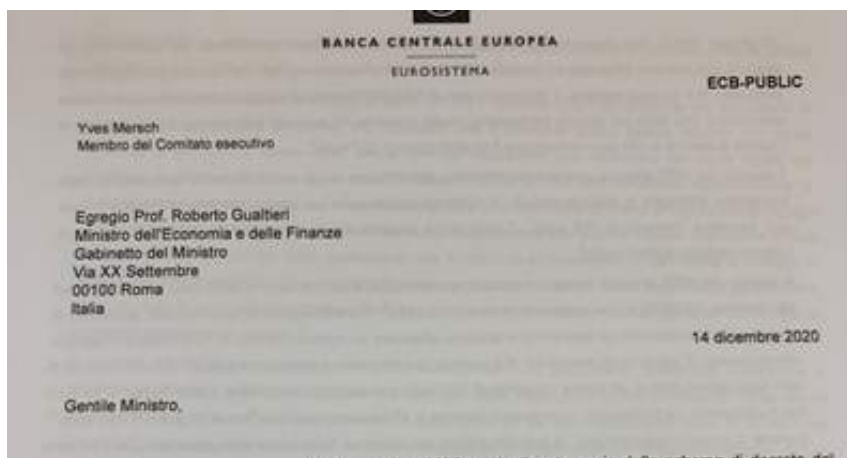


Ecco la lettera integrale della Bce sui dubbi per il cashback

Secondo la Banca centrale europea lo strumento potrebbe avere effetti negativi sull'uso del contante, compromettendo l'obbligo di un approccio neutrale nei confronti dei vari mezzi di pagamento disponibili



Gentile Ministro,

La ringrazio per la sua lettera del 24 novembre 2020 cui è allegata copia dello schema di decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) recante il regolamento in materia di condizioni e criteri che consentirebbero ai contribuenti di beneficiare del programma cashback (di seguito, lo «schema di decreto del MEF»). La Banca centrale europea (Bce) è venuta a conoscenza del fatto che il progetto di decreto del MEF è stato ora adottato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale italiana in data 28 novembre 2020 ed è entrato in vigore il giorno della pubblicazione (di seguito, il «decreto del MEF»).

La Bce evince che il meccanismo di cashback, come delineato nel decreto del MEF, è entrato in vigore, almeno in forma sperimentale, in data 8 dicembre 2020.

Il decreto del MEF dispone che la partecipazione al programma cashback avvenga esclusivamente su base volontaria. Chiunque desideri aderire al programma cashback dovrebbe registrarsi nell'applicazione fornita da PagoPA S.p.A. (di seguito, la «APP IO») ovvero nei sistemi messi a disposizione da un issuer convenzionato, fornendo il proprio codice fiscale e gli estremi identificativi di uno o più strumenti di pagamento elettronici del quale intende avvalersi per effettuare gli acquisti.

Il decreto del MEF dispone che la partecipazione al programma cashback sia limitata alle sole persone fisiche maggiorenni e residenti in Italia. Il programma si applica esclusivamente agli acquisti effettuati fuori dall'esercizio di attività d'impresa, arte o professione. La partecipazione al programma cashback ha inizio al momento dell'effettuazione della prima transazione tramite lo strumento di pagamento elettronico registrato dall'aderente.

Il decreto del MEF dispone che la misura del rimborso sia determinata con riferimento ai seguenti periodi: a) 1° gennaio 2021 - 30 giugno 2021; b) 1° luglio 2021 - 31 dicembre 2021; c) 1° gennaio 2022 - 30 giugno 2022. Per ciascuno dei periodi di riferimento, accedono al rimborso esclusivamente gli aderenti che abbiano effettuato un numero minimo di 50 transazioni regolate con strumenti di pagamento elettronici. Per ciascun periodo, il rimborso è pari al 10% dell'importo di ogni transazione fino a un valore massimo di 150 euro per singola transazione, ossia massimo 15 euro per transazione. Le transazioni di importo superiore a 150 euro concorrono fino all'importo di 150 euro.

Il decreto del MEF dispone che la quantificazione del rimborso tenga conto del valore complessivo delle transazioni effettuate in ciascun periodo. Il rimborso complessivo per ciascun periodo di riferimento non può eccedere l'importo di 150 euro. Il rimborso è erogato all'aderente entro 60 giorni dal termine di ciascun periodo di riferimento.

Il decreto del MEF prevede altresì un periodo sperimentale, a partire da

una certa data (da indicare sul sito Internet del MEF) e con termine il 31 dicembre 2020. Durante il periodo sperimentale, accedono al rimborso esclusivamente gli aderenti che abbiano effettuato un numero minimo di 10 transazioni regolate con strumenti di pagamento elettronici. Nel periodo sperimentale, il rimborso è pari al 10% dell'importo di ogni transazione fino a un valore massimo di 150 euro per singola transazione, ossia massimo 15 euro per transazione. Le transazioni di importo superiore a 150 euro concorrono fino all'importo di 150 euro. Durante il periodo sperimentale, la quantificazione del rimborso tiene conto del valore complessivo delle transazioni effettuate. Il rimborso totale erogato a un aderente per il periodo sperimentale non può superare l'importo di 150 euro. Il rimborso per il periodo sperimentale sarà erogato nel mese di febbraio 2021.

Inoltre, il decreto del MEF introduce un rimborso speciale da attribuire a un ristretto numero di aderenti al programma cashback. In particolare, fermo restando il rimborso ordinario, ai primi 100mila aderenti che, in ciascuno dei periodi di riferimento, abbiano totalizzato il maggior numero di transazioni regolate da strumenti di pagamento elettronici, sarà attribuito un rimborso speciale pari a 1.500 euro.

La Bce desidera ricordare che ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Sistema europeo di banche centrali (Sebc) è tenuto ad agire, tra l'altro, conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo un'efficace allocazione delle risorse. Il Sebc ha il compito fondamentale di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento e la Bce ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote in euro all'interno dell'Unione. Le banconote in euro emesse dalla Bce e dalle banche centrali nazionali dell'area dell'euro sono le uniche ad avere corso legale nell'area dell'euro.

La raccomandazione della Commissione 2010/191/UE17 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 rappresenti una violazione del corso legale del contante. Il diritto dell'Unione e la raccomandazione 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. Pertanto, 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 contanti.

Il decreto del MEF deve rispettare il diritto dell'Unione; in particolare, qualunque limitazione o disincentivo diretto o indiretto ai pagamenti in contanti deve rispettare i requisiti relativi al corso legale delle banconote in euro. In tale contesto, il considerando 19 del regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio, 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» è stato preso in considerazione in precedenti pareri della BCE in merito all'introduzione di limitazioni al contante contenute in proposte di legge nazionale. Mentre la BCE riconosce che in Italia siano generalmente disponibili altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari diversi dai pagamenti in contanti, la loro disponibilità in tutti gli strati della società, a costi comparabili con i pagamenti in contanti, dovrebbe essere verificata con attenzione dalle autorità italiane. Tale verifica è particolarmente importante dato che tali altri mezzi possono avere caratteristiche diverse rispetto ai pagamenti in contanti e di conseguenza 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 Consiglio ha reso più agevole per i consumatori dell'Unione ottenere conti di pagamento e servizi di pagamento elettronico in alternativa al contante. In Italia, la direttiva 2014/92/UE è stata recepita dal decreto legislativo del 15 marzo 2017, n. 37, che ha stabilito il quadro normativo per l'istituzione delle condizioni per stabilire una serie minima di servizi bancari accessibili a tutti i consumatori. Tuttavia, tali servizi bancari e di pagamento elettronico offerti da soggetti commerciali possono essere soggetti ad oneri.

La Bce riconosce che incentivare le transazioni per mezzo di strumenti di pagamento elettronici per l'acquisto di beni e servizi allo scopo di combattere l'evasione fiscale può, in linea generale, costituire un «interesse pubblico» che giustifichi la disincentivazione e la conseguente limitazione dell'uso dei pagamenti in contanti. Tuttavia, tali limitazioni o disincentivi devono rispettare il corso legale delle banconote in euro sancito dagli articoli 128, paragrafo 1 e 282, paragrafo 3, del Trattato. Pertanto, sarebbe necessario dimostrare che le limitazioni che incidono sul corso legale delle banconote in euro siano efficaci per conseguire le finalità pubbliche che legittimamente si intende raggiungere attraverso tali limitazioni. Dovrebbe quindi sussistere una chiara prova che il meccanismo di cashback consenta, di fatto, di conseguire la finalità pubblica della lotta all'evasione fiscale.

Le limitazioni dirette o indirette ai pagamenti in contanti dovrebbero altresì essere proporzionate agli obiettivi perseguiti e dovrebbero limitarsi a quanto necessario per conseguire tali obiettivi, specialmente alla luce del fatto che le misure di cui al decreto del MEF potrebbero spingere i soggetti aderenti a competere per il più alto numero di transazioni effettuate, che, in definitiva, favorirebbe gli aderenti che effettuano un alto numero di transazioni per importi limitati (ossia importi che altrimenti potrebbero essere pagati in moneta). In particolare, il rimborso speciale di 1.500 euro sembra essere progettato per incentivare l'uso di pagamenti

elettronici per importi limitati. Qualsiasi ripercussione negativa del cashback proposto dovrebbe essere pertanto attentamente ponderata, in funzione dei benefici pubblici previsti. Nel valutare se una limitazione sia proporzionata, si dovrebbero sempre considerare le ripercussioni negative dell'incentivo in questione, nonché se possano essere adottate misure alternative che soddisfino l'obiettivo pertinente e abbiano ripercussioni meno negative.

Dovrebbe inoltre tenersi presente 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 altresì generalmente apprezzato come strumento di pagamento in quanto, quale corso legale, è ampiamente accettato, è rapido 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 della banca centrale e al valore nominale per il quale non sussiste la possibilità giuridica di imporre tariffe per il suo utilizzo. In aggiunta, i pagamenti in contanti non richiedono un'infrastruttura tecnica funzionale e relativi investimenti, e sono sempre disponibili; ciò riveste particolare importanza in caso di un'interruzione della corrente elettrica che renda i pagamenti elettronici indisponibili. Infine, i pagamenti in contanti agevolano l'inclusione dell'intera popolazione nell'economia consentendo a qualsiasi soggetto di regolare in contanti qualsiasi tipo di operazione finanziaria.

In questo contesto, la Bce ritiene che l'introduzione di un programma cashback per strumenti di pagamento elettronici sia sproporzionata 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.

In conformità agli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al considerando 19 del regolamento (CE) n. 974/98 e all'articolo 2, paragrafo 1, secondo trattino, della decisione del Consiglio 98/415/CE28, 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.

La Bce apprezzerrebbe che le autorità italiane tenessero in debita considerazione i rilievi che precedono adempiendo in futuro al proprio obbligo di consultare la BCE, se del caso.

Distinti saluti,

Yves Mersch

Membro del comitato esecutivo Bce