

Pagamenti e antiriciclaggio

24 novembre 2020

L'articolo 140 del [decreto legge 34 del 2020](#) **proroga al 1° gennaio 2021 la non applicazione delle sanzioni** previste per i casi di mancata memorizzazione, omissione della trasmissione, memorizzazione o trasmissione con dati incompleti o non veritieri, qualora la trasmissione telematica dei dati relativi ai corrispettivi giornalieri sia effettuata entro il mese successivo a quello dell'operazione. Pertanto, in considerazione delle difficoltà connesse alla situazione emergenziale provocata dal Covid-19 la norma ha spostato **dal 1° luglio 2020 al 1° gennaio 2021 la scadenza entro la quale i commercianti al dettaglio dovranno munirsi di un registrazione di cassa telematico** in grado di memorizzare e trasmettere *online* i dati dei corrispettivi giornalieri all'amministrazione finanziaria, e l'avvio, sempre al 1° gennaio 2021, della lotteria degli scontrini (articolo 141). La disposizione introduce altresì uno slittamento al 1° gennaio 2021 del termine di adeguamento dei registratori telematici per la trasmissione dei dati dei corrispettivi giornalieri al Sistema tessera sanitaria.

Con una [segnalazione](#) l'Autorità garante della concorrenza del mercato ha evidenziato che, nonostante il Codice dell'Amministrazione Digitale preveda un obbligo generalizzato di utilizzo esclusivo della piattaforma PagoPA, le relative Linee Guida precisano che si possano affiancare **anche altri metodi di pagamento**, tra cui la domiciliazione bancaria (*Sepa Direct Debit* o SDD). Allo stesso tempo il decreto legge n. 34/2020 prevede che gli enti territoriali possano premiare i cittadini che per i pagamenti s'avvalgano della domiciliazione bancaria, applicando una riduzione fino al 20% dell'aliquota. Un quadro del genere, secondo l'Autorità, ha generato incertezza nelle Amministrazioni Pubbliche, tanto che alcune, anche importanti dal punto di vista demografico, hanno ristretto al solo sistema PagoPA le modalità ammesse per i pagamenti (escludendo, ad esempio, la domiciliazione bancaria per il pagamento di tasse come la TARI).

Il [Decreto legislativo n. 125 del 2019 \(AG 95\)](#) ha recepito la **V direttiva antiriciclaggio (2018/843/UE)** che modifica la direttiva 2015/849/UE, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. Da molto tempo i legislatori nazionale e comunitario si concentrano sulle tematiche del riciclaggio di denaro, soprattutto al fine di contrastare la criminalità organizzata e il terrorismo internazionale. Vedi qui il [dossier](#).

L'[articolo 30-bis del decreto legge 34 del 2020](#) istituisce un **Fondo, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2021, volto a compensare parzialmente i costi sostenuti dagli esercenti per le commissioni** fino al 31 dicembre 2020 sui pagamenti con carte di credito o di debito.

Il decreto-legge semplificazioni (articolo 27, comma 3 del decreto-legge n. 76 del 2020) apporta alcune semplificazioni in materia di obblighi antiriciclaggio, in particolare ai fini dell'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica previsti dalla legge.

Il riciclaggio - Inquadramento generale

La tematica del **riciclaggio del danaro di illecita provenienza** (in inglese: *money laundering*; in francese: *blanchiment*) muove dall'assunto, consolidato nell'esperienza e negli studi criminologici, che l'attività criminosa in molti casi è motivata dal desiderio di arricchirsi. Il profitto del reato è dunque frequentemente bisognoso di essere reinserito nel circuito economico, senza lasciare la traccia del crimine.

Nell'ordinamento italiano il riciclaggio è - **in sé** - un **reato**. Vigono infatti almeno quattro fattispecie incriminatrici volte a rendere penalmente perseguibili le condotte *lato sensu* di riciclaggio o di mimetizzazione di proventi illeciti:

- l'art. 648 *bis* del [codice penale](#), che incrimina il **riciclaggio** di danaro, da parte di chi non ha concorso a

commettere il reato da cui il danaro proviene. Per riciclaggio s'intende qui essenzialmente la sostituzione o il trasferimento di danaro con altro danaro, in modo da cancellare le tracce della provenienza illecita;

- l'art. 648-ter del [codice penale](#), che incrimina il **reimpiego** del danaro di illecita provenienza. Con il reimpiego s'intende l'uso per investimenti del danaro illecito;
- l'art. 648-ter.1 del [codice penale](#), che incrimina l'**autoriciclaggio**, vale a dire la condotta di riciclo da parte di chi ha commesso il reato sottostante;
- l'art. 512-bis del [codice penale](#), che incrimina l'**intestazione fittizia** di beni e danaro.

Accanto alle condotte penalmente rilevanti (previste nei diversi ordinamenti), in continuità con le norme europee, la legge italiana reca **un'articolata normativa** che mette a fuoco il momento conoscitivo e preventivo delle pratiche illecite.

L'**obiettivo fondamentale** di tale legislazione è consentire la **sicura tracciabilità dei flussi finanziari**. I **mezzi** per conseguirlo sono plurimi:

- a. l'individuazione di **organi pubblici** preposti al settore;
- b. la costante **collaborazione**, interna e internazionale, tra tali organi;
- c. la previsione di **obblighi** (ed **eventuali sanzioni**) a carico di **operatori qualificati** (tra gli altri banche, finanziari, revisori legali, tra gli altri). Il principale obbligo, cui gli operatori sono tenuti a ottemperare, è la **segnalazione delle operazioni sospette**, vale a dire le transazioni a contenuto finanziario – formalmente lecite – ma connotate da caratteristiche di tempo, di modo e di quantità, che possano far ritenere che costituiscono modalità di riciclo o di reimpiego;

Il principale testo normativo di **diritto interno** è il [decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231](#).

La normativa per il contrasto del riciclaggio e norme antifrode

Il diritto primario dell'Unione europea (articolo **67** TFUE) identifica, tra le finalità dell'Unione, la realizzazione di uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza e, per conseguire tali obiettivi, prevede, tra l'altro, l'adozione di misure concernenti i **movimenti di capitali** e i **pagamenti**, volte alla prevenzione e alla lotta contro il terrorismo e le attività connesse (articolo **75** TFUE).

Conseguentemente, in materia di **contrasto del riciclaggio** di danaro di illecita provenienza, sono state emanate - in successione - numerose **direttive**: in particolare, più di recente, la 2015/849/UE (IV direttiva antiriciclaggio) recepita con il decreto legislativo n. 90 del 2017 (a sua volta modificativo del decreto legislativo n. 231 del 2007) e, da ultimo, **la 2018/843/UE, V direttiva antiriciclaggio**, recepita con il [Decreto legislativo n. 125 del 2019 \(AG 95\)](#). Vedi qui il [dossier](#).

La **V direttiva** intende ostacolare le attività criminali senza limitare il normale funzionamento dei sistemi di pagamento. Essa è parte di un [piano d'azione](#) lanciato dopo l'ondata di attentati terroristici che ha investito l'Europa nel 2016 intende consentire un maggiore accesso alle informazioni sui cd. titolari effettivi, in modo da migliorare la trasparenza sulla titolarità delle società e dei *trust*; prestare specifica attenzione ai rischi connessi alle carte prepagate e alle valute virtuali; promuovere la cooperazione tra le unità di informazione finanziaria e il potenziamento dei controlli sulle operazioni che coinvolgono Paesi terzi ad alto rischio.

Come anticipato, col [decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90](#) è stata recepita nel nostro ordinamento la direttiva (UE) 2015/849 (IV direttiva antiriciclaggio), sostanzialmente riscrivendo il *corpus* normativo antiriciclaggio nazionale (D.Lgs. n. 231 del 2007, a sua volta attuativo della normativa europea succedutasi nel tempo). Il decreto legislativo n. 90 ha introdotto diverse innovazioni, che riguardano i **soggetti destinatari degli obblighi**, l'attività di **registrazione**, le comunicazioni alle competenti Autorità, la nozione di titolare effettivo, le misure di adeguata verifica della clientela, i controlli, gli obblighi di conservazione e le sanzioni. Più in dettaglio, con le novità introdotte dal decreto legislativo n. 90 i controlli e le procedure antiriciclaggio sono stati **graduati in funzione del rischio**; al Comitato di Sicurezza Finanziaria è attribuito il compito di elaborare l'analisi nazionale del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e delle strategie per contrastarlo. I soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio devono adottare le conseguenti misure proporzionate al rischio, dotandosi delle procedure sistematiche di valutazione, gestione e controllo dei rischi tipici dell'attività espletata. Sono stati inoltre attribuiti nuovi compiti alle autorità di vigilanza e le nuove norme hanno inteso infine accrescere la trasparenza di persone giuridiche e *trust*, in modo da fornire alle autorità strumenti efficaci per la lotta contro il riciclaggio e da permettere la conoscibilità dei dati ai

portatori di interessi qualificati (anche diffusi), contemperando gli interessi in campo.

Sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 3 aprile 2020 le [Disposizioni per la conservazione e la messa a disposizione dei documenti, dei dati e delle informazioni per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo](#) della Banca d'Italia. Il provvedimento stabilisce che i destinatari delle disposizioni devono conservare i dati e le informazioni utili a prevenire, individuare o accertare eventuali attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e a consentire lo svolgimento delle attività di analisi effettuate dalle autorità competenti. In particolare i destinatari assolvono agli obblighi di conservazione mediante sistemi di conservazione informatizzati che assicurano:

- l'accessibilità completa e tempestiva ai documenti, ai dati e alle informazioni da parte della Banca d'Italia, della UIF o di altra autorità competente;
- l'acquisizione tempestiva, da parte dei destinatari, dei documenti, dei dati e delle informazioni, con indicazione della relativa data;
- l'integrità dei documenti, dei dati e delle informazioni e la non alterabilità dei medesimi successivamente alla loro acquisizione;
- l'adozione di idonee misure finalizzate a prevenire qualsiasi perdita dei documenti, dei dati e delle informazioni;
- la trasparenza, la completezza e la chiarezza dei documenti, dei dati e delle informazioni nonché il mantenimento della storicità dei medesimi.

I soggetti destinatari dovranno adeguarsi alle nuove disposizioni entro il 31 dicembre 2020.

Il 9 febbraio 2018, la Banca d'Italia ha fornito [indicazioni](#) sugli obblighi antiriciclaggio da adempiere nel periodo transitorio (fino al 31 marzo 2018) e in quello successivo, fino all'entrata in vigore della nuova normativa di attuazione della Banca d'Italia. Il Dipartimento del Tesoro del MEF ha reso disponibili una serie di [risposte](#) utili che è possibile consultare per comprendere meglio le novità in tema di antiriciclaggio.

Il [Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 92](#) ha introdotto una disciplina *ad hoc* che consente di monitorare il settore dei **compro oro** e di censirne stabilmente il numero e la tipologia.

Il **decreto-legge semplificazioni (articolo 27, comma 3 del decreto-legge n. 76 del 2020)** apporta alcune semplificazioni in materia di obblighi antiriciclaggio, in particolare ai fini dell'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica previsti dalla legge. Viene eliminata la necessità di riscontrare in ogni caso il documento di identità del cliente, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica previsti dalla legge, ove l'identificazione avvenga a distanza, previo rispetto delle condizioni di sicurezza e attendibilità imposte dagli *standard* nazionali ed europei. Inoltre, per l'instaurazione rapporti continuativi relativi a carte di pagamento e dispositivi analoghi è prevista una speciale modalità di identificazione e verifica a distanza dell'identità del cliente, che consiste nell'esecuzione di un bonifico, disposto dallo stesso cliente da identificare, verso un conto di pagamento intestato al soggetto tenuto all'obbligo di identificazione.

Rapporto annuale UIF

Il primo luglio 2020 è stato presentato il [Rapporto Annuale sul 2019 dell'Unità di Informazione Finanziaria](#) della Banca d'Italia. L'UIF è l'organismo italiano preposto al settore.

L'UIF illustra che nel 2019 il sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo ha registrato un rafforzamento. Sono pervenute alla UIF 105.789 segnalazioni di operazioni sospette, 7.759 in più; rispetto all'anno precedente; si è; ampliata e diversificata la platea dei segnalanti (503 nuovi soggetti appartenenti a settori diversi). L'incremento del flusso è; stato dovuto soprattutto al contributo degli intermediari finanziari non bancari e del comparto dei giochi ed è; da ascrivere totalmente a sospetti di riciclaggio, mentre le segnalazioni connesse al finanziamento del terrorismo sono diminuite di circa il 28%, per effetto di una minor percezione della minaccia di matrice islamica.

Alle segnalazioni di operazioni sospette si è; aggiunto, da settembre 2019, il flusso delle comunicazioni oggettive sulle transazioni in contanti, anche frazionate, di importo pari o superiore a 10.000 euro mensili: in media emergono per ciascun mese 4,2 milioni di operazioni, 22,5 miliardi di euro complessivi di versamenti e prelevamenti e oltre un milione di soggetti coinvolti.

Nel 2019 sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi 106.318 segnalazioni di operazioni sospette, con un aumento dell'8,4% rispetto al 2018.

Specifica attenzione è stata dedicata alla costituzione e all'uso di una apposita piattaforma, realizzata con il Dipartimento Informatica, che consente con metodi *big data* di identificare, in un'ottica antiriciclaggio,

picchi, anomalie e correlazioni di interesse a livello territoriale o settoriale sulla base delle segnalazioni antiriciclaggio aggregate. Sono stati analizzati flussi con paesi dell'Est e del Nord Europa, interessati da casi di riciclaggio internazionale, e con nazioni toccate dal terrorismo. Le successive indagini avviate sulle posizioni maggiormente anomale hanno confermato l'efficacia della metodologia adottata. Riscontri positivi hanno avuto anche gli approfondimenti svolti in merito ad anomalie emerse nelle dichiarazioni sulle transazioni in oro.

Limiti all'uso del contante

Il [decreto fiscale 2019](#) prevede la progressiva **riduzione della soglia per l'uso del contante** che, dall'importo di 3000 euro, è destinata a raggiungere 1.000 euro dal 1° gennaio 2022.

La soglia è passata da 3.000 a **2.000 euro a decorrere dal 1° luglio 2020 e fino al 31 dicembre 2021** ed è destinata ad abbassarsi ulteriormente a **1.000 euro dal 1° gennaio 2022**.

L'articolo 49 del decreto legislativo n. 231 del 2007 (in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo) prevede il divieto di trasferire denaro contante o titoli al portatore per somme maggiori o uguali a 3.000 euro. Tale soglia è stata così modificata dalla legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015, articolo 1, comma 898). In precedenza il D.L. n. 201 del 2011 aveva ridotto il limite a 1.000 euro. La soglia di 3.000 euro è prevista anche per le attività svolte dai cambiavalute con i clienti (il precedente limite, previsto dal decreto legislativo n. 169 del 2012, era di 2.500 euro).

Sono previsti dei casi che derogano al generale divieto di utilizzo del contante per un importo pari o superiore a 3.000 euro:

- gli operatori del settore del commercio al minuto e agenzie di viaggio e turismo possono vendere beni e servizi a cittadini stranieri non residenti in Italia, entro il limite di 10.000 euro in contanti, utilizzando un'apposita [procedura](#) (il limite, previsto dall'articolo 3, del D.L. 16/2012, è stato abbassato da 15.000 a 10.000 euro dal D.Lgs. n. 90 del 2017);
- per il servizio di *money transfer* (rimessa di denaro) la soglia è invece fissata a 1.000 euro (art. 49, comma 2, del decreto legislativo n. 231 del 2007).

L'analisi sull'utilizzo del contante nel nostro Paese rileva che l'86 per cento delle transazioni viene effettuato in contanti (68 per cento del valore complessivo. Fonte: Banca d'Italia).

L'articolo 7- *quater* del D.L. n. 193 del 2016, modificando il testo unico sull'accertamento delle imposte (DPR n. 600 del 1973, articolo 32), ha previsto, con riferimento ai titolari di reddito di impresa (i quali percepiscono "ricavi": articoli 57 e 85 del TUIR), un parametro quantitativo oltre il quale scatta la presunzione di evasione per i prelievi o i versamenti di importo superiore a 1.000 euro giornalieri e a 5.000 euro mensili. Da tale presunzione sono esclusi i compensi dei professionisti. La stessa norma, infatti, in attuazione della giurisprudenza costituzionale, ha eliminato la presunzione legale di evasione relativa ai compensi dei professionisti in riferimento ai rapporti bancari.

L'articolo 9- *bis* del decreto-legge n. 119 del 2018 ha modificato le sanzioni applicabili nel caso di violazione degli obblighi previsti dalla normativa antiriciclaggio in materia di assegni, ove dette violazioni siano di minore gravità e riguardino importi inferiori a 30.000 euro.

La normativa UE sui pagamenti (PSD) e il suo recepimento

La prima direttiva sui servizi di pagamento, direttiva 2007/64/CE (Payment Services Directive – PSD), ha definito un quadro giuridico comune per gli Stati membri dell'Unione, volto a rendere uniformi i servizi di pagamento e ad ampliare la gamma dei prestatori. La direttiva ha introdotto una nuova figura di intermediario finanziario specializzato nell'offerta di servizi di pagamento (l'istituto di pagamento), assoggettandolo a un regime prudenziale ad hoc e consentendogli l'offerta combinata di attività anche non finanziarie. La Direttiva PSD si colloca nel quadro della creazione della SEPA – Single Euro Payments Area, ovvero l'Area Unica dei Pagamenti in Euro, promossa dall'Unione Europea per sviluppare servizi di pagamento comuni a tutta l'Unione. Essa comprende i paesi dell'Unione e i tre paesi dello Spazio Economico Europeo (Islanda, Norvegia e Liechtenstein), oltre a Svizzera e Principato di Monaco.

In Italia, la direttiva è stata recepita con il decreto legislativo **n. 11 del 2010**, che ha introdotto nell'ordinamento italiano la figura degli **istituti di pagamento**, intermediari che insieme a banche e istituti di moneta elettronica effettuano servizi di pagamento (nuovi Titoli V-*bis* e Titolo V-*ter* del Testo Unico Bancario, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993).

Successivamente, la **direttiva 2015/2366/(UE)** (cd. PSD2), ha revisionato la normativa per promuovere lo

sviluppo di un mercato interno dei pagamenti al dettaglio efficiente, sicuro e competitivo, rafforzando la tutela degli utenti dei servizi di pagamento, sostenendo l'innovazione e aumentando il livello di sicurezza dei servizi di pagamento elettronici. La revisione della direttiva PSD è stata necessaria anzitutto per tenere conto di nuovi tipi di servizi di pagamento, privi di regolamentazione ancorché meno costosi.

Il decreto legislativo **15 dicembre 2017, n. 218** ha recepito la PSD2 ed ha adeguato la normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) n. 751/2015 (cosiddetto IFR - Interchange Fees Regulation), relativo alle [commissioni interbancarie](#) sulle operazioni di pagamento basate su carta. Il provvedimento reca, inoltre, una complessiva razionalizzazione della disciplina di settore.

Solo prestatori autorizzati possono offrire servizi di pagamento. Sono tuttavia previste alcune ipotesi di operatività in regime di esclusione fra cui: 1) soggetti che prestano servizi di pagamento basati su strumenti (cd. strumenti a spendibilità limitata) che possono essere utilizzati: i) per acquistare beni o servizi solo nei locali dell'emittente lo strumento o all'interno di una rete limitata di esercenti vincolati da un accordo commerciale con l'emittente o ii) unicamente per l'acquisto di una gamma molto limitata di beni o servizi; 2) fornitori di reti o servizi di comunicazione elettronica che consentono a un utente della rete o del servizio di effettuare operazioni di pagamento addebitandole alla relativa fattura (o pre-alimentando il relativo conto), a condizione che il valore di ciascuna operazione non superi 50 euro e il valore complessivo delle operazioni stesse non superi, per singola utenza, 300 euro mensili. Ulteriore condizione per l'esclusione è che l'operazione di pagamento sia posta in essere: per l'acquisto di contenuti digitali e servizi a tecnologia vocale; nel quadro di un'attività di beneficenza, per effettuare erogazioni liberali destinate a organizzazioni senza scopo di lucro; per l'acquisto di biglietti relativi esclusivamente alla prestazione di servizi. In ogni caso è richiesta l'**iscrizione nell'albo degli istituti di pagamento**.

Le commissioni sui pagamenti con carte

L'[articolo 30-bis del decreto legge 34 del 2020](#) istituisce un **Fondo, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2021, volto a compensare parzialmente i costi sostenuti dagli esercenti per le commissioni** fino al 31 dicembre 2020 sui pagamenti con carte di credito o di debito.

Il [Decreto legislativo n. 36 dell'8 aprile 2020 \(atto del governo n. 142\)](#) contiene **disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 218 del 2017**, con cui è stata **recepita la direttiva (UE) 2015/2366** relativa ai **servizi di pagamento nel mercato interno** (cosiddetta *payment services directive 2 - PSD2*), che modifica le direttive 2002/65/UE, 2009/110/UE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la [direttiva 2007/64/UE](#), nonché adeguamento delle disposizioni interne al regolamento (UE) n. 751/2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta.

Nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 23 aprile 2018 è stata pubblicata una rettifica della PSD2, recepita nel nostro ordinamento giuridico con il [decreto legislativo n. 218 del 2017](#). A seguito della rettifica, il Governo ha ravvisato la necessità di procedere ad alcune integrazioni e correzioni del citato decreto, emanato in attuazione della delega contenuta negli articoli 11 e 12 della [legge n. 170 del 2016](#) (legge di delegazione europea 2015).

Il [Regolamento \(UE\) 2015/751](#) (cosiddetto IFR - *Interchange Fees Regulation*), relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta, prevede, da un lato, un **tetto alle commissioni interbancarie** dello 0,2 per cento sulle operazioni effettuate con carte di debito (bancomat) e dello 0,3 per cento sulle operazioni con carte di credito, dall'altro una serie di disposizioni in materia di regole commerciali che si applicano a tutte le categorie di operazioni tramite carta e di operazioni di pagamento basate su carta.

Il **D.Lgs. 15 dicembre 2017, n. 218**, nel recepire la PSD2 (direttiva (UE) 2015/2366), ha anche adeguato la normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) n. 751/2015. Il nuovo **articolo 34-bis del D.Lgs. n. 11 del 2010** fissa i limiti alle commissioni interbancarie da applicarsi alle operazioni di pagamento nazionali con **carte di debito**, recando una disciplina transitoria opzionale applicabile fino al 9 dicembre 2020 nonché la disciplina a regime successiva a tale data. Le suddette disposizioni si applicano anche alle operazioni nazionali effettuate con carte prepagate. Fino al 9 dicembre 2020, si può applicare una commissione interbancaria media ponderata che non superi lo 0,2% del valore medio annuo dell'ammontare di tutte le operazioni domestiche effettuate con le carte all'interno dello stesso schema di pagamento. Per il periodo successivo al 9 dicembre 2020, il limite della commissione, per ciascuna operazione, è dello 0,2% del valore, oppure 0,05 euro.

Per le operazioni nazionali tramite **carta di credito** ad uso dei consumatori di importo inferiore a 5 euro, le

commissioni devono essere comunque inferiori a quelle di valore pari o superiore. Per quanto attiene le transazioni di pagamento anche non nazionali effettuate con carte di credito, il limite imposto è sempre e comunque quello definito dall'IFR, ossia 0,3% dell'importo.

Per il mancato rispetto di norme sulle commissioni è stabilita una **sanzione amministrativa pecuniaria** nei confronti del prestatore dei servizi di pagamento da 30.000 a 5 milioni di euro. Se l'importo del fatturato è disponibile e determinabile, l'importo è elevato fino al 10% del fatturato, se tale importo è superiore a 5 milioni.

Alla Banca d'Italia sono attribuiti poteri di indagine e di controllo, in qualità di autorità competente incaricata di assicurare il rispetto delle disposizioni dell'IFR. L'AGCM è designata quale autorità competente per l'inibizione della continuazione e la rimozione degli effetti delle pratiche commerciali scorrette, nonché degli illeciti perpetrati in violazione del Codice del Consumo, derivanti dalla inosservanza degli obblighi posti dall'IFR a carico dei beneficiari delle operazioni con carte di pagamento. L'AGCOM è competente a verificare l'effettiva osservanza del divieto di imporre spese aggiuntive, in relazione all'utilizzo di mezzi di pagamento, e ad applicare le relative sanzioni, avvalendosi a tal fine degli strumenti, anche sanzionatori, previsti dal codice del consumo.

L'articolo 6, comma 1, del D.Lgs. n. 218 del 2017 ha **abrogato** il [decreto 14 febbraio 2014, n. 51](#) del MEF, il quale, al fine di disincentivare l'uso del contante, ha dettato alcune **regole per contenere i costi delle commissioni per i pagamenti elettronici** e ha individuato gli obblighi a carico dei soggetti che gestiscono i pagamenti elettronici.

Obblighi di pagamenti tracciabili

La **tracciabilità dei pagamenti** è considerata dal legislatore uno strumento chiave nella **lotta ai fenomeni criminali e all'evasione fiscale**.

Nel **2020** scontrini e ricevute verranno sostituiti da un **documento commerciale**, che potrà essere emesso esclusivamente utilizzando un registratore telematico (RT) o una procedura web messa a disposizione gratuitamente dall'Agenzia delle entrate. Chi effettua operazioni di "commercio al minuto e attività assimilate", per le quali non è obbligatoria l'emissione della fattura (se non richiesta dal cliente), deve certificare i corrispettivi tramite **memorizzazione e trasmissione telematica** degli stessi all'Agenzia delle entrate.

Questo obbligo è scattato al **1° luglio 2019** per gli operatori economici che nel 2018 hanno realizzato un volume d'affari superiore a 400.000 euro e al **1° gennaio 2020** per gli altri. Per chi non è riuscito a dotarsi in tempo di un registratore telematico, la legge ha previsto una **moratoria delle sanzioni per un periodo di sei mesi dalla decorrenza dell'obbligo**. Pertanto, gli operatori con volume d'affari superiore a 400.000 euro hanno dovuto necessariamente dotarsi di RT (o usare la procedura web dell'Agenzia delle entrate) entro il 1° gennaio 2020. Per tutti gli altri operatori, la chiusura della moratoria - inizialmente prevista al 1° luglio 2020 - è stata differita dal decreto Rilancio (articolo 140 del decreto legge n. 34/2020) al **1° gennaio 2021**, in considerazione delle oggettive difficoltà legate all'emergenza da Coronavirus.

Sia [la legge di bilancio 2020](#), sia il [decreto fiscale 2019](#) contengono disposizioni in tal senso; in particolare, la legge di bilancio 2020 condiziona l'utilizzo delle **detrazioni IRPEF** al 19 per cento al pagamento delle relative spese mediante versamento bancario o postale ovvero altri sistemi di **pagamento tracciabili** (commi 679-680), fatta eccezione per specifiche tipologie di spese (quali le spese mediche).

Il decreto fiscale istituisce un **credito d'imposta** per gli **esercizi commerciali** nella misura del 30 per cento delle commissioni addebitate per transazioni effettuate con carte di pagamento e mediante altri **strumenti di pagamento elettronici tracciabili**; vieta alle società emittenti carte di credito e agli operatori bancari, finanziari e postali di trasferire somme di denaro ad operatori di gioco illegali che operano sul territorio nazionale.

Tra i provvedimenti che hanno previsto **l'obbligo di pagamento con mezzi tracciabili** si segnalano i seguenti:

- i pagamenti relativi alle prestazioni libero professionali rese dai medici sia negli studi autorizzati in rete, sia intramoenia, devono essere effettuati unicamente mediante mezzi di pagamento che assicurino la tracciabilità della corresponsione di qualsiasi importo (D.L. n. 158/2012);
- per quanto riguarda i settori del commercio e dei servizi, dal 1° luglio 2014 le imprese ed i professionisti che effettuano vendita di prodotti e prestazione di servizi sono tenuti ad accettare pagamenti effettuati con carte di debito (c.d. "obbligo di POS": articolo 15, comma 4, del D.L. 179 del 2012);
- le pubbliche amministrazioni sono tenute ad effettuare le operazioni di pagamento - ivi compresi l'erogazione di

stipendi, pensioni e compensi - di importo superiore a 1.000 euro mediante strumenti di pagamento elettronici (accredito sui conti correnti o di pagamento dei creditori, carte di pagamento, ovvero altri strumenti di pagamento elettronici prescelti dal beneficiario: articolo 12, comma 2, del D.L. 201 del 2011). La legge di stabilità 2016, nell'elevare a 3.000 euro il limite a partire dal quale è vietato il trasferimento di denaro contante, ha tenuto fermo per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di procedere al pagamento degli emolumenti, a qualsiasi titolo erogati, superiori a 1.000 euro esclusivamente mediante l'utilizzo di strumenti telematici (legge n. 208 del 2015, articolo 1, comma 904);

- per rendere tracciabili le operazioni relative all'acquisto di servizi di pubblicità *on-line* e di servizi a essa ausiliari, il pagamento di tali operazioni deve essere effettuato esclusivamente mediante bonifico bancario o postale dal quale devono risultare anche i dati identificativi del beneficiario, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni e a veicolare la partita IVA del beneficiario (legge n. 147 del 2013, articolo 1, comma 178);
- i pagamenti effettuati a favore di società, enti ed associazioni sportive dilettantistiche, nonché i versamenti da questi operati, se di importo superiore a 1.000 euro devono essere effettuati con mezzi tracciabili (legge n. 190 del 2014, comma 713). Si veda, inoltre, la [risoluzione n. 102/E del 2014](#) dell'Agenzia delle entrate, la quale considera applicabile tale disposizione anche alle associazioni senza fini di lucro e alle associazioni pro- loco;
- l'obbligo di accettare pagamenti elettronici è esteso dal 1° luglio 2016 anche con riferimento ai dispositivi di controllo di durata della sosta (legge n. 208 del 2015, articolo 1, comma 901);
- il pagamento dei corrispettivi dovuti per prestazioni relative a contratti di appalto di opere o servizi resi ai condomini deve essere eseguito con modalità tracciabili o mediante conti correnti bancari o postali, ovvero mediante altre modalità che consentano il controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria, da definire con decreto ministeriale. L'inosservanza di tale obbligo è punita con la sanzione amministrativa da 250 a 2.000 euro (comma 2-ter dell'articolo 25-ter del D.P.R. n. 600 del 1973, introdotto dalla legge n. 232 del 2016, articolo 1, comma 36).

Si segnala peraltro che la legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015, articolo 1, commi 902 e 903) ha **abrogato le norme che prescrivevano l'utilizzo di pagamenti tracciabili** per i pagamenti riguardanti:

- canoni di locazione di unità abitative, esclusi quelli di alloggi di edilizia residenziale pubblica, quale ne sia l'importo, anche ai fini della asseverazione dei patti contrattuali per l'ottenimento delle agevolazioni e detrazioni fiscali da parte del locatore e del conduttore (legge n. 147 del 2013, comma 50). Al riguardo si ricorda ai fini sanzionatori la [nota 5 febbraio 2014](#) del Dipartimento del Tesoro del MEF: la traccia della transazione in contante può essere fornita mediante una prova documentale, comunque formata, purché chiara, inequivoca e idonea ad attestare il pagamento del canone di locazione, anche per poter fruire dei previsti benefici fiscali.
- corrispettivi per le prestazioni rese in adempimento di un contratto di trasporto di merci su strada da parte dei soggetti della filiera dei trasporti (art. 32- bis del D.L. n. 133 del 2014).

Fatturazione elettronica e trasmissione telematica delle operazioni IVA

La fatturazione elettronica è un sistema digitale di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture che permette di abbandonare il supporto cartaceo e tutti i relativi costi di stampa, spedizione e conservazione.

L' [articolo 1, comma 209, legge n. 244 del 2007](#), ha introdotto l'obbligo di invio elettronico delle fatture alla PA, mentre il successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 55 del 3 aprile 2013 ha dato attuazione all'**obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori**. In un'ottica di trasparenza, monitoraggio e rendicontazione della spesa pubblica: Ministeri, Agenzie fiscali ed enti nazionali di previdenza, a partire dal **6 giugno 2014**, non possono più accettare fatture emesse o trasmesse in forma cartacea. La stessa disposizione si applica, dal **31 marzo 2015**, a tutte le altre pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali; le PA non possono pertanto procedere al pagamento, neppure parziale, fino all'invio del documento in forma elettronica.

Il [decreto 24 agosto 2020, n. 132](#) reca l'**individuazione delle cause che possono consentire il rifiuto delle fatture elettroniche da parte delle amministrazioni pubbliche**. In sintesi la disposizione stabilisce che le Pubbliche Amministrazioni, all'atto della ricezione della fattura tramite Sistema di Interscambio, possono rifiutarla esclusivamente nei seguenti casi:

- fattura elettronica riferita ad una operazione che **non è stata posta in essere in favore del soggetto destinatario** della trasmissione;

- **omessa o errata** indicazione del **Codice identificativo di Gara (CIG)** o del **Codice unico di Progetto (CUP)** da riportare in fattura;
- **omessa o errata** indicazione del **codice di repertorio**;
- **omessa o errata** indicazione del **codice di Autorizzazione all'immissione in commercio (AIC)** e del corrispondente quantitativo da riportare in fattura;
- **omessa o errata** indicazione del **numero e data della determinazione dirigenziale d'impegno di spesa** per le fatture emesse nei confronti delle Regioni e degli enti locali;

Le pubbliche amministrazioni non possono comunque rifiutare la fattura nei casi in cui gli elementi informativi possono essere corretti mediante le procedure di variazione.

Successivamente, la legge di [delega fiscale](#) (articolo 9, legge n. 23 del 2014) ha previsto di incentivare l'utilizzo della **fatturazione elettronica**: in attuazione di tali norme è stato emanato il [Decreto Legislativo n. 127 del 2015](#), che consente ai contribuenti di usare gratuitamente il servizio per la generazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche messo a disposizione dall'Agenzia delle entrate dal 1° luglio 2016. Dal 1° **gennaio 2017**, il Ministero dell'economia e delle finanze ha messo a disposizione dei soggetti passivi IVA il **Sistema di Interscambio** per la trasmissione e ricezione delle fatture elettroniche. Dalla stessa data, chi effettua cessioni di beni e prestazioni di servizi (imprese, artigiani e professionisti) può trasmettere telematicamente all'Agenzia delle entrate i dati dei corrispettivi giornalieri delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi, in sostituzione degli obblighi di registrazione.

La [legge di bilancio 2018](#), in luogo del previgente regime opzionale, ha previsto sia nel caso in cui la cessione del bene o la prestazione di servizio è effettuata tra due operatori Iva (operazioni B2B, cioè *Business to Business*), sia nel caso in cui la cessione/prestazione è effettuata da un operatore Iva verso un consumatore finale (operazioni B2C, cioè *Business to Consumer*) **l'obbligo di emettere soltanto fatture elettroniche** attraverso il Sistema di Interscambio a partire **dal 1° gennaio 2019**. Sono **esonerati** dal predetto obbligo coloro che rientrano nel regime forfetario agevolato o che continuano ad applicare il regime fiscale di vantaggio. In caso di violazione dell'obbligo di fatturazione elettronica la fattura si considera non emessa e sono previste sanzioni pecuniarie. Le regole per predisporre, trasmettere, ricevere e conservare le fatture elettroniche sono definite nel [provvedimento n. 89757 del 30 aprile 2018](#) pubblicato sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate. L'Agenzia delle entrate ha pubblicato per i contribuenti, all'interno della [sezione tematica](#) dedicata del sito internet, una [nuova guida - pdf](#), in cui spiega come predisporre, inviare e conservare le proprie fatture.

Il [Decreto legislativo n. 148 del 13 dicembre 2018 \(atto del Governo n. 49\)](#) ha recepito la direttiva 2014/55/UE relativa alla **fatturazione elettronica negli appalti pubblici** e in, particolare, le regole tecniche dello standard europeo (previste dalla decisione di esecuzione (UE) 2017/1870 della Commissione) integrandole con la disciplina nazionale.

Il [decreto legge n.119 del 2018](#) contiene numerose norme volte a disciplinare l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica, tra le quali si segnalano **l'esonero** dalla fattura elettronica per le **associazioni sportive dilettantistiche** che applicano il regime forfetario opzionale e che nel periodo d'imposta precedente hanno conseguito dall'esercizio di attività commerciali proventi per un **importo non superiore a euro 65.000**.

Su un piano più generale, (articolo 11), a decorrere **dal 1° luglio 2019** si consente l'emissione delle fatture **entro 12 giorni** dall'effettuazione delle operazioni (secondo le modifiche introdotte dal decreto legge n. 34 del 2019). Chi si avvale della possibilità di emettere la fattura in una data diversa dalla data di effettuazione dell'operazione deve darne evidenza nel documento stesso. Sono modificati anche (articolo 12) **i termini di annotazione** delle fatture emesse: tutte le fatture emesse devono essere annotate in apposito registro entro il giorno 15 del mese successivo a quello di effettuazione delle operazioni.

Si abroga (articolo 13) l'obbligo di **numerazione progressiva delle fatture nella registrazione degli acquisti**, che disciplina la registrazione degli acquisti. Tale adempimento risulta automaticamente assolto per le fatture elettroniche inviate tramite Sistema di interscambio.

inoltre, a partire dalle operazioni IVA relative al **2020**, nell'ambito di un programma di **assistenza online**, l'Agenzia delle entrate mette a disposizione, in un'apposita area riservata, le bozze relative al registro delle fatture emesse, al registro delle fatture e delle bollette doganali relative ai beni e ai servizi acquistati o importati, alla liquidazione periodica dell'IVA e alla dichiarazione annuale dell'IVA. L'articolo 15-*bis* dispone che con decreto del MEF (non emanato) siano definite le cause che consentono alle amministrazioni pubbliche destinatarie di rifiutare le fatture elettroniche, nonché le modalità tecniche con le quali comunicare

tale rifiuto.

L'articolo 17 rende **obbligatoria dal 1° gennaio 2020** la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei dati relativi ai corrispettivi giornalieri per i soggetti che esercitano il **commercio al minuto e le attività assimilate**. Sulle problematiche che potrebbero derivare dall'introduzione dell'obbligo disposto dall'articolo 17, Il Governo rispondendo all'Interrogazione a [risposta immediata in Commissione finanze 5-02952](#) ha segnalato che nel primo semestre di vigenza dell'obbligo decorrente dal 1° luglio 2019, per i soggetti con volume di affari superiore a euro 400.000 e, dal 1° gennaio 2020, per gli altri soggetti, le sanzioni previste non si applicano in caso di trasmissione telematica dei dati relativi ai corrispettivi giornalieri entro il mese successivo a quello di effettuazione dell'operazione, fermi restando i termini di liquidazione dell'imposta sul valore aggiunto.

La legge di bilancio 2019, [legge 30 dicembre 2018, n. 145](#), ha disposto:

- l'esonero anche **per i concessionari** dall'obbligo di fatturazione elettronica per i contratti di sponsorizzazione e pubblicità in capo alle associazioni sportive dilettantistiche;
- la possibilità di consultazione delle fatture elettroniche solo ed esclusivamente **su richiesta** degli interessati e non una generalizzata messa a disposizione per tutti i contribuenti; tale ultimo intervento recepisce le indicazioni espresse dal Garante per la protezione dei dati personali nel [Provvedimento in tema di fatturazione elettronica - 20 dicembre 2018](#), in cui si rileva, tra l'altro, che la finalità perseguita attraverso una generalizzata messa a disposizione di tutti i contribuenti del servizio, anche **in assenza di una loro specifica richiesta**, non può giustificare, per impostazione predefinita, una complessiva e integrale archiviazione da parte dell'Agenzia delle entrate di miliardi di fatture che comportano il trattamento sistematico, e su larga scala, dei dati personali.

Con il [decreto-legge n. 34 del 2019 \(cd. decreto crescita\)](#):

- si estende l'obbligo di **fatturazione elettronica** anche ai **rapporti commerciali tra operatori italiani e sammarinesi**;
- si inseriscono tra le attività qualificate come "commercio al minuto" a fini IVA anche le prestazioni di gestione del servizio delle **lampade votive** nei cimiteri, esonerando tali attività dall'obbligo di emettere fattura, salvo richiesta in tal senso proveniente dal cliente;
- si consente all'Agenzia delle entrate, già in fase di ricezione delle fatture elettroniche, di verificare con procedure automatizzate la corretta annotazione dell'assolvimento dell'imposta di bollo, avendo riguardo alla natura e all'importo delle operazioni indicate nelle fatture stesse.

Il [decreto legge 124 del 2019](#) ha specificato che per gli organismi di informazione per la sicurezza (DIS, AISE e AISI) resta ferma l'applicazione della **disciplina speciale** prevista dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto), anche in materia di **fatturazione elettronica**. L'articolo 15 del citato decreto **estende al periodo d'imposta 2020 l'esonero dall'obbligo di fatturazione elettronica** per le **prestazioni sanitarie** effettuate nei confronti delle **persone fisiche** e stabilisce inoltre che, a decorrere **dal 1° luglio 2020**, i soggetti tenuti all'**invio dei dati al Sistema TS** adempiono all'obbligo di memorizzazione e trasmissione dei corrispettivi **esclusivamente** mediante memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei dati relativi a tutti i corrispettivi giornalieri al Sistema TS.

Dalle prime verifiche sugli effetti dell'introduzione della fatturazione elettronica, illustrate dall'Agenzia delle entrate nel corso dell'**audizione alla VI Commissione finanze della Camera dei deputati il 24 giugno 2020**, risulta che sono ascrivibili alla fatturazione elettronica effetti positivi che si attestano nell'ordine di circa 3,5 miliardi di euro. In particolare, il maggior gettito relativo all'IVA riconducibile ai versamenti spontanei dei contribuenti (non riconducibile al ciclo economico) è stato stimato in circa 2 miliardi.

Secondo [i dati riportati dall'Agenzia delle entrate](#) e presentati in occasione del Forum italiano sulla fatturazione elettronica del **20 gennaio 2020**, dal 1° gennaio 2019 sono state emesse **2.054.000.000** di fatture elettroniche delle quali:

- il **55%** per operazioni tra soggetti passivi (cosiddette **B2B** – *business o business*);
- il **44%** verso consumatori finali (**B2C** – *business to consumer*);
- il restante **1%** verso la pubblica amministrazione (**B2G** – *business to government*).

Il 45% delle fatture elettroniche ha interessato i settori della "Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata", "Servizi di informazione e comunicazione" e "Attività manifatturiere"; guardando invece i cedenti, il 47,8% delle fatture elettroniche sono state emesse dai soggetti passivi con macro-attività: "Agricoltura, silvicoltura e pesca", "Attività professionali, scientifiche e tecniche", "Costruzioni" e "Attività manifatturiere".

Secondo [i dati elaborati dall'Osservatorio partite IVA](#): nel corso del **2019** sono state aperte circa **545.700 nuove partite Iva** ed in confronto all'anno precedente si è registrato un aumento piuttosto consistente (**+6,4%**). La distribuzione per natura giuridica mostra che **il 72,9% delle partite Iva è stato aperto da persone fisiche, il 21,4% da società di capitali, il 3,6% da società di persone, l'1,8% da soggetti non residenti e lo 0,3% da altre forme giuridiche**. Rispetto al **2018** l'aumento generale è trainato dalle **persone fisiche (+10,5%)**, grazie alle adesioni al regime forfetario, per il quale dal 2019 è stato esteso a 65.000 euro il limite dei ricavi. Nell'anno 263.043 soggetti hanno aderito al regime, con un aumento del 34,5% in confronto al 2018; tali adesioni rappresentano il 48,2% del totale delle nuove aperture di partita Iva. Le forme societarie accusano invece cali di avviamenti: -5,7% le società di capitali e -12,9% per le società di persone. Si nota, inoltre, il raddoppio di partite Iva avviate da soggetti non residenti, determinato dalle attività legate al commercio elettronico.

Secondo uno [studio](#) pubblicato nel **settembre 2019** dalla Commissione europea nel 2017 **i paesi dell'UE hanno perso 137 miliardi** di € di entrate provenienti dall'imposta sul valore aggiunto (IVA). Il cosiddetto "divario dell'IVA" - ossia la differenza complessiva tra il gettito IVA atteso e l'importo effettivamente riscosso - si è leggermente ridotto rispetto agli anni precedenti. Nel 2017 la Romania ha registrato il maggiore divario dell'IVA a livello nazionale, con una perdita del 36 % delle entrate IVA. Era seguita dalla Grecia (34 %) e dalla Lituania (25 %). I divari minori si riscontrano in Svezia, in Lussemburgo e a Cipro, dove in media la perdita riguarda solo l'1 % del gettito IVA, mentre il **Vat Gap italiano è del 24%**, in calo rispetto agli anni precedenti – nel 2013 era del 30%, nel 2016 del 27%. **In termini assoluti**, il divario dell'IVA più elevato (circa **33,5 miliardi €**) è stato registrato in **Italia**.

L'articolo [140 del decreto legge 34 del 2020](#) proroga al 1° gennaio 2021 la non applicazione delle sanzioni previste per i casi di mancata memorizzazione, omissione della trasmissione, memorizzazione o trasmissione con dati incompleti o non veritieri, qualora la trasmissione telematica dei dati relativi ai corrispettivi giornalieri sia effettuata entro il mese successivo a quello dell'operazione. La norma introduce altresì uno slittamento al 1° gennaio 2021 del termine di adeguamento dei registratori telematici per la trasmissione dei dati dei corrispettivi giornalieri al Sistema tessera sanitaria.

L'articolo 2 del D.Lgs. n. 127 del 2015, come modificato nel tempo - in particolare dal decreto-legge n. 119 del 2018 e dalla legge di bilancio 2019 - **dispone che dal 1° gennaio 2020 i soggetti che effettuano le operazioni qualificate come commercio al minuto o attività assimilate (articolo 22 del DPR IVA) memorizzino elettronicamente e trasmettano telematicamente all'Agenzia delle entrate i dati relativi ai corrispettivi giornalieri (cd. scontrino elettronico). L'operatività dello scontrino elettronico è stabilita al 1° luglio 2019 per i contribuenti con volume d'affari superiore a 400.000 euro.**

Per una panoramica dettagliata in tema di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica si rinvia alla lettura della [circolare dell'Agenzia delle entrate N. 3/E del 21 febbraio 2020](#): Chiarimenti in tema di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei dati relativi ai corrispettivi giornalieri.