



*Trasferimenti in contante e
transizione verso i pagamenti digitali*

La legislatura in corso ha rappresentato un momento di svolta sul fronte della transizione verso nuovi meccanismi di pagamento. Il Piano Italia Cashless - messo a punto dal Governo Conte per incentivare l'uso dei pagamenti senza contante, ovvero con carte di credito, debito e app - ne è l'esempio. Si è trattato di un Piano che ha avuto nel programma Cashback, prima sospeso e recentemente cancellato, lo strumento più sostenuto, da una parte, e contestato, dall'altra. Italia Cashless è nato in nome della **digitalizzazione**, della semplificazione e della **lotta all'evasione**. Una lotta, questa, che negli anni si è ritenuto di condurre anche mediante interventi sul **limite ai trasferimenti in contante**. Interventi che, però, hanno seguito un andamento schizofrenico.

Il sali e scendi

Il primo provvedimento per la limitazione ai trasferimenti di denaro contante venne preso nel 1991 dall'allora Governo Andreotti, che introdusse la soglia massima di 20 milioni di lire (10329,14 Euro). Negli ultimi venti anni gli interventi in materia sono stati più frequenti. I Governi Berlusconi portarono la soglia a 12.500 Euro una prima volta nel 2002 e una seconda [nel 2008](#), dopo la stretta operata dal Governo Prodi che nel 2007, in occasione del recepimento della Direttiva 2005/60/CE in materia di antiriciclaggio, aveva ulteriormente abbassato la cifra a 5.000 Euro. Il Governo, tuttavia, intraprese la strada opposta [nel 2010](#) e [nel 2011](#) quando ridusse la soglia a 5.000 Euro e poi a 2.500 Euro, motivando la decisione in entrambe le occasioni con la necessità (urgente, visto che di decreto-legge si trattava) di adeguarsi alle disposizioni adottate in ambito comunitario in tema di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

Fu poi la volta del "Governo tecnico" guidato da **Mario Monti**, che con l'articolo 12 del "[Decreto Salva-Italia](#)" (DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214) attuò una riduzione del limite per la tracciabilità dei pagamenti a **1.000 Euro** e altre misure di "contrasto all'uso del contante" al fine di favorire la modernizzazione e l'efficienza degli strumenti di pagamento. Una dichiarazione di intenti inequivocabile in un momento di particolare difficoltà economica e finanziaria del Paese.

Nel tentativo di spingere i consumi e favorire la ripresa della domanda interna, il **Governo Renzi** optò, con la Legge di stabilità per il 2016 ([Legge 28 dicembre 2015, n. 208](#)), per triplicare il tetto ai pagamenti in contante adeguandolo "alla media europea". La misura, condivisa dal premier e spinta dagli alleati del Nuovo centrodestra, fu fortemente contestata dalla sinistra e dall'opposizione interna del Pd. Ma non rimase in piedi per molto, perché una nuova modifica (all'articolo 49 del D.lgs. n. 231 del 2007, il testo di riferimento sull'antiriciclaggio) fu introdotta dal Governo Conte II con l'articolo 18 del [DL fiscale del 2019](#) (decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 convertito con modificazioni dalla Legge 19 dicembre 2019, n. 157). La norma dispose l'abbassamento progressivo della soglia in due tempi: 2.000 Euro a decorrere dal 1° luglio 2020 e 1.000 Euro a decorrere dal 1° gennaio 2022.

Decreto Milleproroghe: l'incidente parlamentare

Nella notte di giovedì 17 febbraio il Governo Draghi è stato battuto alla Camera quattro volte nel corso dell'esame in commissione del ddl di conversione del **decreto-legge Milleproroghe** (decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228) sulla votazione di altrettanti emendamenti. Tra questi gli

emendamenti sul nuovo innalzamento del tetto ai trasferimenti in contante. Su quest'ultimo tema si è registrata la saldatura del centrodestra, che ha votato in maniera compatta le proposte che portavano la prima firma di esponenti di Fratelli d'Italia, Lega, Noi con l'Italia e Forza Italia (Trancassini, Bitonci, Lupi, D'Attis). La disposizione approvata stabilisce che **il valore soglia** oltre il quale si applica il divieto al trasferimento del contante **torna a 2.000 Euro** fino al 31 dicembre 2022, per ridursi a 1.000 Euro a decorrere dal 1° gennaio 2023.

Curiose le [circostanze che hanno portato all'approvazione](#) di questi emendamenti. Posti in votazione per alzata di mano dopo il parere difforme delle due relatrici - contrario dell'Onorevole Torto (M5S), favorevole dell'Onorevole Bordonali (Lega) - e con il parere contrario del Governo (fattore che generalmente comporta la bocciatura della proposta), gli emendamenti sono stati dichiarati respinti. Ma in seguito a controprova disposta dalla presidenza, con votazione per appello nominale, gli emendamenti sono risultati approvati con 39 voti favorevoli e 38 voti contrari. Evento che ha fatto emergere le **divisioni interne alla maggioranza** che sostiene il Governo. L'incidente, tra l'altro, ha provocato fibrillazioni in seno all'Esecutivo, con indiscrezioni circa un premier Draghi particolarmente duro con i capi delegazione delle forze di maggioranza.

Critiche nel merito, invece, da esponenti del PD e del Movimento 5 stelle, fortemente contrari nei confronti della misura. Non è un caso che, digerita la vicenda dopo l'approvazione - con fiducia - del provvedimento alla Camera, il Governo abbia accolto al Senato un [ordine del giorno](#) del M5s che lo impegna ad intervenire al fine di riportare il valore soglia oltre il quale si applica il divieto al trasferimento del contante tra soggetti diversi nella misura di 1.000 Euro. Fatto che avverrà comunque a legislazione vigente il prossimo 1° gennaio.

[Le transazioni in contante nei Paesi dell'Unione Europea](#)

Lo scorso 20 luglio la Commissione europea ha presentato un [pacchetto di proposte legislative](#) volto a consolidare le norme dell'Unione Europea per contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, così come previsto dalla strategia per l'Unione della sicurezza per il periodo 2020-2025. Tra le novità, la proposta di una sesta direttiva antiriciclaggio, che sostituisce l'attuale direttiva (UE) 2015/849 (IV direttiva antiriciclaggio, a sua volta modificata dalla quinta) che prospetta cambiamenti per i pagamenti in contanti. La Commissione ha infatti proposto l'adozione di un **massimale di 10.000 Euro per le transazioni in contante uniforme per tutta l'Unione Europea**. Tale massimale, secondo Bruxelles, è considerato sufficientemente elevato da non delegittimare l'euro come moneta a corso legale e da riconoscere, al contempo, il ruolo essenziale del contante. Infatti, in circa due terzi degli Stati membri già si applicano soglie analoghe, anche se di entità variabile. Queste dovrebbero poter rimanere in vigore a condizione che non superino i 10.000 Euro.

[Contrasto all'evasione fiscale e digitalizzazione: le ragioni per disincentivare l'uso dei contanti](#)

La motivazione più di frequente addotta per giustificare restrizioni ai trasferimenti in contante risiede nella necessità di tracciare i pagamenti e, così facendo, combattere l'evasione. [Recenti documenti di Banca d'Italia](#) giungono alla conclusione che questo genere di limitazioni sia uno **strumento efficace per fronteggiare l'evasione fiscale**. Ad altri fattori invariati, infatti, l'aumento di un punto percentuale dell'uso di contanti produrrebbe un incremento del valore aggiunto sommerso compreso tra lo 0,8% e l'1,8%. L'innalzamento della soglia da 1.000 a 3.000 Euro avrebbe come effetto collaterale quello di aumentare il valore aggiunto sommerso di circa lo 0,5%.

Lo stesso Direttore dell'**Agenzia delle entrate**, Ernesto Maria Ruffini, interpellato a proposito di quanto avvenuto con il DL Milleproroghe (convertito con modificazioni, dalla Legge 25 febbraio 2022, n. 15), ha sì riconosciuto che i dati empirici non sembrano confermare la correlazione diretta tra l'esistenza di un tetto al contante e la riduzione dell'evasione fiscale, ma ha auspicato l'eliminazione del denaro contante nel mercato europeo (riferendosi al contante perfino come veicolo di batteri).

E poi c'è il tema della digitalizzazione, uno dei pilastri del PNRR, e che il Piano Italia Cashless intendeva promuovere. Così come alcune misure [varate più di recente dal Governo](#) (art. 19 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 convertito con modificazioni dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233) come le sanzioni per la mancata accettazione di pagamenti effettuati con carte di debito e credito a decorrere dal 1° gennaio 2023.

Incentivazione dei pagamenti effettuati con carte che passa, oltre che attraverso misure sanzionatorie, anche da misure premiali quali il famigerato **Programma Cashback**. Un programma oggetto di numerose critiche e che il Governo Draghi ha, in prima battuta, sospeso (con l'art. 1 del [decreto-legge 30 giugno 2021, n. 99](#)) e, poi, cancellato con l'ultima Legge di Bilancio (art. 1, comma 640, [Legge 30 dicembre 2021, n. 234](#)). Quest'ultima decisione, in particolare, è scaturita da valutazioni politiche oltre che da una relazione del MEF che, pur riconoscendo il contributo del programma all'aumento dei pagamenti elettronici, ha messo in luce l'assenza di effetti significativi in termini di contrasto all'evasione fiscale. Secondo la relazione gli incentivi del cashback non sono stati né di entità sufficiente a promuovere il contrasto di interessi tra acquirente e venditore al fine di ridurre l'evasione con consenso, né mirati ai settori con maggiore propensione all'evasione. La misura, in sostanza, è stata giudicata dal Dipartimento delle Finanze come onerosa e non mirata alle transazioni effettuate nei settori a più alta propensione all'evasione.

C'è chi dice "no"

Detto della contrarietà di 5 Stelle, Pd e LeU al ritorno, seppur temporaneo (ammesso che non si decida di ritoccare la misura nuovamente), della soglia a 2.000 Euro, va registrata la posizione durissima della Cgil che - sottolineando come l'Italia sia agli ultimi posti in Europa per l'utilizzo della moneta elettronica, ma ai primi per evasione fiscale - ha parlato di "grave arretramento nella lotta a quest'ultima". Altri, invece, hanno "festeggiato" quanto accaduto. E' il caso di [Confcommercio](#) che da sempre auspica l'adozione di una soglia europea e che, parallelamente, chiede di **abbattere i costi legati ad utilizzo ed accettazione della moneta elettronica** da parte di consumatori ed imprese. O di [Confesercenti](#), che ha ribadito l'esigenza, in questa fase di lenta ripresa dei consumi, di evitare ulteriori restrizioni alla spesa delle famiglie e dei turisti stranieri e di perseguire la strada della lotta al sommerso attraverso **controlli efficaci e regole chiare**.

O, ancora, di soggetti che operano nella "filiera del contante". Come Assovalori, l'Associazione Professionale delle Aziende di Trasporto Valori, che ha più volte contestato il clima generale di "guerra al contante" rimarcando la necessità di garantire ai cittadini [la libera scelta tra i mezzi di pagamento](#) e mettendo in guardia dall'adozione di misure punitive nei confronti del cash. Oppure evidenziando i rischi che comporterebbe affidarsi esclusivamente a strumenti di pagamento digitali qualora si verificassero attacchi cibernetici o blackout su larga scala.