



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 3 luglio 2018
(OR. en)

10791/18

EF 193
ECOFIN 699

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	12 giugno 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2018) 483 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sulle restrizioni ai pagamenti in contanti

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2018) 483 final.

All.: COM(2018) 483 final



Bruxelles, 12.6.2018
COM(2018) 483 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sulle restrizioni ai pagamenti in contanti

1. INTRODUZIONE

Il 2 febbraio 2016 la Commissione ha pubblicato una comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa a un piano d'azione per rafforzare ulteriormente la lotta contro il finanziamento del terrorismo¹. Il piano d'azione, che si basava sulle leggi europee in vigore per adattarsi alle nuove minacce e mirava ad aggiornare le politiche dell'UE in linea con le norme internazionali, ha affrontato numerose questioni e soluzioni in differenti settori connessi al finanziamento del terrorismo.

Nel quadro dell'azione della Commissione volta ad ampliare l'ambito di applicazione del regolamento relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione europea o in uscita dalla stessa, era stato fatto riferimento all'opportunità di studiare la pertinenza di eventuali limiti massimi ai pagamenti in contanti². Inoltre, il piano d'azione aveva altresì rilevato che “diversi Stati membri hanno introdotto divieti per i pagamenti in contante al di sopra di una certa soglia”. Tuttavia, tali divieti non sono stati presi in considerazione a livello dell'UE.

Nelle conclusioni sulla lotta contro il terrorismo del 12 febbraio 2016, il Consiglio Affari economici e finanziari (“ECOFIN”) ha invitato la Commissione “ad analizzare la necessità di opportune restrizioni sui pagamenti in denaro contante superiori a determinate soglie”.

In seguito al piano d'azione e al sostegno fornito dall'ECOFIN, i servizi della Commissione hanno avviato contatti informali con gli Stati membri per raccogliere informazioni riguardanti le loro prassi nel settore, la loro esperienza nazionale in merito alle restrizioni ai pagamenti in contanti e i loro pareri su un'eventuale iniziativa in tale ambito.

Durante la riunione ECOFIN del 17 giugno 2016 la Commissione ha riferito i risultati di questa rapida indagine informale e ha annunciato che sarebbe stata realizzata una valutazione dettagliata dell'impatto, comprendente un'analisi dei costi e dei benefici di un'eventuale iniziativa dell'UE. Nell'ambito di tale valutazione sarebbe stata prevista anche una consultazione pubblica³.

La Commissione ha affidato a un contraente esterno⁴ la realizzazione di uno studio d'impatto, mentre tra marzo e maggio 2017 è stata condotta una consultazione pubblica.

I risultati dello studio presentato dal contraente suggeriscono che le restrizioni ai pagamenti in contanti non impedirebbero in maniera significativa il finanziamento del

¹ COM(2016) 50 final

² Il piano d'azione affermava: “I pagamenti in contanti sono ampiamente usati per il finanziamento delle attività terroristiche [...] In tale contesto, potrebbe anche essere studiata la pertinenza di eventuali limiti massimi ai pagamenti in contante. Diversi Stati membri hanno introdotto divieti per i pagamenti in contante al di sopra di una certa soglia.”

³ L'iniziativa è stata convalidata nella programmazione in agenda della Commissione nel dicembre 2016 e il 23 gennaio 2017 è stata pubblicata una valutazione d'impatto iniziale, che illustrava le ragioni per svolgere un'analisi più approfondita:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_028_cash_restrictions_en.pdf

⁴ Link HTML alla relazione Ecorys.

terrorismo, ma indicano anche che tali restrizioni potrebbero rivelarsi utili nella lotta contro il riciclaggio di denaro e che l'esistenza di restrizioni divergenti a livello nazionale ha avuto un considerevole impatto negativo sul mercato interno, distorcendo la concorrenza e creando condizioni di disparità tra alcune imprese.

La presente relazione ha l'obiettivo di illustrare i risultati dello studio e della consultazione pubblica. Sarebbe opportuno leggerla insieme allo studio, che contiene informazioni più dettagliate.

2. CONTESTO

2.1. Caratteristiche del denaro contante

Ai fini della presente relazione, per denaro contante si intendono le banconote e le monete emesse dalle banche centrali.

Lo studio fornisce informazioni dettagliate sull'utilizzo del contante nei vari paesi⁵. L'Occasional Paper della Banca centrale europea intitolato "*The use of cash by households in the euro area*" (L'utilizzo del contante da parte delle famiglie nella zona euro) fornisce a sua volta preziose informazioni, emerse da un'indagine condotta nel 2016⁶, sull'utilizzo del contante presso i punti vendita. Secondo tale relazione della Banca centrale europea, il contante continua a essere lo strumento di pagamento più diffuso nella zona euro e a rappresentare un'importante riserva di valore.

Nel valutare un eventuale limite al pagamento in contanti, la Commissione si è concentrata sui pagamenti di importo elevato, che rappresentano solo una percentuale trascurabile delle operazioni in contanti⁷, e non sul contante in generale.

2.2. Quadro giuridico

2.2.1. A livello dell'UE

Attualmente a livello dell'UE non esiste una normativa che preveda restrizioni ai pagamenti in contanti⁸. Tuttavia, due strumenti giuridici impongono obblighi riguardo all'uso del contante.

Il regolamento relativo ai controlli sul denaro contante fornisce un sistema di controlli che si applica a persone fisiche in entrata o in uscita dall'Unione che trasportano denaro contante o strumenti negoziabili al portatore di valore pari o superiore a 10 000 EUR. Il 21 dicembre 2016 la Commissione ha presentato una nuova proposta legislativa volta a rafforzare ulteriormente tali controlli. La proposta è attualmente in fase di negoziazione da parte dei legislatori.

La quarta direttiva antiriciclaggio impone obblighi di adeguata verifica a soggetti che negoziano in beni, quando il pagamento è effettuato o ricevuto in contanti per un importo pari o superiore a 10 000 EUR, indipendentemente dal fatto che

⁵ Cfr. lo studio, pagg. 18-21.

⁶ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>

⁷ Cfr. l'Occasional Paper della BCE, pag. 25.

⁸ Va rilevato che in questa fase non sono stati valutati gli aspetti giuridici di un'eventuale misura dell'UE volta a introdurre limiti ai pagamenti in contanti.

l'operazione sia eseguita con un'operazione unica o con diverse operazioni che appaiono collegate⁹.

2.2.2. *A livello nazionale*

Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE sono previste restrizioni ai pagamenti in contanti¹⁰. Tali restrizioni sono comprese tra una soglia di 500 EUR e una soglia di 15 000 EUR. Si tratta di misure piuttosto eterogenee, che presentano differenze riguardo a tipologia, soglie e copertura. È altresì opportuno osservare che il numero di Stati membri dell'UE in cui esistono restrizioni ai pagamenti in contanti è aumentato rapidamente negli ultimi anni, passando da 4 nel 2008 a 17 nel settembre 2017.

3. AZIONI INTRAPRESE A SEGUITO DELL'ECOFIN DEL 17 GIUGNO 2016

Al fine di mobilitare efficientemente le risorse, è stato commissionato uno studio a un contraente privato, un consorzio formato da Ecorys e dal Centro per gli studi politici europei (CEPS). Lo scopo principale dello studio consisteva nel valutare il potenziale impatto delle restrizioni ai pagamenti in contanti sulle attività illecite e sul mercato interno¹¹.

In linea con gli orientamenti “Legiferare meglio”, tra il 1° marzo 2017 e il 31 maggio 2017 è stata inoltre svolta una consultazione pubblica. Dai risultati di tale consultazione, che sono illustrati nella sezione 4, emerge che un'ampia maggioranza di partecipanti ha espresso una netta opposizione a eventuali restrizioni ai pagamenti in contanti.

Nel febbraio 2018 il contraente ha ultimato lo studio. Le conclusioni principali sono state che le restrizioni ai pagamenti in contanti contribuirebbero in scarsa misura a contrastare il finanziamento del terrorismo o la frode fiscale. Tuttavia, dallo studio è anche emerso che le restrizioni ai pagamenti in contanti si sono rivelate utili nella lotta contro il riciclaggio di denaro e che l'esistenza di restrizioni divergenti a livello nazionale ha avuto un considerevole impatto negativo sul mercato interno falsando la concorrenza e creando condizioni di disparità tra alcune imprese.

4. LA CONSULTAZIONE PUBBLICA

Tra il 1° marzo 2017 e il 31 maggio 2017 è stata svolta una consultazione pubblica tramite un'indagine online, in cui si invitavano i partecipanti a rispondere a varie domande sulla questione delle restrizioni ai pagamenti in contanti¹².

Per la consultazione delle parti interessate sono stati individuati tre obiettivi differenti.

In primo luogo, è stato riconosciuto che il contante era ancora lo strumento di pagamento più accessibile e che in alcuni Stati membri era profondamente radicato nell'immagine di libertà personale dell'opinione pubblica. Un eventuale cambio di politica

⁹ La direttiva è stata recentemente aggiornata dalla quinta direttiva antiriciclaggio.

¹⁰ Lo studio fornisce una panoramica dettagliata della legislazione in vigore a livello nazionale alla fine del 2017 (pagg. 25-29).

¹¹ Per una descrizione dettagliata della metodologia seguita, cfr. lo studio, pagg. 31-35.

¹² I primi risultati sono consultabili al seguente indirizzo:
<https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/CashPayments?language=IT&surveylanguage=IT>.

rappresenterebbe quindi una questione delicata che interesserebbe tutti i cittadini. Alla luce di quanto precede, il primo nonché principale obiettivo della consultazione era raccogliere i pareri del pubblico in generale sull'eventuale introduzione di restrizioni ai pagamenti in contanti.

In secondo luogo, poiché il contante è ancora ampiamente utilizzato, anche per i pagamenti più ingenti, in particolare in taluni settori economici e da numerose piccole e medie imprese, è stato riconosciuto che tali settori e soggetti economici potrebbero essere considerevolmente pregiudicati dall'introduzione di restrizioni ai pagamenti in contanti. Per tale ragione, un secondo obiettivo della consultazione era raccogliere i pareri delle parti interessate attive nei settori o nelle attività che si basano in maniera significativa sui contanti e, in particolare, ricevere la loro valutazione dell'impatto che tali restrizioni avrebbero sulle rispettive attività.

Infine, alla luce dell'obiettivo di combattere il finanziamento del terrorismo e altre attività illecite, era stato chiesto anche agli esperti in materia penale e di applicazione della legge di esprimere il loro parere sulla pertinenza delle restrizioni ai pagamenti in contanti per tale obiettivo specifico.

Benché le categorie di partecipanti fossero tre, occorre sottolineare che la prima, il pubblico in generale, costituiva il destinatario principale dell'indagine online, che è stata condotta tramite uno strumento elettronico che permette di raccogliere una quantità considerevole di risposte. Le domande erano state formulate tenendo presente tale categoria. Altre categorie, come per esempio i settori economici e i professionisti in materia di applicazione della legge, non erano stati esclusi dall'indagine ed era stata data anche a loro l'opportunità di contribuire. Tuttavia, dal momento che queste parti interessate erano state consultate anche tramite un'indagine più qualitativa nell'ambito dello studio esterno, la consultazione pubblica non era stata concepita per tenere espressamente conto delle loro specificità.

La consultazione pubblica comprendeva varie domande. Tutti i dettagli relativi a tali domande e le risposte fornite sono state pubblicate¹³.

Il messaggio principale tratto dall'indagine è che una maggioranza considerevole (94,94%) ha risposto negativamente alla domanda: "Sarebbe favorevole all'introduzione di restrizioni ai pagamenti in contanti a livello dell'UE?". Si tratta di un'opinione comune tra i partecipanti, a prescindere dal fatto che nel paese di residenza esistano già restrizioni o meno.

Una reazione negativa di questo tipo può essere spiegata dal fatto che la domanda riguardava l'introduzione di un divieto generale, potenzialmente applicabile a tutti i cittadini (diversamente dal divieto, per esempio, di produrre talune sostanze chimiche, che per definizione si applica esclusivamente a potenziali produttori industriali). Inoltre, è evidente che le consultazioni pubbliche riflettono soltanto il parere delle persone che si sono spontaneamente offerte di partecipare all'indagine, a differenza di quanto avviene nei sondaggi di opinione, in cui gli intervistati sono contattati proattivamente in maniera sistematica.

In tale contesto è opportuno precisare che la maggior parte dei partecipanti proveniva da tre Stati membri: Austria, Germania e Francia. Tale situazione è il frutto della pubblicità

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/statistical_overview.pdf

data alla consultazione nei media nazionali in questi paesi, mentre la Commissione non ha perseguito una comunicazione mirata. Tuttavia, i risultati raccolti da altri paesi non hanno presentato differenze significative rispetto alla tendenza generale osservata in questi tre Stati.

5. RISULTATI DELLO STUDIO

5.1. Risultati dello studio in merito al finanziamento del terrorismo

Il denaro contante è ampiamente utilizzato da terroristi e criminali perché permette loro di ridurre al minimo le possibilità di essere scoperti¹⁴. Il denaro contante assicura l'anonimato e favorisce la capacità di occultare non solo le attività illegali, ma anche le operazioni legali accessorie che altrimenti potrebbero essere individuate dagli organismi preposti all'applicazione della legge. In molte attività terroristiche i contanti svolgono un ruolo importante.

Tuttavia, l'analisi dettagliata di un gruppo selezionato di attentati terroristici recenti presentata nello studio evidenziava altresì che le restrizioni ai pagamenti in contanti inciderebbero in scarsa misura sulla capacità di preparare tali attentati.

In primo luogo, dopo l'11 settembre si osserva una tendenza alla riduzione dei costi degli attentati terroristici, che spesso sono inferiori ai 10 000 EUR, dunque una piccola parte rispetto al bilancio stimato per gli attentati dell'11 settembre (400 000 USD – 500 000 USD).

In secondo luogo, nell'ambito di tale limitata dotazione finanziaria, le singole operazioni sono spesso di importo addirittura inferiore e pertanto non risentirebbero di restrizioni che riguarderebbero solo pagamenti ingenti, come dimostra esaurientemente l'analisi dello studio di caso illustrata nello studio¹⁵.

Infine, è opportuno osservare che, quando si valuta l'impatto di un divieto di pagamento in contanti sul terrorismo e su altre attività criminali, occorre distinguere tra l'impatto sulle operazioni illecite e quello sulle operazioni lecite.

Le operazioni illecite sono operazioni che sono illegali (ad esempio l'acquisto di esplosivi) oppure sono operazioni apparentemente lecite in cui entrambe le parti sono consapevoli di perseguire un'attività illegale. Nella misura in cui tali operazioni sono già illegali e le parti sono disposte a rischiare misure di azione penale e di applicazione della legge, è inverosimile che un divieto di pagare in contanti sarebbe rispettato o avrebbe un effetto deterrente. Altrettanto improbabile è che i criminali, che già intenzionalmente violano la legge, saranno dissuasi da un ulteriore divieto concernente il pagamento dell'operazione, soprattutto se le sanzioni associate a tale ulteriore divieto sono irrilevanti rispetto alle sanzioni associate all'attività criminale principale.

Le operazioni lecite sono operazioni accessorie all'attività criminale principale che di per sé non costituiscono un reato (ad esempio, il noleggio di un'auto) e per le quali si può presumere che la controparte (per esempio, la società di noleggio auto) non sia a conoscenza dell'obiettivo criminale sotteso all'operazione (per esempio, il trasporto di esplosivi). In tale contesto, un divieto di pagare in contanti potrebbe essere rispettato su

¹⁴ Lo studio, pag. 21.

¹⁵ Cfr. lo studio, pagg. 38-54.

iniziativa della controparte onesta, con la conseguenza che l'operazione sarebbe pagata con altri strumenti oppure non sarebbe effettuata. Purtroppo, in tal caso si potrebbe supporre che, trattandosi di operazioni lecite e comuni, pagarle con strumenti tracciabili non permetterebbe necessariamente di individuare un'attività sospetta. È opportuno rilevare che, nella preparazione di recenti attentati terroristici, molte operazioni comuni di questo tipo sono state di fatto pagate con strumenti tracciabili senza destare allarme¹⁶.

In conclusione, l'esistenza di divieti di effettuare ingenti pagamenti in contanti non ostacolerebbe direttamente in misura significativa il finanziamento di attività terroristiche o altre attività criminali. La maggior parte delle operazioni, infatti, non ne sarebbe interessata, oppure il divieto sarebbe probabilmente ignorato o sarebbe rispettato solo per operazioni di per sé talmente ordinarie da non destare verosimilmente alcun sospetto.

5.2. Risultati dello studio in merito alla frode fiscale

Lo studio dimostra che, sebbene la frode fiscale¹⁷ e l'utilizzo del contante siano spesso associati, la relazione che intercorre tra loro non è sempre evidente¹⁸.

In primo luogo, sebbene vi sia una certa correlazione tra l'utilizzo di contante in un'economia e il livello di frode fiscale, sembra che svolgano un ruolo importante anche altri fattori, circostanza che spiegherebbe l'esistenza di valori anomali (per esempio l'Austria, in cui il livello di frode fiscale è basso, ma si registra un elevato utilizzo di contante).

In secondo luogo, sebbene il contante sia ampiamente utilizzato per il finanziamento del terrorismo e altre attività criminali, una forma importante di frode fiscale è perpetrata tramite operazioni non monetarie, nel cui ambito la frode si basa su operazioni e strutture giuridiche complesse, spesso di dimensione multinazionale e che non comportano l'uso di contanti. Nei casi sopradescritti un divieto di pagamento in contanti sarebbe del tutto inefficace.

Infine, laddove il contante è effettivamente utilizzato a scopo di frode fiscale, si possono distinguere due casi. Per entrambi la restrizione al pagamento in contanti non risulterebbe efficace per limitare la frode. Il primo caso riguarda le operazioni in cui entrambe le parti sono coinvolte nella frode fiscale, per esempio il lavoro nero. Tali operazioni possono essere di importo elevato (ad esempio, il pagamento delle retribuzioni), ma poiché entrambe le parti sono già esposte alle sanzioni associate alla frode fiscale, un divieto di pagamento in contanti avrebbe uno scarso effetto deterrente. Nel secondo caso, solo una parte utilizza la natura monetaria dell'operazione per mettere in atto la frode fiscale (in genere un venditore), mentre l'altra è inconsapevole della frode in corso e ne rimane estranea. La Commissione è del parere che in questi casi le restrizioni ai pagamenti in contanti potrebbero avere un impatto. Tuttavia, considerando che spesso gli importi coinvolti in questo genere di operazioni sono bassi (per esempio, fatture di ristoranti), in generale essi non sarebbero interessati da un divieto di effettuare ingenti pagamenti in contanti¹⁹.

¹⁶ Cfr. gli studi di casi menzionati nello studio.

¹⁷ Occorre distinguere la frode fiscale dall'elusione fiscale, che consiste nell'utilizzare strumenti sofisticati ma legali per evitare o ridurre il carico tributario.

¹⁸ Lo studio, pagg. 64-67.

¹⁹ Lo studio, pag. 133.

In conclusione, sembrerebbe che una restrizione a effettuare ingenti pagamenti in contanti avrebbe solo un impatto limitato sulla frode fiscale, a meno che la soglia sia fissata a un livello molto basso.

5.3. Risultati dello studio sul riciclaggio di denaro

Molti reati sono perpetrati allo scopo di generare profitti per il singolo o il gruppo che commette l'atto criminale. Il riciclaggio di denaro è la trasformazione di tali proventi di reato²⁰ al fine di mascherarne l'origine illegale, in modo che il denaro risultante abbia una parvenza lecita e possa essere speso nell'economia reale²¹. Come indicato nello studio²², è evidente che le operazioni in contanti svolgono un ruolo importante nel riciclaggio di denaro, principalmente perché, nonostante la costante crescita dei metodi di pagamento non in contanti e il volto mutevole della criminalità (caratterizzato da un aumento della criminalità informatica, delle frodi via Internet e dei mercati illeciti online), le attività criminali continuano a generare profitti sotto forma di grandi quantità di contante. Il contante è dunque spesso il punto di partenza del riciclaggio di denaro, attività che richiede pertanto di effettuare alcune operazioni in contanti, sovente tramite l'acquisto di beni di valore elevato. La relazione sulla valutazione sovranazionale del rischio della Commissione europea²³ evidenzia a sua volta l'importante ruolo svolto dal contante nel riciclaggio di denaro (cfr. in particolare i capitoli 2.1.4 e 2.2.1).

Anche se non tutte le operazioni in contanti potrebbero risentire di una restrizione al pagamento in contanti, le operazioni connesse al riciclaggio di denaro sono spesso di importo elevato. Un divieto o un obbligo di dichiarazione eliminerebbe l'anonimato di un'operazione e, di conseguenza, renderebbe più complicato riciclare il denaro tramite l'acquisto di beni di valore elevato. Tuttavia, il valore complessivo di queste operazioni e l'impatto di una restrizione al pagamento in contanti sul riciclaggio di denaro in generale non possono essere quantificati con precisione. In tale contesto, un obbligo di dichiarazione sarebbe già sufficiente per fornire informazioni di intelligence alle autorità di contrasto. Nondimeno, l'efficacia di un obbligo di dichiarazione dipenderebbe dai livelli di osservanza da parte dei rivenditori di oggetti di valore elevato e dalla misura in cui le segnalazioni sarebbero realmente analizzate ed effettivamente utilizzate come dati di intelligence, informazioni o elementi di prova nelle indagini sul riciclaggio di denaro. Si prevede che i costi di conformità siano superiori a quelli derivanti da un esplicito divieto di effettuare pagamenti in contanti²⁴.

Una caratteristica specifica del riciclaggio di denaro è il suo aspetto internazionale e il fatto che i criminali sfruttano le differenze esistenti tra le norme nazionali in materia di segnalazioni sulle operazioni in contanti e limiti ai pagamenti in contanti²⁵. Le differenze

²⁰ L'espressione "proventi di reato" dovrebbe essere intesa nella sua accezione più ampia e comprendere in particolare i profitti derivanti da frode fiscale.

²¹ Si tratta di una differenza importante rispetto al terrorismo, il cui obiettivo non è l'arricchimento del singolo o di un gruppo, ma il terrore. Nel caso del terrorismo, ottenere proventi non è un obiettivo, ma un mezzo per conseguire l'obiettivo. In generale, i terroristi sono meno interessati a riciclare i loro fondi poiché non sono intenzionati a spenderli legalmente. I recenti piani terroristici non sembrano aver avuto scopi orientati al profitto. In genere i criminali ottengono fondi illegalmente al fine di introdurli nel sistema finanziario legittimo. I terroristi ottengono fondi legalmente (stipendi, prestiti, vendita di beni, ecc.) e li spendono in un'attività criminale.

²² Lo studio, pagg. 57-64.

²³ COM(2017) 340 final

²⁴ Lo studio, pag. 10.

²⁵ Lo studio, pagg. 67-70.

tra le norme degli Stati membri dell'UE sulle limitazioni ai pagamenti in contanti non solo ostacolano il corretto funzionamento del mercato interno (cfr. di seguito), ma offrono anche occasioni per aggirare i controlli nel paese d'origine investendo in attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante in un altro Stato membro dell'Unione in cui i controlli sulle spese in contanti sono più scarsi o inesistenti. In altre parole, l'esistenza di limitazioni ai pagamenti in contanti in taluni Stati membri e la loro assenza in altri Stati membri offrono la possibilità di evitare le restrizioni spostandosi in un altro Stato membro dell'UE.

In conclusione sembra che restrizioni omogenee a effettuare ingenti pagamenti in contanti, sotto forma di un divieto o di un obbligo di dichiarazione, avrebbero un impatto positivo sulla lotta contro il riciclaggio di denaro, benché non sia stato possibile quantificare esattamente tale impatto. Poiché il riciclaggio di denaro è in genere un sottoprodotto di altre attività criminali o illecite, il suddetto impatto positivo si estenderebbe indirettamente al contrasto di tali attività, anche se le restrizioni non le riguarderebbero direttamente.

5.4. Risultati dello studio riguardanti il mercato interno, la distorsione della concorrenza e le restrizioni ai pagamenti in contanti

L'esistenza di restrizioni nazionali divergenti induce a chiedersi se tali restrizioni favoriscano i trasferimenti di attività oltre frontiera. Lo studio risponde affermativamente a tale domanda.

Per garantire il corretto funzionamento del mercato interno occorre mantenere condizioni di parità in tutti gli Stati membri dell'UE, obiettivo che è impossibile da raggiungere quando a livello di Stato membro esistono normative ampiamente diverse fra loro. Distorsioni al funzionamento del mercato interno possono avere conseguenze sia per i consumatori che per le imprese.

Restrizioni diverse ai pagamenti in contanti possono determinare il passaggio di consumatori e imprese a un metodo di pagamento alternativo, la mancata effettuazione dell'operazione oppure il trasferimento dell'operazione a una giurisdizione in cui tali restrizioni non esistono.

Questo aspetto è stato esaminato dallo studio²⁶, che ha analizzato il comportamento transfrontaliero di compratori e venditori e ha condotto una valutazione econometrica su alcuni settori specifici che si basano molto sul contante.

Nel complesso, i risultati, in particolare per i paesi della zona euro, avallano l'ipotesi che le restrizioni ai pagamenti in contanti incidano sullo spostamento del fatturato da un paese a un altro in caso di restrizioni divergenti in materia di pagamenti in contanti. Ciò vale sia per le restrizioni nazionali ai pagamenti in contanti sia per quelle vigenti nei paesi limitrofi, laddove le prime hanno un impatto negativo e le seconde un impatto positivo sul fatturato dei settori caratterizzati da elevato utilizzo di contante. Sulla base di tali elementi lo studio giunge alla conclusione che le restrizioni nazionali ai pagamenti in contanti provocano distorsioni del mercato interno²⁷.

²⁶ Lo studio, pagg. 70-77.

²⁷ Lo studio, pag. 77.

Va sottolineato che il suddetto spostamento del fatturato riguarda sia le operazioni legittime che quelle effettuate a fini di riciclaggio di denaro. Queste ultime non sono operazioni illegali di per sé, ma operazioni regolari effettuate al solo scopo illegittimo di riciclare denaro in cui l'altra parte (in genere un venditore) non è complice o consapevole della finalità illegittima dell'operazione. Tuttavia, entrambi i tipi di trasferimento delle operazioni hanno un impatto sull'integrità del mercato interno e danno luogo a condizioni di disparità che potrebbero avere un effetto distorsivo sulla concorrenza. È però importante tenere presente che, oltre a incidere sul mercato interno, il trasferimento oltre frontiera di operazioni finalizzate al riciclaggio di denaro riduce anche l'efficacia delle restrizioni nazionali atte a contrastare tale fenomeno.

In base allo studio, sembra che le restrizioni divergenti tra gli Stati membri diano luogo a trasferimenti artificiali dell'attività economica oltre frontiera²⁸, il che incide negativamente sia sull'integrità del mercato interno che sull'efficienza della misura nazionale nel raggiungere gli obiettivi di politica pubblica.

6. CONCLUSIONI

Sulla base dello studio è possibile concludere che le restrizioni ai pagamenti in contanti non avrebbero un'incidenza significativa sul problema del finanziamento del terrorismo. L'inefficacia della misura deriva dal fatto che le operazioni contemplate nell'ambito di tali obiettivi sono di importo troppo basso per essere oggetto della misura oppure sono già operazioni illegali su cui un ulteriore divieto avrebbe uno scarso impatto o presentano entrambe queste caratteristiche.

Tuttavia, i risultati preliminari dello studio indicano che un divieto di pagamento in contanti per importi elevati potrebbe avere un impatto positivo sulla lotta contro il riciclaggio di denaro. Poiché il riciclaggio di denaro riguarda solitamente fondi derivanti da attività criminali o frode fiscale, le restrizioni ai pagamenti in contanti potrebbero avere un impatto indiretto su tali attività.

Sarebbe nondimeno necessaria un'ulteriore valutazione mirata di tale aspetto, poiché l'attuale iniziativa era incentrata sulla lotta contro il finanziamento del terrorismo.

Un'altra conclusione importante è che disposizioni nazionali divergenti sui pagamenti in contanti falsano la concorrenza nel mercato interno, determinando potenziali trasferimenti di imprese oltre frontiera, in particolare per alcuni settori specifici che si basano molto sulle operazioni in contanti, come quello dei gioielli o della rivendita di automobili. Tali restrizioni nazionali divergenti, inoltre, creano potenzialmente lacune che permettono di aggirare i limiti nazionali ai pagamenti in contanti e pertanto di ridurre l'efficienza.

Infine, va osservato che le restrizioni ai pagamenti in contanti sono una questione delicata per i cittadini europei e che molti di loro considerano la possibilità di pagare in contanti una libertà fondamentale che non dovrebbe essere limitata in maniera sproporzionata.

²⁸ Lo studio, pagg. 70-77.

In considerazione degli aspetti del mercato interno nonché dell'importanza e della delicatezza di tale potenziale misura, la questione richiede un'ulteriore valutazione. In questo momento la Commissione non è intenzionata ad avviare un'iniziativa legislativa in tale ambito.