionamento, tenuto conto della finalità della normativa in esame di sorvegliare la movimentazione di contanti tramite l'apposita dichiarazione”*.

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

Con riferimento alla problematica relativa al trasferimento per sé stessi e per conto di accompagnatori, si tratta di ipotesi opposta rispetto a quella del frazionamento tra soggetti dello stesso gruppo, consistente nel trasporto da parte di un individuo di denaro contante di un importo uguale o superiore alla somma di 10.000 euro, oltre che per sé stessi, anche per conto di altri soggetti accompagnatori. Al riguardo, appare opportuno richiamare la definizione di *“portatore”* recata dall'articolo 2, § 2, lettera h), Regolamento 2018/1672/UE, inteso come *“qualunque persona fisica che, in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione, porti denaro contante con sé, nel bagaglio o nel mezzo di trasporto”* e dall'articolo 3, D.Lgs. 195/2008 come *“chiunque”*. Sulla scorta della richiamata definizione deve pertanto ritenersi che in caso di rinvenimento sul passeggero, nel suo bagaglio e/o mezzo di trasporto di denaro contante di importo uguale o superiore alla somma di 10.000 euro, il funzionario procede all'accertamento della violazione, a prescindere dalla titolarità/riferibilità di una parte delle somme ad altri soggetti accompagnatori.

Con riferimento ai soggetti minorenni, va precisato che gli obblighi dichiarativi derivanti dal Regolamento 2018/1672/UE e dal D.Lgs. 195/2008 si applicano a *“qualunque persona fisica”* che entra o esce dall'Unione Europea/territorio nazionale, che trasporta denaro contante di valore pari o superiore a 10.000 euro con sé, nel proprio bagaglio o mezzo di trasporto. A tal proposito, le Istruzioni per la compilazione del modulo di dichiarazione, sezione 2, *“Dettagli relativi al portatore del denaro contante”*, al § 2, chiaramente dispongono che *“se il portatore del denaro contante non è giuridicamente capace di firmare la dichiarazione, questa è presentata dal suo rappresentante legale”*. Di conseguenza, l'obbligo del portatore di dichiarare il denaro contante all'atto dell'ingresso o dell'uscita dal territorio nazionale o dall'Unione Europea si applica anche al soggetto minorenne, per il tramite del suo rappresentante legale al quale, ove possibile, devono essere consegnati immediatamente eventuali atti di contestazione delle violazioni di norme valutarie ovvero successivamente notificati secondo quanto previsto dall'articolo 14, L. 689/1981.

Nel caso in cui, invece, il portatore maggiorenne reca con sé un importo maggiore o uguale a



10.000 euro, affermando che una parte è riferibile a un soggetto minore da egli accompagnato, lo stesso deve compilare la dichiarazione valutaria indicando sé stesso come portatore e riportando, nelle caselle relative, il minore proprietario della somma secondo le rispettive appartenenze.

In relazione ai termini per la contestazione negli accertamenti *ex post*, va evidenziato che in virtù del richiamo operato dall'articolo 4, comma 4, D.Lgs. 195/2008 all'articolo 29, D.P.R. 148/1988, l'atto di contestazione delle violazioni di norme valutarie punibili con sanzioni amministrative deve essere consegnato immediatamente all'interessato; quando la consegna immediata non è possibile, l'atto di contestazione deve essere notificato secondo quanto previsto dall'articolo 14, L. 689/1981. Tale ultimo articolo prevede che *"gli estremi della violazione sono notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento"*.

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

Si segnala che l'articolo è tratto da ["La circolare tributaria"](#).