

## L'USO DEL CONTANTE IN ITALIA TRA NECESSITÀ E ABITUDINI

### 1. Gli Italiani e l'intramontabile passione per il cash

Negli ultimi anni il sistema dei pagamenti in Italia ha fatto importanti passi in avanti, con la diffusione sempre più massiva delle carte (di credito, prepagate, a debito) e l'imporsi della moneta elettronica, facendo così crescere i livelli di tracciabilità dei movimenti. Ma il contante continua a rappresentare un pilastro inossidabile delle abitudini finanziarie degli Italiani, caratterizzando la maggior parte dei comportamenti di acquisto giornalieri e rappresentando per alcuni gruppi sociali il principale strumento di integrazione economica e finanziaria.

Nel 2018, la BCE censiva in Italia 110,9 operazioni di pagamento medie per abitante, tra bonifici, carte di credito, debito, prepagate, assegni e ogni altra forma tracciabile. Un dato di molto al di sotto della media europea, pari a 271,9. Anche il valore dei pagamenti pro capite risultava sensibilmente inferiore a quello medio europeo (157 mila euro contro 545 mila in Europa), ricomprendendo tutte le tipologie di transazioni "visibili", quindi anche con aziende e soggetti pubblici. Complessivamente l'Italia, che al 2018 contribuiva all'11,1% del PIL europeo, ospitava il 4,8% del totale delle operazioni di pagamento fatte nel Continente e il 3,4% del loro valore (**tab. 1**).

**Tab. 1 - Indicatori di sintesi del sistema dei pagamenti, Italia e Europa, 2018 (val. ass. e val. %)**

	Italia	Europa
N. pagamenti per abitante	110,9	271,9
Valore pagamenti per abitante (migliaia)	157	545
% pagamenti su totale	4,8	100,0
% valore pagamenti su totale	3,4	100,0

Fonte: elaborazione Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su dati ECB Payments Statistics

Il confronto internazionale mostra, tuttavia, come l'uso diffuso della moneta, lungi dal rappresentare un'anomalia italiana, sia radicato in molti altri Paesi. Sebbene non esistano fonti in grado di misurare l'intero ammontare dei pagamenti *cash* effettuati da famiglie e operatori economici, una indagine della Banca Centrale Europea (2017), volta a fotografare i comportamenti di consumo nei luoghi in cui è possibile effettuare pagamenti tramite POS (laddove quindi vi è la possibilità di utilizzare sia contante che carte di pagamento), offre interessanti elementi di riflessione.

I paesi dell'area mediterranea sono quelli più ancorati all'uso della moneta: su 100 transazioni effettuate quotidianamente dalle famiglie, nei vari esercizi e punti vendita, ne vengono fatte in *cash*

86 in Italia, 87 in Spagna, 88 in Grecia; ma anche in Austria, Germania e Slovenia, il numero delle transazioni in cash supera la quota dell'80%, mentre in Irlanda si ferma al 79% (**tab. 2**).

Diversamente nei Paesi Bassi e mediamente in Nord Europa si riscontra un numero di transazioni inferiore, ma comunque elevato, che incide sul valore delle stesse: fatto 100 il volume complessivo degli acquisti, la quota di quelli in *cash* passa dal 75% della Grecia, al 68% di Italia e Spagna, 67% di Austria, 55% della Germania, 52% del Portogallo, 32% del Belgio, 30% dell'Estonia, 28% della Francia, 27% dei Paesi Bassi.

Diversi sono gli elementi che spiegano tali differenze: a partire dalle caratteristiche stesse dell'offerta di sistemi di pagamento e del loro livello di innovazione, che riflettono e contribuiscono a influenzare la stessa cultura finanziaria del Paese.

La possibilità di accesso a strumenti innovativi (un tempo le carte di credito, oggi i pagamenti in moneta elettronica, via app), supportati da adeguate strutture tecnologiche che siano in grado di sostenerne l'efficace funzionamento, favoriscono l'innovazione di tale cultura e, di conseguenza, dei comportamenti. Emblematico è l'esempio dell'Estonia, o dei Paesi Bassi, dove la spinta sui temi della digitalizzazione, unita all'alfabetizzazione della popolazione, rappresenta un volano efficacissimo anche di evoluzione della cultura finanziaria.

**Tab. 2 – Numero e valore delle transazioni in *cash* su totale effettuate presso punti vendita, 2017 (val. %)**

	Numero delle transazioni in cash su totale transazioni	Valore delle transazioni in cash su totale transazioni
Grecia	88	75
Spagna	87	68
<b>Italia</b>	<b>86</b>	<b>68</b>
Austria	85	67
Lituania	75	62
Germania	80	55
Portogallo	81	52
Irlanda	79	43
Finlandia	54	33
Belgio	63	32
Estonia	48	31
Lussemburgo	64	30
Francia	68	28
Paesi Bassi	45	27

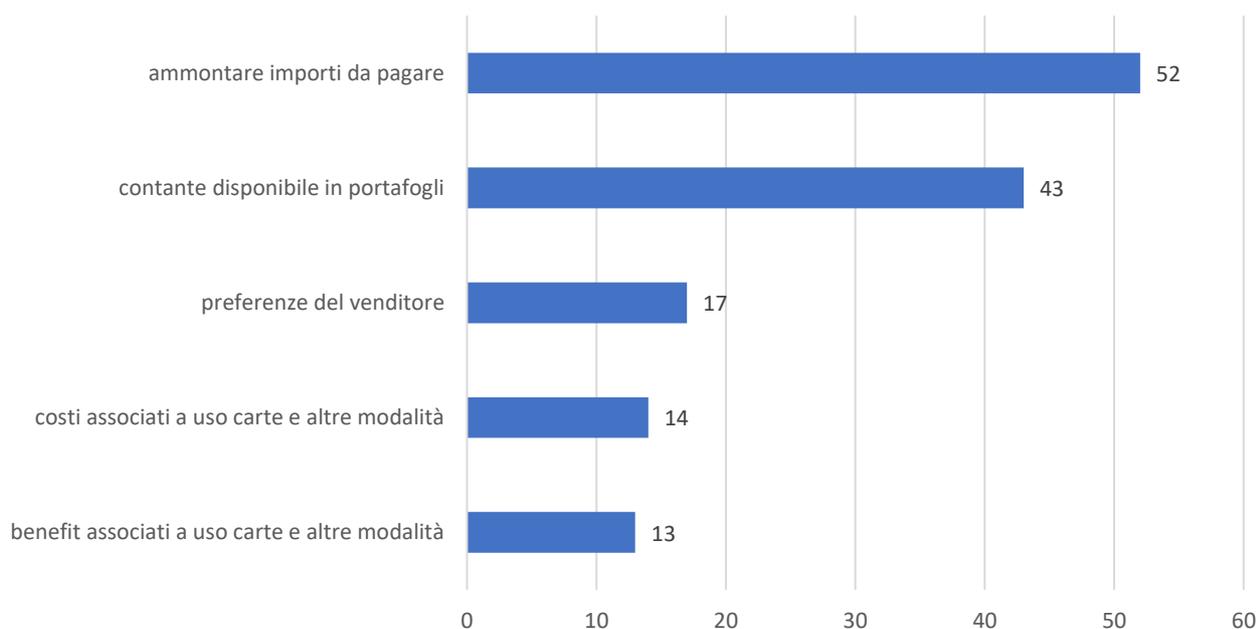
Fonte: ECB-The use of cash by households in the area euro

Anche le caratteristiche della composizione sociale possono determinare maggiore o minore resistenza da parte della popolazione all'innovazione dei comportamenti di acquisto, soprattutto laddove l'evoluzione dei sistemi sradichi percezioni consolidate nell'immaginario collettivo (il valore del contante, come "risorsa riserva", la propensione al risparmio) e gli anziani fanno più fatica ad adattarsi: l'alta densità di transazioni *cash* in Germania, così come in Italia, potrebbe trovare proprio nell'elevata longevità della popolazione una spiegazione importante.

Infine, la stessa reputazione delle istituzioni e degli intermediari creditizi può contribuire a innescare quella dimensione di fiducia e affidabilità, che risulta così decisiva quando sono in gioco denaro e risparmi. Senza contare l'influenza che lo stesso sistema può esercitare nell'indirizzare comportamenti di pagamento verso i diversi strumenti: di fronte alla scelta se pagare in moneta o con carta, oltre all'ammontare degli importi (52%) e alla disponibilità di contante in portafoglio (43%), il 13% degli Italiani, sempre secondo lo studio della BCE, indica, tra i fattori che più influenzano la decisione, i costi associati all'utilizzo delle carte o di altri sistemi alternativi al *cash*, mentre il 14% i benefit (punti, premi, etc.) eventualmente collegati a questi. Il 17% dichiara, invece, che la scelta dipende dalle preferenze di pagamento del venditore (**fig. 1**).

Non emergono, per contro, criticità specifiche legate all'assenza di strumenti di pagamento diverse dal *cash*: del resto, le stesse statistiche ufficiali della BCE posizionano l'Italia, dopo Lussemburgo e Grecia, in testa alla graduatoria per diffusione di POS con 52,4 ogni 1000 abitanti (a fronte di una media europea di 29,6).

**Fig. 1 – Fattori che influenzano la scelta della modalità di pagamento degli Italiani, 2017 (val. %)**



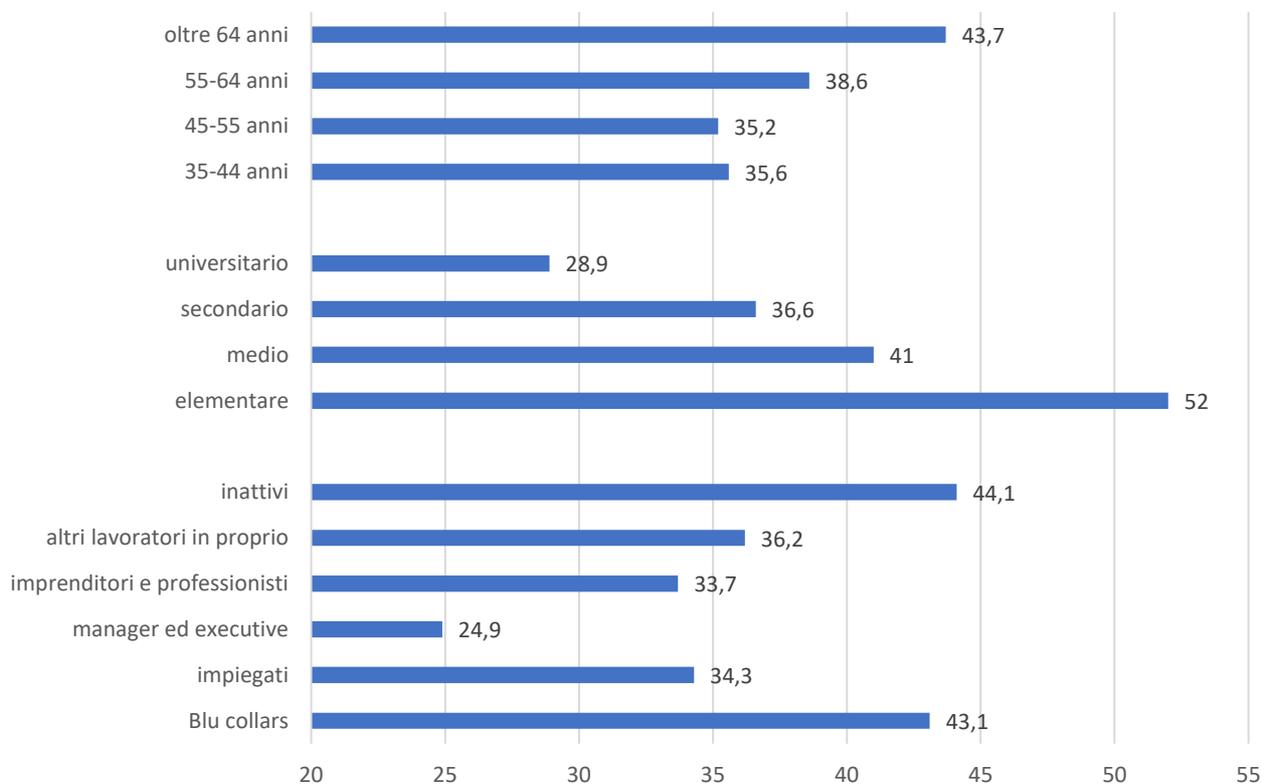
Fonte: ECB-The use of cash by households in the area euro

Va, poi, segnalato **come in Italia la possibilità di utilizzo del contante costituisca un fattore importante di inclusione economica per i segmenti sociali più deboli, a partire dagli anziani.**

Secondo l'indagine biennale di Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane che, tra i vari aspetti, analizza le spese mensili sostenute dai nuclei famigliari e le modalità di pagamento utilizzate (diversamente da quella condotta dalla BCE, lo spettro di analisi è più ampio, e riguarda l'insieme di tutti i pagamenti), su una spesa media mensile di 100 euro a famiglia, il 39% viene effettuata in contante: ma nelle fasce generazionali più anziane, il valore sale al 43,7% (**fig. 2**).

Ancora più rilevanti sono le differenze con riferimento ai livelli di istruzione e professionali della popolazione. Tra chi ha un titolo formativo basso (52%), *blue collar workers* (43,1%) e inattivi (44,1%), il ricorso al contante per far fronte alle spese famigliari è decisamente più alto di quanto non avvenga per laureati (28,9%), *manager ed executive* (24,9%), imprenditori e professionisti (33,7%), a conferma di come formazione e lavoro rappresentino un fattore importante di accesso a una cultura finanziaria matura ed evoluta.

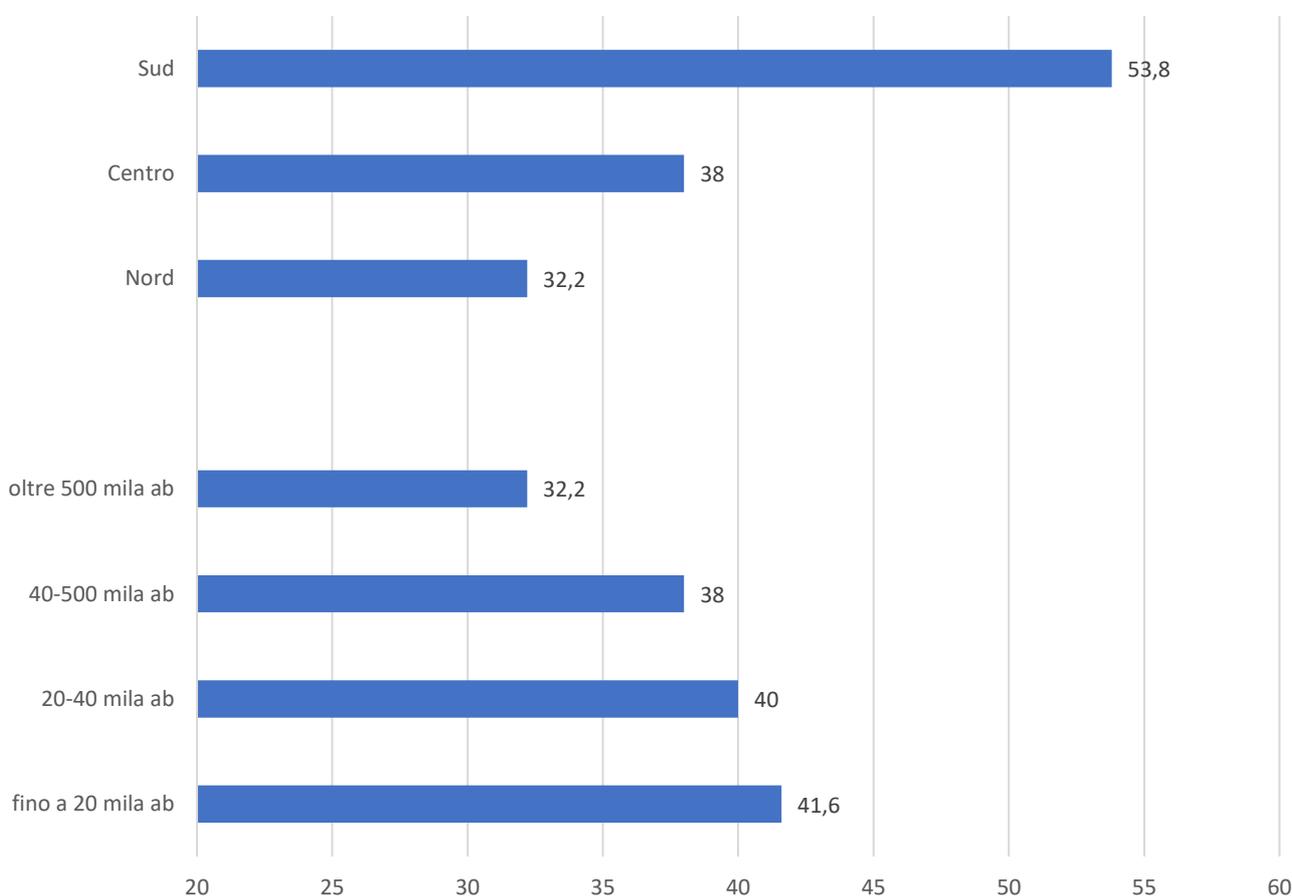
**Fig. 2 – Quota di pagamenti in *cash* sul totale per la spesa media mensile delle famiglie italiane, per caratteristiche socio anagrafiche del capofamiglia, 2018 (val. %)**



Fonte: Banca d'Italia, Indagine sulle famiglie italiane

Anche al Sud e nei comuni più piccoli, il contante rappresenta un fattore di integrazione economica fondamentale. Nel Mezzogiorno più della metà degli acquisti delle famiglie (53,8%) è effettuato in *cash* mentre al Centro e al Nord la percentuale si ferma rispettivamente al 38% e 32,2%. Nei piccoli comuni, poi, rapporti fiduciari e prossimità fisica favoriscono i pagamenti in contanti, che incidono sulla spesa mensile per il 41,6% di quanti vivono in comuni con meno di 20 mila abitanti e, di contro, per il 32,2% di chi vive in città di medie e grandi dimensioni, con più di 50 mila abitanti (**fig. 3**).

**Fig. 3 – Quota di pagamenti in *cash* sul totale per la spesa media mensile delle famiglie italiane, per caratteristiche di residenza, 2018 (val. %)**



Fonte: Banca d'Italia, Indagine sulle famiglie italiane

## 2. Il cash serve al sommerso, ma non basta a generarlo

Il ricorso diffuso all'uso del contante viene tradizionalmente associato alla presenza di alti livelli di economia sommersa: pagamenti in nero, sotto-fatturazioni, retribuzioni irregolari implicano, infatti, transazioni in moneta che vengono svolte al di fuori del circuito tracciabile dei pagamenti. Tuttavia, come emerso dalla lettura dei dati, la diffusione dei pagamenti in *cash* risente di una pluralità di fattori, che rimandano alla cultura finanziaria del Paese, ai livelli di innovazione e digitalizzazione, non ultimo alla composizione demografica.

Il ricorso alla moneta sembra rappresentare, più che la causa, la manifestazione di un fenomeno come *il sommerso* che trova origine in una pluralità di fattori: economici innanzitutto (è tradizionalmente associato al ritardo delle economie mediterranee rispetto a quelle centro-nord europee), culturali (senso civico e rispetto delle regole), complessità e farraginosità dei sistemi amministrativi e fiscali, presenza di criminalità, efficacia dei controlli. Ma, se è vero che il *cash* serve al sommerso, non è detto che basti a generarlo.

In quest'ottica, anche recenti interventi da parte della Commissione Europea (*"Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sulle restrizioni ai pagamenti in contanti"*, COM2018 - 483) hanno mostrato perplessità rispetto all'adozione da parte dei Paesi membri di misure volte alla limitazione dell'uso del contante per contrastare l'evasione, affermando come l'esistenza di restrizioni divergenti a livello nazionale abbia un impatto negativo sul mercato interno, in quanto distorce la concorrenza e crea condizioni di disparità tra imprese.

Anche la BCE si è espressa negativamente sulle proposte presentate da alcuni Stati (tra cui Spagna nel 2018, Bulgaria e Portogallo nel 2017) di inserire un limite quantitativo per i pagamenti in contanti, affermando che il contrasto all'evasione fiscale può effettivamente essere una ragione per inserire limitazioni all'uso del contante, ma anche che queste devono essere proporzionate. Più recentemente nella lettera inviata ai Presidenti di Camera e Senato e al Ministro dell'Economia e delle Finanze italiani, in vista della conversione del D.L. n. 124/2019, che prevedeva l'ulteriore riduzione del limite di utilizzo del contante nel dicembre 2019, la BCE richiamava l'attenzione del Governo su una serie di aspetti, tra i quali anche il valore di inclusione nell'economia che il contante permette a determinati gruppi sociali<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Nella stessa lettera, si raccomanda:

- la corretta interpretazione del diritto europeo, che riconosce l'accettazione dei pagamenti in contanti come la norma, sebbene al tempo stesso afferma che possa essere rifiutato per motivi connessi a principi di buona fede;
- che eventuali limitazioni ai pagamenti in contanti siano realmente efficaci ai fini del conseguimento delle finalità pubbliche legittimamente perseguite attraverso tali limitazioni;
- che tali limitazioni dovrebbero in ogni caso essere proporzionate agli obiettivi perseguiti e non dovrebbero andare al di là di quanto necessario per conseguirli. Nel valutare tali limitazioni andrebbero sempre considerate le ripercussioni negative della limitazione in questione nonché se possano essere adottate misure alternative idonee a conseguire il relativo obiettivo con minori ripercussioni negative;
- l'importanza della possibilità di pagare in contante per taluni gruppi sociali che per varie ragioni preferiscono utilizzare contante piuttosto che altri strumenti di pagamento. Ricorda che quale moneta legale il contante è ampiamente accettato, è rapido e agevola in controllo sulla spesa di chi paga. Consente inoltre di regolare istantaneamente un'operazione ed è l'unico metodo di pagamento che non consente di imporre tariffe per il suo utilizzo;

**L'evidenza empirica, peraltro, non sembra far emergere una correlazione particolare tra diffusione del cash e economia irregolare**, salvo mostrare che Paesi ad alto tasso di sommerso hanno negli anni cercato di contrastare il fenomeno introducendo limitazioni all'utilizzo del contante, a partire dall'Italia.

Dal 1991 (D.L. 143/1991), infatti, con l'introduzione della prima misura di limitazione a 20 mln di vecchie lire, diversi provvedimenti si sono succeduti nel nostro Paese, modificando via via le soglie di riferimento, per poi diminuirle progressivamente nell'ultimo decennio, passando da 12.500 (D.L. n. 112/2008) a 5.000 nel 2010 (D.L. n. 78/2010), 1.000 nel 2011 (D.L. n. 201/2011), risalendo a 3.000 con la legge di Stabilità del 2016, per poi scendere nuovamente a 2.000 (dal 1° luglio 2020) e ai 1.000 previsti per il 1° gennaio 2022 dall'ultima legge di Bilancio 2020.

Tuttavia, se si guarda all'andamento del valore dell'economia non osservata (che ricomprende anche i proventi derivanti dalle attività illegali), **negli ultimi 7 anni, periodo per il quale l'Istat fornisce una serie omogenea di dati, non si evidenziano variazioni particolari, pur a fronte di provvedimenti restrittivi. Il valore assoluto dell'economia irregolare anzi è cresciuto, passando da 202 miliardi di euro del 2011 a 210 del 2017 (+3,9%)**, e aumentando sia in corrispondenza dei periodi in cui il limite massimo di utilizzo del contante era di 1.000 euro, che negli anni successivi in cui la soglia veniva portata a 3.000. Similmente, se si considera l'incidenza sul PIL, il valore resta stabile nel periodo, oscillando tra il 12,1% e il 13%.

Anche l'esperienza degli altri Paesi europei non sembra portare evidenze significative sull'efficacia delle limitazioni all'uso del contante ai fini del contenimento dell'economia irregolare. Diversi sono i Paesi che da tempo hanno introdotto tali misure, quali Portogallo (1.000 euro), Francia (1.000), Grecia (1.500), Spagna (2.500), Belgio (3.000); ma il peso del sommerso in tali realtà è molto diverso.

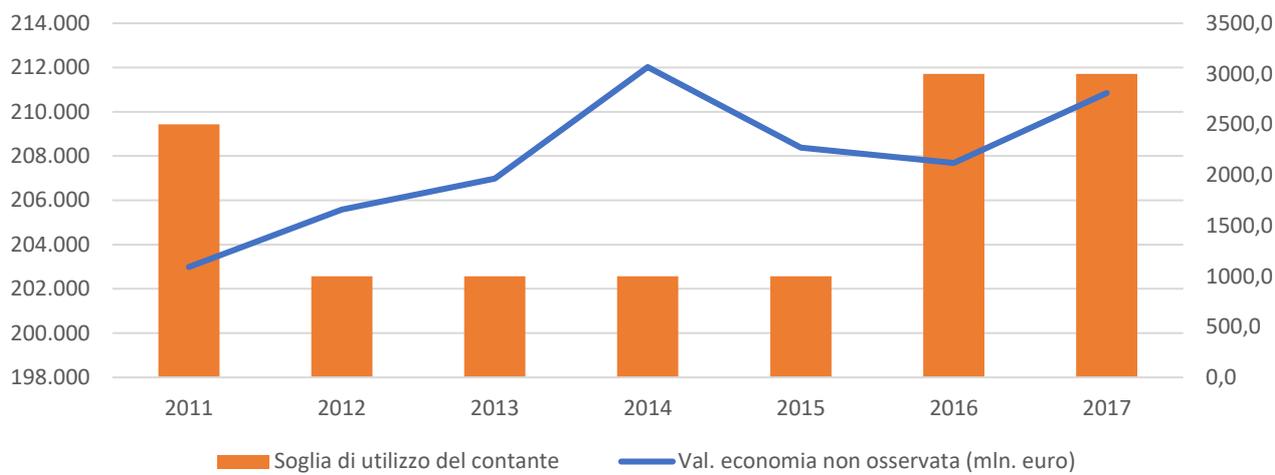
Utilizzando le stime dell'International Monetary Fund (*Shadow economies around the world*), **si rileva come Francia e Italia, che hanno limiti abbastanza simili rispetto all'utilizzo del contante, presentano un livello di irregolarità molto differente, 12,8% in Francia e 19,8% in Italia** (il dato non è confrontabile con Istat, in quanto frutto di elaborazioni internazionali a partire da indicatori diversi). **Di contro la Germania, che non ha limiti alla diffusione del contante, ha un livello di economia irregolare tra i più bassi, del 10,8%, così come Olanda, Austria, Regno Unito**: altri paesi

- 
- che la stessa direttiva UE 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, mentre conferma che i pagamenti in contanti di importo elevato si espongono al pericolo di riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, richiede che i soggetti che commerciano beni, non altrimenti obbligati ai sensi della direttiva, siano comunque classificati come soggetti obbligati secondo la direttiva stessa e applichino misure di importo pari o superiori a 10 mila euro. Ne consegue che le proposte di legge dovrebbero stabilire una soglia proporzionata per le limitazioni ai pagamenti in contanti tenuto conto di tali limitazioni.

In particolare, si ricordano le raccomandazioni già effettuate per Grecia e Spagna: in quest'ultimo caso, ad esempio, la BCE ha ritenuto sproporzionata la riduzione della limitazione ai pagamenti in contanti a 1.000 euro per operazioni in cui chi paga agisce nell'esercizio della propria attività commerciale e professionale, alla luce delle possibili ripercussioni negative sul sistema di pagamenti in contanti. La BCE ha inoltre affermato che la limitazione proposta rende più difficile regolare operazioni legittime mediante l'utilizzo del contante come mezzo di pagamento mettendo a rischio il concetto stesso di corso legale sancito dal TFUE.

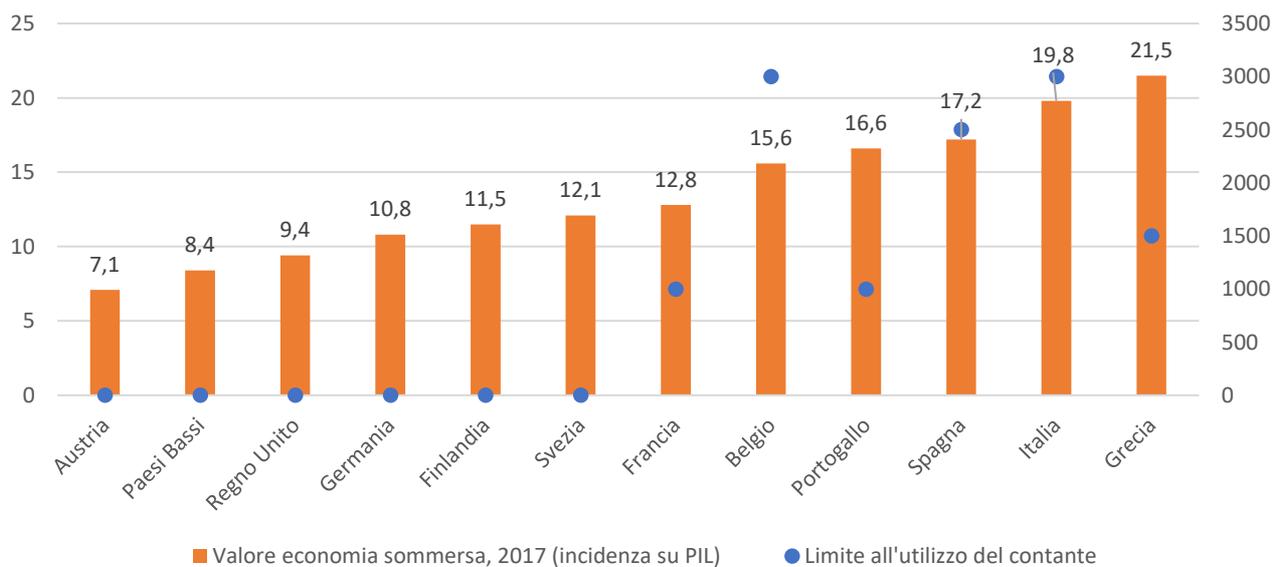
in cui l'uso del contante non è soggetto a limitazioni, ma in cui il livello di diffusione dell'economia sommersa è molto più contenuto.

**Fig. 4 - Andamento dell'economia non osservata e soglie di utilizzo del contante, 2011-2017 (val. ass)**



Fonte: elaborazione Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su dati Istat e fonti varie

**Fig. 5 - Valore economia sommersa e presenza di limiti all'utilizzo del contante, 2017 (val. % e val. ass)**



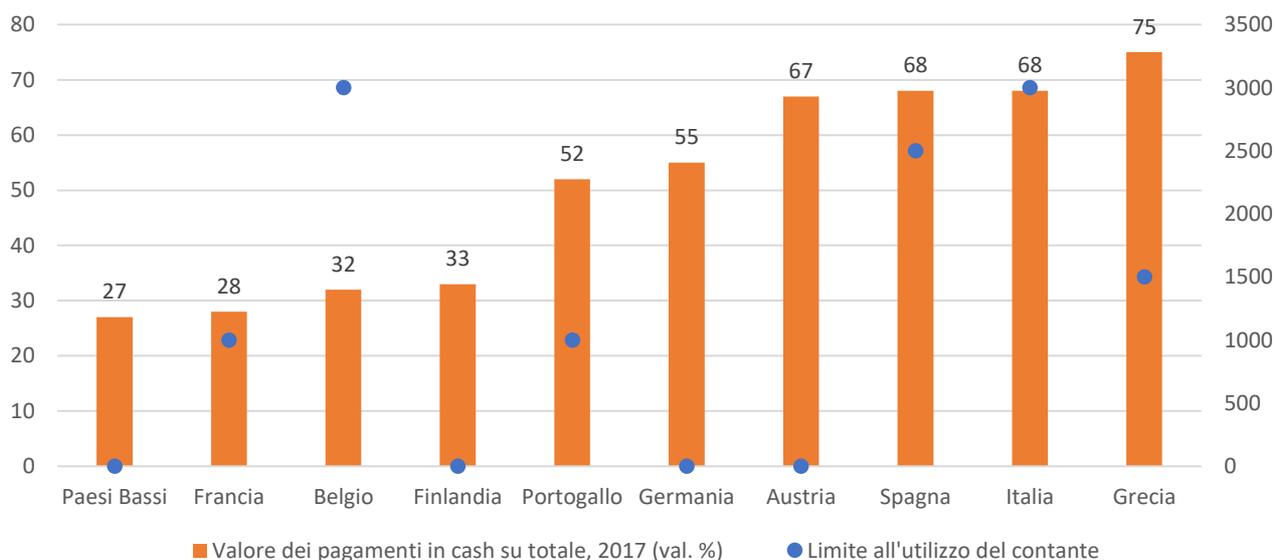
Fonte: elaborazione Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su dati IMF-Shadow economies around the World e fonti varie

La stessa introduzione di limitazioni all'uso del *cash* non sembra avere effetti rilevanti sui comportamenti di pagamento dei cittadini. Come emerge dall'analisi del rapporto BCE già citato, la situazione dei paesi che hanno normato l'utilizzo del contante, ponendo limiti, è molto diversa in quanto a volume delle transazioni in *cash*: in Francia, dove vi sono limitazioni, queste rappresentano il 28% del totale dei volumi transati, mentre in Grecia, Spagna e Italia, che pure presentano limiti, il valore si colloca rispettivamente al 75%, 68% e 68%. Anche tra i paesi che non hanno limiti nell'uso del contante, lo scenario è molto diversificato: in Germania il 55% delle transazioni è effettuato in contante, in Austria il 67%, nei Paesi Bassi il 27%.

L'evidenza empirica sembrerebbe dimostrare che la limitazione all'uso del contante da sola sia insufficiente a contrastare fenomeni come l'evasione, che traggono alimento da una pluralità di fattori: economici, sociali, culturali e fiscali. Fenomeni che necessitano pertanto di essere affrontati con interventi mirati a scardinare la collusione di interessi, che spesso ne è all'origine, tra imprenditori, lavoratori, clienti e fornitori di servizi/prodotti.

Da questo punto di vista, possono risultare interessanti alcune pratiche adottate da Paesi che, pur non avendo previsto limiti di utilizzo del *cash*, hanno comunque introdotto dei meccanismi finalizzati ad evitarne possibili usi impropri. In particolare, in Danimarca, oltre i 1.340 euro, il consumatore diviene co-responsabile in caso di evasione fiscale, a meno che non comunichi la transazione alle autorità competenti; simile situazione in Norvegia dove, per acquisti di servizi al di sopra dei 1.078 euro, il compratore è responsabile assieme al prestatore dell'eventuale mancato versamento di iva e delle imposte.

**Fig. 6 – Valore % dei pagamenti in cash su totale dei pagamenti e presenza di limiti all'utilizzo del contante, 2017 (val. % e val. ass)**



Fonte: elaborazione Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su dati BCE e fonti varie

### 3. Contante, attività illecite e criminalità organizzata

Il fenomeno del limite al contante è sovente messo in correlazione non solo con i fattori di evasione e sommerso fin qui indagati, ma anche come possibile strumento di contrasto alla criminalità organizzata. In questa fattispecie, però, le caratteristiche del fenomeno andrebbero indagate secondo una specifica serie di elementi che non sono solo quelli fin qui analizzati, ma sono gli stessi che caratterizzano di per sé le attività delle organizzazioni criminali.

Il principio che pone la riduzione del contante tra gli strumenti di contrasto al crimine organizzato è individuabile nel tentativo di rafforzare la tracciabilità delle transazioni illecite compiute in tali ambiti dove il riciclaggio di denaro è ormai noto per essere primario sul resto. La maggiore possibilità di controllo fornita dalla moneta elettronica influisce anche sulla ricostruzione di legami e partnership tra clan diversi su scala nazionale e transnazionale e ha contribuito negli ultimi anni sostanzialmente alle indagini e operazioni di Polizia portate avanti mediante la cooperazione internazionale fra Stati.

Il limite al contante viene spesso messo in relazione al riciclaggio di denaro. Questo specifico fenomeno è esaminato in base ad una scala di vulnerabilità: tra i fattori di valutazione del rischio di riciclaggio vengono considerati elementi di vulnerabilità e minacce determinanti per la probabilità del fenomeno.

Primo fra tutti ad essere individuato è l'intensità dell'uso del contante nel Paese. A sua volta tale intensità può essere favorita da due fattori:

- assidua presenza ed utilizzo di money transfer e hub di transito (aeroporti internazionali, porti, stazioni intermodali per il trasporto merci). In tal senso, stando ai dati forniti dalla Guardia di Finanza nel 2018 sono stati 14 milioni di euro quelli *“trasportati illecitamente al seguito dalle persone che entravano in Italia o ne uscivano”*. Nel rapporto del 2016 invece la GdF segnalava che i controlli fatti al confine *“hanno permesso di verbalizzare 11.280 soggetti per avere trasportato valuta in eccedenza rispetto al limite consentito, nonché intercettare valori al seguito complessivamente pari a 81,5 milioni di euro”*;
- attività economiche locali. L'osservazione spesso posta sull'evoluzione del crimine organizzato e sullo slittamento dei suoi affari economici su piattaforme più moderne, elettroniche e transnazionali si scontra con un'altra verità: tali organizzazioni fondano ancora i loro capisaldi nelle attività di sempre, estorsione e controllo del territorio, in aggiunta alla gestione di molteplici attività economiche locali, sempre utili ai fini delle operazioni di riciclaggio. A testimonianza di ciò TransCrime indica attività quali bar e ristoranti, discoteche, sale slot e stabilimenti balneari tra gli indicatori dei fattori di rischio, perché tutte circostanze caratterizzate da un'elevata intensità del contante.

**Tab. 3 - Ranking dei primi 10 settori per rischio riciclaggio (rank da 0 a 100= max rischio)**

Primi 10 settori	Rischio di riciclaggio
Servizi di ristorazione	100
Riparazione di PC a beni ad uso personale	80,4
Altre attività servizi alla persona	67,3
Attività dei servizi delle agenzie di viaggio, tour operator e servizi di ristorazione	64,4
Attività riguardanti le lotterie e scommesse	63,5
Attività ricreative, artistiche e di intrattenimento	62,1
Istruzione	61,6
Pesca e acquacoltura	61
Altre attività professionali scientifiche e tecniche	60,4
Fabbricazione coke e prodotti derivanti dalla raffinazione	59,1

Fonte: TransCrime (2017)

Provando a delineare le ragioni che definiscono un settore più vulnerabile rispetto ad un altro, il contante viene classificato come uno strumento semplice che gioca da “facilitatore” sia per porre in essere una condotta illecita come per esempio nel caso dell’evasione fiscale oppure per nasconderne e riciclarne i proventi.

Le analisi condotte negli anni sottolineano però l’avanzare sempre più marcato della possibile pericolosità di altri sistemi di pagamento, come le valute virtuali o le carte prepagate che sembrano giocare un ruolo ormai fondamentale nelle attività economiche dei gruppi criminali, ma purtroppo l’incompletezza e la mancanza delle informazioni su tale aspetto rendono difficile l’individuazione del fenomeno. In conclusione, il limite al contante in relazione al contrasto del crimine mostra una sua logica nell’ottica di una maggiore tracciabilità delle transazioni illecite, riconfermata dagli esperti del settore e dall’andamento delle operazioni delle forze dell’ordine, rimane però un interrogativo aperto rispetto alla scarsità di dati reperibili sul fenomeno che non facilita l’identificazione delle possibili miglie da attuare per un sistema di contrasto efficiente.