

Yves Mersch
Membro del Comitato esecutivo

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

14 dicembre 2020

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 volontaria¹. Chiunque desidera 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 acquisti².

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 professione³. La partecipazione al programma *cashback* ha inizio al momento dell'effettuazione della prima transazione tramite lo strumento di pagamento elettronico registrato dall'aderente⁴.

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 –

¹ Articolo 3, comma 1, del decreto del MEF

² Articolo 3, comma 2, del decreto del MEF

³ Articolo 3, comma 3, del decreto del MEF

⁴ Articolo 3, comma 4, del decreto del MEF

30 giugno 2022⁵. 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 euro⁶.

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 euro⁷. Il rimborso è erogato all'aderente entro 60 giorni dal termine di ciascun periodo di riferimento⁸.

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 2020⁹. 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 euro¹⁰. 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 2021¹¹.

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 100.000 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 euro¹².

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 risorse¹³. Il SEBC ha il compito fondamentale di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento¹⁴ e la BCE ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote in euro all'interno dell'Unione¹⁵. Le

⁵ Articolo 6, comma 2, del decreto del MEF

⁶ Articolo 6, comma 3, del decreto del MEF

⁷ Articolo 6, comma 4, del decreto del MEF

⁸ Articolo 6, comma 5, del decreto del MEF

⁹ Articolo 7, comma 4, del decreto del MEF.

¹⁰ Articolo 7, comma 2, del decreto del MEF.

¹¹ Articolo 7, comma 3, del decreto del MEF.

¹² Articolo 8, comma 1, del decreto del MEF.

¹³ Cfr. l'articolo 127, paragrafo 1, del Trattato e l'articolo 2 dello Statuto del sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (di seguito lo «statuto del SEBC»).

¹⁴ Cfr. il quarto trattino dell'articolo 127, paragrafo 2, del Trattato e il quarto trattino dell'articolo 3.1 Statuto del SEBC.

¹⁵ Cfr. il primo periodo dell'articolo 128, paragrafo 1, del Trattato e il primo periodo dell'articolo 16 dello Statuto del SEBC.

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'euro¹⁶.

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 contanti¹⁸.

Il decreto del MEF deve rispettare il diritto dell'Unione¹⁹; in particolare, qualunque limitazione o disincentivo diretto o indiretto ai pagamenti in contanti deve rispettare i requisiti relativi al corso legale delle banconote in euro²⁰. In tale contesto, il considerando 19 del regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio²¹, 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»²² 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 contanti²³, 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 Consiglio²⁴ ha reso più agevole per i consumatori dell'Unione ottenere conti di pagamento e servizi di pagamento

¹⁶ Cfr. il terzo periodo dell'articolo 128, paragrafo 1, e il secondo periodo dell'articolo 282, paragrafo 3, del Trattato e il terzo periodo dell'articolo 16 dello Statuto del SEBC.

¹⁷ 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).

¹⁸ Cfr. il paragrafo 2.1 del parere CON/2017/18, il paragrafo 3.1 del parere CON/2017/20, il paragrafo 2.3 del parere CON/2017/27, il paragrafo 2.2 del parere CON/2017/40 e il paragrafo 2.2 del parere CON/2019/04. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati sul sito internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu.

¹⁹ Stesso dicasi per la legge n. 126 del 13 ottobre 2020, che converte con modifiche il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale italiana n.203 del 14-8-2020 ed entrata in vigore in data 15 agosto 2020.

²⁰ Cfr. 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/2019/4.

²¹ 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).

²² Cfr., ad esempio, pareri CON/2013/18, CON/2014/4, CON/2014/37 e CON/2019/39.

²³ Cfr. il paragrafo 2.1 del parere CON/2012/33 e il paragrafo 3.1 del parere CON/2010/36.

²⁴ 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).

elettronico in alternativa al contante²⁵. 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 negative²⁶.

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,

²⁵ 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 e 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) (di seguito «la prima direttiva sui servizi di pagamento»). La prima direttiva sui servizi di pagamento 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) (di seguito «la seconda direttiva sui servizi di pagamento»).

²⁶ Cfr., ad esempio, il paragrafo 2.3 del parere CON/2014/4, il paragrafo 2.3 del parere CON/2014/37, i paragrafi 2.6 e 2.7 del parere CON/2017/8, i paragrafi 2.5 e 2.6 del parere CON/2017/18, il paragrafo 3.3 del parere CON/2017/20, il paragrafo 2.7 del parere CON/2017/27, il paragrafo 2.6 del parere CON/2017/40 e il paragrafo 2.5 del parere CON/2019/04.

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 finanziaria²⁷.

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,

[firmato]

cc: Ignazio Visco, Governatore della Banca d'Italia
Paolo Gentiloni, Commissario per l'Economia
Daniel Calleja Crespo, 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

²⁷ Cfr. il paragrafo 2.6 del parere CON/2017/18, il paragrafo 3.4 del parere CON/2017/20, il paragrafo 2.8 del parere CON/2017/27, il paragrafo 2.7 del parere CON/2017/40 e il paragrafo 2.6 del parere CON/2019/04. Cfr. altresì le conclusioni dell'Avvocato Generale Pitruzzella del 29 settembre 2020, nelle cause *Dietrich/Hessischer Rundfunk* e *Häring/Hessischer Rundfunk*, (C-422/19 e C-423/19 EU:C:2020:756, paragrafi 135 e 138).

²⁸ 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 189 del 3.7.1998, pag. 42).