

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 467

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BAGNAI, BITONCI, GUSMEROLI, CAVANDOLI, FRENI, DAVIDE BERGAMINI, CENTEMERO, GIAGONI, IEZZI, PIERRO, PRETTO**

Disposizioni concernenti il regime e i limiti dell'utilizzo del denaro contante e dei titoli al portatore

*Presentata il 25 ottobre 2022*

ONOREVOLI COLLEGHI! – L'obbligo di una limitazione alla possibilità di pagamenti in contanti è conseguenza del recepimento da parte dell'Italia delle direttive europee anti-riciclaggio. In particolare, il considerando 6 della 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, (da qui in avanti, Quarta direttiva), specifica che poiché « i pagamenti in contanti di importo elevato si espongono sensibilmente al pericolo del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo », sono rilevanti ai fini degli

adempimenti anti-riciclaggio (in particolare quelli riferiti alla cosiddetta adeguata verifica della clientela) i « pagamenti in contanti di importo pari o superiore a 10.000 EUR ». Questa soglia non è stata ulteriormente modificata dalla successiva direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE (da qui in avanti, Quinta direttiva). La Quarta direttiva tuttavia lascia salva la facoltà degli Stati membri di « adottare soglie più basse, limitazioni supplementari di ordine generale all'uso del contante e ulteriori disposizioni più rigorose ».

In questo contesto di possibile inasprimento del limite va valutato l'intervento preesistente del legislatore italiano, attuato tramite l'articolo 49 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, recante « Limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore », più volte modificato, che stabilisce la soglia oltre la quale non è possibile effettuare pagamenti in contanti. Ripercorrendo le ultime vicende, il limite era stato portato a 1.000 euro dal Governo Monti a decorrere dal 6 dicembre 2011 con l'articolo 12 del decreto « Salvaitalia » (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), per essere poi innalzato a 3.000 euro dal Governo Renzi con la legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 898, della legge 28 dicembre 2015, n. 208). Era quindi intervenuto il decreto fiscale 2020 (decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157), che all'articolo 18 disponeva un limite a 2.000 euro a decorrere dal 1° luglio 2020 e a 1.000 euro a decorrere dal 1° gennaio 2022. Su questa ultima disposizione è a sua volta intervenuto l'articolo 3, comma 6-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15, che ha posticipato al 1° gennaio 2023 l'entrata in vigore del limite a mille euro, determinando il quadro attuale, in cui è ancora vigente il limite a duemila euro.

L'adozione di un vincolo così restrittivo rispetto al dettato normativo di matrice europea viene motivata con l'esigenza di contrastare l'evasione fiscale. Tuttavia, sia l'analisi sincronica del quadro europeo, che mostra livelli di evasione più bassi in Paesi in cui il limite al contante non vige (quali Austria, Finlandia, Germania, Olanda eccetera) o è notevolmente più alto di quello italiano (Croazia, Lettonia eccetera), sia l'analisi diacronica della situazione italiana, che non ha mostrato significativi recuperi di evasione in seguito all'adozione di vincoli più restrittivi, né incrementi della stessa in seguito all'allentamento dei vincoli, smentiscono questa *ratio legis*. Del resto, lo stesso ministro Padoan rilevò, nel

*question time* del 28 ottobre 2015 alla Camera, che fra restrizioni al contante e recupero dell'evasione fiscale non era possibile stabilire correlazioni solide. Viceversa, è di tutta evidenza che un vincolo così sproporzionato e ingiustificato incide su altri fatti giuridici o meritevoli di tutela giuridica, fra cui lo *status* dell'euro quale moneta a corso legale, il diritto all'inclusione finanziaria, in particolare quella delle fasce più fragili della popolazione, e il diritto di accesso a un'infrastruttura di pagamenti resiliente e a costo zero, in particolare in un periodo in cui le infrastrutture informatiche hanno ripetutamente dimostrato di essere permeabili ad attacchi *hacker*, in assenza di un livello adeguato di istruzione informatica della popolazione, e la crisi energetica ci prospetta come non rara l'eventualità di *black-out*.

La Banca centrale europea (BCE), che ai sensi degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea deve essere consultata dal legislatore nazionale quando interviene su materia di competenza della stessa Banca, fra cui, ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 2, il funzionamento del sistema dei pagamenti, si è più volte espressa in merito, richiamando il legislatore italiano al rispetto delle prerogative della Banca e del principio di proporzionalità. In particolare, il 16 dicembre 2019 Yves Mersch, membro del Consiglio direttivo della BCE, ha scritto a Maria Elisabetta Alberti Casellati, Presidente del Senato della Repubblica, a Roberto Fico, Presidente della Camera dei deputati, e a Roberto Gualtieri, Ministro dell'economia e delle finanze, per richiedere che la BCE fosse consultata in merito alle limitazioni disposte con il citato decreto fiscale 2020, sottoponendo all'attenzione del legislatore italiano un'articolata critica in sette punti. Alla sua base c'è la constatazione del fatto che « 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 chia-

ramente che tali limitazioni permettano, di fatto, di conseguire la dichiarata finalità pubblica della lotta all'evasione fiscale»: un nesso dato per assodato nel dibattito italiano, ma che invece nelle espresse parole della BCE necessita di essere dimostrato. Il parere della BCE si sofferma anche sul possibile conflitto fra limitazioni all'uso del contante diverse dal principio della buona fede e violazione del principio del corso legale del contante, sottolineando che laddove si inseriscano limitazioni stringenti è indispensabile che l'ordinamento predisponga altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari. Si sottolinea inoltre che «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». La BCE menziona esplicitamente i costi delle infrastrutture di pagamento elettronico, la loro relativa vulnerabilità (che può determinarne l'indisponibilità) e le difficoltà di accesso a esse da parte di determinate fasce della popolazione, che determina un serio rischio di esclusione finanziaria e quindi sociale, e

impone di mantenere al contante un ruolo centrale nel sistema dei pagamenti. Infine, insiste sul principio di proporzionalità, con espliciti riferimenti ai pareri rilasciati in altri casi, come quello espresso in riferimento alla soglia per i pagamenti in contanti adottata dalle autorità spagnole, dove «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».

In questo quadro, e in linea con gli orientamenti suggeriti dalla BCE, si inserisce la presente proposta di legge. All'articolo 1, comma 1, si dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2023, è vietato il trasferimento di denaro contante e di titoli al portatore in euro o in valuta estera quando il valore oggetto di trasferimento sia pari o superiore a 10.000 euro. Il comma 2 aumenta a 3.000 euro la soglia per il servizio di rimessa di denaro di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11. Il comma 3, incrementa a 5.000 euro la soglia per la negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta, svolta dai soggetti iscritti nel registro previsto dall'articolo 17-*bis* del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1.

1. A decorrere dal 1° gennaio 2023, è vietato il trasferimento di denaro contante e di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, siano essi persone fisiche o giuridiche, quando il valore oggetto di trasferimento è complessivamente pari o superiore a 10.000 euro. Il trasferimento di valore superiore al limite di cui al primo periodo, quale che ne sia la causa o il titolo, è vietato anche quando è effettuato con più pagamenti, inferiori alla soglia, che appaiono artificialmente frazionati. I trasferimenti di valore pari o superiore a 10.000 euro possono essere eseguiti esclusivamente per il tramite di banche, della società Poste italiane Spa, di istituti di moneta elettronica e di istituti di pagamento, questi ultimi quando prestano servizi di pagamento diversi da quelli di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11. I trasferimenti effettuati per il tramite degli intermediari bancari e finanziari avviene mediante disposizione accettata per iscritto dagli stessi, previa consegna ai medesimi intermediari della somma in contanti. A decorrere dal terzo giorno lavorativo successivo a quello dell'accettazione, il beneficiario ha diritto di ottenere il pagamento nella provincia del proprio domicilio. La comunicazione da parte del debitore al creditore della predetta accettazione produce gli effetti di cui all'articolo 1277, primo comma, del codice civile e, nei casi di mora del creditore, gli effetti di cui all'articolo 1210 del medesimo codice.

2. Per il servizio di rimessa di denaro di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11, il limite di cui al comma 1 del presente articolo è di 3.000 euro.

3. Per la negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta, svolta dai soggetti iscritti nel registro previsto dall'articolo 17-

*bis* del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, il limite di cui al comma 1 del presente articolo è di 5.000 euro.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*19PDL0011320\*