

Yves Mersch
Membro del Comitato esecutivo

Presidente Maria Elisabetta Alberti Casellati
Senato della Repubblica
Piazza Madama
00186 Roma
Italia

Presidente Roberto Fico
Camera dei deputati
Piazza Montecitorio
00186 Roma
Italia

Prof. Roberto Gualtieri
Ministro dell'Economia e delle Finanze
Gabinetto del Ministro
Via XX Settembre
00100 Roma
Italia

13 dicembre 2019

Gentili Presidenti,
Gentile Ministro,

Con la presente lettera la Banca centrale europea (BCE) chiede di essere consultata in merito alla legge, di prossima adozione, di conversione del decreto-legge n. 124 del 26 ottobre 2019 recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili (di seguito il «decreto-legge»), pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 252 del 26 ottobre 2019 ed entrato in vigore il 27 ottobre 2019¹. In particolare, l'articolo 18 del decreto-legge stabilisce una nuova soglia per i pagamenti in contanti (attualmente pari a 3.000 euro), fissando la soglia a 2.000 euro per il periodo dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021, per poi ridurla a 1.000 euro a partire dal 1° gennaio 2022.

In questo contesto, il minimo edittale della sanzione per i trasferimenti di denaro superiori al limite di legge (pari a 3.000 euro prima delle modifiche introdotte dal decreto-legge) è ora pari al nuovo massimo edittale consentito dalla legge (ossia 2.000 euro per le violazioni commesse e contestate dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021 e 1.000 euro per le violazioni commesse e contestate a decorrere dal 1° gennaio 2022).

¹ Decreto-Legge 26 ottobre 2019, n. 124.

In conformità agli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), al considerando 19 del regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio² e all'articolo 2, paragrafo 1, secondo trattino, della decisione del Consiglio 98/415/CE³, 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.

Inoltre, in relazione alla limitazione dei pagamenti in contanti, la BCE desidera ricordare la lettera inviata al Ministro italiano dell'Economia e delle Finanze nel novembre 2012 in merito alla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, di conversione del decreto-legge n. 210 del 6 dicembre 2011, e alla legge n. 44 del 26 aprile 2012, di conversione del decreto-legge n. 16 del 2 marzo 2012, entrate in vigore rispettivamente il 28 dicembre 2011 e il 29 aprile 2012, in cui si ribadiva la competenza consultiva della BCE ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 98/415/CE del Consiglio, con riguardo all'introduzione di limitazioni ai pagamenti in contanti superiori a 1.000 euro (articolo 12 del decreto-legge n. 210 del 6 dicembre 2011) e ad alcune deroghe a tali limitazioni (articolo 3 del decreto-legge n. 16 del 2 marzo 2012) e si invitavano altresì le autorità italiane a consultare la BCE in futuro, in particolare in caso di ulteriori iniziative legislative relative alle questioni disciplinate dai predetti decreti-legge.

La BCE evince che il procedimento legislativo di conversione in legge del decreto-legge è in fase avanzata. Ciò nondimeno la BCE chiede di essere consultata in virtù della propria competenza consultiva ai sensi del TFUE.

Al riguardo, la BCE desidera richiamare la vostra attenzione su una serie di pareri adottati dalla BCE in merito a restrizioni all'uso del contante in altri Stati membri, comprese, in particolare, Grecia e Spagna, come meglio specificato nel prosieguo⁴. In tali pareri la BCE ha espresso le seguenti considerazioni con riguardo alle limitazioni ai pagamenti in contanti.

Primo, la raccomandazione della Commissione 2010/191/UE⁵ prevede che l'accettazione dei pagamenti in contanti debba costituire la norma, ma riconosce che il contante possa essere rifiutato per motivi connessi al principio di buona fede, senza che ciò integri una violazione del principio del corso legale del contante. Il diritto dell'Unione e la raccomandazione della Commissione 2010/191/UE non affrontano esplicitamente la questione se, o in quale misura, sia consentito introdurre una restrizione di ordine più generale all'obbligo di accettare pagamenti in contanti in euro. Di conseguenza, è necessario interpretare il diritto dell'Unione al fine di stabilire le condizioni cui deve conformarsi una limitazione ai pagamenti in banconote e monete in euro, comprese le condizioni che dovrebbero essere soddisfatte perché il corso legale delle banconote e delle monete in euro sia rispettato qualora vengano introdotte delle limitazioni generali all'obbligo di accettare pagamenti in contanti⁶.

² Regolamento del Consiglio (CE) n. 974/98 del 3 maggio 1998 relativo all'introduzione dell'euro (GU L 139 del 11.5.1998, pag. 1).

³ Decisione del Consiglio 98/415/CE, del 29 giugno 1998, relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative GU L 189 del 3.7.1998, pag. 42.

⁴ Cfr. parere CON/2019/39 e parere CON/2019/4. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati sul sito internet della BCE ([link](#)).

⁵ Raccomandazione 2010/191/UE della Commissione, del 22 marzo 2010, relativa alla portata e agli effetti del corso legale delle banconote e delle monete in euro (GU L 83 del 30.3.2010 pag. 70).

⁶ Cfr. paragrafo 2.1 del parere CON/2017/18, paragrafo 3.1 del parere CON/2017/20, paragrafo 2.3 del parere CON/2017/27, paragrafo 2.2 del parere CON/2017/40, paragrafo 2.2 del parere CON/2019/04.

Secondo, le limitazioni ai pagamenti in contanti devono rispettare il corso legale delle banconote in euro⁷. In tale contesto, il considerando 19 del regolamento (CE) n. 974/98⁸, secondo cui «le eventuali limitazioni di pagamento in banconote o monete metalliche, decise dagli Stati membri per motivi d'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»⁹ è stato preso in considerazione in precedenti pareri della BCE in merito all'introduzione di limitazioni al contante contenute in proposte di legge nazionali.

Terzo, mentre in uno Stato membro possono esistere in generale altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari diversi dai pagamenti in contanti¹⁰, la loro disponibilità in tutti gli strati della società, a costi comparabili con i pagamenti in contanti, dovrebbe essere verificata con attenzione dalle autorità nazionali competenti. Questo perché tali altri mezzi possono avere caratteristiche diverse rispetto ai pagamenti in contanti e quindi possono non costituire delle alternative del tutto equivalenti. A tale riguardo, la BCE rileva che la direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio¹¹ ha reso più agevole per i consumatori dell'Unione disporre di conti di pagamento e dei servizi di pagamento elettronico ad essi correlati in alternativa al contante¹².

Quarto, le limitazioni ai pagamenti in contanti devono rispettare il corso legale delle banconote in euro sancito negli articoli 128, paragrafo 1, e 282, paragrafo 3, del TFUE. Pertanto, sarebbe necessario dimostrare che le limitazioni ai pagamenti in contanti proposte, che incidono sul corso legale delle banconote in euro, siano efficaci ai fini del conseguimento delle finalità pubbliche legittimamente perseguite attraverso tali limitazioni. Si dovrebbe quindi dimostrare chiaramente che tali limitazioni permettano, di fatto, di conseguire la dichiarata finalità pubblica della lotta all'evasione fiscale.

Quinto, le limitazioni dirette o indirette ai pagamenti in contanti dovrebbero essere anche proporzionate agli obiettivi perseguiti e non dovrebbero andare al di là di quanto necessario per conseguirli. Qualsiasi ripercussione negativa delle limitazioni proposte dovrebbe pertanto essere attentamente ponderata a fronte dei benefici pubblici previsti. Nel valutare se una limitazione sia proporzionata, si dovrebbero

⁷ Cfr., ad esempio, il paragrafo 2.4 del parere CON/2017/18, il paragrafo 2.5 del parere CON/2017/40 e il paragrafo 2.3 del parere CON/2019/04.

⁸ Regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio, del 3 maggio 1998, relativo all'introduzione dell'euro (GU L 139 dell'11.5.1998, pag. 1).

⁹ Cfr., ad esempio, i pareri CON/2013/18, CON/2014/4 e CON/2014/37.

¹⁰ Cfr. il paragrafo 2.1 del parere CON/2012/33 e il paragrafo 3.1 del parere CON/2010/36.

¹¹ Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 214).

¹² Nel quadro precedentemente istituito dalla direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, che abroga la direttiva 97/5/CE (GU L 319 del 5.12.2007, pag. 1), che ha introdotto la base giuridica per la creazione di un mercato interno dei pagamenti nell'ambito dell'Unione e ha consentito la creazione dell'Area unica dei pagamenti in euro (SEPA) (la direttiva sui servizi di pagamento 1). La direttiva sui servizi di pagamento 1 è stata poi sostituita dalla direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE (GU L 337 del 23.12.2015, pag. 35) (la direttiva sui servizi di pagamento 2).

sempre considerare le ripercussioni negative della limitazione in questione, nonché se possano essere adottate misure alternative idonee a conseguire il relativo obiettivo con minori ripercussioni negative¹³.

Sesto, la possibilità di pagare in contanti rimane particolarmente importante per taluni gruppi sociali che, per varie legittime ragioni, preferiscono utilizzare il contante piuttosto che altri strumenti di pagamento. Il contante è anche generalmente apprezzato come strumento di pagamento in quanto, quale moneta legale, è ampiamente accettata, è rapida e agevola il controllo sulla spesa di chi paga. Costituisce, inoltre, un mezzo di pagamento che consente ai cittadini di regolare istantaneamente un'operazione ed è l'unico metodo di regolamento in denaro di banca centrale e al valore nominale che non consente legalmente di imporre tariffe per il suo utilizzo. Inoltre, i pagamenti in contanti non richiedono un'infrastruttura tecnica funzionale con i relativi investimenti, e sono sempre disponibili; ciò riveste particolare importanza in caso di indisponibilità dei pagamenti elettronici. Inoltre, i pagamenti in contanti agevolano l'inclusione dell'intera popolazione nell'economia consentendole di regolare, in tal modo, qualsiasi tipo di operazione finanziaria¹⁴.

Settimo, la direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁵, mentre conferma che i pagamenti in contanti di importo elevato si espongono al pericolo del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, richiede che i soggetti che commerciano beni, non altrimenti soggetti obbligati ai sensi di tale direttiva, siano comunque classificati come soggetti obbligati secondo la direttiva stessa e applichino misure di adeguata verifica della clientela, soltanto nei casi in cui effettuano o accettano pagamenti in contanti di importo pari o superiore a 10.000 euro. Ne consegue che la proposta di legge dovrebbe stabilire una soglia proporzionata per le limitazioni ai pagamenti in contanti, tenuto conto degli obiettivi di tali limitazioni¹⁶.

Riguardo alla soglia per i pagamenti in contanti, la BCE in particolare ha raccomandato alle autorità greche e spagnole quanto segue:

Grecia: la BCE ha ritenuto sproporzionata la vigente limitazione ai pagamenti in contanti di 500 euro per le operazioni tra consumatori e imprese alla luce delle possibili ripercussioni negative sul sistema di pagamento in contanti. Di conseguenza, la BCE ha raccomandato al legislatore, ove intenda mantenere le limitazioni ai pagamenti in contanti, di scegliere soglie più elevate e di introdurre un certo grado di flessibilità attraverso gli emendamenti alla proposta di legge¹⁷.

Spagna: la BCE ha ritenuto sproporzionata la riduzione della limitazione ai pagamenti in contanti a 1.000 euro per operazioni in cui chi paga agisce nell'esercizio della propria attività commerciale o professionale, alla luce delle possibili ripercussioni negative sul sistema di pagamento in contanti. La BCE ha inoltre

¹³ Cfr., ad esempio, paragrafo 2.3 del parere CON/2014/4, paragrafo 2.3 del parere CON/2014/37, paragrafi 2.6 e 2.7 del parere CON/2017/8, paragrafi 2.5 e 2.6 del parere CON/2017/18, paragrafo 3.3 del parere CON/2017/20, paragrafo 2.7 del parere CON/2017/27, paragrafo 2.6 del parere CON/2017/40 e paragrafo 2.5 del parere CON/2019/04.

¹⁴ Cfr. paragrafo 2.6 del parere CON/2017/18, paragrafo 3.4 del parere CON/2017/20, paragrafo 2.8 del parere CON/2017/27, paragrafo 2.7 del parere CON/2017/40, paragrafo 2.6 del parere CON/2019/04.

¹⁵ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73).

¹⁶ Cfr., ad esempio, il paragrafo 3.2 del parere CON/2017/18, il paragrafo 2.10 del parere CON/2017/27 e il paragrafo 3.2 del parere CON/2019/04.

¹⁷ Cfr. il paragrafo 2.10 del parere CON/2019/39.

affermato che la limitazione proposta rende più difficile regolare operazioni legittime mediante l'utilizzo del contante come mezzo di pagamento, mettendo in tal modo a rischio il concetto di corso legale sancito nel TFUE¹⁸.

In aggiunta a ciò, si fa rilevare che in data 5 dicembre 2019 la BCE è stata consultata dal Ministro delle Finanze dei Paesi bassi in merito a una proposta di legge che impone un divieto di pagamento in contanti a partire dalla somma di 3.000 euro per i soggetti che commerciano beni. Gli elementi principali della proposta di legge sono i seguenti:

- a) La proposta di legge vieta a chiunque acquisti o venda beni nell'esercizio delle proprie attività commerciali o societarie di effettuare o accettare pagamenti in contanti pari o superiori a 3.000 euro.
- b) La proposta di legge fa parte di un piano d'azione volto alla prevenzione del riciclaggio di denaro. Secondo la relazione esplicativa che accompagna la proposta di legge, il contante svolge un importante ruolo nel riciclaggio di denaro poiché è difficile rintracciarne le origini.
- c) La proposta di legge non si applica ai consumatori.

La BCE gradirebbe che le autorità italiane prestassero la dovuta considerazione alle osservazioni che precedono consultando la BCE prima che il decreto legge sia convertito.

Distinti saluti,

[firmato]

Cc: Ignazio Visco, Governatore della Banca d'Italia

Dott. Paolo Gentiloni, Commissario agli Affari economici e finanziari

Dott. Luis Romero Requena, Direttore generale del Servizio giuridico della Commissione europea

All. Guida alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative

¹⁸ Cfr. il paragrafo 3.2 del parere CON/2019/4.