

Giorgia Tassoni
(giorgia.tassoni@unimib.it)

Pagamenti pecuniari e contratti turistici nelle riforme del 2020 e 2021: il modello del “tourist test” alla prova dei fatti.

Dopo alcuni anni di diffusa violazione, nel 2021 ha raggiunto effettività operativa la regola della non rifiutabilità delle carte di pagamento, grazie alla riforma del credito d'imposta che consente al creditore il recupero del 100% dei costi sostenuti per l'accettazione. Ha vissuto invece una breve parabola ed è stato subito abbandonato il sistema premiale cosiddetto cash-back, che si è rivelato troppo costoso e complicato per la pubblica amministrazione. Il percorso di riduzione progressiva sancito nel 2019 per la soglia di ammissibilità dei pagamenti in contanti ha ricevuto una proroga fino al 2023 e contempla ora un regime speciale per i cambia-valute (anche stagionali). Non ha invece subito modifiche la disciplina della cosiddetta deroga turistica alla normativa antiriciclaggio. Il quadro d'insieme del biennio suggerisce una riflessione sulla traduzione legislativa del modello denominato “tourist test” nel contesto italiano ove le “must-take cards” sono tali non solo in senso economico ma anche in senso giuridico e il livello della MIF (Merchant Indifference Fee) ha dimostrato, alla prova dei fatti, di essere pari a zero.

SOMMARIO: 1. Pagamenti elettronici non rifiutabili ed effettività della norma giuridica. – 2. Credito d'imposta POS e modello del “tourist test” alla prova dei fatti. – 3. Il livello reale della MIF tra incentivi precari e sanzioni stabili. – 4. L'art. 19ter del d.l. n. 152 del 2021 convertito in legge n. 233 del 2021. – 5. La breve parabola del sistema premiale cosiddetto “cash-back”. – 6. Il pagamento in contanti anonimo non tracciato. – 7. Il regime speciale dei cambia-valute, anche stagionali. – 8. La deroga turistica alla normativa anti-riciclaggio, con un cenno a taluni dubbi. – 9. I cosiddetti “mobile payments” per l'accesso ai luoghi della cultura. – 10. La carta dei neo-diciottenni tra istanze pedagogiche e impulso allo sviluppo del turismo.

1. Pagamenti elettronici non rifiutabili ed effettività della norma giuridica.

L'estate dell'anno 2021 ha rappresentato, nell'esperienza concreta dei mercati italiani, anche dei servizi turistici, il momento in cui ha raggiunto effettività operativa la regola legislativa, coniata nel 2012 e vigente dal 2014, che contempla la non rifiutabilità da parte del creditore professionale (imprenditore o professionista) delle carte di pagamento, sia di debito che di credito, ove queste siano scelte dal debitore (anche non consumatore) come strumenti di adempimento delle obbligazioni pecuniarie

per il corrispettivo dei beni acquistati o dei servizi ricevuti (art. 15, comma 4, del d.l. n. 179 del 2012 convertito in legge n. 221 del 2012).

Per alcuni anni, infatti, la norma è rimasta confinata in un limbo di violazione diffusa che minacciava seriamente la sua effettività giuridica perché caratterizzava ampi numeri di creditori professionali, ben oltre i margini dell'esimente della "oggettiva impossibilità tecnica" che trova invece corretta applicazione in alcuni ambiti particolari del settore turistico ¹.

La svolta del 2021 non è stata determinata dal sistema dei premi previsto dalla legge n. 160 del 2019 a favore dei debitori consumatori maggiori di età (cosiddetto cash-back) che, pur avendo riscosso grande successo presso il pubblico, è stato applicato solo per sei mesi dal 1 gennaio al 30 giugno 2021, poi è stato abbandonato perché si è rivelato troppo costoso e complicato per la pubblica amministrazione, come si vedrà oltre.

Il vero merito del cambiamento generalizzato nella condotta dei creditori professionali in sede di accettazione degli strumenti di pagamento elettronici è da ascrivere alla riforma del credito d'imposta che consente di neutralizzare i costi al 100% e rappresenta perciò un potente incentivo, denominato "credito d'imposta POS", anche se, per ora, previsto solo in via provvisoria per le commissioni maturate nel periodo dal 1 luglio 2021 al 30 giugno 2022 ².

2. Credito d'imposta POS e modello del "tourist test" alla prova dei fatti.

Il d.l. 30 giugno 2021 n. 99 ³ all'art. 1 ha, tra l'altro, aggiunto il comma 1ter all'art. 22 del d.l. n. 124 del 2019 (convertito in legge n. 157 del 2019) nonché disposto che successivamente al 30 giugno 2021, il Ministero dell'economia e delle finanze effettua rilevazioni periodiche relative all'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici, sulla base del supporto informativo fornito dalla Banca d'Italia.

In virtù di tale comma aggiunto 1ter, per le commissioni maturate nel periodo dal 1° luglio 2021 al 30 giugno 2022, il credito d'imposta (già fissato nella misura del trenta per cento) è incrementato al cento per cento delle commissioni, nel caso in cui gli esercenti attività di impresa, arte o professioni, che effettuano cessioni di beni o prestazioni di servizio nei confronti di consumatori finali, adottino, a norma dell'art. 2 del d. lgs. n. 127 del 2015, sistemi d'incasso che garantiscano l'inalterabilità e la sicurezza dei dati nella memorizzazione elettronica dei corrispettivi giornalieri e nella loro trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate.

La legge 23 luglio 2021 n. 106 ha abrogato il d. l. 30 giugno 2021 n. 99, ma, al contempo, convertendo in legge il d.l. 25 maggio 2021 n. 73, ha aggiunto a quest'ultimo l'art. 11bis nel quale ha trasfuso i contenuti dell'art. 1 dell'abrogato d.l. n. 99 del 2021, ivi compresi il programma di monitoraggio con rilevazioni periodiche relative all'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici, sulla base del supporto

¹ Sul punto mi sia consentito rinviare alle osservazioni che ho scritto per il Commentario collettaneo *Codice del consumo e norme collegate*, a cura di V. CUFFARO (coordinato da A. BARBA e A. BARENGHI) Milano, Giuffrè ed., 2019, p. 2110 ss.

² Nel momento in cui scrivo (questo commento è aggiornato al 10 aprile 2022) non risultano iniziative legislative volte a portare stabilmente il credito d'imposta POS al 100% dell'importo delle commissioni maturate.

³ Il d.l. fu pubblicato in G.U.R.I. serie generale n. 155 del 30 giugno 2021 consultabile in www.gazzettaufficiale.it.

informativo fornito dalla Banca d'Italia, nonché l'aggiunta del comma 1ter all'art. 22 del d.l. n. 124 del 2019 (convertito in legge n. 157 del 2019) di cui si è detto.

E' evidente, nella disciplina ora richiamata, l'abbinamento fra la volontà di favorire i pagamenti elettronici -disincentivando la consegna di moneta avente corso legale- e l'intento di tracciare i pagamenti anche a fini fiscali.

L'effetto immediato che ne è derivato dal punto di vista dell'adempimento dell'obbligo di accettazione delle carte di pagamento, di cui all'art. 15, comma 4, del d.l. n. 179 del 2012 convertito in legge n. 221 del 2012, impone una riflessione.

In particolare, la circostanza sopra descritta dimostra che il livello della MIF (Merchant Indifference Fee) oggetto di elaborazione teorica nel modello economico denominato "tourist test" è, alla prova dei fatti, pari a zero.

Infatti, solo nel momento in cui il legislatore ha portato il credito d'imposta riconosciuto al professionista (esercente attività d'impresa, arte o professione) al 100% delle commissioni addebitate per gli incassi ricevuti a mezzo di carte di credito, di debito, o prepagate, l'adempimento dell'obbligo di accettare queste ultime è divenuto un fenomeno generalizzato nel contesto sociale, quanto meno laddove il cliente sia un "consumatore finale" contemplato dalla disciplina del "credito d'imposta POS" del 2021 sopra richiamata.

E' pertanto utile formulare alcune precisazioni a questo riguardo.

3. Il livello reale della MIF tra incentivi precari e sanzioni stabili.

Come è noto, il "tourist test" è un modello teorico blasonato, atteso che esso vanta fra i propri creatori lo Studioso insignito del premio Nobel per l'Economia nel 2014 ⁴.

Si tratta di una analisi che riguarda non tanto i mercati dei servizi turistici (almeno non quelli in cui la clientela è fidelizzata e stabile) quanto piuttosto gli strumenti di pagamento utilizzati dal cliente occasionale che prevedibilmente non si ripresenterà presso l'esercente (denominato "merchant"): in questo contesto, infatti, il termine "tourist" è utilizzato nel significato di "non-repeat customer".

In tale situazione, il "merchant" non ha il timore di perdere il cliente, perciò le sue decisioni in ordine alla accettazione di carte di pagamento (ove sia possibile, in alternativa, ottenere l'adempimento in contanti) dipendono in misura decisiva dal livello delle commissioni o, più in generale, costi addebitati a séguito dell'incasso realizzato mediante carte di pagamento ⁵.

Il modello è mirato ad individuare il livello della MIF (Merchant Indifference Fee) cioè della commissione di importo sufficientemente ridotto da poter indurre il creditore professionale ad accettare indifferentemente strumenti elettronici o danaro contante, senza preferenza per quest'ultimo.

A differenza di altre precedenti elaborazioni delle scienze economiche, volte a calcolare la percentuale della MIF, il "tourist test" ha ricevuto grande attenzione in sede giuridica, soprattutto nella preparazione del Regolamento UE n. 751 del 2015 ⁶, che ha

⁴ I creatori del "tourist test" sono due economisti accademici, Jean-Charles Rochet (svizzero) e Jean Tirole (francese): quest'ultimo è il vincitore del Premio Nobel per l'Economia 2014, assegnato a motivo delle analisi sulla regolamentazione del mercato.

⁵ Si veda J.C. ROCHET e J. TIROLE, *Must-take cards and the tourist test* (DNB Working Paper, num. 127) in www.dnb.nl (sito web istituzionale della Banca Centrale olandese) 2007.

fissato limiti massimi quantificati nella misura dello 0,2% del valore dell'operazione per le carte di debito a uso dei consumatori (art. 3) e nella misura dello 0,3% del valore dell'operazione per le carte di credito a uso dei consumatori (art. 4) ⁷.

L'intento è quello di calmierare l'importo delle commissioni, affinché esso non cresca in misura sproporzionata. Ciò presenta rilievo, in particolare, nei casi in cui il "merchant" accetti la carta di pagamento anche laddove l'incasso comporti costi elevati, perché nella sua decisione svolge un ruolo determinante l'interesse a conservare un cliente fidelizzato.

Si utilizza, in questo caso, l'espressione "must-take card" che allude ad una obbligatorietà puramente fattuale, derivante da valutazioni di opportunità.

Nell'ordinamento italiano, invece, l'obbligo di accettazione delle carte di credito e di debito da parte del creditore professionale corrisponde a un "must-take" in senso giuridico, essendo sancito dall'art. 15, comma 4, del d.l. n. 179 del 2012 convertito in legge n. 221 del 2012, in via del tutto indipendente dalla misura dei costi d'incasso.

Questa è la ragione della diffusa violazione dell'obbligo che si è protratta per alcuni anni e, in verità, non è stata modificata in modo significativo dall'entrata in vigore del Regolamento UE n. 751 del 2015.

E' pertanto auspicabile che la riforma legislativa del 2021, la quale è stata capace di individuare nel "credito d'imposta POS 100%" uno strumento davvero in grado di garantire effettività alla norma recante l'obbligo suddetto, sia estesa anche alle ipotesi in cui il debitore pecuniario non sia un "consumatore finale" e acquisisca stabilità

⁶ E' utile richiamare il *Considerando n. 20 del Reg. UE n. 751 del 2015*: " I massimali di cui al presente regolamento sono basati sul cosiddetto «test di indifferenza per l'esercente» («Merchant Indifference Test») sviluppato nella letteratura economica, che consente di determinare il livello delle commissioni che l'esercente sarebbe disposto a pagare se l'esercente stesso dovesse confrontare il costo che deve sostenere in caso di uso da parte dei consumatori di una carta di pagamento e il costo sostenuto in caso di pagamento (in contante) senza carta (tenendo conto della commissione per i servizi pagata alla banca convenzionatrice, vale a dire la commissione per i servizi all'esercente e la commissione interbancaria). Si stimola in tal modo l'uso di strumenti di pagamento efficienti mediante la promozione delle carte che offrono benefici commerciali più elevati, evitando allo stesso tempo che agli esercenti vengano applicate commissioni sproporzionate, con la conseguente imposizione di costi nascosti ad altri consumatori. Commissioni eccessive per gli esercenti potrebbero anche essere dovute agli accordi collettivi sulle commissioni interbancarie, perché gli esercenti sono riluttanti a rifiutare strumenti di pagamento costosi per timore di perdere un affare. L'esperienza ha dimostrato che tali livelli sono proporzionati e non rimettono in questione il funzionamento degli schemi di carte di pagamento e dei prestatori di servizi di pagamento internazionali. Essi presentano anche benefici per gli esercenti e i consumatori e creano certezza del diritto". Giova richiamare anche il successivo *Considerando n. 21 del medesimo Reg. UE n. 751 del 2015*: "tuttavia, come dimostrato nella valutazione d'impatto, in alcuni Stati membri le commissioni interbancarie si sono sviluppate in modo da consentire ai consumatori di beneficiare di mercati delle carte di debito efficienti in termini di accettazione delle carte e del loro utilizzo, con una riduzione delle commissioni interbancarie rispetto al livello di indifferenza per l'esercente. Gli Stati membri dovrebbero pertanto poter fissare commissioni interbancarie più basse per le operazioni nazionali tramite carta di debito".

⁷ Sul ricorso al "tourist test" ai fini della fissazione regolamentare della MIF, nel corso dei lavori preparatori del Regolamento UE n. 751 del 2015, si veda lo studio di V. FALCE, *Dalla self regulation al payment package. Storia delle commissioni interbancarie*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2015, fascic. 1, p. 49 ss., spec. p. 70 ss.

superando la fase di precarietà che ha caratterizzato la sua nascita (per un solo anno fino al 30 giugno 2022) ⁸.

L'auspicio si rafforza se si pone mente alla seguente circostanza.

Con il d.l. 6 novembre 2021 n. 152, convertito in legge 29 dicembre 2021 n. 233, sono state stabilite le sanzioni irrogabili contro il creditore professionale che rifiuta di incassare i corrispettivi a mezzo di carte di pagamento, applicabili a partire dal 1 gennaio 2023, salve modifiche volte ad anticiparne la decorrenza ⁹.

Ma la disciplina delle sanzioni è formulata in via definitiva, non invece correlata alla scadenza dell'incentivo "credito d'imposta POS 100%".

Ed è chiaro che questo disallineamento non può permanere, una volta accertato che il livello della MIF (quanto meno nei mercati italiani) è, alla prova dei fatti, pari a zero.

Conservare tale disallineamento significherebbe gettare di nuovo in un limbo di diffusa violazione l'obbligo di accettazione delle carte di pagamento, con prevedibili aggiramenti, volti ad evitare le sanzioni, travestendo con le sembianze di casi di oggettiva impossibilità tecnica quelli che sono invece veri e propri rifiuti.

4. L'art. 19ter del d.l. n. 152 del 2021 convertito in legge n. 233 del 2021.

La legge 29 dicembre 2021 n. 233, in sede di conversione del d.l. 6 novembre 2021 n. 152, ha aggiunto a quest'ultimo l'art. 19ter, il quale ha, tra l'altro, apportato alcune modifiche all'art. 15 del d.l. n. 179 del 2012 convertito in legge n. 221 del 2012.

Senza intervenire sul comma 5, che assegna a decreti ministeriali Mise-Mef il compito di individuare le sanzioni amministrative pecuniarie per il caso di rifiuto delle carte di pagamento, viene aggiunto un nuovo comma 4-bis a norma del quale, nei casi di mancata accettazione di carte di pagamento, di qualsiasi importo, da parte di un soggetto obbligato ai sensi del comma 4, si applica nei confronti del medesimo soggetto la sanzione amministrativa pecuniaria di 30 euro, aumentata del 4 per cento del valore della transazione rifiutata, richiamando le norme procedurali sancite dalla legge n. 689 del 1981 (recante modifiche al sistema penale e depenalizzazione di illeciti) con attribuzione di competenza al prefetto della provincia in cui la violazione è commessa.

Viene, in tal modo, riprodotto il disposto dell'art. 23 del d.l. n. 124 del 2019 il quale fu soppresso dalla legge n. 157 del 2019 che convertì in legge il d.l. medesimo.

Tale art. 23 conteneva anche un'altra importante disposizione, a sua volta "ricuperata" ora dall'art. 19-ter del d.l. 6 novembre 2021 n. 152, convertito in legge 29 dicembre 2021 n. 233.

Si tratta di un intervento sul comma 4 dell'art. 15 del d.l. n. 179 del 2012 convertito in legge n. 221 del 2012.

Grazie a tale intervento, l'obbligo di accettazione delle carte di pagamento è modulato con la precisazione che il vincolo deve intendersi riferito "ad almeno una carta

⁸ Come ho già precisato, nel momento in cui scrivo (questo commento è aggiornato al 10 aprile 2022) non risultano iniziative legislative volte a portare stabilmente il credito d'imposta POS al 100% dell'importo delle commissioni maturate.

⁹ Mentre scrivo questo commento (aggiornato al 10 aprile 2022) è in preparazione un nuovo decreto legge, cosiddetto PNRR2, che anticipa al 1 luglio 2022 la decorrenza delle sanzioni, inizialmente collocata al 1 gennaio 2023 dal d.l. 6 novembre 2021 n. 152, convertito in legge 29 dicembre 2021 n. 233.

di debito e una carta di credito” con il risultato che il creditore professionale è sollevato dal dovere di abilitarsi per tutti i circuiti operativi ¹⁰.

E’ anche utile ricordare che, in passato, nell’art. 15 del d.l. n. 179 del 2012 convertito in legge n. 221 del 2012, ebbe vigenza per un breve periodo di tempo una formulazione del comma 4-bis diversa da quella attuale.

Esso fu aggiunto dalla legge n. 208 del 2015 (cosiddetta legge di stabilità per il 2016) con l’intento di predisporre l’emanazione di normativa nazionale di dettaglio connessa al Regolamento UE n. 751 del 2015 e fu poi soppresso dal d. lgs. n. 218 del 2017 in sede di recepimento della Direttiva UE cosiddetta PSD2 n. 2366 del 2015 relativa ai servizi di pagamento.

5. La breve parabola del sistema premiale cosiddetto “cash-back”.

Prima dell’innalzamento al 100% del credito d’imposta POS, di cui si è detto, il legislatore italiano ha individuato altri incentivi mirati a dare effettività all’obbligo di accettazione delle carte di pagamento.

Tra questi, va ricordato il cosiddetto “rimborso cash-back” che ha ottenuto un grande successo presso il pubblico, ma si è rivelato troppo oneroso per l’amministrazione finanziaria, sia dal punto di vista dei costi, sia dal punto di vista degli adempimenti e del pericolo di potenziale contenzioso, cosicché è stato abbandonato dopo pochi mesi di vigenza.

La caratteristica di questo istituto, che fu coniato dalla legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio per il 2020), con l’art. 1, comma 288, era rappresentata dallo spostamento dell’intervento normativo, che abbandonava il fronte delle sanzioni rivolte al creditore inadempiente all’obbligo di accettazione delle carte di pagamento, privilegiando invece la prospettiva premiale che assegnava rimborsi in danaro al debitore il quale sceglieva strumenti di pagamento elettronici, quanto meno laddove egli fosse una persona fisica maggiore di età residente nel territorio dello Stato ed eseguisse tali pagamenti al di fuori dell’esercizio dell’attività d’impresa, arte o professione.

Il D.M. Mef 24 novembre 2020 n. 156, attuativo di tale disposizione, prevede, all’art. 6, tre periodi semestrali, per ciascuno dei quali accedono al rimborso in danaro gli aderenti al sistema che effettuino almeno 50 transazioni regolate con strumenti di pagamento elettronici: il primo semestre 2021 (da 1-1-2021 a 30-6-2021), il secondo semestre 2021 (da 1-7-2021 a 31-12-2021), il primo semestre 2022 (da 1-1-2022 a 30-6-2022).

Il secondo semestre 2021 è stato oggetto di sospensione ad opera dell’art. 1 del d.l. 30 giugno 2021 n. 99.

Come si è visto, la legge 23 luglio 2021 n. 106 ha abrogato il d. l. 30 giugno 2021 n. 99, ma, al contempo, convertendo in legge il d.l. 25 maggio 2021 n. 73, ha aggiunto a quest’ultimo l’art. 11bis nel quale ha trasfuso i contenuti dell’art. 1 dell’abrogato d.l. n. 99 del 2021.

Per quanto riguarda, invece, il sistema di rimborso di danaro cash-back relativo al primo semestre del 2022, esso è stato oggetto di una vera e propria abrogazione sancita dalla legge 30 dicembre 2021 n. 234 (legge di bilancio per il 2022) la quale ha anche stabilito in via generale la conclusione dell’intero programma dei rimborsi (art. 1, comma 640).

6. Il pagamento in contanti anonimo non tracciato.

¹⁰ Sul punto, mi sia consentito rinviare al commento che ho pubblicato su questa *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2020, fascicolo 29, p. 16 ss.

Fin dalla propria originaria formulazione, il comma 4 dell'art. 15 del d.l. n. 179 del 2012 convertito in legge n. 221 del 2012, dispone che trovano comunque applicazione le disposizioni del d. lgs. n. 231 del 2007, contenente la disciplina cosiddetta anti-riciclaggio.

Di conseguenza, il vincolo di accettazione delle carte di debito e di credito, stabilito in capo al creditore professionale, non deve essere inteso alla stregua di divieto di pagamento in contanti.

Il debitore può, cioè, scegliere di eseguire il pagamento con moneta avente corso legale nello Stato, la quale non può essere rifiutata dal creditore (indipendentemente dalla qualifica soggettiva di quest'ultimo) a norma del comma 1 dell'art. 1277 cod. civ., che non è stato modificato dalle disposizioni sopra richiamate.

Inoltre, debitore e creditore possono concordare l'adozione di strumenti di "moneta convenzionale" diversi dalle carte elettroniche di debito o di credito ¹¹, quale la consegna di assegni ¹².

Laddove il debitore scelga di eseguire il pagamento in contanti (non solo in euro, cioè con moneta avente corso legale in Italia, ma anche in valuta estera) trova applicazione il comma 1 dell'art. 49 del d. lgs. n. 231 del 2007 (cosiddetto "anti-riciclaggio") a norma del quale per gli importi pari o superiori ai tremila euro la consegna del contante non può essere anonima, ma deve invece essere tracciabile, mediante l'intervento di intermediari bancari o finanziari appartenenti alle categorie ivi indicate.

Il d.l. n. 124 del 2019, convertito in legge n. 157 del 2019, senza modificare la soglia dei tremila euro, testualmente indicata nel comma 1, ora richiamato, ha aggiunto un nuovo comma 3-bis all'art. 49 del d. lgs. n. 231 del 2007, il quale ha disegnato un piano di progressivo abbassamento della soglia al di sotto della quale è ammesso il pagamento in contanti anonimo non tracciato ¹³.

Nel testo originario, tale comma aggiunto 3-bis contemplava in sequenza due riduzioni (euro duemila dal 1 luglio 2020 al 31 dicembre 2021, poi euro mille dal 1 gennaio 2022 in poi).

Esso ha subito una duplice modifica tra l'ottobre e il dicembre 2021, dapprima a mezzo del d.l. n. 146 del 2021 convertito in legge n. 215 del 2021, successivamente a mezzo del d.l. n. 228 del 2021 convertito in legge n. 15 del 2022.

¹¹ L'espressione "moneta convenzionale" è particolarmente felice (e preferibile rispetto alle limitrofe "moneta bancaria" o "moneta scritturale") perché consente di raccogliere in un alveo unitario i modi di pagamento alternativi rispetto alla consegna di moneta avente corso legale nello Stato. Si veda G. D. FINOCCHIARO, *Prime riflessioni sulla moneta elettronica*, in *Contratto e impresa*, 2001, fascicolo 3, p. 1356 ss.; ID., *Il problema dei mezzi di pagamento*, in E. TOSI (cur.), *I problemi giuridici di Internet*, Milano, Giuffrè ed., 2003, tomo I, p. 269 ss.. A questo aspetto ho dedicato una riflessione in uno studio al quale rinvio: *Le polizze impiegate come mezzi di pagamento*, in *Biblioteca Aurelio Donato Candian*, Torino, Giappichelli ed., 2019, p. 13 ss.

¹² La cosiddetta "legge assegni" (Regio Decreto n. 1736 del 1933) ha quasi novant'anni ma non è un relitto del passato e continua, anzi, a dar vita ad un imponente dibattito interpretativo: si veda il recentissimo Volume di G. U. TEDESCHI, *Gi assegni e gli altri mezzi di pagamento*, in *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu Messineo Mengoni Schlesinger* continuato da V. ROPPO e F. ANELLI, Milano, Giuffrè ed., 2021.

¹³ Si veda il saggio di S. VANINI, *I nuovi limiti all'utilizzazione del denaro contante previsti dalla normativa antiriciclaggio e la disciplina sui servizi di pagamento*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2020, fascicolo 6, p. 1317 ss.

A séguito di tali due modifiche, la sequenza della progressiva riduzione della soglia è stata spostata nel tempo rispetto al disegno originario (euro duemila dal 1 luglio 2020 al 31 dicembre 2022, poi euro mille dal 1 gennaio 2023 in poi).

7. Il regime speciale dei cambia-valute, anche stagionali.

Per quanto riguarda l'attività dei cambiavalute, il comma 3 dell'art. 49 del d. lgs. n. 231 del 2007 stabilisce che la negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta puo' avvenire in contanti laddove l'importo sia inferiore ad euro tremila.

Il programma di riduzione progressiva di tale soglia, delineato dal d.l. n. 124 del 2019, convertito in legge n. 157 del 2019, mediante l'aggiunta del comma 3-bis all'art. 49 del d. lgs. n. 231 del 2007, nella propria formulazione originaria riguardava sia il comma 1 sia il comma 3 con disciplina identica.

Il d.l. 21 ottobre 2021 n. 146, convertito in legge 17 dicembre 2021 n. 215, modificando il summenzionato comma 3-bis, ha invece disancorato la vicenda normativa riguardante la soglia dei cambiavalute da quella concernente il limite massimo degli spostamenti anonimi di contante di cui al comma 1.

In particolare, solo quest'ultimo è ora oggetto della seconda riduzione già sopra richiamata (cioè di quella che contempla il passaggio da euro duemila a euro mille).

Tale scissione in due distinte discipline della disposizione contenuta nel comma 3-bis è stata mantenuta anche dal d.l. n. 228 del 2021 convertito in legge n. 15 del 2022, che, come si è visto, ha spostato al 1 gennaio 2023 la decorrenza precedentemente fissata al 1 gennaio 2022.

A questo punto, occorre interrogarsi sulla sorte della soglia che si applicherà ai cambiavalute nella negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta successivamente al 31 dicembre 2022.

Infatti, fino a tale data il limite di euro duemila di cui al comma 3-bis è testualmente previsto.

Allo stesso tempo, però, manca nel medesimo comma 3-bis l'indicazione di una soglia destinata ad applicarsi in via stabile con decorrenza dal 1 gennaio 2023.

E' pertanto necessario ricorrere al combinato disposto dei commi 3 e 3-bis dell'art. 49 del d. lgs. n. 231 del 2007.

Come si è detto, la quantificazione in euro tremila di cui al comma 3 non è stata cancellata dalla riforma che nel 2019 ha aggiunto il comma 3-bis.

Di conseguenza, essa è in grado di riprendere vigore una volta che si esaurisca l'arco temporale di applicazione delle disposizioni speciali contenute nel comma 3-bis.

E' vero che, in tal modo, si realizza una inversione di tendenza rispetto al percorso di riduzione progressiva delineato con la riforma del 2019.

Ma è altrettanto vero che tale regime speciale si giustifica se si tiene conto della qualifica professionale dei cambiavalute nel quadro degli operatori finanziari.

In particolare, essi rientrano non fra gli "intermediari finanziari" si invece fra gli "altri operatori finanziari" di cui alla lettera d) del comma 3 dell'art. 3 del d. lgs. n. 231 del 2007, pertanto, siano essi persone fisiche o giuridiche, sono soggetti a specifici obblighi sanciti dal medesimo d. lgs., quali identificazione e adeguata verifica (art. 17 ss.) conservazione dei dati (art. 31 ss.) segnalazione presso la UIF (Unità di Informazione Finanziaria) della Banca d'Italia (art. 35 ss.).

E' importante ricordare che tale "statuto professionale" si applica anche in caso di esercizio dell'attività su base stagionale (circostanza che trova rilievo per alcune aree geografiche in connessione con le dinamiche del movimento turistico internazionale).

Infatti, a norma dell'art. 17-bis del d. lgs. n. 141 del 2010, l'esercizio professionale nei confronti del pubblico dell'attività di cambiavalute, anche su base stagionale, consistente nella negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta, e' riservato ai soggetti iscritti in un apposito registro tenuto dall'OAM

(Organismo Agenti in attività finanziaria e Mediatori creditizi) di cui all'art. 128-undecies del Testo unico bancario, d. lgs. n. 385 del 1993, che è una persona giuridica di diritto privato ma affidataria di funzioni di interesse pubblicistico, quale è quella di Conservatore dei Registri ove sono iscritti operatori finanziari appartenenti a specifiche categorie, nei riguardi dei quali esercita anche compiti di sorveglianza.

E' poi utile sottolineare che l'attività di negoziazione a pronti riservata ai cambiavalute non deve essere confusa con i "servizi di conversione valutaria" di cui al Regolamento UE n. 518 del 2019 (ora sostituito dal Regolamento UE n. 1230 del 2021) i quali possono essere correlati ai servizi di pagamento e offerti dal prestatore di questi ultimi.

8. La deroga turistica alla normativa anti-riciclaggio, con un cenno a taluni dubbi.

Le riforme del 2020 e 2021 sopra richiamate non hanno apportato modifiche alla disciplina della cosiddetta "deroga turistica" alla normativa antiriciclaggio.

Essa è stabilita dall'art. 3 del d.l. n. 16 del 2012 convertito in legge n. 44 del 2012, modificato dal d. lgs. n. 90 del 2017 e dalla legge n. 145 del 2018.

Il corrispettivo per l'acquisto di beni e le prestazioni di servizi legati al turismo effettuati presso agenzie di viaggio e turismo nonché presso esercenti di commercio al minuto e attività assimilate può essere pagato in danaro contante per un importo inferiore a euro quindicimila, laddove il cliente sia cittadino non italiano e residente fuori dal territorio dello Stato.

Il creditore che ottenga il suddetto incasso è soggetto ad un duplice adempimento.

In primo luogo, deve acquisire fotocopia del passaporto del cliente nonché la sua autocertificazione avente ad oggetto cittadinanza e residenza.

Inoltre, nel primo giorno lavorativo successivo, deve versare il contante su un conto corrente i cui dati siano stati previamente comunicati alla Agenzia delle Entrate, ma non è tenuto a comunicare le generalità del cliente all'operatore finanziario presso il quale esegue il deposito della somma.

Quest'ultimo, pertanto, pur realizzando l'obiettivo della tracciabilità fiscale degli introiti del creditore, non è utile al fine di ricostruire una ipotetica provenienza illecita delle somme.

Allo stesso tempo, il comma 2-bis dell'art. 3 del d.l. n. 16 del 2012 convertito in legge n. 44 del 2012, impone di comunicare alla Agenzia delle Entrate gli incassi ottenuti in contanti da clienti stranieri per importi unitari non inferiori a euro mille.

Ma è chiaro che questa norma fatica a trovare un senso (oltre che un concreto spazio applicativo) nelle fasi storiche in cui la soglia al di sotto della quale sono ammessi i pagamenti in contanti anonimi non tracciabili sia superiore a mille euro.

Per esempio, nell'anno 2022 il cliente può pretendere a buon diritto di pagare in euro un corrispettivo di euro 1.900,00 rifiutando legittimamente di conferire i propri dati personali (cittadinanza e residenza incluse).

Sarebbe, dunque, opportuno sostituire il riferimento alla soglia dei mille euro con un rinvio mobile al limite dei trasferimenti di contante anonimi non tracciabili.

Questo intervento consentirebbe di restituire una sistematica ragionevole non solo alla deroga turistica ma anche alla disciplina antiriciclaggio nel suo insieme.

Particolarmente grave è, a questo proposito, la contraddittorietà interna alla normativa in materia di assegni circolari.

Basti pensare alla seguente circostanza.

Il comma 8 dell'art. 49 del d. lgs. n. 231 del 2007, come riformato nel dicembre 2011 (d.l. n. 201 convertito in legge n. 214) dispone che, per gli assegni circolari (e i titoli ad essi assimilabili) di importo pari o superiore a euro mille, il cliente non può

richiedere all'emittente che il titolo sia trasferibile (cioè non rechi la clausola di non trasferibilità).

Il comma 7 del medesimo articolo stabilisce che gli assegni circolari e i titoli ad essi assimilabili sono emessi con l'indicazione del nome o della ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità.

Benché tale comma 7 non abbia dato luogo a dubbi esegetici (trattandosi chiaramente di norma rivolta al banchiere o altro emittente in assenza di richieste specifiche del cliente in ordine alla trasferibilità del titolo) esso è stato oggetto nel 2012 di una norma di interpretazione autentica: il d. lgs. n. 169 del 2012 ha aggiunto all'art. 27 del d. lgs. n. 141 del 2010 il comma 1-ter, il quale dispone tra l'altro che il comma 7 dell'art. 49 del d. lgs. n. 231 del 2007 si interpreta nel senso che costituiscono violazione l'emissione, il trasferimento e la presentazione all'incasso di assegni circolari e titoli assimilabili, privi dell'indicazione del nome o della ragione sociale del beneficiario e della clausola di non trasferibilità per importi pari o superiori al limite previsto dal comma 1, primo periodo.

Tale norma di "interpretazione autentica" è stata considerata *tamquam non esset* dalla dottrina più accorta, considerata la sua incompatibilità con il dato testuale del comma 8, sopra richiamato, al quale non ha apportato alcuna modifica ¹⁴.

9. I cosiddetti "mobile payments" per l'accesso ai luoghi della cultura.

A cinque anni dalla sua emanazione, non ha subito modifiche l'incentivo legislativo a favore dell'impiego del credito telefonico per il pagamento dei biglietti di accesso ai luoghi della cultura, varato con la legge annuale per il mercato e la concorrenza n. 124 del 2017 ¹⁵.

A norma del comma 47 dell'art. unico di tale legge, al fine di promuovere la massima diffusione dei pagamenti digitali ed elettronici, ivi inclusi i micropagamenti con credito telefonico, dando nuovo impulso allo sviluppo e alla fruizione dei servizi culturali e turistici, per l'acquisto di biglietti per l'accesso a istituti e luoghi di cultura o per manifestazioni culturali, di spettacolo e intrattenimento, in deroga alle normative di settore, possono essere applicate le stesse modalità previste per la bigliettazione elettronica nel trasporto pubblico locale ¹⁶.

¹⁴ Un problema simile si pone per la soglia antiriciclaggio da applicare agli assegni bancari. Ho già tentato di offrire una ricostruzione, a questo riguardo, in uno scritto al quale rinvio, anche per le citazioni di dottrina: *Aggiornamenti 2020 di diritto privato con nozioni elementari di diritto d'autore*, in *Biblioteca Aurelio Donato Candian*, Torino, Giappichelli ed., 2022, p. 74 ss.

¹⁵ Sull'argomento si veda M. MALO e C. COLALUCA, *Competenze normative e fonti*, in *Manuale di diritto del turismo* diretto da V. FRANCESCHELLI e F. MORANDI, Torino, Giappichelli ed., 2019, p. 28.

¹⁶ Tali modalità sono stabilite dal comma 3 dell'art. 8 del d.l. n. 179 del 2012, convertito in legge n. 221 del 2012, a norma del quale, tenuto conto del carattere di pubblica utilità del servizio ed al fine di assicurarne la massima diffusione, le aziende di trasporto pubblico locale e le amministrazioni interessate, anche in deroga alle normative di settore, consentono l'utilizzo della bigliettazione elettronica attraverso strumenti di pagamento in mobilità, anche attraverso l'addebito diretto su credito telefonico e nel rispetto del limite di spesa per ciascun biglietto acquistato, previsto dalle vigenti disposizioni, tramite qualsiasi dispositivo di telecomunicazione. Il medesimo comma 3 precisa che "il titolo digitale del biglietto è consegnato sul dispositivo di comunicazione". Sulla natura giuridica di questo "titolo digitale" che non

Il successivo comma 48 precisa che, al fine di evitare situazioni di insolvenza, l'utente che intende usufruire delle modalità di pagamento di cui al comma 47 è messo nelle condizioni di conoscere, durante l'operazione di acquisto, se il proprio credito telefonico sia sufficiente e quanto residua a seguito dell'operazione medesima.

Come previsto a suo tempo da attenta dottrina, i *mobile payments*, intesi nella ampia accezione di pagamenti inizializzati per il tramite di un telefono cellulare, hanno conquistato velocemente quella importante fascia di mercato che è rappresentata dai soggetti cosiddetti "non bancarizzati" perché possono essere congegnati in modo tale da consentire l'impiego del credito telefonico a mezzo di un *device* di comunicazione anche in assenza di collegamenti con servizi regolati su conti correnti bancari ¹⁷.

In materia di accesso ai luoghi della cultura, questa evoluzione presenta particolare rilievo per i minori di età.

Si tratta, infatti, di utenti normalmente abituati ad utilizzare smartphone fin dai primi anni di scuola, ma al contempo coinvolti in modo sempre più diretto nella realizzazione delle moderne istanze delle scienze pedagogiche volte a riconoscere i diritti dei minori di età all'arte e alla cultura in via del tutto indipendentemente dalle condizioni economiche e sociali delle famiglie, nonché a considerare come componente essenziale del percorso formativo l'educazione al gusto, all'armonia e al riconoscimento della bellezza ¹⁸, che, parlando un linguaggio universale, è anche un potente strumento di inclusione.

10. La carta dei neo-diciottenni tra istanze pedagogiche e impulso allo sviluppo del turismo.

Quanto ora esposto consente anche di comprendere il fondamento di un istituto che, ad un primo sguardo, potrebbe apparire foriero di disuguaglianze.

Si tratta della cosiddetta "carta dei neo-diciottenni", che consiste in realtà in una applicazione informatica con registrazione su una piattaforma dedicata, la quale consente di generare buoni-spesa utilizzabili presso i fornitori accreditati ¹⁹.

La limitazione del beneficio a coloro che raggiungono la maggiore età in un determinato anno solare, benché possa sembrare iniqua nella esclusione di giovani di età diversa, vuole essere, a ben vedere, uno strumento di saldatura tra il percorso formativo di educazione all'arte e alla bellezza seguito dai minori nelle istituzioni scolastiche e il passaggio alla autonomia decisionale rappresentato dall'acquisto della capacità di agire con il compimento del diciottesimo anno.

porta deroga alla configurabilità del biglietto alla stregua di documento di legittimazione a norma dell'art. 2002 cod. civ., rinvio al commento che ho scritto per questa *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2016, fascicolo 16, p. 18.

¹⁷ Si veda S. MONETI, *Mobile payments: gli sviluppi del mercato e l'inquadramento normativo*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2015, fascicolo 1, p. 101 ss., spec. p. 102.

¹⁸ Si veda M. MARZARIO, *Introduzione alla Carta dei diritti dei bambini all'arte e alla cultura*, in *Minorigiustizia*, 2013, fascicolo 4, p. 234 ss. spec. p. 236.

¹⁹ E' invece una vera e propria carta di pagamento elettronico la cosiddetta "carta della cultura" di cui all'art. 6 della legge 13 febbraio 2020 n. 15 recante disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura. Tale strumento di pagamento, del valore nominale di cento euro da spendere entro un anno dal rilascio, è riservato ai soggetti appartenenti a nuclei familiari economicamente svantaggiati e consente di acquistare libri, anche digitali, muniti di codice ISBN, i quali non possono essere rivenduti e sono destinati all'uso personale dei beneficiari.

A norma del comma 604 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura e la conoscenza del patrimonio culturale, a tutti i residenti nel territorio nazionale in possesso, ove previsto, di permesso di soggiorno in corso di validità, i quali compiono diciotto anni di età nel 2019, è assegnata, nel rispetto del limite massimo di spesa di 240 milioni di euro, una Carta elettronica, utilizzabile per acquistare biglietti per rappresentazioni teatrali e cinematografiche e spettacoli dal vivo, libri, musica registrata, prodotti dell'editoria audiovisiva, titoli di accesso a musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche e parchi naturali nonché per sostenere i costi relativi a corsi di musica, di teatro o di lingua straniera.

Il regolamento attuativo di tale disposizione è stato emanato con D.M. 24 dicembre 2019 n. 177 del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tenendo conto dei benefici già riconosciuti in precedenza ai giovani che avevano compiuto 18 anni nel corso degli anni solari 2016, 2017 e 2018 ²⁰.

Nell'anno 2021, a seguito dell'istituzione del nuovo Ministero del turismo, il Ministero della cultura ha perso le attribuzioni relative al turismo, ma ha continuato, anche nella nuova veste, a dare attuazione alle disposizioni in materia di carta dei neo-diciottenni.

In particolare, il Mic, di concerto con il Mef, ha emanato il d.m. 20 dicembre 2021 n. 244 ²¹, con il quale, modificando il Regolamento sopra richiamato n. 177 del 2019, ha rinnovato la carta per i nuovi maggiorenni dell'anno solare 2021, assegnando a ciascun beneficiario l'importo di euro cinquecento, spendibili entro il 31 agosto 2022.

L'obiettivo di sostegno del mercato dei servizi turistici è evidente.

Come si è visto, il credito può essere speso, tra l'altro, per l'accesso a musei, mostre, eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche, parchi naturali.

In questi casi, i giovani scelgono preferibilmente servizi culturali fruibili in luoghi diversi da quello di dimora abituale, creando in tal modo occasioni per viaggiare e visitare nuove destinazioni.

E' utile sottolineare, in proposito, che le spese di trasporto, alloggio e vitto non sono comprese tra quelle che possono essere fronteggiate con la carta del neo-diciottenne: di conseguenza, si può dire che quest'ultima assume anche la funzione di volano capace di svolgere una duplice funzione.

Da un punto di vista economico, orienta verso l'acquisizione di servizi turistici l'impiego di risorse delle famiglie dei neo-diciottenni, favorendo decisioni di consumo in tale direzione.

²⁰ A sua volta, il comma 357 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019 dispone che, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura e la conoscenza del patrimonio culturale, a tutti i residenti nel territorio nazionale in possesso, ove previsto, di permesso di soggiorno in corso di validità, i quali compiono diciotto anni di età nel 2020 e nel 2021, è assegnata, nell'anno del compimento del diciottesimo anno e nel rispetto del limite massimo di spesa di 190 milioni di euro per l'anno 2020 e di 220 milioni di euro per l'anno 2021, una Carta elettronica, utilizzabile per acquistare biglietti per rappresentazioni teatrali e cinematografiche e spettacoli dal vivo, libri, abbonamenti a quotidiani e periodici anche in formato digitale, musica registrata, prodotti dell'editoria audiovisiva, titoli di accesso a musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche e parchi naturali nonché per sostenere i costi relativi a corsi di musica, di teatro o di lingua straniera.

²¹ Il D.M. è pubblicato in G. U. 2 marzo 2022, serie generale n. 51, consultabile in www.gazzettaufficiale.it.

Da un punto di vista educativo, coinvolge le famiglie nell'opera di contrasto alla povertà culturale, incentivando le condotte genitoriali volte a sostenere i figli nelle scelte di modalità di impiego del tempo libero che abbiano anche un contenuto formativo oltre a quello di svago, in coerenza con le più recenti linee di politica legislativa maturate nel diritto di famiglia ²².

²² Si veda, al riguardo, la recentissima legge 7 aprile 2022 n. 32, recante conferimento di deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia, in particolare le lett. f) dell'art. 2, comma 2.