

**Utilizzo del denaro contante
e delle carte di pagamento
Novità della L. 29.12.2022 n. 197
(legge di bilancio 2023)**

1 PREMESSA

La L. 29.12.2022 n. 197 (legge di bilancio 2023) contiene due novità in ordine all'utilizzo del denaro contante e delle carte di pagamento.

In particolare:

- a partire dall'1.1.2023, il limite per il trasferimento di denaro contante tra soggetti diversi non è più di 1.999,99 euro (soglia di 2.000,00 euro), ma di 4.999,99 euro (soglia di 5.000,00 euro);
- pur restando fermo l'obbligo di accettare pagamenti tramite carte, è previsto un meccanismo teso a rendere i costi proporzionali alle transazioni elettroniche (tramite POS o *Point Of Sale*, ovvero lo strumento che consente l'utilizzo delle carte di pagamento), soprattutto se di importo inferiore a 30,00 euro.

2 INNALZAMENTO DEL LIMITE AL TRASFERIMENTO DI DENARO CONTANTE

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 49 co. 1 del DLgs. 231/2007, 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 ad un determinato limite.

Il trasferimento superiore al limite, quale che ne sia la causa o il titolo, è vietato anche quando effettuato con più pagamenti, inferiori alla soglia, che appaiano artificiosamente frazionati e può essere eseguito esclusivamente per il tramite di banche, Poste Italiane S.p.A., istituti di moneta elettronica e istituti di pagamento¹.

Anteriormente alle novità in esame, l'art. 49 co. 3-bis del DLgs. 231/2007 disponeva quanto segue: *“a decorrere dal 1° luglio 2020 e fino al 31 dicembre 2022, il divieto di cui al comma 1 [in tema di limiti all'utilizzo dei contanti] e la soglia di cui al comma 3 [in relazione all'attività di cambiavalute] sono riferiti alla cifra di 2.000 euro. A decorrere dal 1° gennaio 2023, il predetto divieto di cui al comma 1 è riferito alla cifra di 1.000 euro”*.

L'art. 1 co. 384 lett. b) della L. 197/2022 ha sostituito nel testo sopra riportato *“1.000 euro”* con *“5.000 euro”*. Ne consegue che, a decorrere dall'1.1.2023, per il trasferimento di denaro contante effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi vale il limite di 4.999,99 euro (soglia di 5.000,00 euro).

Variazioni dei limiti relativi al trasferimento del contante	
Ambito temporale di riferimento	Soglia
Dal 9.5.91 al 25.12.2002	20 milioni di lire
Dal 26.12.2002 al 29.4.2008	12.500 euro
Dal 30.4.2008 al 24.6.2008	5.000 euro
Dal 25.6.2008 al 30.5.2010	12.500 euro
Dal 31.5.2010 al 12.8.2011	5.000 euro
Dal 13.8.2011 al 5.12.2011	2.500 euro

¹ *“Il trasferimento effettuato 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”. Così dispone l'ultimo periodo dell'art. 49 co. 1 del DLgs. 231/2007.*

Variazioni dei limiti relativi al trasferimento del contante	
Dal 6.12.2011 al 31.12.2015	1.000 euro
Dall'1.1.2016 al 30.6.2020	3.000 euro
Dall'1.7.2020 al 31.12.2022	2.000 euro
Dall'1.1.2023	5.000 euro

2.1 PROFILI SANZIONATORI

Fatta salva l'efficacia degli atti, alle violazioni della disciplina in questione si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000,00 a 50.000,00 euro (art. 63 co. 1 del DLgs. 231/2007).

Per le violazioni che riguardano importi superiori a 250.000,00 euro, invece, la sanzione è quintuplicata nel minimo e nel massimo edittali (art. 63 co. 6 del DLgs. 231/2007).

Con riguardo ai minimi edittali, peraltro, non sono stati operati interventi sulla previsione di cui all'art. 63 co. 1-ter del DLgs. 231/2007², ai sensi del quale, per le violazioni commesse e contestate dall'1.7.2020 al 31.12.2021 il minimo edittale è pari a 2.000,00 euro. Per le violazioni commesse e contestate a decorrere dall'1.1.2022, invece, il predetto minimo edittale è fissato a 1.000,00 euro. La previsione in questione, infatti, era stata inserita in corrispondenza con la decisione, poi ripensata, di fissare la soglia di 1.000,00 euro a partire dall'1.1.2022.

Ora, a parte il riferimento anche alla "contestazione", e non alla sola "commissione", che non appare conforme al principio generale in tema di sanzioni amministrative che, ai fini dell'individuazione della sanzione applicabile, attribuisce rilievo alla legge vigente al momento della mera "commissione" del fatto³, occorre osservare come tale disciplina determini incertezze con riguardo alla applicabilità o meno del minimo edittale di 1.000,00 euro anche alle violazioni commesse dall'1.1.2023, nonostante il passaggio alla soglia di 5.000,00 euro (ma analogo discorso vale per le violazioni al limite di 2.000,00 euro perpetrate nel 2022).

Se, infatti, si considera il contesto in cui la norma è stata inserita, ovvero quello che avrebbe dovuto realizzare un progressivo passaggio alla soglia di 1.000,00 euro già dall'1.1.2022, allora, si potrebbe considerare la stessa ormai "esaurita", stante l'opzione legislativa di non abbassare la soglia a 1.000,00 euro, ma, anzi, di innalzarla (prima a 2.000,00 euro e poi) a 5.000,00 euro.

Sembrirebbe, peraltro, anche possibile ipotizzare una implicita volontà legislativa di lasciare in vita il nuovo minimo edittale. Volontà che potrebbe desumersi dal fatto che non si sia sentita l'esigenza di intervenire sul testo dell'art. 63 co. 1-ter del DLgs. 231/2007, che continua a prevedere l'applicabilità del predetto minimo edittale "dal 1° gennaio 2022".

Inapplicabilità del "favor rei"

Le ricordate sanzioni trovano applicazione anche in capo a chi, prima dell'1.1.2023, abbia effettuato trasferimenti di contanti per importi pari o superiori alla precedente soglia di 2.000,00 euro, seppure inferiori alla nuova soglia di 5.000,00 euro. Ciò in quanto le delimitate applicazioni del principio del "favor rei" ad opera del co. 1 dell'art. 69 del DLgs. 231/2007 non attengono all'ipotesi in esame.

In materia di sanzioni amministrative, infatti, vige il principio di legalità, previsto dall'art. 1 della L. 689/81, ai sensi del quale "nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione".

² Come inserito dall'art. 18 co. 1 lett. b) del DL 26.10.2019 n. 124 conv. L. 19.12.2019 n. 157, per garantire coerenza con le modifiche ai limiti di utilizzo del denaro contante.

³ Sul tema, peraltro, ci si soffermerà a breve.

Secondo la costante giurisprudenza di legittimità, la previsione della sola disposizione sopra citata comporta, in mancanza di norme speciali che prevedano l'applicazione dell'istituto del "*favor rei*", la non retroattività delle norme regolanti in termini più favorevoli gli illeciti amministrativi: si applicano le disposizioni sanzionatorie in vigore al momento del fatto, nonostante la disciplina successiva preveda disposizioni più favorevoli, ovvero determini l'abrogazione della disposizione sanzionatoria⁴.

In particolare, la Corte di Cassazione, nella sentenza 17.12.2018 n. 32573, ha sottolineato come, pur potendosi effettivamente ravvisare una tendenza al progressivo riconoscimento del c.d. principio del "*favor rei*" anche con riferimento a specifici ambiti estranei al diritto penale – come, ad esempio, in materia di violazioni tributarie e valutarie o in tema di responsabilità degli enti per illeciti penali – non è possibile, allo stato della legislazione, ipotizzare una generale validità del principio anzidetto nella materia delle sanzioni amministrative, in assenza di una norma esplicita in tal senso. Anzi, a ben vedere, proprio il fatto che il legislatore abbia ritenuto di affidare l'applicabilità del "*favor rei*", negli specifici ambiti di cui sopra, a norme speciali, costituisce argomento confermativo dell'esistenza di un principio generale di segno contrario.

Anche in relazione alla disciplina in questione è stata dettata una previsione derogatoria rispetto al principio generale, ovvero quella contenuta nell'art. 69 co. 1 del DLgs. 231/2007, ma tesa esclusivamente a disciplinare il passaggio alle novità introdotte con il DLgs. 25.5.2017 n. 90.

Ai sensi di tale disposizione⁵, infatti, "*nessuno può essere sanzionato per un fatto che alla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui al presente Titolo non costituisce più illecito. Per le violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, sanzionate in via amministrativa, si applica la legge vigente all'epoca della commessa violazione, se più favorevole, ivi compresa l'applicabilità dell'istituto del pagamento in misura ridotta*".

In pratica:

con il primo periodo si è sancita la non punibilità delle condotte costituenti violazioni anteriormente all'entrata in vigore delle modifiche operate dal DLgs. 90/2017 (4.7.2017) quando, in esito ad esse, le medesime condotte sono divenute lecite;

con il secondo periodo è stata disposta l'applicazione della disciplina in concreto più favorevole nel caso in cui per la medesima condotta, che comunque ha conservato il suo carattere di illiceità, sia stato previsto (dal 4.7.2017) un trattamento sanzionatorio diverso⁶.

Al di fuori di tali ipotesi, invece, nulla è previsto. Ragion per cui le violazioni tornano ad essere assoggettate alla legge del tempo del loro verificarsi, ex art. 1 della L. 689/81. Ciò trova esplicita conferma (con riferimento alle violazioni dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, ma con indicazioni riferibili anche alle violazioni in materia di contanti) in un passaggio della circolare MEF 17.6.2022 prot. DT 56499, nel quale, testualmente, si afferma: "*Con riferimento alle violazioni commesse in data successiva rispetto a quella di entrata in vigore del d.lgs. n. 90 del 2017 (per le quali, pertanto, è prevista l'applicazione della nuova disciplina sanzionatoria, con esclusione del favor rei nei termini di cui all'art. 69, comma 1, 2° periodo del novellato d.lgs. n. 231/2007) ...*".

⁴ Cfr., tra le altre, Cass. 26.2.2019 n. 5606, Cass. 17.12.2018 n. 32573, Cass. 28.12.2011 n. 29411 e Cass. 27.1.2007 n. 1693, nonché Consiglio di Stato 4.4.2017 n. 1566 e Corte Cost. 20.7.2016 n. 193, che ha giudicato non fondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della L. 689/81, per contrasto con gli artt. 3 e 117 co. 1 Cost. (quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 della CEDU) nella parte in cui non prevede una regola generale di applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi. Sul tema si veda anche la circolare MEF 17.6.2022 prot. DT 56499.

⁵ Inserita dall'art. 5 co. 2 del DLgs. 90/2017 e modificata dall'art. 4 co. 1 lett. m) del DLgs. 125/2019.

⁶ È a questa ipotesi che si riferiscono, seppure con riguardo alla violazione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio, tra le altre, le sentenze 8.8.2018 n. 20647 e 12.11.2018 n. 28888 della Corte di Cassazione. Sentenze che hanno applicato la previsione dell'art. 69 co. 1 secondo periodo del DLgs. 231/2007 anche in caso di procedimenti pendenti di opposizione alla sanzione amministrativa irrogata nella vigenza della precedente normativa.

2.2 RICADUTE IN CAPO AI PROFESSIONISTI

L'esistenza di limiti all'utilizzo del denaro contante presenta ricadute anche per i professionisti, che sono obbligati a comunicare alle competenti Ragionerie territoriali dello Stato le infrazioni a tale disciplina delle quali acquisiscano notizia nello svolgimento della propria attività ex art. 51 co. 1 del DLgs. 231/2007.

La comunicazione non va effettuata quando oggetto dell'infrazione sia un'operazione di trasferimento segnalata come operazione sospetta di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (art. 51 co. 3 del DLgs. 231/2007).

La comunicazione alle Ragionerie territoriali dello Stato può essere effettuata dai professionisti anche per via telematica tramite l'applicativo SIAR (acronimo di Segnalazioni infrazioni anti riciclaggio).

Ai sensi dell'art. 63 co. 5 del DLgs. 231/2007, la violazione in questione è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000,00 a 15.000,00 euro.

2.3 ASSENZA DI MODIFICHE PER LE ULTERIORI PREVISIONI IN MATERIA

Restano immutate, rispetto alle novità apportate dalla L. 197/2022, tutte le ulteriori previsioni che attengono a tale materia.

Cambiavalute

In particolare, per l'attività dei cambiavalute iscritti nell'apposito registro vale la soglia di 3.000,00 euro. Per tale attività, il legislatore ha previsto la soglia di 2.000,00 euro solo fino alla fine del 2022, lasciando immutata l'indicazione di base riferita, appunto, a 3.000,00 euro. Ai sensi dell'art. 49 co. 3-*bis* del DLgs. 231/2007, come modificato dall'art. 1 co. 384 lett. b) della L. 197/2022, infatti, solo al "divieto" di cui al co. 1, ovvero quello all'utilizzo dei contanti oltre i limiti, e non anche alla "soglia" di cui al co. 3, ovvero quella prevista per l'attività di cambiavalute, è riferita la nuova soglia di 5.000,00 euro.

Money transfer

È pari a 999,99 euro, invece, il limite all'utilizzo di contanti per il servizio di rimessa di denaro (c.d. "*money transfer*") di cui all'art. 49 co. 2 del DLgs. 231/2007.

Compro oro

Ai sensi dell'art. 4 co. 2 del DLgs. 25.5.2017 n. 92, inoltre, nell'esercizio dell'attività di compro oro le operazioni di importo pari o superiore a 500,00 euro sono effettuate unicamente attraverso l'utilizzo di mezzi di pagamento, diversi dal denaro contante, che garantiscano la tracciabilità dell'operazione medesima e la sua univoca riconducibilità al disponente. In dette ipotesi, l'utilizzo di tali strumenti è obbligatorio, indipendentemente dal fatto che l'acquisto o la vendita dell'oggetto prezioso usato siano effettuati con un'unica operazione o con più operazioni frazionate.

Acquisti da parte di turisti stranieri

I turisti stranieri, infine, possono effettuare acquisti in contanti entro il limite di 15.000,00 euro (art. 3 co. 1 del DL 2.3.2012 n. 16 conv. L. 26.4.2012 n. 44).

La deroga al divieto di trasferimento di denaro contante per importi pari o superiori al limite generale, ma nel rispetto di quello di 15.000,00 euro, opera per l'acquisto di beni e di prestazioni di servizi legate al turismo, effettuati:

- da persone fisiche di cittadinanza diversa da quella italiana;
- presso esercenti il commercio al minuto, o attività assimilate, e presso agenzie di viaggi e turismo.

La deroga in questione si applica anche ai cittadini di Paesi dell'Unione europea (UE) ovvero dello Spazio economico europeo (SEE), in passato soggetti al limite ordinario. Nella precedente versione della disciplina,

infatti, ai fini della deroga si richiedeva la cittadinanza diversa da quella italiana “*e comunque diversa da quella di uno dei paesi dell’Unione europea ovvero dello Spazio economico europeo*” (inciso oggi eliminato). Tale deroga è, comunque, subordinata a specifici adempimenti.

3 PAGAMENTI TRAMITE CARTE

Resta fermo l’obbligo, per tutti i soggetti che effettuino l’attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi, anche professionali, di accettare pagamenti tramite carte di pagamento (di debito, di credito e prepagate) a prescindere dall’importo della transazione.

È stato, peraltro, previsto un meccanismo teso a rendere i costi proporzionali alle transazioni elettroniche (tramite POS o *Point Of Sale*, ovvero lo strumento che consente l’utilizzo delle carte di pagamento), soprattutto se di importo inferiore a 30,00 euro.

3.1 RIPENSAMENTO RISPETTO ALLA PARZIALE ELIMINAZIONE DELL’OBBLIGO

In una prima versione del Ddl. di bilancio 2023:

- da un lato, l’obbligo di accettare pagamenti tramite carte era escluso per importi inferiori ai 30,00 euro;
- dall’altro, l’esenzione, entro tale soglia, non era prevista come assoluta, attenendo solo a talune transazioni che si sarebbero dovute individuare entro 180 giorni dall’entrata in vigore della legge di bilancio 2023 con decreto del Ministro delle Imprese e *made in Italy* di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze.

Un testo successivo stabiliva che l’esclusione dell’obbligo di accettare pagamenti tramite carte avrebbe riguardato importi pari o inferiori a 60,00 euro, indipendentemente dall’oggetto della transazione.

Questa previsione è stata stralciata dalla manovra.

La conseguenza è che resta pienamente operativo l’art. 15 co. 4-*bis* del DL 18.10.2012 n. 179 conv. L. 17.12.2012 n. 221, ai sensi del quale, a decorrere dal 30.6.2022, nei casi di mancata accettazione di un pagamento, di qualsiasi importo, effettuato con una carta di debito, una carta di credito o una carta prepagata, da parte di un soggetto che effettui l’attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi, anche professionali, si applica nei confronti del medesimo soggetto la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma pari a 30,00 euro, aumentata del 4% del valore della transazione per la quale sia stata rifiutata l’accettazione del pagamento.

Per le sanzioni relative alle violazioni in questione si applicano le procedure e i termini previsti dalla L. 689/81, a eccezione dell’art. 16 in materia di pagamento in misura ridotta⁷.

Alla base di questo ripensamento sembrerebbero porsi le perplessità espresse dalla Commissione UE nel parere del 14.12.2022, nel quale la modifica prospettata è stata considerata non in linea con le raccomandazioni che il Consiglio UE aveva formulato all’Italia il 9.7.2019 al fine di contrastare l’evasione fiscale. Peraltro, tale critica non era limitata a tale previsione, essendo, altresì, estesa all’innalzamento della soglia per il trasferimento tra soggetti diversi del denaro contante a 5.000,00 euro, nonostante, al momento, non esista un limite comunitario in materia; tanto è vero che diversi Stati dell’Unione europea o non prevedono alcun limite o lo prevedono più elevato.

Ad ogni modo, come evidenziato, tale ultima novità è stata confermata.

⁷ L’Autorità competente a ricevere il rapporto di cui all’art. 17 della L. 689/81 è il prefetto della provincia nella quale è stata commessa la violazione. All’accertamento si provvede ai sensi dell’art. 12 co. 1 e 4 della L. 689/81.

3.2 MISURE PER LA RIDUZIONE DEI COSTI

A fronte della conferma del ricordato regime sanzionatorio, comunque, come accennato, è stato previsto un meccanismo teso a rendere i costi proporzionali alle transazioni elettroniche, soprattutto se di importo inferiore a 30,00 euro.

Ai sensi dell'art. 1 co. 385 della L. 197/2022, le associazioni di categoria maggiormente rappresentative dei soggetti che effettuano l'attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi, anche professionali, che sono tenuti ad accettare anche pagamenti effettuati attraverso carte di pagamento, da un lato, e dei prestatori dei servizi di pagamento e dei gestori di circuiti e di schemi di pagamento, dall'altro, determinano in via convenzionale termini e modalità di applicazione dei relativi rapporti, in maniera da:

- garantire livelli di costi a qualunque titolo derivanti dall'utilizzazione del servizio che risultino equi e trasparenti, anche in funzione dell'ammontare della singola cessione di beni o prestazione di servizi;
- evitare l'imposizione di oneri non proporzionati al valore delle singole transazioni.

Inoltre, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della L. 197/2022 (2.3.2023), è istituito un tavolo permanente fra le categorie interessate preordinato a valutare soluzioni per mitigare l'incidenza dei costi delle transazioni elettroniche di valore fino a 30,00 euro a carico degli esercenti attività di impresa, arti o professioni che presentino ricavi e compensi relativi all'anno di imposta precedente di ammontare non superiore a 400.000,00 euro (art. 1 co. 386 della L. 197/2022).

Ove tale tavolo non giunga alla definizione di un livello di costi equo e trasparente entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della L. 197/2022 (1.4.2023) – o in caso di mancata applicazione delle condizioni e delle commissioni fissate ai sensi dell'accordo definito – è dovuto da parte dei prestatori di servizi di pagamento e dei gestori di circuiti e di schemi di pagamento, per l'anno 2023, un contributo straordinario pari al 50% degli utili, al netto degli oneri fiscali, derivanti dalle commissioni e da altri proventi per le transazioni inferiori al limite di valore di 30,00 euro ovvero al diverso limite di valore individuato in sede convenzionale sulla base di criteri di proporzionalità rispetto all'ammontare della transazione. Il contributo è riversato ad apposito fondo destinato – sulla base di criteri individuati con apposito DPCM, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze – a misure dirette a contenere l'incidenza dei costi a carico degli esercenti attività di impresa, arti o professioni, i cui ricavi e compensi relativi all'anno d'imposta precedente siano di ammontare non superiore a 400.000,00 euro, per le transazioni di valore fino a 30,00 euro (art. 1 co. 387 della L. 197/2022)⁸.

⁸ Ai fini dell'accertamento, della riscossione, delle sanzioni e del contenzioso relativi al contributo in questione si applicano le disposizioni in materia di imposte sui redditi. Per l'accertamento del contributo dovuto, l'amministrazione finanziaria può procedere alla determinazione della base imponibile anche ai sensi dell'art. 41 del DPR 600/73 (art. 1 co. 388 della L. 197/2022).