

C'è chi parla di “crociata” contro il contante ...

di Fabio Ghiselli

La pubblicazione della lettera della BCE indirizzata al Ministro dell'Economia e delle Finanze Gualtieri e ai Presidenti del Senato Alberti Casellati e della Camera Fico, del 13 dicembre 2019, e relativa alle nuove disposizioni sull'uso del contante disposte dall'art. 18, del D.L. n. 124/2019, conv. in L. n. 157/2019, ha riaperto le polemiche sulla ragionevolezza, legittimità e utilità dei limiti imposti ai trasferimenti di denaro a qualsiasi titolo effettuati tra soggetti diversi (persone fisiche e giuridiche).

Come noto, con una modifica all'art. 49, del D.Lgs. n. 231/2007, detti limiti sono stati fissati in 2.000 euro a decorrere dal 1° luglio 2020, e in 1.000 euro a decorrere dal 1° gennaio 2022.

In realtà, la lettera non contiene una critica al provvedimento ma solo un richiamo, forse un po' piccato, sulla “competenza consultiva” della 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.

Consultazione che, sempre secondo l'art. 282, par. 5 citato, “può” - e non “deve” necessariamente - concludersi con un parere.

Se si esamina il sito della Banca Centrale si può notare come nel corso degli anni siano stati emessi numerosi esiti delle consultazioni avviate dai singoli Paesi membri.

Procedura che, in tutta evidenza, non è stata seguita dal Governo in carica, ma che, a sua (seppur parziale) discolora, 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.

Tale condizione è avvalorata sia dal fatto che sul sito web della BCE non risulta pubblicato alcun parere rilasciato al Governo dell'epoca, sia dal richiamo contenuto nella lettera in esame a una precedente missiva del novembre 2012, inviata all'allora Ministro dell'Economia e delle Finanze Vittorio Grilli (in carica dall'11.7.2012 in quanto fino a tale data l'interim era affidato allo stesso Presidente Monti), nella quale “si invitavano le autorità italiane a consultare la BCE in futuro, in particolare in caso di ulteriori iniziative legislative” di pari oggetto. Osservando le date, si può notare che risulta inviata un anno dopo l'entrata in vigore del decreto legge.

Giova ricordare, come del resto fa la stessa BCE, che 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 di altre successive¹, stabiliscono solo che l'accettazione delle banconote e monete in euro come mezzo di pagamento deve costituire la norma nelle operazioni al dettaglio (primo punto).

Inoltre, viene riconosciuto che il contante possa essere rifiutato per motivi connessi al principio di “buona fede” e che possa essere limitato per motivi di “interesse pubblico”, senza che ciò integri una violazione del principio del corso legale del contante stesso (secondo punto).

Posto che la limitazione alla circolazione del denaro imposta dal D.L. n. 124/2019 non è particolarmente stringente (2.000 e 1.000 euro non paiono francamente tali), e che risulterebbero disponibili altre modalità di trasferimento come i bonifici, apparirebbero rispettati altri due principi stabiliti dalla BCE: quello per cui “la possibilità di pagare in contanti rimane particolarmente apprezzato per taluni gruppi sociali che, per varie ... ragioni preferiscono utilizzare” questo strumento di pagamento piuttosto che altri (sesto punto), e quello per cui deve sussistere la disponibilità di tali ultimi strumenti “in tutti gli strati della società, a costi comparabili con i pagamenti in contanti” (terzo punto). Comparabilità che, come noto, non significa parità, ma semplicemente possibilità di comparare, ossia di “mettere a confronto” due realtà diverse con servizi e vantaggi diversi². Con riferimento al sesto punto, non sembra particolarmente conferente, tenuto anche conto dei suddetti limiti, il principio per cui il denaro contante agevolerebbe il controllo sulla spesa di chi paga, e che per tale ragione qualunque limitazione genererebbe un “costo sociale”, oltre che economico. Ma se anche fosse realmente così, i limiti introdotti consentirebbero comunque di soddisfare questa esigenza.

Quanto al rilievo (settimo punto), secondo il quale le proposte di legge limitative come quella in esame, dovrebbero tenere conto del limite imposto dalla direttiva antiriciclaggio 2015/849/CE (10.000 euro), atteso che “i pagamenti in contanti di importo elevato si espongono al pericolo del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo”, occorre osservare che altri paesi in Europa hanno introdotto limitazioni più

¹ 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.

² Vocabolario Treccani.

stringenti rispetto a quello previsto dalle norme Ue antiriciclaggio e vicine ai livelli italiani, comunicate alla BCE, come la Grecia (500 euro), la Francia e il Portogallo (limite a 1.000 euro), la Spagna (2.500 euro) e il Belgio (3.000 euro)³. Il che testimonierebbe che la disciplina comunitaria antiriciclaggio non rappresenti la “copertura giuridica” per quelle limitazioni introdotte allo scopo di combattere l’evasione fiscale.

Queste circostanze - l’adozioni di tali limitazioni in altri Paesi membri UE - dovrebbero avere rilievo anche in relazione al rispetto, evidentemente garantito, del principio della “proporzionalità” con gli obiettivi perseguiti, introdotto dalla BCE nel quinto punto, per il quale dovrebbero essere attentamente ponderate le ripercussioni negative (sull’economia) delle limitazioni che si intendono introdurre, e la possibilità di adottare misure alternative.

L’aspetto forse più critico è contenuto nelle considerazioni espresse dalla BCE nel quarto punto. Nella lettera si legge che si dovrebbe “dimostrare chiaramente che tali limitazioni permettano, di fatto, di conseguire la dichiarata finalità pubblica della lotta all’evasione fiscale”. Tale “dimostrazione”, tuttavia, sarebbe riferita a quelle limitazioni che “incidono sul corso legale delle banconote in euro”. Ma se incidessero, sarebbero *ex se* incompatibili con il considerando 19 del regolamento (CE) n. 974/98, secondo cui “le eventuali limitazioni di pagamento in banconote o monete metalliche, decise dagli Stati membri per motivi di interesse pubblico, non sono incompatibili con il corso legale delle banconote e delle monete metalliche in euro, a condizione che esistano altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari”, e se oggetto di consultazione nei confronti della BCE dovrebbero essere bocciate e, probabilmente, nemmeno introdotte. Viceversa, se tale incisione non avviene, in quanto rispettose del medesimo considerando 19, non dovrebbero essere assistite dalla “dimostrazione” di efficacia.

Che l’efficacia anti evasione vi sia - anche se non possono rappresentare l’unico strumento di contrasto ma solo una componente del “pacchetto” di misure che un Paese dovrebbe mettere in atto a tale scopo⁴ - pare sufficientemente dimostrata da vari studi condotti dal Ministero dell’Economia e delle Finanze⁵, dalla Banca d’Italia⁶, da K. Rogoff economista di Harvard⁷ e dalla Commissione Europea^{8 9}.

Oltre ad essere avvalorata dai numerosi pareri della stessa BCE rilasciati ai Paesi membri che hanno nel tempo introdotto limitazioni dell’uso del contante, tutte al fine di “combattere l’evasione e l’economia sommersa”.

Naturalmente l’evasione non ruota attorno al denaro contante, perché vi è un complesso di altri fattori che la determinano e che possiamo ricomprendere nel concetto più ampio di “cultura fiscale”, etica, senso civico, solidarietà, ecc..

Altrimenti non si spiegherebbe come mai Paesi che fanno un grande uso del contante, come l’Austria e la Germania, hanno un tasso di evasione molto inferiore al nostro.

Tuttavia, anche secondo l’ultimo rapporto della Community Cashless Society - Ambrosetti House (2019), per l’Italia - che è tra le peggiori 35 economie al mondo per rapporto contante in circolazione sul Pil - una crescita dei pagamenti diversi dal contante (nei tre scenari valutati, base, intermedio e accelerato) potrebbe generare un recupero dell’economia sommersa e dell’Iva, rispettivamente variabile tra gli 11,3 e i 63,5 miliardi di euro e tra i 6 e i 28 miliardi di euro (su un valore dell’economia sommersa stimata in oltre 210 miliardi di euro nel 2018).

In conclusione, le critiche mosse alla limitazione dell’uso del contante sembrerebbero più funzionali a sostenere il principio per cui i diritti e le libertà personali, il cui esercizio sarebbe garantito anche dalla piena disponibilità e uso dello stesso denaro contante, debbano prevalere sull’interesse pubblico, e che l’intervento dello Stato debba esser limitato nei confronti di una società perfettamente in grado di autoregolarsi.

La possibilità di utilizzare anche strumenti alternativi al denaro contante dovrebbe rappresentare un vantaggio, non uno svantaggio, per il cittadino, direttamente connesso alla maggiore sicurezza personale

³ Altri Paesi hanno limiti più elevati di quelli italiani ma inferiori ai 10.000 euro, come la Slovacchia (5.000 euro) e la Bulgaria (5.110 euro), per un totale di 17 nel 2017. Anche se la BCE aveva ritenuto “sproporzionate” le sole limitazioni di 500 euro proposte dalla Grecia e di 1.500 euro proposte dalla Spagna nei confronti dei pagatori che agivano nell’esercizio della propria attività commerciale o professionale.

⁴ Le misure per una efficace lotta all’evasione sono trattate nel primo capitolo del mio libro *Giù le tasse ma con stile!*, ed. Franco Angeli, 2019.

⁵ MEF, Gruppo di lavoro, *Economia non osservata e flussi finanziari*, 2019. http://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/2012/economia_non_osservata_e_flussi_finanziari_rapporto_finale.pdf

⁶ *Eterogeneità nelle abitudini di pagamento: confronto tra paesi europei e specificità italiane*, 30.1.2013 e audizione del vicedirettore L.F. Signorini in Senato sulla Legge di Stabilità 2016, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2015/signorini-03112015.pdf>

⁷ <http://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/c13431.pdf>

⁸ *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*, del luglio 2015 e COM (2018) 483 Final, Relazione della Commissione al parlamento Europeo e al Consiglio sulle restrizioni ai pagamenti in contanti, del 12.6.2018.

⁹ Pareri commentati da un interessante articolo di A.L. Capussela, L. Ferrante e F. Anghelè, *Ecco perché esiste una correlazione tra uso del contante e evasione fiscale*, recentemente pubblicato sul sito www.riparteilfuturo.it.

che deriva dal non dover girare per la città con migliaia di euro necessari per effettuare i pagamenti previsti.

Il fatto di avere il più alto numero di POS per 1000 abitanti in Europa 40,7 contro una media Ue di 26,4 nel 2017 e, al contempo, il più basso numero di transazioni in contante (46,2 contro una media Ue di 135), indica che la dimensione del fenomeno è culturale, per fronteggiare la quale sarebbe utile stanziare risorse per avviare una grande, capillare e comprensibile campagna di informazione finanziaria volta ad illustrare l'utilità e la comodità di utilizzare strumenti alternativi al denaro, in aggiunta agli interventi volti a ridurre al minimo i rischi di abusi finanziari e contrastare la sensazione di insicurezza che colpisce i soggetti più "deboli". La conoscenza e la consapevolezza sono la base di ogni scelta individuale.

Anche l'aver previsto, con la Legge di Bilancio 2020 (art. 1, co. 679 e 680, che la detrazione dall'imposta lorda nella misura del 19% degli oneri indicati nell'art. 15 del Tuir (salvo alcune eccezioni specificamente indicate), spetti a condizione che l'onere sia sostenuto con versamento bancario o postale ovvero mediante altri sistemi di pagamento tracciabili, appare utilmente strumentale alla creazione di quella svolta culturale di cui si è detto.

Ovvio che tale vincolo non può creare ulteriori adempimenti a carico del contribuente, del prestatore di servizi e dell'intermediario, come quelli evidenziati sulla stampa in relazione al mod. 730 precompilato¹⁰. L'evidenza del sistema di pagamento utilizzato deve essere garantita in automatico dal software attraverso l'utilizzo di codici distintivi e la connessione tra banche dati. Questa regola indefettibile dovrebbe accompagnarsi ad un'altra altrettanto fondamentale: le nuove regole devono essere introdotte solo dopo che si sono adeguati i mezzi tecnici di supporto.

Naturalmente, le alternative al denaro dovrebbero essere offerte a costi ridotti rispetto agli attuali. Del resto, se consideriamo che la gestione del denaro da parte del sistema bancario costa uno 0,5% del Pil (tra gli 8 e i 10 mila miliardi di euro che potrebbero ridursi con benefici sul conto economico), e che sono soggette a limitazione (regolamento Ue n. 751/2015, D.Lgs. n. 218/2017, e Provv. Banca d'Italia 11.10.2018) le spese che gli emittenti le carte di debito e credito addebitano al sistema bancario, non si capisce per quale ragione le commissioni e le spese addebitate da quest'ultimo ai cittadini ed esercenti debbano essere libere da vincoli e non possano, invece, rientrare in un regime di prezzi almeno "concordati".

¹⁰ G. Mandolesi, *Il 730 precompilato rischia di creare nuovi adempimenti*, Italia Oggi, 21.1.2020.