



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Analisi e studi

L'utilizzo delle banconote di taglio elevato
come potenziale strumento di riciclaggio:
lo studio del 2011 con una nota di aggiornamento

A. Cassetta, A. Di Filippo e V. Roversi



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Analisi e studi

L'utilizzo delle banconote di taglio elevato
come potenziale strumento di riciclaggio:
lo studio del 2011 con una nota di aggiornamento

Alessia Cassetta, Alberto Di Filippo e Valeria Roversi

Numero 6 dicembre 2016

La serie Quaderni dell'antiriciclaggio ha la finalità di presentare dati statistici, studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della UIF — Unità d'Informazione Finanziaria per l'Italia, Banca d'Italia.

La serie si articola in due collane: la collana Dati statistici presenta, con periodicità semestrale, statistiche sulle segnalazioni ricevute e informazioni sintetiche sull'operatività dell'Unità; la collana Analisi e studi comprende contributi sulle tematiche e sui metodi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La collana Analisi e studi comprende lavori realizzati all'interno della UIF, talvolta in collaborazione con altri settori della Banca d'Italia o con Istituzioni esterne. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

Comitato editoriale:

ALFREDO TIDU, GIOVANNI CASTALDI, MARCO LIPPI, PAOLO PINOTTI

© Banca d'Italia, 2016

**Unità di Informazione Finanziaria
per l'Italia**

Direttore responsabile
Claudio Clemente

Per la pubblicazione cartacea:
autorizzazione del Tribunale di Roma n. 1942013 del 30 luglio 2013
Per la pubblicazione telematica:
autorizzazione del Tribunale di Roma n. 1932013 del 30 luglio 2013

ISSN 2283-3498 (stampa)
ISSN 2283-6977 (online)

Tutti i diritti riservati.

È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

*In ricordo di Alberto Di Filippo,
co-autore di questo saggio,
studioso appassionato,
collega disponibile, generoso,
sereno anche nei momenti difficili*

INDICE

PREMESSA.....	5
L'UTILIZZO DELLE BANCONOTE DI TAGLIO ELEVATO COME POTENZIALE STRUMENTO DI RICICLAGGIO (Giugno 2011)	6
Sommaio	6
1. Il contante nell'area euro	7
2. Il contante in Italia.....	11
3. Limitazioni all'uso del contante in Italia e interventi a livello internazionale	14
4. Conclusioni.....	15
5. Allegati.....	17
AGGIORNAMENTO SU DATI RECENTI (Agosto 2016).....	20

PREMESSA

Nel 2011 la UIF ha realizzato uno studio sull'utilizzo delle banconote di taglio elevato come potenziale strumento di riciclaggio aggiornando una prima ricerca effettuata sull'argomento nel 2009.

Lo studio documentava i rischi di un uso improprio del taglio apicale da parte della criminalità, evidenziando come la forte dinamica della domanda del biglietto da 500 euro osservata dal 2002 difficilmente fosse riconducibile a un utilizzo fisiologico dei mezzi di pagamento.

Al tempo dell'analisi, la diffusione dello studio è stata limitata a un ristretto ambito di autorità, nazionali e internazionali, competenti nella materia. Ciò nonostante, il lavoro è stato pubblicamente citato in numerose occasioni. Da ultimo è stato menzionato nel rapporto di Europol *"Why is cash still king?"* in cui si analizza l'uso del contante per agevolare operazioni di riciclaggio da parte di gruppi criminali¹. Il lavoro di Europol cita esplicitamente le evidenze dello studio italiano che mostrano come il prelievo di banconote di grosso taglio sia più elevato nelle zone di confine limitrofe a paesi a fiscalità privilegiata.

È parso perciò opportuno rendere lo studio disponibile al pubblico utilizzando la Collana dei Quaderni dell'Antiriciclaggio che costituisce lo strumento di cui la UIF si è recentemente dotata per diffondere le proprie analisi e i propri studi.

Nel presente Quaderno il lavoro viene presentato nella versione del 2011 accompagnata da un aggiornamento basato sui dati disponibili al 2015.

La pericolosità connessa a un uso improprio delle banconote da 500 euro continua a essere un argomento rilevante e attuale, come conferma la recente decisione della BCE di terminare la stampa dei biglietti di taglio apicale indicativamente alla fine del 2018, in considerazione del fatto che possono facilitare attività illecite.

¹ *"Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering"*, Financial Intelligence Group, Europol, 2015.

L'UTILIZZO DELLE BANCONOTE DI TAGLIO ELEVATO COME POTENZIALE STRUMENTO DI RICICLAGGIO (Giugno 2011)

di Alessia Cassetta, Alberto Di Filippo e Valeria Roversi²

Sommario³

Questo studio analizza l'utilizzo delle banconote da 500 euro come potenziale strumento di riciclaggio, sviluppando e aggiornando al 2010 una precedente analisi condotta in UIF⁴. *[Nel prosieguo, le affermazioni riferite al 2010 sono accompagnate da brevi richiami sui dati più recenti; cfr. la nota di aggiornamento riportata alla fine del presente studio].*

Si conferma la quota particolarmente elevata di banconote da 500 euro sul totale della circolazione monetaria nell'Eurozona, e permangono i timori sulla pericolosità di banconote di valore unitario così elevato per il loro possibile impiego come strumento di riserva di valore per i capitali di origine illecita e come mezzo di pagamento non tracciabile per le transazioni illegali di elevato valore riferibili all'economia sommersa e criminale. In proposito rimangono valide le considerazioni svolte nello studio precedente *[del 2009]*: in particolare, l'uso di banconote di grosso taglio rende molto più agevole trasferire fondi significativi legati ad attività criminali⁵; la concentrazione della domanda di tali banconote, in Italia, in zone limitrofe a paesi a legislazione fiscale e antiriciclaggio meno stringente conferma la rilevanza degli utilizzi illeciti.

I motivi di allarme in merito alla circolazione di banconote di alto valore unitario non sono mutati, in un quadro europeo in cui permangono un elevato volume di contante in circolazione e una quota particolarmente significativa di banconote di taglio apicale.

Un'inversione di tendenza rispetto all'andamento dell'Eurozona si è registrata in Italia negli ultimi mesi del 2009 e nel corso del 2010, presumibilmente per effetto non di comportamenti spontanei del mercato, bensì della pressione esercitata sugli intermediari dagli Organi Investigativi e dalla *policy* sviluppata dalla Banca d'Italia. *[Il decremento nell'emissione netta di banconote in euro di grosso taglio è proseguito fino a determinare il fenomeno della 'circolazione negativa'.]*

² Al momento della redazione dello studio, tutti gli autori erano addetti presso l'Unità di Informazione Finanziaria, Banca d'Italia, Divisione Analisi e Gestione Dati.

³ Lo studio riflette esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità dell'Istituzione di appartenenza.

⁴ "Analisi sull'utilizzo delle banconote di taglio elevato come potenziale strumento di riciclaggio" (2009), Alberto Di Filippo, Giorgio Merlonghi e Valeria Roversi, UIF, Documento interno.

⁵ Lo studio della UIF del 2009 ha stimato 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, 45x37x18 centimetri) ne può contenere un quantitativo pari a un valore di circa 10 milioni di euro".

1. Il contante nell'area euro

Dopo l'eccezionale tasso di crescita del 17 per cento registrato nel 2008, l'incremento percentuale annuo nella emissione netta⁶ delle banconote in euro di grosso taglio nell'Eurozona si è ridotto negli anni successivi, portandosi nel 2009 al 6 per cento e al 2 per cento alla fine del 2010. *[Nel 2015 l'incremento è di poco superiore all'1%.]*

Tavola 1

Incremento percentuale annuo del valore della emissione netta di banconote in euro distinte per taglio nell'Eurozona			
	dicembre '10	dicembre '09	dicembre '08
5 €	1,65%	1,49%	3,84%
10 €	-0,15%	0,61%	3,28%
20 €	2,29%	2,76%	6,09%
50 €	6,75%	5,86%	10,57%
100 €	5,38%	6,58%	14,20%
200 €	1,33%	4,79%	9,26%
500 €	2,14%	6,36%	17,10%

Fonte: elaborazione UIF su dati BCE.

Nonostante il minore tasso di crescita registrato nell'ultimo anno, la quota percentuale del valore delle banconote di taglio apicale rispetto al totale rimane molto elevata. In valore le banconote da 500 euro costituiscono *[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: nel 2015 è pari a circa il 28%.]*

Il forte incremento della circolazione monetaria registratosi nel 2008 è 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 di clientela privata preoccupata per le possibili perdite derivanti dalla bancarotta di importanti intermediari finanziari. 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.

⁶ La misura della circolazione nell'Eurozona è data dal cumulo dell'emissione netta annuale di banconote in euro operata dalle banche centrali dell'Eurozona. L'emissione netta di euro è la risultante del saldo tra vendite e acquisti di banconote in euro delle banche centrali in contropartita del sistema bancario dell'Eurozona.

**Banconote in circolazione nell'Eurozona
(valori in migliaia di euro)**

	valore delle banconote da 500 euro	valore totale delle banconote	incidenza del taglio apicale sul totale
dicembre-02	83.431.668	358.534.839	23,27%
dicembre-03	119.236.601	436.130.693	27,34%
dicembre-04	153.114.869	501.259.151	30,55%
dicembre-05	185.171.802	565.217.276	32,76%
dicembre-06	209.690.837	628.242.095	33,38%
dicembre-07	226.325.909	676.621.275	33,45%
dicembre-08	265.032.207	762.774.832	34,75%
dicembre-09	281.891.171	806.411.528	34,96%
dicembre-10	287.925.864	839.702.306	34,29%
gennaio-11	287.161.777	821.356.018	34,96%
febbraio-11	287.199.855	820.244.217	35,01%
marzo-11	287.566.203	824.153.152	34,89%

Fonte: elaborazione UIF su dati BCE.

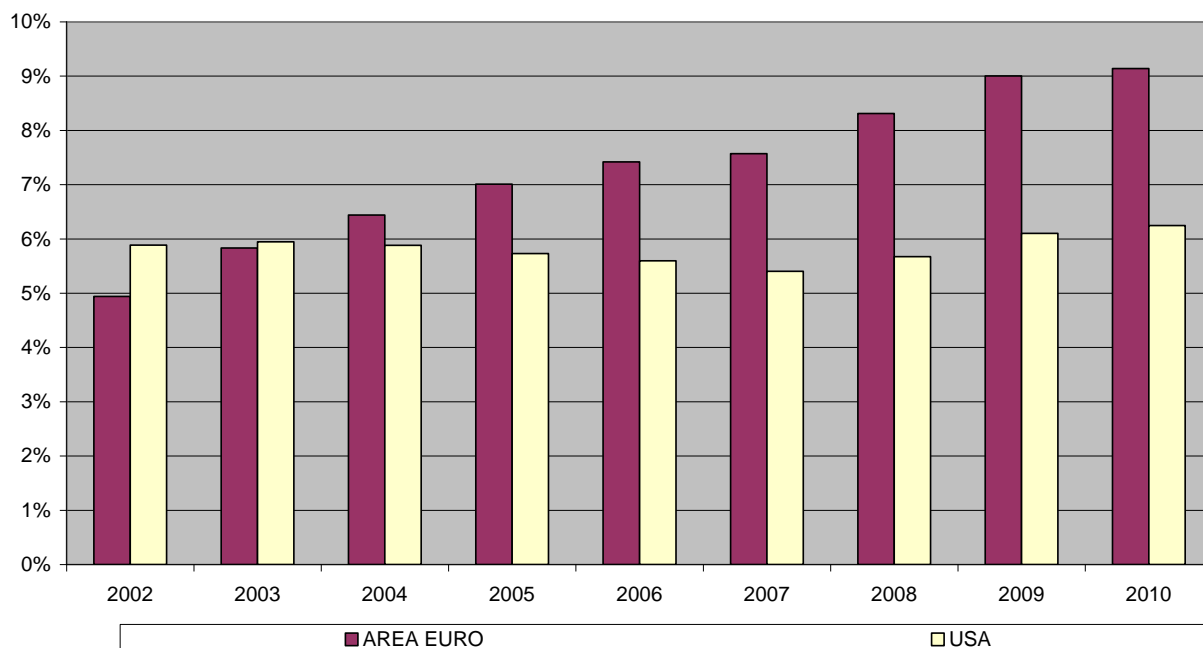
La rilevanza dell'utilizzo del contante nel contesto europeo e insieme, conseguentemente, l'incidenza delle banconote di taglio elevato, appare in tutta evidenza rapportando l'emissione netta di banconote in euro al prodotto interno lordo dell'area dell'euro. Da un livello inferiore al 5 per cento del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

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 euro⁷. 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'euro⁸.

⁷ La forte differenza tra il valore del rapporto contante/PIL tra area euro e USA è anche dovuta a differenze strutturali nell'utilizzo del contante quale mezzo di pagamento e quale riserva di valore nelle due aree. Per una disamina approfondita sull'argomento si veda BCE giugno 2007 "Review of the international role of the euro" pp. 52 – 56.

⁸ 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.

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.

L'alto volume della circolazione nell'area UEM costituisce materia di indagine da parte della BCE. L'analisi più recente [al 2011] è riportata in un articolo del bollettino mensile dell'aprile 2011, dove si riassumono le principali ipotesi e informazioni sull'utilizzo del contante e si riportano i risultati di due indagini campionarie condotte sullo stesso tema dalla BCE nel 2008 e nel 2009 presso il pubblico e le imprese non finanziarie di diversi paesi appartenenti all'area dell'euro, tra cui l'Italia (si veda allegato 1).

La stima delle quote di banconote in circolazione impiegate per fini transattivi e quale riserva di valore, sia all'interno dell'area che all'esterno, si basa fondamentalmente:

- a) su un'analisi sviluppata da alcuni economisti in un *Working Paper* della BCE del 2004⁹;
- b) sulle stime contenute nell'ultimo rapporto annuale disponibile [nel 2011] della BCE sul ruolo internazionale dell'euro¹⁰ (si veda allegato 2).

Applicando il modello di stima del 2004 di Fischer e altri ai dati aggiornati al 2008 l'ammontare delle banconote destinate a fini transattivi per lo stesso anno viene

⁹ Si veda 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>).

¹⁰ Si veda "The international role of the euro", 2010, disponibile sul sito Internet della BCE (<http://www.ecb.europa.eu>).

stimata in 250 miliardi di euro, circa un terzo della consistenza totale della circolazione a fine anno¹¹.

La parte residua delle banconote in circolazione è 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 risulta pari a 60 miliardi di euro¹², mentre le disponibilità al di fuori dell'area euro sono stimate, nell'ambito del citato rapporto annuale della BCE, per un ammontare compreso tra il 20 e il 25 per cento del totale, quindi pari a 150-200 miliardi di euro. Residualmente, la quota attribuibile a riserva di valore all'interno dell'area si colloca al 30-35 per cento equivalenti, con riferimento al 2008, a circa 250-300 miliardi di euro¹³.

L'analisi contenuta nel bollettino mensile della BCE spiega l'alta e crescente domanda di banconote in euro in base ai seguenti fattori:

- il permanere di una quota elevata di utilizzo del contante come mezzo di pagamento all'interno dell'area euro; evidenze in proposito derivano sia dal metodo di stima indiretto proposto da Fischer e altri, sia dai risultati delle indagini condotte dalla BCE (si veda allegato 1). Anche se il miglioramento delle infrastrutture e le campagne per promuovere il ricorso ai mezzi elettronici di pagamento hanno favorito una lieve crescita delle transazioni regolate con strumenti alternativi al contante, è prevedibile in prospettiva, a medio termine, che il contante continui a svolgere un ruolo rilevante come mezzo di pagamento;
- la crescente domanda di banconote in euro come riserva di valore all'interno dell'Eurozona, dovuta alla circostanza che il periodo prolungato di bassa inflazione e di bassi tassi di interesse dall'introduzione dell'euro ha minimizzato il costo opportunità connesso all'utilizzo del contante come riserva di valore;
- la crescente domanda di banconote in euro al di fuori dell'Eurozona, soprattutto da parte dei paesi limitrofi all'area UEM, sia come mezzo di pagamento per

¹¹ La stima della quota di banconote detenute come mezzo di pagamento riportata nel testo risulta piuttosto elevata. Analoghe stime per la Germania basate su un'indagine campionaria condotta dalla Bundesbank attestano al 10 per cento la quota di contante utilizzata per lo scopo transattivo. In proposito si confronti Deutsche Bundesbank 2010, *"Where does the cash in your wallet come from? An empirical study on the cash withdrawal behaviour on the German population at ATMs and bank counters in Germany"*, e Deutsche Bundesbank Monthly Report, giugno 2009, *"The development and determinants of euro currency in circulation in Germany"*, entrambi disponibili sul sito Internet della D.B. (<http://www.bundesbank.de>).

¹² La quota costituita dalla cassa contante delle banche è risultata nel periodo stabile. Il dato è rilevato dalle statistiche bancarie dell'Eurosistema.

¹³ Il risultato, ottenuto con il metodo indiretto descritto nel testo, è largamente superiore a quanto risulterebbe dalle indagini campionarie della BCE prima menzionate. Da tali indagini emerge che, 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. La forte differenza tra il dato stimato in base alla rilevazione campionaria rispetto al dato calcolato in base alle analisi economiche di fonte BCE riportate nel testo, si spiega – secondo gli autori dell'articolo del bollettino mensile della BCE – con la cautela con cui vanno interpretati i dati campionari in questa materia. Detta cautela è da ricondurre alla circostanza che la distribuzione delle disponibilità di contante risulta fortemente asimmetrica: una quota ridotta della popolazione detiene importi significativi di banconote come riserva di valore. La circostanza rende difficile individuare un campione significativo di popolazione e, allo stesso tempo, accresce la possibilità di risposte reticenti e inferiori al dato reale.

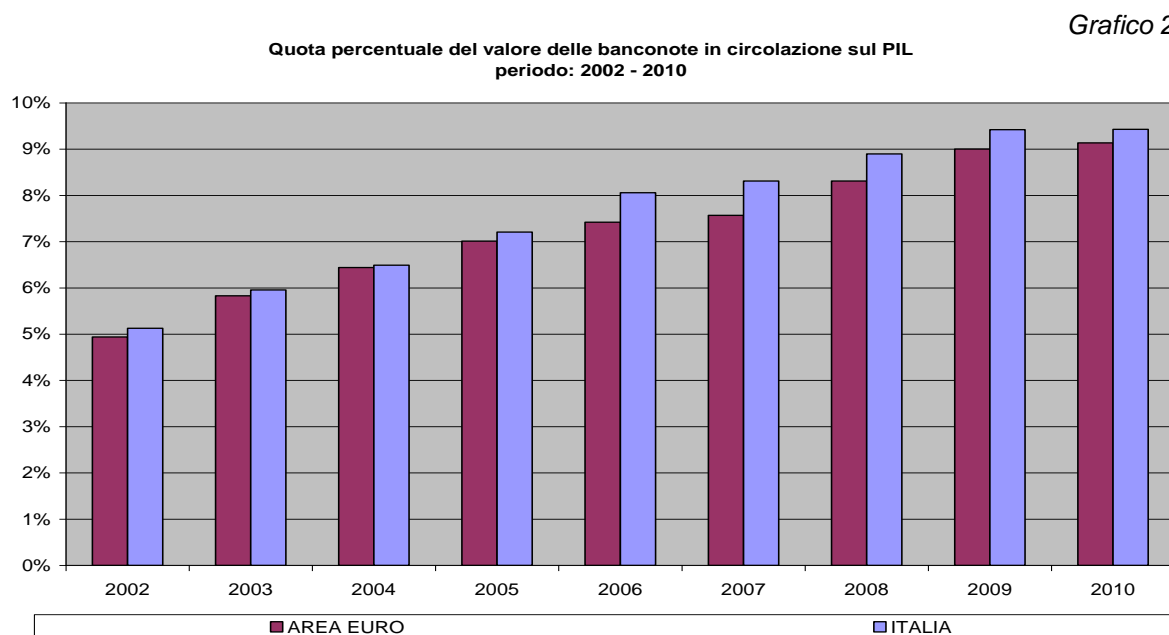
turismo e consumi sia come valuta parallela nei paesi extra europei a valuta debole, sia come riserva di valore (si veda allegato 2).

2. Il contante in Italia

L'analisi dell'emissione netta di banconote in Italia mostra comportamenti in parte diversi da quelli registrati nell'ambito dell'Eurosistema¹⁴. 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 2010¹⁵. *[A partire dal 2012 anche il valore della circolazione ha iniziato a diminuire.]*

Come si evince dal grafico seguente, il rapporto tra circolazione e PIL nel 2010 è rimasto pressoché costante rispetto all'anno precedente sia nell'area euro che in Italia.

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. *[La relazione si è invertita dal 2012, quando l'indicatore per l'Italia ha iniziato a ridursi raggiungendo livelli inferiori a quelli dell'area dell'euro.]*



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

¹⁴ 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.

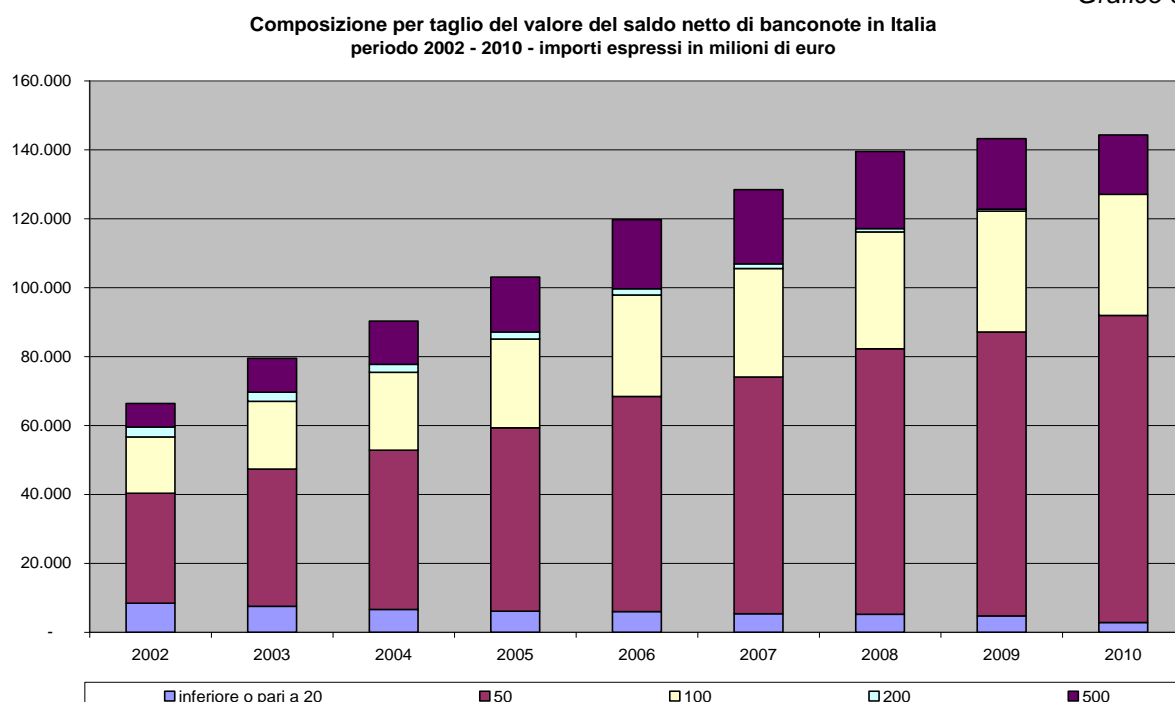
¹⁵ I valori riferiti all'anno 2010 derivano da elaborazioni UIF su dati provvisori forniti dal competente Servizio della Banca d'Italia. I dati riferiti ad anni precedenti provengono dalle relazioni presentate dall'Istituto al Parlamento il 30 giugno di ogni anno.

A partire dal 2008, l'aumento della circolazione in Italia è stato finanziato principalmente con banconote da 50 euro anziché da 500, come 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, comunque, 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, il valore delle banconote in circolazione 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 supera l'ammontare prelevato, determinando il fenomeno della 'circolazione negativa'.]*

Grafico 3



Fonte: Banca d'Italia.

Il forte ridimensionamento della domanda di banconote del taglio apicale verificatosi in Italia - si è passati da una quota pari al 17 per cento del totale delle emissioni nette cumulate del 2007 al 12 per cento di fine 2010 - appare in controtendenza rispetto ai paesi dell'Eurosistema. 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. *[A seguito della ristrutturazione della rete territoriale della Banca d'Italia, i dati attualmente disponibili non sono confrontabili con quelli pubblicati nel 2011. Non si è, proceduto, pertanto ad aggiornare la tavola successiva.]*

Tavola 3

Numero di banconote da 500 euro esitate per piazza

Filiale¹⁶	Residenti al 31/12/2010	Banconote esitate nel 2010	Banconote esitate per 1.000 abitanti nel 2010	Banconote esitate per 1.000 abitanti nel 2009	Banconote esitate per 1.000 abitanti nel 2008
Como – Lecco	927.962	602.917	650	2.600	1.179
Aosta	127.866	60.360	472	471	412
Milano – Lodi – Pavia	3.893.260	1.152.688	296	263	554
Verona – Rovigo – Vicenza	2.028.077	563.252	278	259	401
Bolzano	503.434	134.345	267	290	341
Reggio Emilia – Parma	962.616	236.951	246	365	607
Brescia – Cremona – Mantova	2.017.590	489.627	243	208	281
Trento	524.826	115.192	219	302	421
Piacenza	864.009	180.562	209	243	150
Roma – Frosinone – Rieti	4.812.512	728.119	151	234	333
... ..					
Forlì – Cesena – Rimini – Ravenna	1.107.057	97.659	88	125	585

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

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.

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

¹⁶ 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.

nazionali, anche per la “*moral suasion*” esercitata dall’Autorità di 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 evidentemente 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, potrebbe essere effettuato in altri paesi europei. In tal senso, del resto, indizi si possono desumere 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.

3. Limitazioni all’uso del contante in Italia e interventi a livello internazionale.

La legislazione italiana sulla circolazione del contante è stata modificata nel corso del 2010. La necessità di contrastare la crisi economica, anche facendo emergere il gettito relativo a capitali sommersi, ha dato impulso a provvedimenti per inasprire la lotta all’evasione fiscale, tra cui l’intensificazione del controllo sui movimenti di denaro contante.

In particolare, il d.l. 78/2010, convertito nella l. 122/2010, ha riportato la soglia di cui all’art. 49 del d.lgs. 231/07 al valore di 5.000 euro, già prevista al momento della prima emanazione del decreto e poi elevata a 12.500 euro. *[La normativa in materia ha subito numerosi cambiamenti dal 2010 al 2015: a oggi il limite è pari a 3.000 euro.]*

L’art. 49 si riferisce alle norme volte a limitare la circolazione di contante e titoli al portatore tra soggetti ‘privati’, riprendendo, in maniera restrittiva, uno strumento di contrasto finanziario al riciclaggio introdotto in Italia già dalla l. 197/91. In base alle norme tuttora in vigore, infatti, tutti i trasferimenti di contante e di titoli al portatore di importo pari o superiore a 5.000 euro devono essere effettuati per il tramite di banche, Poste Italiane S.p.A. o istituti di moneta elettronica.

L’allarme relativo al ruolo cruciale svolto dalle banconote di grosso taglio nel detenere capitali di origine illecita e nel realizzare transazioni illegali è condiviso anche in altri paesi europei. Uno studio non pubblicato condotto nel 2010 dall’agenzia inglese contro il crimine organizzato (*Serious Organised Crime Agency* - Soca), i cui risultati hanno avuto grande diffusione, ha stimato che il 90 per cento delle banconote da 500 euro circolanti nel Regno Unito è gestito dalla criminalità organizzata o legato all’evasione fiscale e al finanziamento del terrorismo. Su tale base, 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. *[Nel 2016 la Banca Centrale Europea ha comunicato di voler terminare l'emissione di banconote di taglio apicale all'incirca entro la fine del 2018.]*

Nel febbraio 2010 il GAFI ha aggiornato il documento sulle *"International Best Practices"* relative alla IX Raccomandazione Speciale sul trasporto di contante¹⁷. Nel documento si prospetta la possibilità di marcare elettronicamente le banconote di grosso taglio¹⁸, e si ribadisce che gli stati non dovrebbero emettere le banconote di taglio elevato per limitare gli strumenti a disposizione dei corrieri e accrescere la possibilità di intercettare alla frontiera importi in contante di valore elevato, trasportati con carichi di banconote di taglio minore e, quindi, di volume e peso maggiori^{19, 20}. Al punto 67 si raccomanda che *"negli stati che emettono banconote di valore elevato, è buona prassi per le autorità monetarie monitorare la diffusione di tali banconote a livello macro, anche con la collaborazione delle banche commerciali che provvedono al trasporto transfrontaliero di valuta. In particolare, se si rilevano nuove direzioni e flussi di banconote di denominazione elevata, è utile condividere l'informazione con le autorità antiriciclaggio competenti."*²¹. *[Nel 2012, a seguito dell'aggiornamento delle 40 Raccomandazioni, la IX Raccomandazione Speciale è confluita nella 32. Di recente il GAFI ha pubblicato il Report "Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash".]*

In merito a quest'ultimo punto, nel corso del 2010 la Banca d'Italia ha adottato procedure di monitoraggio della domanda di banconote da parte del sistema bancario con particolare attenzione ai flussi concernenti le banconote di taglio elevato.

4. Conclusioni

L'andamento della domanda di banconote nell'area euro resta molto elevata. In particolare, le banconote da 500 euro si attestano su una quota intorno al 35 per cento del valore totale delle banconote circolanti [28% nel 2015]. D'altra parte, come si è detto, le analisi economiche di fonte BCE evidenziano quote importanti di utilizzo del contante come riserva di valore sia all'interno dell'area euro sia all'estero e, conseguentemente, la domanda di banconote di taglio apicale risulta naturalmente privilegiata per soddisfare tale finalità.

¹⁷ Si veda *"Detecting and Preventing the Illicit Cross-Border Transportation of Cash and Bearer Negotiable Instruments: International Best Practices"* disponibile sul sito Internet del GAFI (<http://www.fatf-gafi.org>).

¹⁸ Il punto 68 sostiene *"Other measures that the monetary authorities may take to discourage cash couriers are: ... developing more means to detect and trace high denomination bank notes, such as the use of radio-frequency identification tags (RFID-tags);..."*

¹⁹ Cfr. nota 5 a pag. 6.

²⁰ Il punto 66 sostiene: *"Another measure that jurisdictions may take is to not issue high denomination bank notes. This limits the means of cash couriers and increases the ability of customs to detect large amounts of cash being transported (i.e. bulk cash smuggling), since large values of smaller denominations will significantly increase the size and weight of the load."*

²¹ *"In jurisdictions that do issue high denomination bank notes, it is best practice for the monetary authorities to track the spread of those bank notes on a macro level, including through co-operation with commercial banks which engage in cross border transport of currency. In particular, if new streams and flows of high denomination bank notes are detected, it is useful to share this information with the relevant AML/CFT authorities."*

Nell'ottica del contrasto delle attività di riciclaggio permangono motivi di allarme in ordine all'ammontare rilevante di banconote da 500 euro in circolazione. Nel quadro generale considerato, un dato in controtendenza appare quello relativo all'Italia, che registra una significativa contrazione nell'emissione netta di banconote di taglio apicale, per cui si è passati da una quota del 17 per cento delle emissioni nette cumulate del 2007 alla quota del 12 per cento di fine 2010.

In proposito, motivi di carattere generale legati alla crisi economica e alla evoluzione dei sistemi di pagamento in Italia, che indicano un aumento dell'utilizzo di strumenti di pagamento alternativi al contante, possono spiegare solo in parte il fenomeno. Una contrazione della domanda di contante per motivi transattivi, infatti, non sembra comportare, a parità di condizioni, una diminuzione della quota dei biglietti di taglio apicale.

D'altra parte la diminuzione della domanda è apparsa particolarmente significativa su alcune piazze come Como e Forlì, dove si è concentrata negli ultimi anni l'attenzione degli Organi Investigativi e delle Autorità di Vigilanza, allarmate dalle possibili finalità illecite dei consistenti volumi di banconote da 500 euro movimentati in tali aree.

In generale, la rinnovata attenzione al fenomeno, registrata in Italia tra le autorità preposte alla lotta alla criminalità economica, può aver contribuito a determinare un clima di maggiore cautela anche da parte degli intermediari bancari nell'assecondare flussi anomali di domanda concentrati verso le banconote di taglio apicale.

In proposito, tuttavia, anche per il nostro Paese l'allarme in questa direzione deve essere confermato poiché, per quanto detto in precedenza, una diminuzione dell'emissione netta di banconote di taglio apicale da parte della Banca d'Italia potrebbe essere compensata da quantitativi di banconote di provenienza esterna "importati" sia da paesi dell'area euro che da paesi extra area.

ALLEGATI

ALLEGATO 1: Principali risultati delle indagini campionarie della BCE

Nel bollettino mensile di aprile 2011, la BCE riporta i risultati di due indagini campionarie effettuate nel 2008 per stimare l'utilizzo di contante per il pagamento di transazioni da parte di famiglie e imprese. La via dell'indagine campionaria è stata intrapresa poiché la stima della quota di euro effettivamente utilizzata a scopo transattivo è possibile soltanto con indagini *ad hoc*, considerato che le transazioni in contanti non sono sottoposte ad alcuna forma di registrazione.

Le indagini hanno permesso di evidenziare le differenze nell'utilizzo del contante all'interno dei paesi dell'area dell'euro, considerato che le statistiche relative all'emissione netta in ciascun paese non possono essere considerate pienamente rappresentative della domanda di circolante, stante la possibilità di circolazione delle banconote in euro tra i diversi paesi dell'area.

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.

I risultati dell'indagine sulle famiglie confermano che i pagamenti in contanti sono i più diffusi, il loro valore è pari a circa 1,5 – 2 volte quello delle transazioni in cui si utilizzano mezzi di pagamento elettronici. Il contante rimane il mezzo di pagamento preferito soprattutto per le transazioni di piccolo importo, ovvero al di sotto dei 100 euro, nonostante circa il 20 per cento degli intervistati lo utilizzi anche per regolare importi superiori ai mille euro.

Il comportamento delle famiglie nei diversi paesi presenta notevoli differenze. L'Italia si conferma come uno dei paesi in cui l'utilizzo del contante come mezzo di pagamento è molto diffuso. La tavola seguente riporta la percentuale di intervistati che utilizza sempre o spesso il contante per acquisti di diverso tipo.

Tavola 4

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

	Media	BE	DE	ES	FR	IT	LU	NL	AT
Acquisti di valore inferiore a 20 euro (ad es. giornali e pane)	87	84	91	90	80	91	77	65	82
Acquisti di valore compreso fra 30 e 100 euro (ad es. carburante e derrate alimentari)	55	48	69	64	15	77	27	20	60
Acquisti di valore compreso fra 200 e 1.000 euro (ad es. abbigliamento e mobili)	20	18	21	30	3	31	10	8	29
Acquisti di valore superiore a 10.000 euro (ad es. automobili)	4	5	4	6	0	4	3	4	10

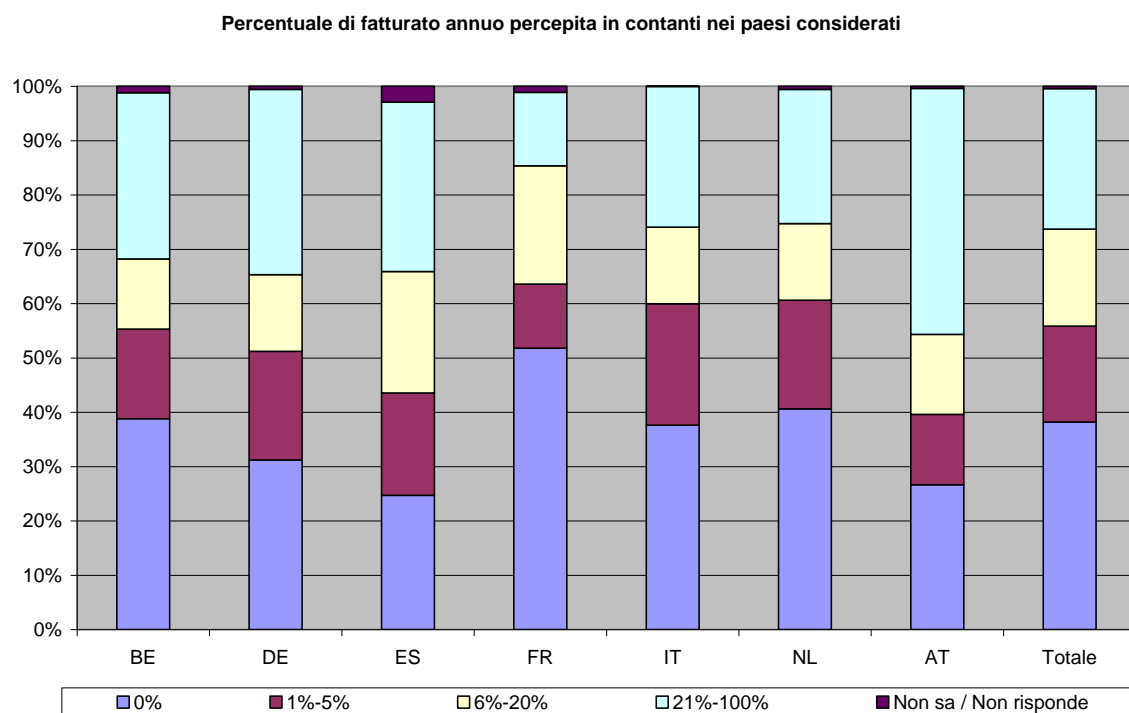
Fonte: Indagine della BCE sull'utilizzo del contante da parte delle famiglie.

A eccezione degli acquisti di importo superiore ai dieci mila euro su cui pesano le limitazioni all'uso del contante presenti ormai da circa vent'anni nel nostro paese, l'Italia è il paese con la percentuale più alta di intervistati che utilizzano sempre o spesso il contante per ogni categoria di acquisto.

Passando a considerare i risultati dell'indagine sulle imprese, il settore in cui la quota di fatturato realizzato in contante è maggiore è quello dei servizi alberghieri e della ristorazione, seguito da quello del commercio al dettaglio e all'ingrosso. La stessa quota calcolata per il complesso delle imprese considerate è invece contenuta.

L'immagine del nostro paese che emerge dall'indagine sulle imprese è diversa da quella risultante nel caso delle famiglie. L'Italia, infatti, è al terzo posto con il Belgio per la percentuale di imprese che non percepiscono nessuna quota del proprio fatturato in contanti dopo Francia e Olanda.

Grafico 4



Fonte: Indagine della BCE sull'utilizzo del contante da parte delle imprese.

ALLEGATO 2: La stima dell'utilizzo di banconote in euro al di fuori dell'Eurozona

La BCE pubblica annualmente un Report sul Ruolo Internazionale dell'Euro, in cui, tra l'altro, sono riportati dati relativi all'ammontare di banconote in euro che circolano al di fuori dei paesi appartenenti all'UEM. La stima si basa principalmente sui dati cumulati delle forniture nette di banconote verso paesi extra UEM da parte del sistema bancario dell'Eurozona: alla fornitura iniziale verso intermediari extra area effettuata in occasione del *change over* tra il dicembre 2001 e primi mesi del 2002 per circa 21 miliardi di euro, sono stati progressivamente sommati i saldi tra vendite e acquisti di banconote effettuate dal sistema bancario dell'area dell'euro in contropartita di intermediari localizzati in paesi extra UEM. In base a questo computo, a fine 2009, si stimava che banconote del valore di circa 116 miliardi di euro, il 14 per cento dell'ammontare totale della circolazione in euro a tale data, fossero in circolazione al di fuori dell'area euro.

Si ritiene che tale importo costituisca il valore minimo, dato che il canale bancario rappresenta solo uno dei mezzi attraverso i quali le banconote in euro possono essere veicolate al di fuori dell'Eurozona. Altri canali, ad esempio, sono costituiti dal turismo, dalle rimesse dei lavoratori immigrati e da attività riconducibili all'economia illegale. In generale si ritiene che i movimenti di banconote veicolati al di fuori del sistema bancario comportino comunque flussi netti in uscita.

In base a tali considerazioni e ad altri dati e analisi, nel Report diffuso dalla BCE nel luglio 2010 si ritiene che la quota effettiva di banconote in euro in circolazione al di fuori dell'area, in precedenza stimata in un ammontare compreso tra il 10 per cento e il 20 per cento, si attesti tra il 20 per cento e il 25 per cento del totale della circolazione in euro.

In base a dati acquisiti dalle principali banche fornitrici di banconote a livello internazionale, nel 2009, il 37 per cento delle banconote fornite a intermediari localizzati al di fuori dell'area euro è stato destinato alla regione "resto dell'Europa" (principalmente Svizzera), il 28 per cento ha avuto come destinazione l'area "UE – area non-euro" (principalmente Regno Unito), il 22 per cento i paesi dell'Europa dell'est e in particolare la Russia.

I dati del 2009 confermano la tendenza già evidenziatasi negli anni precedenti per cui le banconote in euro risultano utilizzate prevalentemente nelle aree geografiche limitrofe all'Eurozona.

L'utilizzo crescente di disponibilità in contanti in euro al di fuori dell'area euro è spiegata con la funzione di riserva di valore e di valuta parallela svolta dall'euro, soprattutto per i paesi dell'Europa dell'est, e con la forte domanda di banconote per scopi turistici o per gli acquisti per beni di consumo effettuati in paesi limitrofi appartenenti all'area dell'euro. In particolare, il Report della BCE del 2010 riconduce, almeno in parte, agli ultimi due moventi menzionati la forte domanda di banconote in euro rispettivamente proveniente dal Regno Unito e dalla Svizzera.

In proposito, tuttavia, si può rammentare come in un'indagine condotta nel 2010 dalla *Serious Organised Crime Agency* - SOCA si stimava che il 90 per cento dell'ingente quantitativo di banconote da 500 euro "importato" nel Regno Unito fosse utilizzato per il finanziamento di attività economiche illegali.

Nel corso del 2009, d'altra parte, verifiche effettuate presso intermediari bancari operanti nella province di Como e Milano hanno evidenziato approvvigionamenti di ingenti quantitativi di banconote da 500 euro da parte di istituti bancari elvetici, difficilmente spiegabili con una domanda di contante finalizzata a spese di consumo da effettuare nei paesi limitrofi alla Svizzera.

AGGIORNAMENTO SU DATI RECENTI²² (Agosto 2016)

Questa breve nota aggiorna alcune statistiche ed evidenze fornite nello studio precedente.

Il valore dell'emissione di banconote di grosso taglio ha fatto registrare nel periodo 2010-2015 tassi di crescita annui relativamente contenuti, sempre inferiori a quelli del totale delle banconote e negativi in particolare nel 2012 e 2013 (cfr. Tavola 1).

Tavola 1

<i>Incremento percentuale annuo del valore della emissione netta di banconote in euro distinte per taglio nell'area dell'euro</i>						
	<i>dicembre '15</i>	<i>dicembre '14</i>	<i>dicembre '13</i>	<i>dicembre '12</i>	<i>dicembre '11</i>	<i>dicembre '10</i>
5 €	2,93%	2,60%	3,68%	4,36%	1,54%	1,65%
10 €	3,63%	4,12%	-0,70%	4,72%	1,65%	-0,15%
20 €	6,38%	4,68%	3,36%	4,73%	3,69%	2,29%
50 €	11,85%	7,84%	8,17%	6,49%	8,92%	6,75%
100 €	6,38%	8,98%	8,43%	3,41%	6,37%	5,38%
200 €	1,47%	2,52%	7,95%	1,61%	0,39%	1,33%
500 €	1,24%	3,93%	-0,74%	-1,95%	4,05%	2,14%
Totale	6,58%	6,31%	4,78%	2,70%	5,83%	4,13%

Fonte: elaborazione UIF su dati BCE.

Conseguentemente, l'incidenza percentuale dell'emissione netta di banconote di grosso taglio è risultata in costante diminuzione: si è così invertita la tendenza crescente osservata dall'introduzione dell'euro fino al 2009, e il valore delle banconote da 500 euro sul totale della circolazione, dopo aver sfiorato il 35%, è sceso al 28% nel 2015 (cfr. Tavola 2), tornando in prossimità dei valori registrati nel 2003.

²² A cura di Alessia Cassetta e Valeria Roversi.

**Banconote in circolazione nell'area dell'euro
(valori in migliaia di euro)**

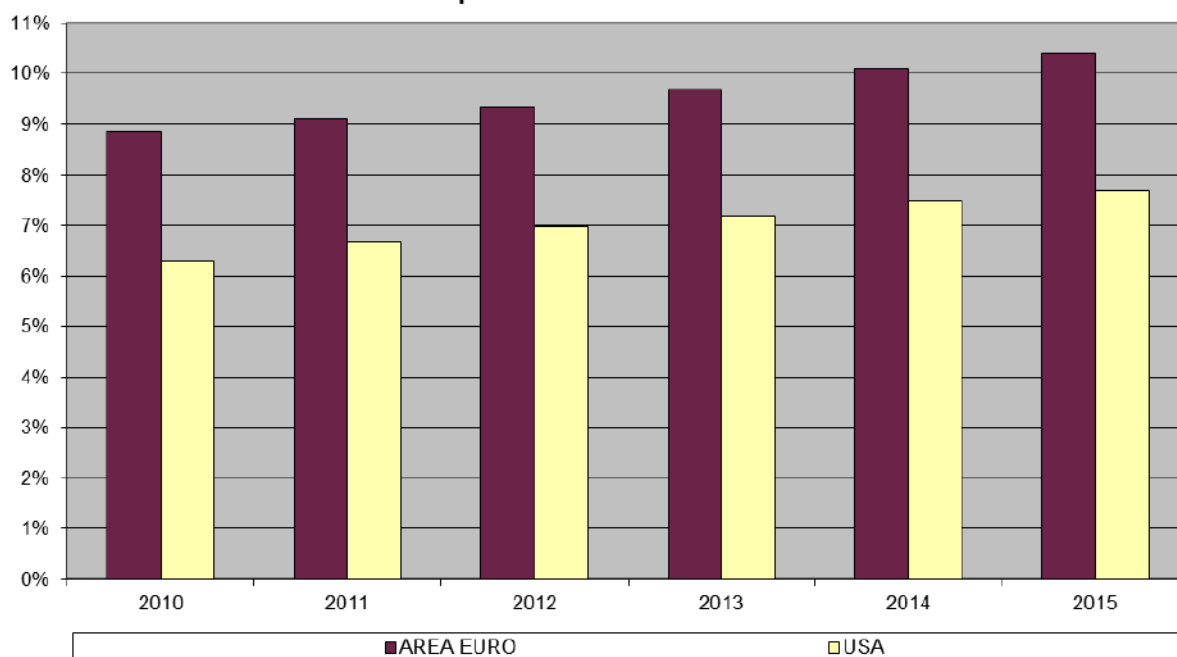
	<i>valore delle banconote da 500 euro</i>	<i>valore totale delle banconote</i>	<i>incidenza del taglio apicale sul totale</i>
dicembre-10	287.925.864	839.702.306	34,29%
dicembre-11	299.588.263	888.629.021	33,71%
dicembre-12	293.733.074	912.593.020	32,19%
dicembre-13	291.570.387	956.184.806	30,49%
dicembre-14	303.021.962	1.016.538.111	29,81%
dicembre-15	306.779.771	1.083.430.316	28,32%

Fonte: elaborazione UIF su dati BCE.

Al contempo, la rilevanza dell'uso del contante nell'area dell'euro si è accresciuta, mantenendosi elevata nel confronto internazionale. Nel periodo 2010-2015 il valore delle banconote in circolazione ha continuato a registrare un tasso di crescita maggiore rispetto al PIL dell'area: il rapporto rispetto al PIL, pari solo al 5% nel 2002, è salito da poco meno del 9% nel 2010 a oltre il 10% nel 2015 (cfr. Grafico 1). Il rapporto tra banconote in circolazione e PIL nell'area dell'euro rimane significativamente superiore, di circa due punti percentuali e mezzo, a quello statunitense. Anche quest'ultimo è aumentato nel periodo 2010-2015, e il divario tra le due aree è rimasto sostanzialmente invariato.

Grafico 1

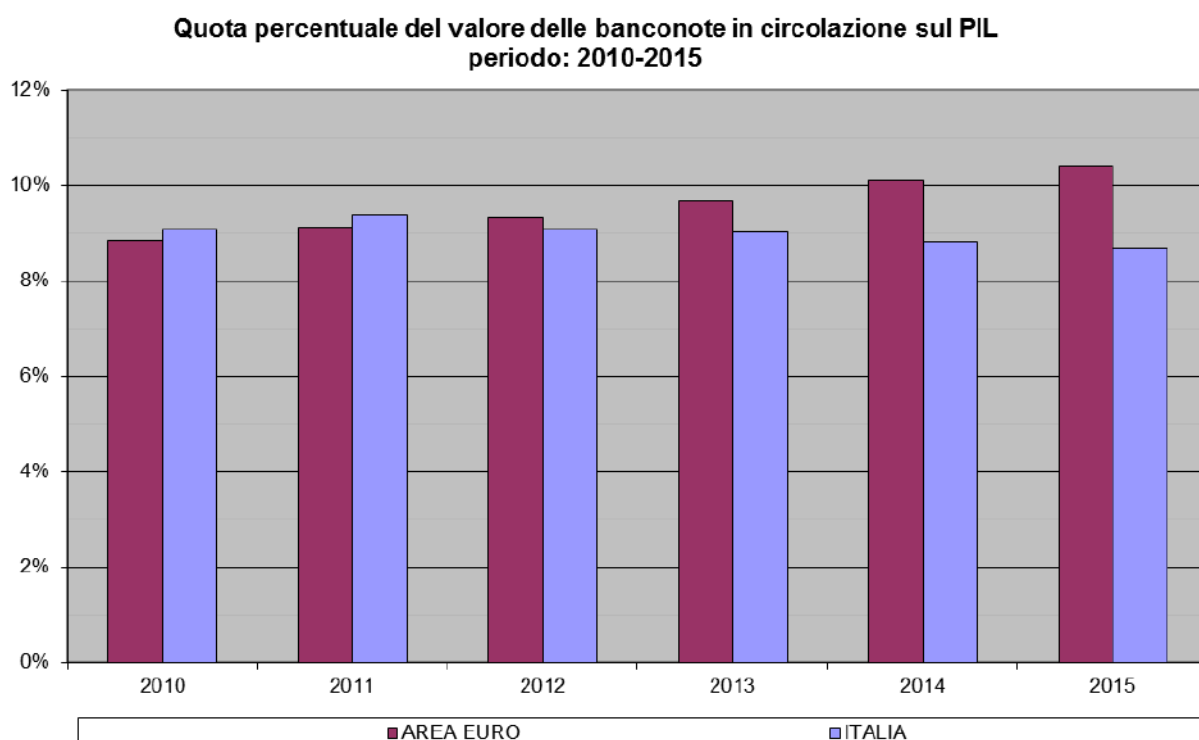
**Quota percentuale del valore delle banconote in circolazione sul PIL
periodo: 2010-2015**



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

Passando a considerare il rapporto tra circolazione e PIL in Italia, si osserva un andamento lievemente calante nel periodo considerato (cfr. Grafico 2).

Grafico 2



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

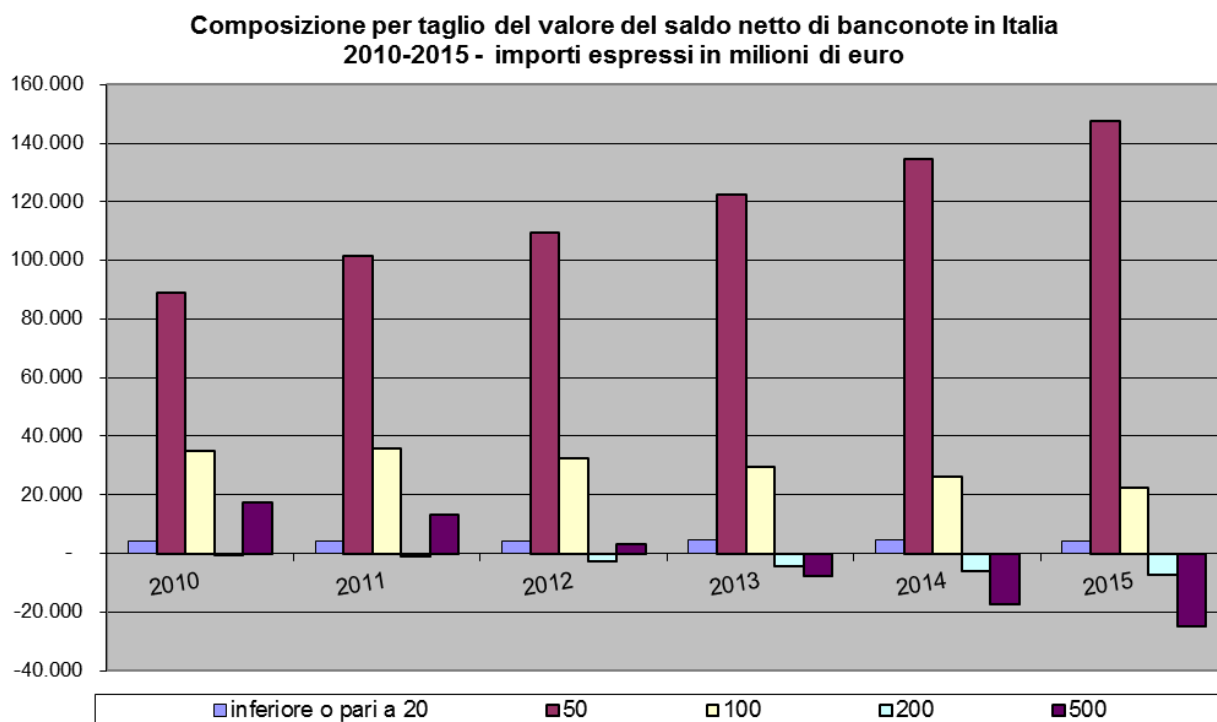
La costante diminuzione del valore della circolazione in Italia non dipende da una contrazione uniforme dell'emissione di tutti i tagli. Si osserva, infatti, un effetto sostituzione a favore delle banconote da 50 euro, la cui emissione netta è in costante crescita (circa 150 miliardi di euro nel 2015). Gli altri tagli, eccettuato le banconote da 20 euro, presentano andamenti decrescenti (cfr. Grafico 3).

Nel caso dei tagli apicali (200 e 500 euro) l'emissione netta cumulata risulta negativa: si tratta del cosiddetto fenomeno della "circolazione negativa". L'Italia è parte di un'area valutaria più vasta (l'area dell'euro) e pertanto nel territorio nazionale vengono utilizzate anche banconote emesse in altri Stati. Il dato sulla circolazione italiana è basato sui prelievi e sui versamenti di banconote presso le filiali della Banca d'Italia: il risultato che è emerso evidenzia che dal 2013 i versamenti di banconote di taglio apicale hanno superato i prelievi, segnalando afflussi netti positivi dall'estero di tali banconote²³.

²³ Il fenomeno della circolazione negativa dei tagli apicali è un problema monitorato dalla Banca d'Italia e dalla UIF per i potenziali rischi sotto il profilo del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La costante riduzione delle banconote in circolazione nel nostro paese è riconducibile all'emanazione di provvedimenti legislativi che hanno reso più stringenti le norme sull'utilizzo di contante e a una regolare opera di sensibilizzazione da parte delle autorità di vigilanza. Nel periodo in esame, il limite all'utilizzo del contante nei pagamenti tra privati è stato ridotto a 5.000 euro nel 2010, a 2.500 euro nell'agosto del 2011 e, infine, a 1.000 euro nel dicembre 2011 (è stato poi aumentato a 3.000 euro dal 1° gennaio 2016). Per quanto riguarda l'azione delle autorità, la sezione V, Parte Quarta del Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela emanato dalla Banca d'Italia

Nell'insieme, le informazioni disponibili presso la UIF e provenienti da varie fonti (analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, attività ispettiva, raccordo con le altre autorità, nazionali e internazionali) confermano i significativi rischi connessi al potenziale utilizzo di banconote di taglio elevato per attività illecite e di riciclaggio.

Grafico 3



Fonte: Banca d'Italia.

il 3 aprile 2013, reca disposizioni specifiche riferite a *Operatività con banconote di grosso taglio*. I destinatari sono tenuti a effettuare specifici approfondimenti sulla clientela che effettua versamenti, prelevamenti o pagamenti utilizzando tale tipo di banconote .