

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3726

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

COPPOLA, BOCCADUTRI, BASSO, BAZOLI, BRUNO BOSSIO, CASATI, CATALANO, CIMBRO, COVA, CRIMÌ, DALLAI, D'OTTAVIO, ERMINI, FABBRI, FERRANTI, FIORIO, FREGOLENT, GARAVINI, GIUSEPPE GUERINI, LATTUCA, LAVAGNO, LODOLINI, MALPEZZI, MELILLA, MORANI, QUINTARELLI, RICHETTI, TARTAGLIONE, TENTORI, TULLO, VAZIO

Misure per la lotta allo spaccio di droga, alla microcriminalità, alla mafia, all'evasione fiscale e all'economia sommersa tramite il divieto di trasferimento di denaro contante e di titoli al portatore

Presentata il 6 aprile 2016

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Se vi dicessi che esiste un modo per rendere praticamente impossibile lo spaccio di droga fuori dalle nostre scuole, nel giro di pochi mesi, mi credereste ? E se vi dicessi che lo stesso modo promette di azzerare scippi, furti e rapine ? Esiste un modo, ed è realizzabile nel breve periodo, per contrastare in maniera capillare e definitiva gran parte dell'illegalità diffusa che colpisce il nostro Paese. La lotta alle organizzazioni criminali, allo spaccio di droga, alla corruzione, al lavoro e all'economia sommersa, al riciclaggio, all'evasione fiscale e, non ultimo,

una diminuzione significativa del numero di rapine e di furti. Bisogna, però, avere il coraggio di colpire l'elemento fondamentale che rende possibili queste attività: l'utilizzo del denaro contante come forma di transazione anonima e non tracciabile.

Gli strumenti di pagamento non sono perenni e per la prima volta abbiamo la possibilità di avere strumenti che permettano all'autorità giudiziaria di tracciare i pagamenti. Se non ci fosse più la possibilità di impedire il tracciamento grazie all'uso del contante, come sarebbe possibile continuare attività illecite come lo spaccio di

droga o la ricettazione? E come potrebbe continuare l'attività illecita la microcriminalità se non avesse la possibilità di rendere anonimo, grazie all'uso del contante, il proprio tornaconto? Sicuramente l'abolizione del contante può sembrare a prima vista una misura eccessiva e utopistica, ma i benefici sociali che ne deriverebbero sono immensamente più alti rispetto ai costi che andrebbero affrontati.

I dati della Banca centrale europea (BCE) e di Eurostat 2013 elaborati da *The European House* - Ambrosetti, dimostrano una stretta correlazione tra i pagamenti elettronici (calcolati in numero di pagamenti elettronici *pro capite*) e la percentuale di economia sommersa rispetto al prodotto interno lordo (PIL): al crescere del numero di transazioni *pro capite* in modalità elettronica, diminuiscono in modo proporzionale le quote di economia sommersa.

Tale fenomeno è stato riscontrato anche dal Comitato di sicurezza finanziaria del Ministero dell'economia e delle finanze che, nella sua relazione sul rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, pubblicato nel dicembre 2014, denuncia il problema dell'eccessivo uso del contante che, insieme all'economia sommersa, influenza negativamente in modo molto significativo il livello di rischio del Paese.

Intervenendo sulla forma delle transizioni si colpisce il problema principale. Si tratta di un aspetto, come tutti i casi riguardanti l'innovazione tecnologica, prettamente culturale perché va a modificare un'abitudine corrente, quella dell'utilizzo del denaro contante, e non la natura dello scambio economico.

La banconota, o cartamoneta, ancora considerata come la forma più immediata e semplice di transazione economica nel quotidiano, è una convenzione della società moderna e altro non è che la parte cartacea della moneta legale emessa da una banca centrale.

La Svezia fu il primo Paese europeo a utilizzare questa forma di transazione economica, nel 1661; prima di allora le monete avevano il valore del metallo di cui erano composte, ma anche questa era, pur sem-

pre, una convenzione, in quanto parti, di identico valore, di un lingotto portanti il punzone del re o del sovrano di riferimento.

Furono la crescita dell'economia e l'aumentare delle richieste, lo sviluppo del sistema bancario, il progresso tecnologico e, in particolare, la maggiore comodità e sicurezza nelle transazioni a imporre il nuovo modello di scambio, fondato sulla banconota. Modello che ha accompagnato e condizionato l'evoluzione dell'essere umano nel corso degli ultimi due secoli.

Ci si trova, oggi, di fronte a un nuovo cambio di paradigma.

Nel 2013 sono state calcolate in Italia 73,5 transazioni *pro capite* all'anno con strumenti alternativi al contante, ampiamente inferiori al dato dell'Unione europea a 28 (196,8) e sostanzialmente invariate dal 2009, quando il numero *pro capite* all'anno su base nazionale era 65,8 mentre in Europa si attestava a 164,3. Il divario, secondo le proiezioni, è destinato ad aumentare se non si decide di intervenire in maniera sistematica, raggiungendo nel 2020 una differenza di 180,7 transazioni *pro capite* all'anno tra i cittadini italiani (89,3) e la media dei Paesi dell'Unione europea a 28 (270) (dati della BCE 2015).

Il dato, invece, relativo all'economia sommersa vede il nostro Paese oltre la media europea, tra il 20 e il 22 per cento del PIL, insieme a Spagna, Ungheria e Grecia.

Il legislatore, con le sue scelte, ha il compito di creare le condizioni per ridurre il divario descritto e deve, a questo punto, assumersi la responsabilità di avviare un'azione definitiva di contrasto della criminalità, utilizzando al massimo il potenziale degli strumenti tecnologici attualmente disponibili. Sottolineo che il beneficio vero, inestimabile, non è la lotta all'evasione, ma la costruzione di una società con un livello di criminalità estremamente più basso.

Fino ad ora si è pensato di risolvere il problema normando la soglia di utilizzo del contante:

inizialmente, con il decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991,

n. 197, in materia di antiriciclaggio, vietando l'uso del denaro contante con valore di trasferimento superiore a 20 milioni di lire;

successivamente con il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, abbassando il livello a 12.500 euro, portandolo poi a 5.000 euro nel 2010, ai sensi dell'articolo 20 decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, a 2.500 euro (decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011) e a 1.000 euro (decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011), fino all'ultima modifica con l'innalzamento a 3.000 euro stabilito dall'articolo 1, comma 898, della legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016).

I dati elaborati da *The European House – Ambrosetti* (2015) dimostrano, però, che non esiste correlazione alcuna tra l'imposizione di un limite all'uso del contante e la diminuzione dell'economia sommersa. Numerosi Paesi europei, tra cui Germania, Regno Unito e Paesi scandinavi, infatti, non pongono limiti legali alla soglia del contante, utilizzando in compenso altri strumenti incentivanti per l'utilizzo della moneta elettronica e del *mobile payment*. Allo stesso modo non vi è una correlazione significativa tra l'imposizione di limiti e la propensione all'utilizzo di pagamenti *cashless*. Correlazione invece che esiste se si confrontano i dati di utilizzo di pagamenti elettronici *pro capite* con la percentuale più bassa di economia sommersa in relazione al PIL.

La lotta all'economia sommersa, dunque, risulta essere inefficace se condotta limitatamente all'individuazione di soglie di utilizzo del contante, perché è ipotizzabile che la maggior parte di essa sia riferibile a somme inferiori a 1.000 euro. Parimenti è dimostrato, invece, che all'aumentare del numero di transazioni con carte di credito o di debito, anche per somme minime, diminuisce l'incidenza dell'economia sommersa sul PIL. Che la soglia sia a 1.000 o a 3.000 euro, in definitiva, non

fa alcuna differenza, mentre è fondamentale spingere sulla crescita del numero di pagamenti *cashless*.

L'unico modo per contrastare in maniera efficace l'illegalità risulta essere dunque l'abolizione completa del denaro contante e l'obbligo di transazioni economiche solamente in formato tracciabile.

Gli esempi di *cashless society*, soprattutto in Europa, sono numerosi. Germania, Francia e Gran Bretagna superano le 240 transazioni *pro capite* all'anno con strumenti alternativi al contante, la Finlandia supera addirittura le 450 (dati della BCE 2015).

L'Estonia, sicuramente tra i Paesi più avanzati in termini di politiche digitali (fin dal 1998), ha raggiunto il 75 per cento di pagamenti digitali con carte su tutte le transazioni fatte nel Paese, i prelievi di contante sono calati del 35 per cento negli ultimi dieci anni, il 98 per cento delle transazioni bancarie avviene *on line* e, nel 2013, oltre il 95 per cento delle dichiarazioni dei redditi e il relativo pagamento delle tasse è stato presentato attraverso la piattaforma *on line e-Tax Board* (dati *The European House – Ambrosetti*).

In Danimarca, secondo Paese europeo per diffusione di pagamenti *cashless*, solo il 6,4 per cento di tutti i pagamenti è effettuato in contanti (secondo una stima della *Norges Bank*). A partire dal gennaio 2016, inoltre, commercianti e imprese hanno il diritto di rifiutare pagamenti in contanti ai sensi della proposta nel maggio 2015 dal Governo nazionale e approvata dal Parlamento.

La Svezia, che per prima aveva introdotto il denaro contante nel XVII secolo, ha cominciato la sua « battaglia » già nel 2007, iniziando innanzitutto a ridurre il numero delle banconote in circolazione, da 390 milioni del 2007 si è passati a 336 milioni del 2012. Oggi la moneta circolante rappresenta solo il 3 per cento del PIL (contro una media europea pari al 7-9 per cento), 4 transazioni su 5 avvengono in modalità elettronica e la quasi totalità dei commercianti accetta pagamenti con carta di debito o di credito. I risultati sono molto positivi: la criminalità si è drasticamente

ridotta, le rapine in banco sono passate dalle 155 del 2008 alle 43 del 2011 e sono diminuite le condanne per evasione fiscale e le pene detentive (dati del *Statistical Yearbook of Sweden*). Un caso isolato risulta essere la Norvegia in cui però la DNB, la più grande banca del Paese, ha da poco chiesto al Governo di seguire gli esempi di Danimarca e Svezia, a causa del fatto che il 60 per cento del denaro in circolazione risulta essere fuori controllo e utilizzato in sistemi di riciclaggio di denaro e nel mercato nero (fonte *Il Sole 24 Ore*, 25 gennaio 2016).

Altri esempi virtuosi si possono ritrovare in Canada, Australia e Sud Corea, mentre in alcuni Stati dell'Africa la grande diffusione dei telefoni cellulari sta facilitando lo sviluppo di pagamenti tramite dispositivo mobile, con il credito telefonico.

In Italia l'articolo 15 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, (CrescitaItalia), che norma i pagamenti elettronici, come modificato dalla legge n. 208 del 2015, prevede, al comma 4, che, ormai dal 30 giugno 2014, le attività commerciali e i prestatori di servizi siano tenuti ad accettare pagamenti effettuati attraverso carte di debito e carte di credito e, al comma 4-bis, di estendere l'obbligo di accettazione di pagamenti digitali a prescindere dall'importo, introducendo sanzioni e stabilendo per i pagamenti al di sotto di 5 euro una *merchant free* particolarmente bassa.

L'unico esempio rilevante all'interno dei confini nazionali risulta essere la città di Bergamo, prima *cashless city* italiana, in cui, grazie a un progetto municipale, in accordo con gli esercenti locali e con gli istituti di credito, i cittadini che utilizzano strumenti elettronici di pagamento ricevono premi individuali e di pubblica utilità per il miglioramento degli spazi cittadini.

I dati, seppur ancora lontani dagli *standard* europei, sono comunque in crescita. Le stime per il 2015, fornite dall'Osservatorio *Mobile Payment & Commerce* del Politecnico di Milano il 18 febbraio 2016, vedono infatti «i pagamenti via carta di credito raggiungere quota 164 miliardi di

euro (+5,6 per cento), una crescita sostenuta prevalentemente dai cosiddetti *new digital payment* che complessivamente raggiungono nel 2015 i 21 miliardi di euro (+22 per cento rispetto al 2014) ».

Tutti i dati dimostrano che non esistono reali barriere al passaggio alla moneta elettronica se non quelle culturali.

La tecnologia modifica le abitudini e crea nuovi comportamenti, anche impensabili fino a poco prima, e diventa significativa e dirompente nel momento in cui è capace di risolvere un problema quotidiano. L'eliminazione della carta, sia dagli uffici pubblici sia dalle transazioni economiche, è un obiettivo da perseguire in quanto rispondente a principi di trasparenza, efficacia e economicità. Per questi motivi è necessario creare le condizioni per l'istituzione di una *cashless society*.

L'articolo 1 della presente proposta di legge stabilisce le finalità.

L'articolo 2 prevede di abolire il denaro contante e di permettere solamente forme di transazioni digitali tracciabili attraverso la modifica al decreto legislativo n. 231 del 2007, recante attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione.

L'articolo 49 del citato decreto legislativo, come da ultimo modificato dall'articolo 1, commi 898 e 899, della legge n. 208 del 2015 a decorrere dal 1° gennaio 2016, prevede una limitazione all'uso del contante e dei titoli al portatore effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore oggetto di trasferimento è complessivamente pari o superiore a 3.000 euro. La presente proposta di legge modifica il citato articolo 49 stabilendo, all'articolo 1, comma 1, lettera a), in luogo della limitazione all'uso del contante per somme superiori a 3.000 euro, il divieto di trasferimento di denaro o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo. Il trasferimento può tuttavia essere eseguito tramite banche, Poste italiane Spa, istituti di moneta elettronica e

istituti di pagamento per i soli servizi di pagamento diversi dalle rimesse in denaro.

La lettera *b)* sopprime una serie di obblighi procedurali e informativi inerenti la limitazione all'uso del denaro che non è necessario mantenere in caso di divieto totale di utilizzo del contante.

La lettera *c)* prevede l'obbligo anche per gli assegni bancari e postali di minimo importo di indicare il nome o la ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità. Attualmente l'obbligo è previsto solo per gli assegni bancari e postali emessi per importi pari o superiori a 1.000 euro.

La lettera *d)* abroga la disposizione che prevede che possa essere richiesto, per iscritto, dal cliente il rilascio di assegni circolari, vaglia postali e cambiari di importo inferiore a 1.000 euro senza la clausola di non trasferibilità. Si prevede poi l'abrogazione della norma che concede al richiedente di assegno circolare, vaglia cambiario o mezzo equivalente, intestato a terzi ed emesso con la clausola di non trasferibilità, di chiedere il ritiro della provvista previa restituzione del titolo all'emittente.

La lettera *e)* modifica il limite di saldo dei libretti di deposito bancari o postali al

portatore di cui al comma 12 dell'articolo 49, dagli attuali 1.000 euro a 500 euro.

Ai sensi della lettera *f)*, che incide sul comma 13 del citato articolo 49, i libretti di deposito bancari o postali al portatore con saldo pari o superiore a 500 euro, esistenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 231 del 2007, dovranno essere estinti dal portatore ovvero il loro saldo dovrà essere ridotto a una somma non eccedente il predetto importo entro il 31 marzo 2017. Come è avvenuto in passato in seguito all'abbassamento del limite del saldo a 1.000 euro dei libretti di deposito bancari o postali al portatore a norma del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, anche in questo caso le banche e Poste italiane Spa dovranno dare ampia diffusione e informazione a tale disposizione.

Ai sensi dell'articolo 3 della presente proposta di legge, le disposizioni della legge si applicano a decorrere dal 1° gennaio successivo alla data di entrata in vigore della legge stessa per garantire agli attori istituzionali un necessario e congruo periodo ai fini della sua attuazione e preparare i cittadini all'innovazione che potrebbe contribuire a rilanciare l'economia nazionale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità).

1. Al fine di contrastare lo spaccio di droga, la microcriminalità, la mafia, l'evasione fiscale e l'economia sommersa, le transazioni economiche nel territorio nazionale sono effettuate esclusivamente tramite l'utilizzo di strumenti digitali tracciabili.

ART. 2.

(Modifiche all'articolo 49 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231).

1. All'articolo 49 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. È vietato il trasferimento di denaro contante o di libretti di deposito bancari o postali al portatore e di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi. Il trasferimento può tuttavia essere eseguito tramite banche, la società Poste italiane Spa, istituti di moneta elettronica e istituti di pagamento, questi ultimi quando prestano servizi di pagamento diversi da quelli di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), numero 6), del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11 »;

b) i commi 1-bis, 2 e 3 sono abrogati;

c) al comma 5, le parole: « emessi per importi pari o superiori a euro mille » sono soppresse;

d) i commi 8 e 9 sono abrogati;

e) al comma 12, le parole: « euro mille » sono sostituite dalle seguenti: « euro cinquecento »;

f) al comma 13:

1) le parole: « euro mille, esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, » sono sostituite dalle seguenti: « euro cinquecento »;

2) le parole: « entro il 31 marzo 2012 », sono sostituite dalle seguenti: « entro il 31 marzo 2017 »;

g) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Divieto di utilizzo del contante e dei titoli al portatore ».

ART. 3.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo a quello in corso alla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.



17PDL0041000