

di Niccolò Figundio

Contanti al confine: **novità in tema di normativa valutaria**

Uno sguardo alle recenti novità legislative italiane in tema di controlli sulla circolazione transfrontaliera del denaro

Nei rapporti tra gli ordinamenti italiano e svizzero, importanza preponderante hanno certamente i temi di diritto tributario, spesso oggetto di approfondimento in queste pagine. Nella prospettiva delle zone di frontiera, più ridotta eppure per nulla marginale, bisogna però riservare particolare attenzione anche alle tematiche relative ad altri rami del diritto, quale quello della normativa valutaria.

Tale disciplina ha lo scopo di ostacolare fenomeni criminosi di particolare gravità, quali il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Questo fine, assai meritevole, viene perseguito dagli Stati imponendo restrizioni alla circolazione del denaro contante e degli strumenti ad esso assimilabili, allo scopo di monitorare tali flussi, specialmente nella prospettiva internazionale.

Di seguito si illustreranno alcune novità recentemente introdotte nella legislazione valutaria italiana

che impongono particolare cautela ai viaggiatori provenienti dall'estero, con un focus sulla prospettiva elvetica.

La normativa valutaria europea ed italiana

L'esigenza di monitorare i flussi di denaro contante in entrata e uscita dal proprio territorio è stata recepita in ambito europeo agli inizi degli anni Duemila, a fronte delle raccomandazioni e dell'elaborazione avvenuta in seno al Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI). In conseguenza di ciò, è stato dunque adottato il Regolamento comunitario n. 1889/2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa.

A seguire, i vari Stati membri hanno adottato le proprie normative interne di recepimento: per quanto concerne l'Italia, ciò è avvenuto nel 2008, introducendo le disposizioni che regolano le attività di controllo doganale in materia di circolazione transfrontaliera di capitali al seguito

(D. Lgs. n. 195/2008). La finalità di contrasto agli illeciti internazionali viene perseguita prevedendo, tra l'altro, specifici obblighi di dichiarazione della valuta trasportata, allo scopo di garantire la tracciabilità dei capitali. L'attività di controllo circa il rispetto di tale disciplina è affidata all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) ed alla Guardia di Finanza (GdF). Ad esse spettano quindi i relativi poteri di accertamento e contestazione delle relative violazioni.

I compiti di queste autorità in ambito valutario - per quanto d'interesse in questa sede - si esplicano, in particolare, nel controllo della regolarità dei flussi finanziari in entrata o in uscita dal territorio dello Stato italiano. Ciò significa, anzitutto, verificare il corretto adempimento degli obblighi di "dichiarazione valutaria" da parte delle persone fisiche che trasportano "denaro contante" per importi pari o superiori a 10'000 Euro. Al contempo, tali compiti sono funzionali all'acquisizione di indizi o tracce relativi



L'evoluzione della criminalità finanziaria negli ultimi anni ha spinto l'Unione Europea ad aggiornare la propria normativa

a flussi di capitali non dichiarati all'atto del trasferimento verso o fuori dall'Italia. In sostanza, i dati raccolti dai controlli valutari, anche qualora non emergano irregolarità a tali fini, potranno comunque essere utilizzati per ulteriori verifiche, particolarmente in ambito tributario. La cautela, anche in capo ai viaggiatori più virtuosi, è dunque d'obbligo.

Le recenti novità legislative

L'evoluzione della criminalità finanziaria negli ultimi anni ha spinto l'Unione Europea ad aggiornare la propria normativa, adottando nel 2018 un nuovo regolamento in ambito valutario (Reg. UE n. 2018/1672). Con qualche anno di scarto, il legislatore italiano ha infine provveduto ad adeguare la disciplina nazionale, tramite un recente provvedimento (D. Lgs. n. 211/2024) entrato in vigore nello scorso gennaio 2025. Finalità esplicita delle nuove norme

è quella di rendere i controlli più stringenti e le sanzioni più severe. In tale prospettiva, il legislatore delegato è intervenuto attraverso talune modifiche di natura procedurale, ma specialmente riformando ed estendendo la definizione di "denaro contante". Secondo la nuova norma¹, rientrano infatti in tale nozione quattro categorie di beni: la valuta (ossia banconote e monete metalliche); gli strumenti negoziabili al portatore (come, ad esempio, assegni, *traveler's cheque* e vaglia cambiari); i beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore (ossia 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 non nominative. Se l'inclusione di quest'ultimo gruppo di strumenti (carte prepagate anonime) costituisce un'assoluta novità meritevole di attenzione, data la loro notevole dif-

fusione, particolare cautela richiede anche la definizione di "strumenti negoziabili al portatore". In questa definizione ricadono non solo gli strumenti propriamente emessi "al portatore" ma anche altre fattispecie, ossia: gli strumenti firmati ma privi del nome del beneficiario, quelli girati senza restrizioni, quelli a favore di un beneficiario fittizio, ovvero quelli "emessi altrimenti in forma tale che il relativo titolo passi all'atto della consegna".

Il trattamento sanzionatorio

Senza troppo attardarci, conviene rammentare che la violazione delle disposizioni qui menzionate (sia in termini di omissione degli adempimenti dichiarativi, che di loro inesattezza o incompletezza) può dare luogo a conseguenze particolarmente gravose.

Anzitutto, l'autorità deve operare il sequestro del denaro contante, in misura variabile in base all'eccedenza dell'importo trasferito rispetto alla soglia di 10'000 Euro. In caso di omissione della dichiarazione, il sequestro avverrà tra il 50% e il 100% dell'eccedenza. Inoltre, saranno comminate sanzioni amministrative pecuniarie, modulate anche in questo caso rispetto all'ammontare dell'eccedenza (da un minimo del 30% ad un massimo del 100%).

A queste severe previsioni, con la riforma in discorso si è aggiunto il nuovo istituto del c.d. "trattenimento", che in sostanza consente all'autorità di trattenere – per l'intero – il denaro contante, qualora gli obblighi di dichiarazione valutaria non siano considerati "idoneamente assolti" oppure vi sia il sospetto di una correlazione con attività criminali.

Una peculiarità elvetica: la cartella ipotecaria al portatore

Questo quadro di rigore normativo impone notevoli sforzi di interpretazione a cittadini, autorità e professionisti, in particolare rispetto alla qualificazione di taluni strumenti quali "denaro contante" ai fini valutari. Ciò risulta oltremodo complesso con riferimento a istituti sconosciuti all'ordinamento giuridico italiano, ma propri di quelli di Stati assai vicini, come – per quanto ci interessa – la Svizzera. È il caso, ad esempio, delle cartelle ipotecarie (c.d., documentali) emesse ai sensi del Codice Civile svizzero (art. 860 e ss. CCS). Orbene, quando tali cartelle siano emesse *al portatore*, è evidente il rischio di interferenze con la nozione di "denaro contante" prevista, come sopra, ai fini valutari e il sorgere di dubbi circa la necessità di farne oggetto di dichiarazione alle autorità doganali italiane.

È questo il caso accaduto a un soggetto che nel 2015, entrando in Italia dalla Svizzera, fu trovato in possesso di una cartella ipotecaria al portatore per l'importo di 450'000 Franchi, non dichiarata alle autorità doganali. Il controllo valse al malcapitato viaggiatore, oltre al sequestro del titolo, l'irrogazione di una sanzione per oltre 126'000 Eur. Il caso, dopo quasi un decennio, è stato sottoposto allo scrutinio della Corte di Cassazione italiana che, con un'interessante sentenza del settembre 2024², ha accolto le tesi del ricorrente, stabilendo inoltre un innovativo principio di diritto.

Secondo la Suprema Corte, le cartelle ipotecarie al portatore regolate dal Codice Civile svizzero non rientrano tra gli strumenti negoziabili assimi-

labili al denaro contante ai fini della normativa valutaria. Ciò perché tale cartella, pur essendo trasferibile mediante consegna al portatore, non possiede il requisito dell'immediata riutilizzabilità come mezzo di pagamento.

In conclusione, le novità legislative di cui si è riferito, così come il caso giurisprudenziale accennato, dimo-

strano la rilevanza della normativa valutaria. E suggeriscono che un comportamento del tutto abituale e frequente in tante zone del nostro Paese, quale quello di varcare la frontiera, imponga sempre maggiore attenzione.



¹ Cfr. il novellato art. 1, co. 1 lett. c) del D.Lgs. 195/2008. In tema, si veda anche la Circ. n. 1/2025 dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

² SCass. civ. Sez. II, 05/09/2024, n. 23865.