



## **Camera dei Deputati**

**Commissioni riunite Finanze e Attività produttive**

**Audizione informale nell'ambito dell'esame congiunto della risoluzioni n. 7-00391  
Alberti e n. 7-00433 Causi, concernenti la revisione della disciplina  
sull'obbligo di accettare pagamenti mediante carte di debito e misure a sostegno del  
commercio elettronico**

**Roma, 11 settembre 2014**

**Confartigianato Imprese**

---

Via S. Giovanni in Laterano, 152 - 00184 Roma - Tel.: 06/70374.1 - Fax: 06/70452188  
www.confartigianato.it - confartigianato@confartigianato.it

## 1. Premessa

Confartigianato ritiene auspicabile la modernizzazione del sistema dei pagamenti nel nostro Paese, che certamente rappresenta un importante obiettivo per il miglioramento delle condizioni di efficienza dell'intero sistema economico.

Come ogni processo di innovazione, soprattutto di rilevante impatto sociale, come è quello della sostituzione della moneta con gli strumenti elettronici di pagamento, è richiesto un percorso di assestamento che, oltre a delle implicazioni tecniche, operative ed organizzative, ha bisogno di un adeguato sostegno alla dimensione culturale, che assume, nella fattispecie in esame, altrettanta importanza degli aspetti di carattere strutturale ed organizzativo.

Affinché il processo abbia successo, inoltre, è fondamentale poter contare sulla presenza di vantaggi diffusi, equamente distribuiti tra gli attori coinvolti, in grado di generare un aumento significativo delle transazioni effettuate e dei volumi transati per banche e circuiti, oltre all'aumento della facilità di utilizzo e della sicurezza per i consumatori, nonché economicità e convenienza per tutti coloro che effettuano l'attività di vendita di prodotti e la prestazione di servizi.

Al fine di favorire il passaggio dalla moneta agli strumenti elettronici di pagamento, negli ultimi anni, sono state introdotte nel nostro Paese una serie di norme. Il decreto legge n. 179 del 2012 ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i soggetti che effettuano l'attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi sono tenuti ad accettare pagamenti effettuati attraverso carte di debito. Il decreto legge 150 del 2013 ha differito di sei mesi, al 30 giugno 2014, l'obbligo di accettazione della moneta elettronica, mentre il decreto interministeriale in materia di "disposizioni sui pagamenti elettronici", emanato il 24 gennaio 2014, ha stabilito l'obbligo di accettazione dei pagamenti effettuati attraverso carte di debito per tutti i versamenti superiori ai 30 euro.

Le norme citate hanno tutte l'obiettivo - da noi pienamente condiviso - di modernizzare il sistema di pagamenti del nostro Paese agevolando ed incrementando la diffusione e l'utilizzo della moneta elettronica, anche in funzione della sensibile riduzione dei costi legati alla gestione del contante da parte delle imprese.

Deve, tuttavia, essere rilevato, che probabilmente le norme, da sole, non sono di per sé sufficienti a garantire una rapida ed efficace diffusione dei pagamenti elettronici. Se da un lato, infatti, deve, ad esempio, essere attentamente valutata la tempistica necessaria per garantire una installazione generalizzata dei POS in tutte le attività economiche coinvolte (è ipotizzabile, infatti, che l'obbligo comporti un incremento significativo delle richieste di installazione che potrebbe mettere in crisi il sistema), dall'altro si deve tener conto che l'obbligatoria installazione di un POS per ciascuna attività economica impone una rapida e incisiva riflessione sulla necessità di promuovere l'utilizzo degli strumenti di pagamento più efficienti degli attuali in termini di generazione di costi sul sistema economico, ovvero deve essere tenuto presente che lo schema di formazione delle commissioni all'interno dei circuiti di pagamento è fortemente condizionato dall'assetto oligopolistico transnazionale dell'offerta e dove la commissione interbancaria (la cosiddetta *interchange fee*) è fissata unilateralmente ed applicata a tutte le transazioni effettuate tra la banca dell'esercente (la c.d. banca *acquire*) e la banca del consumatore (c.d. banca *issuer*), indipendentemente da qualunque parametro di "specificità" dell'operazione.

Tale commissione, che a causa delle sue modalità di fissazione è stata più volte oggetto di indagini antitrust sia a livello nazionale che europeo, costituendo la base per la determinazione del prezzo del servizio (ossia la c.d. *merchant fee*), consente pochi margini di manovra nella relazione contrattuale tra le parti ed incide negativamente sulle commissioni pagate dall'esercente per la gestione degli incassi tramite POS.

Torneremo successivamente sulle criticità del sistema, nella parte in cui verranno affrontate anche alcune ipotesi di soluzione delle stesse.

Di seguito vogliamo fornire un breve quadro statistico - aiutandoci con i dati elaborati dall'Ufficio Studi di Confartigianato - nonché fornire alcuni brevi cenni sulla normativa vigente in ambito comunitario e nazionale e sui suoi punti deboli.

## 2. Alcune evidenze su diffusione e utilizzo dei POS

Nel 2013 sono abilitate all'utilizzo del POS<sup>1</sup> 44.216.000 carte di debito attive<sup>2</sup> a cui si sommano 19.846.000 carte prepagate multiuso attive; mediamente ciascuna delle 64.062.000 carte effettua 22,9 operazioni di pagamento all'anno sia su POS che tramite altri canali.

### Operatività delle carte di pagamento di debito tramite POS negli ultimi dieci anni

Anni 2003-2013. Ammontare in mln euro, milioni di operazioni e importo medio in euro e var. ass e relative

Anno	Numero terminali POS	Numero carte di debito attive di prelievo e abilitate POS (milioni)	Ammontare (milioni euro)	Numero operazioni (milioni)	Importo medio (euro)
2003	927.975	28.163	50.875	611	83
2004	1.007.537	29.493	58.035	672	86
2005	1.045.041	30.744	63.543	733	87
2006	1.167.787	32.611	71.316	771	93
2007	1.219.377	33.097	76.570	825	93
2008	1.334.487	35.527	62.538	873	72
2009	1.458.694	33.185	62.604	909	69
2010	1.348.328	36.174	63.202	915	69
2011	1.434.958	37.550	67.005	981	68
2012	1.510.609	39.707	73.698	1.092	68
2013	1.522.387	44.216	78.786	1.226	64
Var. ass. 2003-2013	594.412	16.053	27.911	615	-19
Var. % 2003-2013	64,1	57,0	54,9	100,7	-22,8

\* numero terminali POS da stima provvisoria di Banca d'Italia e arrotondato al migliaio

NB: Banche, Poste italiane, ist. di pagamento e ist. di moneta elettronica (IMEL). Esclusi i pagamenti tramite carte a spendibilità limitata (es. fidelity card). Sono carte attive quelle utilizzate almeno una volta l'anno

Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Infocamere-Unioncamere, Banca d'Italia e Banca Centrale Europea

<sup>1</sup> POS (o punto di vendita, Point Of Sale) Apparecchiatura automatica mediante la quale è possibile effettuare il pagamento di beni o servizi presso il fornitore degli stessi utilizzando carte di pagamento. Consente il trasferimento delle informazioni necessarie per l'autorizzazione e la registrazione, in tempo reale o differito, del pagamento.

<sup>2</sup> Strumento di pagamento emesso da banche e collegato ad un conto corrente che consente il prelievo di contante da sportelli automatici (ATM) e pagamenti presso gli esercenti dotati di POS senza utilizzare il contante con limiti di importo giornaliero e mensile. Le suddette operazioni sono addebitate sul conto corrente del titolare pressoché contestualmente alle transazioni effettuate. Sono attive le carte utilizzate almeno una volta l'anno.

Nel 2013 i POS installati sono 1.522.387; sono 1.226 milioni le operazioni di pagamento tramite carte di debito<sup>3</sup> sui POS per un importo totale di 78,8 miliardi di euro ed un importo medio di 64 euro per operazione. In dieci anni il numero dei POS sale del 64,1%; a fronte del raddoppio delle operazioni (+100,7%) si assiste ad un aumento dell'ammontare e del numero delle carte di debito attive abilitate all'utilizzo del POS rispettivamente del +54,9% e del +57,0%, con un conseguente ridimensionamento dell'importo medio delle operazioni di circa un quinto (-22,8%), pari a 19 euro in meno.

**Nel confronto internazionale si osserva che rispetto alla media europea in Italia, in rapporto alla popolazione, il POS è più diffuso, ciascun terminale gestisce meno operazioni ma queste sono di importo medio più elevato.**

Nel dettaglio si rileva che l'Italia conta 40 abitanti per terminale, equivalente a 25,0 POS ogni 1.000 abitanti, ed occupa il decimo posto nel ranking UE, con una maggiore diffusione del POS rispetto alla media dell'Eurozona di 48 abitanti per terminale - equivalente a 20,8 POS ogni 1.000 abitanti; nel nostro Paese si contano 990 operazioni per terminale, al sedicesimo posto nel ranking UE e sensibilmente inferiore alla media Eurozona di 3.415; in Italia, infine, l'importo medio delle operazioni è di 77 euro e colloca l'Italia al terzo posto, in questo caso sensibilmente superiore alla media Eurozona.

#### Terminali POS nei Paesi Europei

Anno 2012- Intero sistema bancario, finanziario e postale. Imprese non finanziarie al 2012

Paesi	Numero di POS	Numero abitanti per terminale	Rank	Numero operazioni per terminale	Rank	Importo medio operazioni (euro)	Rank
Austria	112.614	75	4	3.430	10	47	11
Belgio	136.253	81	3	8.985	2	52	9
Cipro	26.109	33	15	1.517	15	75	4
Estonia	27.161	49	7	7.752	3	16	18
Finlandia	192.000	28	17	6.121	5	34	15
Francia	1.833.975	36	12	4.663	8	50	10
Germania	720.000	114	2	4.085	9	59	7
Grecia	321.194	35	13	225	17	92	2
Irlanda	152.144	30	16	2.234	13	69	5
<b>Italia</b>	<b>1.510.609</b>	<b>40</b>	<b>10</b>	<b>990</b>	<b>16</b>	<b>77</b>	<b>3</b>
Lussemburgo	11.791	45	8	4.809	6	299	1
Malta*	11.984	-	-	-	-	57	8
Paesi Bassi	271.046	62	5	9.907	1	34	15
Portogallo	259.831	41	9	4.779	7	46	12
Slovacchia	40.336	134	1	3.058	12	33	17
Slovenia	38.666	53	6	3.237	11	38	14
Spagna	1.316.262	35	13	1.774	14	45	13
Regno Unito	1.639.267	39	11	6.278	4	61	6
Area Euro	6.983.269	48		3.415		51	
UE-27**	9.735.000	52		4.066		51	

\* Il solo dato nel numero dei POS è aggiornato al 2010, gli altri sono al 2012 \*\* Dato del numero di POS arrotondato alle migliaia

Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Banca d'Italia, Bce e Garante per le Micro PMI

<sup>3</sup> Sono altresì in circolazione le carte di credito e le carte prepagate di cui però non vengono rilevate le attività su POS

Tenuto conto della comparazione internazionale del numero di imprese<sup>4</sup> nei principali Paesi Europei si osserva che la maggiore densità imprenditoriale determina per l'Italia una più bassa diffusione dei terminali con 2,51 imprese per POS - equivalente a 398 POS ogni 1.000 imprese - e superiore alla media europea di 2,13 imprese per POS (pari a 469 POS ogni 1.000 imprese); in merito va osservato che il numero di terminali ogni 1.000 imprese in Italia è superiore a quello della Germania (342 ogni 1.000 imprese).

#### Relazione tra terminali POS e imprese nei principali Paesi Europei

Anno 2012-valori assoluti e ranghi. Intero sistema bancario, finanziario e postale. Imprese non finanziarie al 2012

Paesi	Numero imprese per terminale	Numero terminale ogni 1.000 imprese
Francia	1,34	746
Germania	2,93	342
<b>Italia</b>	<b>2,51</b>	<b>398</b>
Spagna	1,87	536
Regno Unito	1,01	992
<i>UE 27</i>	<i>2,13</i>	<i>469</i>

Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Banca d'Italia, Banca Centrale Europea e Garante per le Micro PMI

### 3. Elementi di valutazione dell'impatto sulle imprese dell'obbligo di adozione dei POS

L'introduzione dell'obbligo di dotarsi di apparecchiature POS per l'accettazione di pagamenti superiori ai 30 euro coinvolge 3.289.241 imprese<sup>5</sup> italiane, di cui 867.739 artigiane, pari al 26,4% delle imprese interessate, e porterebbe ad un aumento del 116,1% dei 1.522.386 POS installati a fine 2013.

#### La rilevazione dei costi

anno 2014 - valori in euro

Parametro	costo
Canone mensile per POS fissi	10
Canone mensile per POS mobili	25
Costo sul transato (%)	0,5-0,8
Costo mensile per quota nuovi POS non utilizzati	8

dati Confartigianato Veneto

Una recente analisi su dati forniti dalle Associazioni territoriali di Confartigianato, ha rilevato presso diversi istituti di credito operanti sul territorio alcuni parametri di costo relativo alla installazione e alla gestione dei POS.

<sup>4</sup> Va ricordato che i dati delle imprese non finanziarie non sono comparabili con quelli che provengono dai registri camerali e su cui abbiamo perimetrato le imprese interessate dal POS; per le imprese non finanziarie al 2012 abbiamo utilizzato i dati in Garante per le micro, piccole e medie imprese (2014).

<sup>5</sup> Non vengono considerate le imprese delle sezioni A Agricoltura, silvicoltura e pesca, B Estrazione di minerali da cave e miniere, C Attività manifatturiere, D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata e fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento, le divisioni F41 Costruzione di edifici e F42 Ingegneria civile, G46 Commercio all'ingrosso (escluso quello di autoveicoli e di motocicli), la classe H49.41 Trasporto di merci su strada e le Imprese non classificate

## Elementi di valutazione dell'impatto economico sulle imprese per introduzione obbligo del POS

Imprese al I trimestre 2014. Valori assoluti e in milioni di euro. Costi annuali

	Valori
<b>Imprese potenzialmente interessate da introduzione POS</b>	<b>3.289.241</b>
Numero POS esistenti al 31.12.2013	1.522.387
Nuovi POS (proxy data imprese interessate da POS-numero POS esistenti)	1.766.854
<b>Costi fissi</b>	<b>265,9</b>
<b>Costi sulle transazioni</b>	<b>282,3</b>
<b>Costi per mancato utilizzo</b>	<b>8,5</b>
<b>Costi per gestioni e transazioni dei nuovi POS</b>	<b>556,7</b>
- <i>Minore costo gestione contante</i>	<i>121,6</i>
<b>Costo TOTALE nuovi POS</b>	<b>435,0</b>
<b>Costo medio annuale per nuovo POS (euro)</b>	<b>246,2</b>

\* Costo medio ponderato attribuendo i POS mobili a installatori e trasportatori non di merci e i POS fissi alle altre tipologie di imprese

NB: sono esclusi eventuali costi di installazione, i costi delle telefonate collegate alle transazioni e gli eventuali costi per assistenza tecnica, bollo e spediz. rendiconti

Elaborazioni Ufficio Studi Confartigianato su dati Movimprese-Infocamere, Banca d'Italia e Confartigianato Veneto

Nell'ipotesi di scuola in cui si applicassero questi costi unitari su base nazionale si perimetra un impatto determinato dai nuovi POS pari a 435 milioni di euro pari a 246 euro per impresa interessata; tale impatto si compone di maggiori costi per gestione del POS per 557 milioni a cui si detraggono i minori costi per la gestione del contante per 122 milioni.

La perimetrazione del maggiore costo è basata su tre componenti: i) costo fisso annuale pari a 266 milioni, che tiene conto di una installazione di POS mobile per imprese specializzate in lavori di costruzioni (installatori di impianti, pittori, posatori ecc), e nei Trasporti e di POS fisso per le rimanenti imprese; ii) costo sulle transazioni pari a 282 milioni basato sul valore medio delle operazioni con POS (64 euro) e il numero di operazioni per POS – alla media attuale di 805 operazioni per terminale abbiamo prudenzialmente applicato una correzione data da una propensione all'utilizzo dei nuovi POS pari al 50% - ed un commissione media dello 0,65%; iii) costi per mancato utilizzo di 9 milioni stimato sulla base di un costo mensile di 8 euro e applicato, prudenzialmente, ad una quota del 5% di nuovi POS inutilizzati. Al maggiore costo totale si detrae un costo di gestione del contante di 0,18 euro per ciascuna operazione effettuata dai nuovi POS basato su dati Banca d'Italia (2012).

### Parametri per la stima dell'impatto su base nazionale

Anno 2013 – imprese al I trimestre 2014

	Valori
Installatori e trasportatori non di merci (F43 + H49 - H49.41)	557.037
Altre imprese del commercio e dei servizi	2.732.204
Ammontare generato da operazioni con POS (milioni di euro)	78.786,0
Numero operazioni su POS (milioni)	1.226
Numero medio di operazioni per POS	805
Quota di POS non utilizzati	5%
Stima propensione all'utilizzo dei nuovi POS (come numero medio di operazioni per POS)	50%
Numero medio di operazioni nuovi POS	403
Operazioni generate da nuovi POS (milioni)*	676
Ammontare generato da operazioni dei nuovi POS (milioni euro)*	43.432,8
Costo gestione del contante (euro per operazione)	0,18
Canone mensile medio per POS (euro)**	12,5
Costo sul transato	0,65%

\* Non comprende la quota dei POS inutilizzati

\*\* Costo medio ponderato attribuendo i POS mobili a installatori e trasportatori non di merci e i POS fissi alle altre tipologie di imprese

Elaborazioni Ufficio Studi Confartigianato su dati Movimprese-Infocamere, Banca d'Italia e Confartigianato Veneto

#### 4. Il perimetro delle imprese interessate dall'introduzione dell'obbligo di POS

Sulla base dei dati camerali abbiamo perimetrato in 3.289.241 le imprese potenzialmente interessate all'adozione del POS, rappresentate da imprese specializzate in lavori di costruzioni (installatori di impianti, pittori, posatori ecc), nel commercio al dettaglio e le imprese dei servizi al netto dei autotrasportatori di merci<sup>6</sup>. Di queste 867.739, pari al 26,4% sono imprese artigiane. Nel dettaglio è del 54,6% l'incidenza delle imprese potenzialmente interessate all'adozione del POS sul totale delle imprese registrate; l'incidenza sale al 62,4% per l'artigianato. Al 31 dicembre 2013 risultano installati 1.522.387 POS, pari a 463 unità per ogni 1.000 imprese potenzialmente interessate all'adozione di queste apparecchiature di pagamento.

**Le imprese potenzialmente interessate dall'introduzione obbligatoria del POS per il pagamento dai clienti per regione**  
I trimestre 2014-valori assoluti, composizione, incidenze e ranghi. Numero POS al 31 dicembre 2013

Regione	Totale imprese (a)	Incidenza imprese interessate da POS su totale imprese %	Artigianato	Incidenza artig. su totale imprese interessate %	Incidenza imprese artig. interessate da POS su totale artigianto	Rank	Numero POS (b)	POS ogni 1.000 imprese interessate (b/a*1000)	Rank		
Abruzzo	71.777	2,2	48,6	19.973	2,3	27,8	59,9	13	34.353	479	11
Basilicata	25.383	0,8	42,6	6.484	0,7	25,5	58,2	16	9.645	380	18
Calabria	90.942	2,8	51,1	20.002	2,3	22,0	57,8	17	34.686	381	17
Campania	294.032	8,9	52,6	44.394	5,1	15,1	60,8	11	92.812	316	20
Emilia-Romagna	258.568	7,9	55,6	85.751	9,9	33,2	63,2	9	131.046	507	8
Friuli-V.G.	58.866	1,8	55,5	18.777	2,2	31,9	64,3	6	33.665	572	4
Lazio	370.063	11,3	59,7	72.260	8,3	19,5	72,1	1	164.881	446	13
Liguria	107.644	3,3	65,7	32.423	3,7	30,1	71,2	2	45.139	419	15
Lombardia	564.281	17,2	59,7	163.172	18,8	28,9	63,6	8	266.626	473	12
Marche	85.026	2,6	48,9	27.353	3,2	32,2	56,4	18	43.208	508	7
Molise	15.614	0,5	45,0	4.385	0,5	28,1	61,8	10	5.861	375	19
Piemonte	264.472	8,0	58,8	83.595	9,6	31,6	65,3	4	112.742	426	14
Puglia	185.228	5,6	49,2	46.773	5,4	25,3	63,7	7	72.745	393	16
Sardegna	82.155	2,5	49,4	21.070	2,4	25,6	55,3	20	40.136	489	9
Sicilia	213.413	6,5	46,7	43.606	5,0	20,4	55,4	19	102.603	481	10
Toscana	233.041	7,1	56,5	64.813	7,5	27,8	59,0	14	124.157	533	5
Trentino-A.A.	54.867	1,7	50,2	17.807	2,1	32,5	67,4	3	39.551	721	1
Umbria	48.089	1,5	50,6	13.606	1,6	28,3	60,6	12	30.632	637	2
Valle d'Aosta	7.993	0,2	59,7	2.559	0,3	32,0	64,5	5	4.796	600	3
Veneto	257.787	7,8	52,7	78.936	9,1	30,6	58,7	15	133.103	516	6
Nord-ovest	944.390	28,7	60,0	281.749	32,5	29,8	64,9	1	429.303	455	3
Nord-Est	630.088	19,2	53,9	201.271	23,2	31,9	61,8	3	337.365	535	1
Centro	736.219	22,4	56,6	178.032	20,5	24,2	63,4	2	362.878	493	2
Mezzogiorno	978.544	29,7	49,4	206.687	23,8	21,1	59,2	4	392.841	401	4
<b>ITALIA</b>	<b>3.289.241</b>	<b>100,0</b>	<b>54,6</b>	<b>867.739</b>	<b>100,0</b>	<b>26,4</b>	<b>62,4</b>	<b>13</b>	<b>1.522.387</b>	<b>463</b>	

NB: Banche, intermediari finanziari (art. 107 T.U.) e Istituti di pagamento

Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Infocamere-Unioncamere e Banca d'Italia

Per quanto riguarda il dettaglio regionale relativo all'incidenza delle imprese artigiane potenzialmente interessate all'adozione del POS sul totale delle imprese artigiane registrate, a fronte di una media nazionale del 62,4% si registrano le incidenze maggiori in: **Lazio** (72,1%), **Liguria** (71,2%), **Trentino-Alto Adige** (67,4%), **Piemonte** (65,3%) e **Valle d'Aosta** (64,5%). All'opposto

<sup>6</sup> All'analisi ha collaborato l'Ufficio Studi di Confartigianato del Veneto

una incidenza più bassa si riscontra in **Sardegna** (55,3%), **Sicilia** (55,4%), **Marche** (56,4%), **Calabria** (57,8%) e **Basilicata** (58,2%).

In merito alla diffusione dei POS in rapporto al tessuto imprenditoriale si osserva che, a fronte di un valore medio di 463 POS ogni 1.000 imprese potenzialmente interessate, si posizionano ai primi posti: **Trentino-Alto Adige** (721 POS ogni 1.000 imprese), **Umbria** (637), **Valle d'Aosta** (600), **Friuli-Venezia Giulia** (572) e **Toscana** (533); all'opposto agli ultimi posti **Campania** (316), **Molise** (375), **Basilicata** (380), **Calabria** (381) e **Puglia** (393).

A livello provinciale<sup>7</sup> per quanto riguarda l'incidenza delle imprese artigiane potenzialmente interessate all'adozione del POS sul totale delle imprese artigiane registrate, si supera la media nazionale del 62,4% in 36 province e si superano i due terzi delle imprese artigiane interessate in 13 province: **Roma** (75,6%), **Trieste** (75,0%), **Imperia** (74,7%), **Savona** (72,7%), **Genova** (70,6%), **Milano "vecchi confini"** (69,4%), **Provincia Autonoma di Bolzano** (68,2%), **Torino** (68,1%), **Biella** (67,8%), **Viterbo** (67,6%), **Gorizia** (67,4%), **Lecce** (67,2%) e **Brindisi** (66,8%). Agli ultimi posti si posizionano invece **Prato** (43,8%), **Nuoro "vecchi confini"** (50,2%), **Trapani** (52,2%), **Oristano "vecchi confini"** (52,6%), **Crotone** (52,7%), **Ragusa** (53,2%), **Enna** (54,4%), **Messina** (54,5%), **Arezzo** (54,7%), **Palermo** (55,3%), **Reggio Calabria** (55,7%), **Agrigento** (56,0%), **Sassari "vecchi confini"** (56,0%) e **Ascoli Piceno "vecchi confini"** (56,2%) e **Caltanissetta** (56,3%).

In merito all'incidenza dei POS ogni 1.000 imprese potenzialmente interessate all'adozione di queste apparecchiature di pagamento, si supera la media nazionale di 463 POS/1.000 imprese in 51 province e si superano i 600 POS ogni 1.000 imprese in 11 province: **Sondrio** (1.307), **Provincia Autonoma di Bolzano** e **Gorizia** (entrambe con 737), **Provincia Autonoma di Trento** (704), **Siena** (684), **Perugia** (667), **Venezia** (662), **Belluno** (653), **Grosseto** (651), **Livorno** (615), **Novara** (601). All'opposto una più bassa diffusione in rapporto al tessuto imprenditoriale si riscontra a **Caserta** (278 POS ogni 1.000 imprese), **Avellino** (315), **Salerno** (316), **Napoli** (323), **Potenza** (330), **Benevento** (353), **Caltanissetta** (357), **Cosenza** e **Campobasso** (entrambe a 359), **Lecce** (364), **Bari&Foggia** (369), **Vibo Valentia** (371), **Agrigento** (372), **Torino** e **Reggio Calabria** (entrambe a 373).

A seguire le tavole con i dati di dettaglio a livello provinciale relativi alle imprese potenzialmente interessate dall'introduzione obbligatoria del POS per il pagamento dai clienti.

## 5. Brevi cenni sulla normativa europea ed italiana

L'Unione europea ha approvato, ad oggi, due Direttive Europee, la 2007/64/CE (Direttiva PSD) e la 2009/110/CE. Con la prima è definito il quadro di regolamentare armonizzato in materia di servizi di pagamento nell'Unione Europea, mentre la seconda interviene a modifica della precedente Direttiva che istituiva gli istituti di moneta elettronica (IMEL) al fine di rendere i requisiti patrimoniali di quest'ultima, in linea con quelli imposti dalla PSD agli IP (Istituti di Pagamento).

Le due Direttive sono state recepite in Italia con il D.Lgs.n.11/2010 e con il D.Lgs.n.45/2012.

Ambedue le Direttive, pertanto, non prendono in considerazione gli aspetti di policy legati agli obiettivi di diffusione degli strumenti di pagamento elettronico, ma si occupano unicamente degli aspetti formali legati alla armonizzazione finanziaria della disciplina dei relativi mercati di riferimento e, pur volendo promuovere la massima armonizzazione, lascia ampie possibilità di

---

<sup>7</sup> Per anomalie nell'attribuzione a livello provinciale dei POS, per le elaborazioni provinciali abbiamo preso in considerazione nei loro vecchi confini le province di Ascoli Piceno, Milano, Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari e la metaprovincia di Bari&Foggia che comprende Bari, Foggia e Barletta-Andria-Trani



deroga ai singoli Stati Membri. Questo quadro di riferimento che, seppure ha il pregio di non irrigidire il quadro normativo sia sotto il profilo regolatorio che sotto il profilo tecnico, mantiene margini confusi e zone grigie, ma, soprattutto, non aiuta a definire una prospettiva europea “forte” di indirizzo verso l’impiego generalizzato della moneta elettronica.

La consapevolezza di queste debolezze ha portato la Commissione ad elaborare una nuova proposta di Direttiva Europea sui Servizi di Pagamento e una proposta di Regolamento, relativo alle commissioni d’interscambio, pubblicate entrambe il 24 luglio 2013, con l’intento, soprattutto, di intervenire sulla frammentazione e sui costi di tale mercato.

Finalmente, pertanto, l’Unione ha assunto prioritariamente l’obiettivo dello sviluppo del mercato dei pagamenti elettronici, uniformando, a questo fine, alcune procedure relative all’autorizzazione degli istituti di pagamento e armonizzando diritti e obblighi in materia di pagamenti elettronici, eliminando così quegli spazi grigi all’interno dei quali si erano inseriti i diversi Stati.

Rilevante, invece, il contenuto della proposta di Regolamento, che si propone di fissare un tetto per le commissioni d’interscambio allo 0,2% del valore della transazione per le carte di debito, e allo 0,3% per quelle relative alle carte di credito, intervenendo, finalmente, su uno dei più rilevanti fattori critici legati alla formazione dei prezzi su tale mercato ed, in ultima analisi, sulla commissione corrisposta dagli esercenti e, indirettamente, sui clienti finali.

Sul **fronte nazionale**, come si è già accennato, i governi che si sono succeduti hanno adottato diversi interventi.

In particolare:

a) nel **Decreto Salva Italia del 2011** (*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*, Legge n. 214 del 22 dicembre 2011), all’art. 12 viene

- ridotto il limite – fissato dal **Decreto legislativo antiriciclaggio n. 231/2007** (*Attuazione della Direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo nonché della Direttiva 2006/70/CE che reca misure di esecuzione*) – di utilizzo del contante a 999,99 euro a partire dal marzo 2012 imposto alla P.A. l’obbligo di disporre operazioni di pagamento mediante strumenti telematici
- contestualmente viene imposta la stipula di una Convenzione per l’offerta di un conto di base (gratuito per alcune fasce di popolazione) e vengono introdotti principi volti alla fissazione di regole per la riduzione delle commissioni praticate agli esercenti per i pagamenti con carte;

b) nel **Decreto Crescita bis** (cd. Decreto crescita 2.0, D.L. 179 del 18 ottobre 2012, *Ulteriori misure per la crescita del Paese*) sono stati inseriti obblighi che favoriscono l’adozione di moneta elettronica:

- per la P.A., obbligo di pagamenti elettronici (modifica art.5 del Codice dell’Amministrazione Digitale – CAD)
- obbligo, a partire dal 1 gennaio 2014, per tutti coloro che offrono in vendita beni e servizi, anche professionali, di accettare pagamenti effettuati attraverso carte di debito
- possibilità per le aziende di trasporto dell’utilizzo della “bigliettazione” elettronica anche con *device* mobili.

Gli effetti dei citati provvedimenti legislativi hanno generato non pochi problemi di implementazione effettiva e, allo stato, è ancora in corso un rilevante dibattito per superare, come vedremo, le criticità che si sono manifestate.

## 6. Ostacoli alla diffusione della moneta elettronica

La riduzione dell'uso del contante e l'incremento del ricorso alla moneta elettronica nelle sue diverse forme costituiscono, come già ampiamente detto, uno strumento assai importante per raggiungere diversi obiettivi che vanno dal contrasto alla evasione fiscale, alla eliminazione di costi vivi legati alla "filiera" (produzione, trasporto, distribuzione e custodia) del contante.

Nonostante, quindi, un generalizzato favore verso la diffusione dei sistemi elettronici di pagamento, questa continua a scontrarsi, comunque, con molti ostacoli di varia natura legati soprattutto all'impatto di natura economica e sociale che produce sia sul lato dei consumatori, sia sul lato dei venditori: quali vantaggi e quali rischi; quali ostacoli alla sua diffusione; quali soluzioni trovare; ecc.

Vengono generalmente attribuiti, all'impiego della moneta elettronica, una serie di vantaggi che sono sinteticamente riconducibili alla possibilità di tracciabilità di tutte le transazioni, alla semplificazione organizzativa legata alla gestione della contabilità per banche, imprese e Pubblica Amministrazione, alla riduzione dei costi sociali legati all'attività criminale (truffe, contraffazione, riciclaggio, furti, scippi, rapine), alla diffusione della cultura digitale.

Al contempo, gli argomenti che spesso vengono portati a suo detrimento: l'impatto sulle fasce di popolazione anziane e/o a bassa scolarità e il *digital divide*; le truffe legate all'uso delle carte di pagamento; i rischi per la *privacy* degli utenti; l'impatto organizzativo e occupazionale legati alla soppressione del contante, solo parzialmente compensato dalla creazione di nuove attività finanziarie e bancarie.

In particolare, l'accettazione delle carte di pagamento determina, per le imprese esercenti, vincoli e costi operativi che in molti casi generano rilevanti diseconomie nell'impiego dello strumento di pagamento elettronico tali da disincentivarne la promozione e il ricorso, ciò in quanto la presenza di un terminale abilitato all'accettazione di carte di pagamento e la firma dei relativi contratti di convenzionamento comportano:

- costi aggiuntivi rispetto alla accettazione del contante, determinati dalle commissioni per l'incasso POS denominate "*merchant fee*". Al crescere del livello percentuale delle commissioni praticate aumentano i costi di esercizio dell'attività d'impresa e, di conseguenza, i prezzi dei beni e dei servizi per il consumatore finale;
- accettazione del pagamento con carta, su richiesta del cliente, per importi di qualsiasi entità, comporta, per i pagamenti di piccolo importo, le maggiori criticità legate alla presenza di una *flat fee* (componente fissa) nella composizione della commissione pagata dall'impresa. Nelle attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi caratterizzate da un'elevata percentuale di transazioni di basso importo (es. bar, edicole, taxi, lavanderie, acconciatori,

ecc.), il diffondersi dei pagamenti elettronici comporta una forte penalizzazione in termini di incidenza sui propri costi operativi.

- l'esercente non può opporre nessun limite all'utilizzo del servizio e imporre nessun sovrapprezzo legato all'impiego dello strumento elettronico.

Affinché, per gli esercenti, divenga conveniente l'accettazione generalizzata delle carte di pagamento, senza incrementare in modo rilevante i costi operativi, sono dunque necessarie azioni volte ad assicurare una tendenziale riduzione delle commissioni, come peraltro è riconosciuto dallo stesso e già citato art.12 del decreto legge 6 dicembre 2011, numero 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (decreto Salva Italia).

In particolare, i commi 9, 10, 10**bis** del citato articolo hanno previsto la costituzione di un Tavolo presso il Ministero dell'economia e delle finanze con il compito di definire le regole generali per assicurare una riduzione delle commissioni a carico degli esercenti in relazione alle transazioni effettuate mediante carte di pagamento. Il tavolo è stato effettivamente costituito tra Associazione bancaria italiana, associazioni dei prestatori dei servizi di pagamento, società Poste Italiane, consorzio Bancomat, imprese che gestiscono circuiti di pagamento e associazioni delle imprese maggiormente significative a livello nazionale e si è riunito nel corso dei mesi di aprile e maggio 2012, senza giungere, tuttavia, a significative conclusioni.

Considerato, peraltro, che le misure sopra richiamate non sono state adottate nei termini di legge da parte degli organismi del mercato, le stesse avrebbero dovuto essere fissate con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentite la Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Nel dicembre 2012 il Garante per le micro, piccole e medie imprese ha comunicato il raggiungimento di un'intesa tra le istituzioni coinvolte e la possibile definitiva trasmissione, al Consiglio di Stato, del relativo provvedimento, per il necessario seguito di competenza.

Ad oggi il provvedimento non risulta emanato.

## **7. Strumenti per superare le criticità e relative proposte**

Dalla lettura delle pagine precedenti, risulta immediatamente che l'esigenza prioritaria delle imprese esercenti, affinché venga incentivato l'utilizzo dei sistemi elettronici di pagamento, per essere raggiunta, ha bisogno di interventi che vadano nella direzione individuata dai punti seguenti:

- rendere più trasparente il costo totale dell'utilizzo dei diversi strumenti di pagamento agevolando il confronto concorrenziale tra circuiti e tra *banche acquirer*, pubblicando i valori delle commissioni interbancarie e sviluppando un indice sintetico di costo che consenta la comparazione delle diverse offerte;
- consentire a tutte le imprese di beneficiare delle economie di scala derivanti dall'aumento complessivo dei volumi transatti (a livello di sistema) collegando le *merchant fees* alle commissioni interbancarie (MIF). La riduzione delle MIF determinata da un aumento dei volumi deve quindi poter essere traslata immediatamente sulle *merchant fees*;

- stabilire commissioni interbancarie multilaterali ridotte per i settori caratterizzati da scontrino medio basso, per un periodo transitorio (es. 36 mesi), in modo da consentire di verificare l'impatto sui margini e rendere più accettabile l'obbligo del POS;
- sviluppare offerte a pacchetto specifiche, particolarmente convenienti (es: costo fisso annuo che include un numero elevato di operazioni da farsi nel corso dell'anno) similmente a quanto fatto con i conti correnti di base sviluppati per le fasce più disagiate della popolazione in seguito all'obbligo di dotarsi di un conto corrente;
- concedere un credito di imposta per l'installazione del terminale POS.

Appare immediata la necessità di una maggiore ed effettiva concorrenza nel settore dei servizi di pagamento e di incasso, oltre che una forte innovazione dell'offerta, maggiormente tagliata su alcune specifiche categorie di operatori: si pensi ad esempio agli operatori in mobilità (edilizia, installazione di impianti, trasporto, ecc.) che hanno necessità di dotarsi di molteplici terminali POS in relazione alle maestranze impiegate nel rapporto col cliente fuori dei locali commerciali, piuttosto che a quelle categorie di imprese in cui la maggior parte dei pagamenti avviene mediante l'impiego di altri mezzi (quali assegno bancario, rimesse bancarie o bonifici) e che dovrebbero dotarsi, comunque, di strumenti elettronici per l'incasso, anche se i pagamenti mediante POS rappresentano una parte del tutto residuale nel complesso dell'attività.

Peraltro, anche laddove si è riusciti a raggiungere la sottoscrizione di accordi tra Organizzazioni di rappresentanza e istituti di credito, questi generalmente non prevedono casistiche particolari e, soprattutto, per quanto prevedano, comunque, una riduzione delle commissioni applicate, presentano riduzioni comunque non sufficienti a compensare gli svantaggi e a favorire un effettivo e maggiore utilizzo della moneta elettronica.

Esiste, poi, la problematica delle attività economiche che hanno margini di redditività e volumi di fatturato molto ridotti, così come alle imprese di nuova costituzione, ovvero a tutti quei settori di attività che non sono in grado, per una serie di ragioni, di sostenere gli elevati costi di gestione del POS.

Tenendo conto, pertanto, di quanto appena evidenziato, possono essere individuate alcune proposte ed alcuni correttivi alle normative vigenti, quali:

- l'innalzamento dell'importo minimo oltre il quale si applica l'obbligo di accettare pagamenti elettronici (50 euro);
- l'esclusione totale dal provvedimento dei settori di attività a basso margine di redditività, individuati attraverso apposito tavolo tra MISE, MEF e parti sociali. L'esclusione anche per le imprese di nuova costituzione, nei primi tre anni di attività.

Per favorire il numero di operazioni medio per terminale, in particolare, proponiamo le seguenti misure:

- abbattimento dei costi di gestione, attraverso accordi promossi dai Ministeri competenti, dal sistema bancario e dalle associazioni imprenditoriali, prevedendo eventuali sgravi anche sotto forma di credito di imposta.

- incremento della trasparenza delle diverse proposte commerciali delle banche, anche attraverso la pubblicazione dei valori delle commissioni interbancarie delle diverse banche e sviluppando un indice sintetico di costo che consenta agli operatori una facile comparazione delle diverse offerte.
- applicazione di commissioni interbancarie ridotte per i settori caratterizzati da scontrino medio basso, anche in via transitoria (es. 36 mesi), al fine di rendere più graduale e sostenibile l'obbligo del POS per i settori economici più vulnerabili.
- sviluppo di offerte “a pacchetto” particolarmente convenienti (es: costo fisso annuo che include un numero elevato di operazioni da farsi nel corso dell'anno), sulla base di quanto è stato già fatto con i conti correnti di base per le fasce più disagiate della popolazione in seguito all'obbligo di dotarsi di un conto corrente.
- consentire a tutte le imprese di beneficiare delle economie di scala derivanti dall'aumento complessivo dei volumi transati che le nuove normative dovrebbero indurre. Creando una relazione diretta, ed inversamente proporzionale, tra l'incremento dei volumi transati e la riduzione delle commissioni bancarie applicate alle imprese su ogni operazione.
- immaginare una forma di beneficio fiscale per gli utenti che dimostrino di aver effettuato il pagamento per acquisto di determinati beni o servizi o di prestazioni professionali attraverso l'impiego di strumenti elettronici di pagamento;
- prevedere una forma di semplificazione nei controlli amministrativi e fiscali per le imprese che siano in grado di garantire la tracciabilità piena delle operazioni mediante la registrazione dei flussi di transazioni a mezzo di strumenti elettronici, laddove questa sia riferita ad una quota significativa del loro volume d'affari.

## 8. Il ruolo della Pubblica Amministrazione

Da ultimo, vale svolgere alcune considerazioni conclusive sul ruolo importante che potrebbe essere svolto dalla Pubblica Amministrazione, sia centrale che locale, per la diffusione degli strumenti di pagamento elettronico, soprattutto in relazione al ruolo chiave che può essere gestito, generando un significativo effetto leva, nella diffusione dell'innovazione, ricavandone vantaggi non solo per la qualità dei servizi per cittadini e utenti - nel momento in cui tutti gli uffici pubblici saranno in grado di accettare questa modalità – ma anche in termini di semplificazione delle procedure, riduzione dei tempi operativi e di pagamento, rafforzarsi dei controlli.

Sotto questo profilo, pertanto, è auspicabile che l'organismo incaricato di avviare ed accompagnare una effettiva transizione della P.A. verso l'adozione degli strumenti di pagamento elettronico, ovvero l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), possa fornire quel necessario impulso, in termini di definizione di *policy* e linee guida, affinché possa essere pienamente utilizzato detto potenziale.

Così come, un ruolo altrettanto rilevante è quello di definire gli standard operativi e tecnici ai quali le amministrazioni periferiche dello Stato e le amministrazioni locali dovrebbero adeguarsi, per raggiungere un livello di piena interoperabilità.