

DAL CONSIGLIO DI STATO- 07 GIUGNO 2018 ORE 06:00

Pagamenti con il POS: stop alle sanzioni

Stefano Loconte - Professore a contratto di Diritto Tributario e Diritto dei Trust, Università degli Studi LUM Jean Monnet di Casamassima

Il Consiglio di Stato ha bocciato lo schema di decreto sul regolamento che contiene le norme sulle sanzioni in materia di POS, per mancanza di copertura costituzionale. Con il parere del 1° giugno 2018, il Consiglio di Stato ha stoppato il regolamento predisposto dal Ministero dello Sviluppo economico, di concerto con il MEF, che definisce modalità, termini e importi delle sanzioni amministrative pecuniarie applicabili in caso di mancata accettazione dei pagamenti mediante carte di debito e carte di credito. Si dovranno, dunque, cercare soluzioni alternative. Quali potrebbero essere?

Negli ultimi anni la **tracciabilità dei flussi finanziari** si è posta al centro delle iniziative - attuate tanto a livello europeo (cfr. direttiva n. 2015/2366/CE, relativa ai servizi di pagamento del mercato interno) quanto a livello interno - finalizzate a diminuire l'**uso del contante** al fine di scongiurare, da un lato, fenomeni di diffusa elusione della normativa fiscale e antiriciclaggio e, dall'altro, l'incremento di reati comuni derivanti dalla gestione diretta della moneta.

In particolare, sul fronte interno, ai sensi dell'art. 15, comma 5, D.L. n. 179/2012, uno o più decreti ministeriali avrebbero dovuto disciplinare le modalità, i termini e l'importo delle **sanzioni amministrative pecuniarie** applicabili in materia di **POS**, senza specificare, però, i criteri e i limiti entro i quali circoscrivere gli interventi necessari, quali:

- importo minimo e massimo,
- autorità competente ad irrogare la sanzione,
- procedura applicabile.

In assenza di un'esplicita previsione legislativa dei parametri necessari per l'individuazione degli elementi essenziali per la determinazione della sanzione irrogabile, il Ministero dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, ha predisposto lo schema di Regolamento recante la definizione delle modalità, dei termini e degli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alla mancata accettazione dei pagamenti mediante carte di debito e carte di credito.

Il provvedimento - in relazione al quale è stato richiesto il **parere del Consiglio di Stato** - al fine di rendere **effettivo ed efficace l'obbligo**, gravante sui soggetti svolgenti attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi, di accettare (a decorrere dal 30 giugno 2014) i pagamenti effettuati tramite carte di debito e carte di credito, prevede l'**assimilazione** del rifiuto di accettazione di pagamenti elettronici alla condotta di natura contravvenzionale disciplinata dall'art. 693 c.p., in virtù del quale chiunque rifiuti di ricevere "monete aventi corso legale nello Stato" è punito con la sanzione amministrativa fino ad un importo massimo di 30 euro.

Per il Consiglio di Stato manca la copertura costituzionale

Con il parere del 1° giugno 2018, il Consiglio di Stato ha ravvisato l'incompatibilità dell'art. 15, comma 5, D.L. n. 179/2012, con il **principio della riserva di legge** di cui all'art. 23 Cost., a tenore del quale "nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in

base alla legge”.

Esito, del resto, quasi annunciato.

Lo stesso Ministero, difatti, aveva ammesso la mancanza di copertura costituzionale del provvedimento nella propria relazione di accompagnamento, dubitando che un atto secondario potesse introdurre nuove sanzioni in assenza di precisi criteri direttivi già esplicitati nella norma primaria.

Sul punto, il Consiglio di Stato ha ricordato che il carattere “relativo” della riserva di legge, pur lasciando all’Autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie, non può relegare la legge sullo sfondo e giustificare atti amministrativi che si limitino ad un mero richiamo formale ad una prescrizione normativa in bianco, genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione dei contenuti e modi dell’azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini.

Nonostante il “lodevole” tentativo di dar attuazione alla delega, secondo il supremo organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo, l’**individuazione per analogia** di una **sanzione** applicabile alla fattispecie - nel caso specifico quella prevista dall’art. 693 c.p. - configura un’**insuperabile violazione** del principio della riserva di legge, oltre che del divieto di applicazione dell’analogia.

L’obbligo di accettare il pagamento con carte di debito e carte di credito, infatti, non tutela la moneta legale, bensì la tracciabilità dei flussi finanziari connessi all’effettuazione di cessioni di beni e prestazioni di servizio quale misura di contrasto all’evasione e al riciclaggio; obiettivo che potrebbe essere garantito individuando la sanzione applicabile all’interno dell’ordinamento giuridico che disciplina le attività commerciali e professionali.

Il Ministero dovrà, dunque, impegnarsi a trovare una soluzione diversa, regalando, nelle more, un “sospiro di sollievo” ai soggetti che non accetteranno pagamenti tramite POS.