

## Il cashback di Stato: BCE, ragioni e miti

di Fabio Ghiselli

La lettera della BCE del 14 dicembre scorso indirizzata al Ministro dell'Economia e delle Finanze Gualtieri, avente ad oggetto la disciplina sul "cashback" con annessi "superbonus" e "lotteria degli scontrina", di cui al decreto attuativo e regolamentare del MEF divenuto ufficialmente DM 24.11.20 n. 156 con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 28 novembre, non deve sorprendere né per i toni né per i contenuti.

Intanto perché le autorità nazionali sono tenute a consultare la BCE "su progetti di disposizioni legislative che rientrino nelle sue competenze, comprese, in particolare, quelle relative a mezzi di pagamento", ai sensi degli artt. 127, par. 4, e 282, par. 5 del TFUE, del considerando 19 del regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio e dell'art. 2, par. 1, secondo trattino, della decisione del Consiglio 98/415/CE.

In secondo luogo perché il tono non appare affatto piccato, nonostante l'invito contenuto nell'ultima frase, di adempiere "in futuro al proprio obbligo di consultare la BCE, se del caso". Anzi, la banca centrale riconosce al ministro dell'economia di aver inviato preventivamente, con missiva del 20 novembre, lo schema del decreto attuativo, adempiendo a tale obbligo.

Come scrissi in un precedente articolo "*C'è chi parla di <crociata> contro il contante*", pubblicato su questo sito (il 22 gennaio 2020), di ben diverso tono è stata la lettera del 13 dicembre 2019, relativa alle nuove disposizioni sull'uso del contante disposte dall'art. 18, del D.L. n. 124/2019, conv. in L. n. 157/2019, che per evidenziare il mancato rispetto della procedura di consultazione preventiva è stata indirizzata non solo al Ministro dell'Economia e delle Finanze Gualtieri ma anche ai Presidenti del Senato Alberti Casellati e della Camera Fico. Procedura che, in tutta evidenza, non è stata seguita nemmeno dal Governo Monti, quando con il D.L. n. 210/2011, conv. in L. n. 214/2011, introdusse il limite di 1.000 euro nelle transazioni in denaro contante, ma verso il quale l'atteggiamento si dimostrò molto più benevolo.

Nella lettera in commento la BCE ricorda al governo italiano alcuni punti fissi:

- il diritto dell'Unione non prevede espressamente se, o in quale misura, sia consentito introdurre una restrizione di ordine generale all'obbligo di accettare pagamenti in contanti (in euro), e che la raccomandazione della Commissione 2010/191/UE e altre successive <sup>1</sup>, stabiliscono solo che l'accettazione delle banconote e monete in euro come mezzo di pagamento "deve costituire la norma";
- il contante può essere rifiutato per motivi connessi al principio di "buona fede" e può essere limitato per motivi di "interesse pubblico", senza che ciò integri una violazione del principio del corso legale del contante stesso;
- posto che nel nostro Paese sussiste la disponibilità di altri mezzi di pagamento diversi dal contante, essa deve essere realmente presente "in tutti gli strati della società, a costi comparabili con i pagamenti in contanti", perché agevola "l'inclusione dell'intera popolazione". Tenuto conto che "la possibilità di pagare in contanti rimane particolarmente importante per taluni gruppi sociali che, per varie legittime ragioni preferiscono utilizzare" questo strumento di pagamento piuttosto che altri;
- l'essenzialità del denaro contante deriva non solo dalla possibilità, per i cittadini, di regolare istantaneamente una operazione, ma anche dal fatto che è "l'unico metodo di regolamento in denaro della banca centrale al valore nominale per il quale non sussiste la possibilità giuridica di imporre tariffe per il suo utilizzo" <sup>2</sup>. Inoltre, di somma importanza appare il rilievo per cui il denaro contante è sempre disponibile anche "in caso di un'interruzione della corrente elettrica che renda i pagamenti elettronici indisponibili". Mi pare essenziale sottolineare quest'ultima affermazione che, di fatto, rende irrealizzabile, oltreché ridicolo il solo pensarlo, qualunque "piano *cashless*";
- sulla tanto esaltata finalità di contrasto all'evasione fiscale, la BCE "riconosce che incentivare le transazioni per mezzi di pagamento elettronici (...) può, in linea generale, costituire un <interesse pubblico> che giustifichi la disincentivazione e la limitazione dell'uso dei pagamenti in contanti".

<sup>1</sup> Cfr. par. 2.1 del parere CON/2017/18, par. 3.1 del parere CON/2017/20, par. 2.3 del parere CON/2017/27, par. 2.2 del parere CON/2017/40, par. 2.2 del parere CON/2019/04.

<sup>2</sup> Questa circostanza impedirebbe, a giudizio di chi scrive, qualunque forma di tassazione sui prelievi che, verosimilmente, assumerebbe la qualifica di "tariffa".

Ma affinché queste siano rispettose del vincolo del “corso legale delle banconote”, “sarebbe necessario dimostrare che le limitazioni” che su di esso incidono “siano efficaci per conseguire le finalità pubbliche che legittimamente si intende raggiungere”;

- oltre ad essere efficaci, dovrebbero altresì essere “proporzionate agli obiettivi perseguiti”, e “limitarsi a quanto necessario per conseguire tali obiettivi”. Considerato che le stesse limitazioni potrebbero avere ripercussioni negative (sull’economia), tali effetti negativi dovrebbero essere attentamente ponderati e, nel caso, ricercate soluzioni alternative aventi ripercussioni meno negative.

A differenza della lettera di un anno fa, quella del 14 dicembre scorso si chiude con una conclusione piuttosto drastica: una **sonora bocciatura del piano *cashback*** e lotterie degli scontrini, “alla luce del potenziale effetto negativo che tale meccanismo potrebbe avere sul sistema di pagamento in contanti e in quanto compromette l’obiettivo di un approccio neutrale nei confronti dei vari mezzi di pagamento disponibili”.

Quanto all’**efficacia anti evasione** della misura, non ci sono atti governativi che la attestino. Anzi, la legge di bilancio 2020 (L. 27.12.20, n. 160), aveva stanziato per il “*cashback*” 3 miliardi di euro annui per il 2021 e 2022, incrementati di 2,2 milioni per il 2020 e 1,75 miliardi per il 2021, oltre a 1,5 milioni di euro all’anno per il costo di gestione dei rimborsi a favore di Consap S.p.A. (dal D.L. 104/20 conv. in L. 126/20). Senza prevedere maggiori incassi da recupero dell’evasione. Secondo l’art. 1, co. 290 della stessa legge, il fondo potrà essere “integrato con le eventuali maggiori entrate derivanti dall’emersione di base imponibile”. Nelle bozze della Legge di bilancio 2021, si bypassa qualunque stima degli effetti antievasivi della misura prevedendo che il saldo netto da finanziare (tra maggiori entrate e maggiori spese) sarà pari a 5 miliardi di euro.

Nel mondo ci sono esperienze comuni che hanno prodotto risultati diversi - peraltro direttamente proporzionali alla semplicità del sistema - e ricerche internazionali che conducono a conclusioni opposte sulla utilità e opportunità di introdurre dei “premi” per stimolare la *compliance* fiscale<sup>3</sup>.

Che l’evasione non ruoti esclusivamente attorno al denaro contante sembra un fatto assodato. Altri sono i fattori che la determinano e che possiamo ricomprendere nel concetto più ampio di “cultura fiscale”, come l’etica, il senso civico, la solidarietà e la sensazione comune che le risorse pubbliche siano spese utilmente per la crescita della collettività. Altrimenti non si spiegherebbe come mai Paesi che fanno un grande uso del contante, come l’Austria e la Germania, abbiano un tasso di evasione molto inferiore al nostro.

Così come appare assodato lo scarso collegamento con le operazioni più rilevanti di riciclaggio. Oggi le operazioni transazionali più significative avvengono “in chiaro”, con l’emissione di “regolari” fatture, con l’utilizzo di società collocate in paradisi fiscali o con lo scambio di cripto valute come i Bitcoin.

Un fatto, però, sembra essere ancora più certo: in assenza di controlli da parte dell’Amministrazione finanziaria, e della percezione da parte dei contribuenti della loro effettività ed estensione, nessun incentivo fiscale potrà mai essere più conveniente di evadere. E questo vale anche per il famoso “contrasto d’interessi”.

Se il fine fosse stato veramente quello di contrastare l’evasione, allora il legislatore avrebbe dovuto concentrare il *cashback* sugli acquisti di beni e servizi forniti da quei settori produttivi dove più viene usato il contante e risulta più elevato il *tax gap* (ristoranti, bar e caffè, servizi domestici, mercati rionali, negozi per acquisti giornalieri, servizi forniti da lavoratori autonomi). Tanto per citare due casi più eclatanti, mi sembra inutile attribuire il beneficio per gli acquisti fatti nei supermercati (per la maggior parte di generi alimentari), dove già oggi la maggior parte delle persone usa la carta di pagamento e dove l’evasione è impossibile, e ai titolari del reddito di cittadinanza che sono obbligati ad usare l’apposita carta per gli acquisti (tranne un piccolo ammontare spendibile in contanti).

Se, invece, la reale finalità fosse quella di **stimolare i consumi e sostenere le attività commerciali**, allora il beneficio avrebbe dovuto estendersi anche agli acquisti effettuati sui siti internet degli stessi fornitori (anche per essere coerenti con la raccomandazione di non creare assembramenti nelle vie dello shopping). Fermo restando che lo strumento migliore sarebbe stato quello di realizzare (per tempo) una riforma strutturale dell’Irpef, riducendo le aliquote per il “ceto medio” che, notoriamente, possiede una più elevata propensione al consumo<sup>4</sup>.

Senza entrare nelle problematiche tecniche più rilevanti - utilizzo della piattaforma di Stato, la necessità dello Spid, il gran numero di dati sensibili messi in chiaro e facilmente hackerabili, ecc. - che

<sup>3</sup> S. Giannini, A. Guerra, G. Mascagni, *Buona fortuna alla lotteria degli scontrini*, in *lavoce.info* del 1.12.2020.

<sup>4</sup> A tale proposito mi permetto di rinviare ai contenuti del mio libro “*Giù le tasse, ma con stile!*”, ed. F. Angeli, 2019.

pur hanno sollevato una nutrita serie di critiche <sup>5</sup>, vorrei soffermarmi su alcune scelte che contraddistinguono il meccanismo del *cashback* e del *supercashback*.

La **dimensione dello sconto**. Lo sconto è pari al 10% del valore della transazione, ma ci sono dei limiti: non può superare il valore di 15 euro per transazione (il che significa che per mantenere la percentuale del beneficio la spesa non può eccedere i 150 euro), non può superare i 150 euro al semestre (1.500 il valore della spesa), e il numero delle transazioni deve essere almeno pari a 50 nello stesso periodo (equivalente a una spesa per transazione di 30 euro).

In primo luogo, la scelta di stabilire il numero di 50 transazioni al semestre mi sembra dimostri una scarsa ricognizione dei dati e una limitata convinzione sulla reale utilità dello strumento. Secondo la ricerca della Banca d'Italia <sup>6</sup>, già oggi (2016) ogni consumatore effettua un po' meno di due transazioni alla settimana con le carte di pagamento, che moltiplicate per 26 settimane del semestre, danno c.a. 52 transazioni.

In secondo luogo, l'aver previsto una percentuale unica del beneficio (10%) indipendente dal numero delle transazioni - pur se correttamente accompagnata da un limite massimo in valore assoluto, 150 €/semestre - non mi sembra stimoli un uso maggiore delle carte di pagamento.

Se si fosse voluto, più opportunamente, stimolare l'allargamento del bacino di utenti di dette carte, si sarebbe dovuti partire dalla distribuzione del possesso per fasce di reddito, come esaminato in uno studio recente <sup>7</sup>. Lo studio dimostra come tale distribuzione per quintili di reddito passi dal 58% per il primo quintile, al 69,7% del secondo, all'82,5% del terzo, all'89,5% del quarto al 95,7% del quinto. Tenuto conto che varie indagini dimostrano come si registri una significativa concentrazione del possesso di carte di pagamento tra gli abitanti delle grandi città del Nord, con un reddito medio-alto e una più elevata istruzione, lo studio conclude che "è presumibile che saranno proprio queste categorie a trarre i maggiori benefici dal *cashback* e dal *bonus* e *superbonus* collegati. E' dunque probabile che la misura accentuerà la sperequazione tra i redditi, favorendo le famiglie più ricche, con una propensione al consumo presumibilmente più bassa, determinando un effetto moltiplicativo sul Pil abbastanza modesto. Se tutte le famiglie ottenessero il massimo *bonus* compatibile con le loro abitudini e capacità di spesa, l'indice di disuguaglianza di Gini calcolato sul campione della Banca d'Italia salirebbe dal 35,21 al 35,43 per cento".

Non solo, perché secondo lo studio, "quasi il 73% delle famiglie già spende tramite le carte più del plafond previsto dal provvedimento (...). Pertanto, la maggior parte potrebbe ricevere il massimo vantaggio anche senza intensificare l'uso delle carte. E' invece improbabile che chi è privo di carte o attualmente le usa per un ammontare inferiore al plafond possa effettivamente raggiungerlo, perché la maggior parte di loro non può spendere quelle cifre. In media le famiglie del quinto più povero dovrebbero infatti aumentare la loro spesa con carte di quasi il 40 per cento, mentre quelle più abbienti solo dell'1 per cento".

Del tutto inutile e controproducente, quindi, appare il **supercashback** previsto per i "superspenditori" di cui all'art. 8 del Decreto Mef citato. Peraltro in contraddizione con le finalità apparenti della norma e con il limite di spesa ordinario, e qualificabile come una mera elargizione a chi non ne ha affatto bisogno.

Chi ha redditi più elevati, da qualunque fonte provengano, già utilizza regolarmente carte di pagamento per ogni tipo di acquisti, per cui mi sembrerebbe inutile, e non necessario, attribuire uno sconto fiscale.

Viceversa, l'incremento maggiore di questo tipo di transazioni potrebbe venire da chi oggi non possiede una carta elettronica e da chi ce l'ha ma la utilizza poco. Dati facilmente verificabili attraverso l'anagrafe dei conti correnti. Tutti soggetti che, guarda caso, appartengono a quelle categorie che dichiarano redditi più bassi o meno elevati. Il famoso "ceto medio".

Quindi, se proprio si vuole incentivare l'utilizzo della moneta elettronica, i parametri cui ancorare l'incentivo dovrebbero essere il mancato possesso di una carta e il basso numero di transazioni elettroniche effettuate a una certa data, anteriore all'avvio del *bonus*. In tal caso si dovrebbe agire sulla "bancabilità" dei soggetti, sulla riduzione/azzeramento dei costi di utilizzo della carta, e su una campagna informativa educativa adeguata sui vantaggi offerti dalle carte di pagamento.

Infine notiamo con un certo sfavore la persistenza della deprecabile abitudine del legislatore di lasciarsi la libertà di ridurre l'attribuzione del beneficio a posteriori, contravvenendo al patto sottoscritto con il contribuente, "qualora le ... risorse finanziarie non consentano per i suddetti periodi (2021 e 2022, n.d.a.) il pagamento integrale dei rimborsi spettanti" (art. 11, D.M 24.11.2020, n. 156).

<sup>5</sup> A. Galimberti, *Resta il nodo della privacy di una app invasiva*, in *Il Sole 24 Ore* del 10.12.2020

<sup>6</sup> Banca d'Italia, *L'utilizzo del contante in Italia: evidenze dall'indagine della BCE <Study on the use of cash by households>* di G. Rocco, 1/2019.

<sup>7</sup> E. D'Elia, *Cashback per pochi*, in *lavoce.info*, del 11.12.2020.

Quanto alla **lotteria degli scontrini**, è vero che è stata introdotta in Brasile, Cina, Portogallo, Uruguay e Colombia, con risultati di un certo rilievo nei primi tre, anche se non costanti. Ma al di là del numero molto limitato di Paesi che l'hanno adottata, e dei dubbi sul loro rilievo come punti di riferimento per le nostre scelte di politica fiscale, la considerazione che si propone è un'altra. Se vogliamo di tipo etico-morale.

E' corretto e opportuno che lo Stato sfrutti il vizio del gioco degli italiani - che vale tra i 120 e i 140 miliardi di euro l'anno in termini di risorse giocate, di cui tra i 20 e i 40 nelle scommesse illegali - per combattere un altro vizio, se così si può dire, che è quello dell'evasione fiscale? E' corretto e opportuno che si sfrutti la falsa convinzione di coloro che giocano o scommettono, che la probabilità che si verifichi l'evento positivo sia più elevata di quella che la realtà statistica prevede? Visto il pericolo che il gioco d'azzardo possa trasformarsi in ludopatia, con ripercussioni sui costi sanitari, e considerato l'obiettivo di contrastare o contenere l'espansione del fenomeno, può dirsi coerente l'introduzione di una nuova lotteria? Non credo.

Se poi si escludono da qualsiasi **tassazione sul reddito** i premi ricevuti, in particolare quelli derivanti dalla lotteria - seppur ragionevole visto il loro modesto valore - si creerebbe l'ennesimo regime di favore per una "rendita" da evento fortuito, rispetto a quello più gravoso sui redditi da lavoro e da pensione.

Peraltro vale la pena evidenziare che l'esclusione dal reddito imponibile è stata definita dalla legge (art. 19, D.L. 124/2019 conv. in L. 157/2019), per i proventi della lotteria, mentre dovrebbe essere garantita dalla nuova Legge di bilancio 2021, secondo gli emendamenti approvati dalla Commissione Bilancio della Camera, anche per i benefici da *cashback*. Si tratterebbe di una scelta opportuna per dirimere il dubbio sulla tassabilità del beneficio. Se da un lato si può escludere che l'indicazione normativa sulla natura dei soggetti che possono accedere al beneficio (le persone fisiche che non agiscono nell'esercizio di attività professionali o d'impresa), sia dirimente, dall'altro sarebbe rimasta aperta l'ipotesi interpretativa, molto estensiva, che farebbe rientrare il suddetto beneficio tra i redditi di capitale di cui all'art. 44, co.1, lett. h), non essendo rinvenibile una simile tipologia reddituale assimilabile a uno sconto<sup>8</sup>, tra i redditi diversi di cui agli artt. 67 - 71, del Tuir.

Quanto all'**onere finanziario**, sarebbe stato più opportuno, in un momento come questo nel quale l'allocazione delle risorse richiede la ricerca della massima efficienza, svolgere un ragionamento più ampio ed evitare di addebitare tutto il costo dell'incentivo (compreso il credito d'imposta del 30% sulle commissioni per gli esercenti), alla fiscalità generale.

L'uso degli strumenti di pagamento elettronici farebbe risparmiare al sistema bancario il costo di gestione del contante, in termini di conservazione, trasporto e sicurezza, che la Banca d'Italia ha stimato in c.a. 7,4 miliardi di euro l'anno (lo 0,4% del Pil su dati 2016). Non sarebbe stato traumatico evitare di garantire al sistema bancario un doppio vantaggio, sotto forma di riduzione dei costi di gestione e di incremento del volume delle commissioni.

Così come sarebbe stato più opportuno evitare di aumentare l'indebitamento (di c.a. 5 miliardi in due anni) per agevolare coloro che normalmente spendono di più e già usano le carte di pagamento.

La ricerca di un giusto equilibrio tra benefici e costi per la collettività mi sarebbe parsa la soluzione più equa.

---

<sup>8</sup> Si veda la Ris. n. 147/E del 10.4.2008 e la Circ. n. 311/1997, dell'Agenzia delle Entrate.