

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

"MONETA ELETTRONICA"

Osservazioni e proposte

Assemblea, 23 gennaio 2014

Iter del documento

Il presente testo di Osservazioni e Proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della L. n. 936/1986 recante "norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro"

A seguito della presa in considerazione da parte dell'Assemblea del 22 maggio 2013 (art. 10 lett. g ex L.936/86 e art. 8 co.11 del Regolamento degli organi CNEL), l'istruttoria del documento è stata curata, nell'ambito della Commissione per le reti infrastrutturali, i trasporti, le politiche energetiche e l'ambiente (IV), dalla Linea di lavoro Agenda Digitale, coordinata dalla consigliera Prof.ssa Paola Manacorda.

Il testo elaborato tiene conto dei contributi offerti nel corso delle audizioni tenute al CNEL durante i mesi di maggio e giugno 2013 con rappresentanti del settore, e di cui il Seminario "Il sistema Italia alla sfida dei pagamenti elettronici" del 17 ottobre 2013 ha costituito sintesi e evoluzione (1).

Approvato all'unanimità dell'Assemblea del 23 gennaio 2014

(1) Sulla base della traccia di discussione predisposta dal CNEL, sono stati raccolti contributi di analisi e di proposta, rispetto ai quali va un ringraziamento per la collaborazione a:

ABI, Agenzia delle entrate, Agenzia per l'Italia digitale, Aiip (Associazione italiana istituti di pagamento e di moneta elettronica), America Express, Autorità garante della concorrenza e del mercato (Antitrust), Banca d'Italia, Garante protezione dati personali, CNCU (Adusbef, Adiconsum, Codacons, Federconsumatori), Edenred (ticketrestaurant), MasterCard, Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'economia e delle finanze, Consiglio Nazionale Centri Commerciali, EBAClearing (MyBank), IMEL (Istituto di moneta elettronica), Lottomatica, NetComm (Consorzio del commercio elettronico), ReteImprese Italia (Cna, Confcommercio, Confartigianato, Casartigiani), Federdistribuzione, Polizia Postale, Parti sociali (Cisl-Fiba, Cgil-Fisac, Uilca, Ugl, Confindustria digitale), Trenitalia, Visa, Vodafone e Wind.

INDICE

Premessa

CAP. 1. LA MONETA ELETTRONICA

- 1.1. I sistemi di pagamento elettronicip. 5
- 1.2. La riduzione del contante: una prospettiva controversa.....p. 6
- 1.3. Le principali tipologie di carte di pagamento.....p. 7

CAP. 2. UN QUADRO NORMATIVO IN MOVIMENTO

- 2.1. La normativa europeap. 8
- 2.2. La normativa italiana.....p. 10

CAP. 3. GLI SCENARI DI MERCATO

- 3.1. Il mercato italiano.....p. 13
- 3.2. La filiera della moneta elettronica.....p. 13
- 3.3. L'evoluzione tecnologica : interoperabilità e standards.....p. 15
- 3.4. Strumenti diversi per mercati diversi.....p. 17
- 3.5. La nuova moneta sarà il bit?.....p. 17
- 3.6. Il ruolo della Pubblica Amministrazione..... p. 20

CAP. 4. COSTI E BENFICI: PER QUALI SOGGETTI?

- 4.1. I benefici sociali.....p.21
- 4.2. I costi sociali.....p.22

CAP. 5. PROPOSTE.....p.24

Premessa

Il CNEL, nel corso del 2013, ha avviato una riflessione sul tema dell'ampio utilizzo del contante in Italia e delle eventuali misure volte a rafforzare la diffusione della moneta elettronica.

La riduzione dell'uso del contante e l'incremento del ricorso alla moneta elettronica nelle sue diverse forme costituiscono, come è intuitivo, uno strumento assai potente per raggiungere diversi obiettivi, quali: la lotta alla evasione fiscale, al riciclaggio e alla contraffazione; l'eliminazione dei costi vivi associati alla produzione, trasporto, distribuzione e custodia del contante.

Alcune direttive europee e norme interne spingono in questa direzione, nella convinzione che tutto il sistema economico e finanziario tragga vantaggi da questa innovazione.

Tale innovazione tuttavia solleva periodicamente un ampio dibattito e incontra molti ostacoli di varia natura, a partire da considerazioni preliminari relative agli aspetti macro-economici e sociali. Il dibattito infatti ruota intorno al tema dei vantaggi e rischi legati a tale modalità di pagamento. Quali ostacoli incontra la sua diffusione? Quali possono essere gli strumenti per superarli? Quali interessi e controinteressi coinvolge? Quali dovrebbero essere i soggetti promotori per lo sviluppo della sua diffusione?

Il documento analizza i vantaggi e i costi individuabili per i diversi soggetti e quindi i loro interessi e controinteressi, nonché le tecnologie disponibili già oggi e in prospettiva, così come i vincoli normativi.

Esso offre un panorama del quadro normativo che si va definendo, e del ruolo delle Istituzioni, dello scenario del mercato nel quale si presentano vecchi e nuovi operatori, dei costi e dei benefici per i diversi soggetti del sistema.

Le proposte avanzate si pongono come sintesi ed elaborazione dei contributi scaturiti dalla consultazione delle parti sociali, delle associazioni della grande distribuzione, dei consumatori, delle aziende di *e-commerce*, dei gestori delle carte di credito ed elettroniche, delle banche e istituti di pagamento, degli operatori TLC, delle *Utilities*, dei Ministeri e istituzioni centrali, delle Autorità e di esperti del settore.

CAP. 1. LA MONETA ELETTRONICA

1.1. I sistemi di pagamento elettronici

I sistemi di pagamento elettronici, talvolta sinteticamente indicati come **moneta elettronica o monetica**, sono molti e diversi, tutti caratterizzati dall'uso di strumenti diversi dal contante. Per citare solo i più importanti e conosciuti, si va dal trasferimento elettronico di fondi tra banche ai bonifici bancari, dai pagamenti tramite carte di credito e di debito ai borsellini elettronici.

In questo testo ci limiteremo a considerare l'utilizzo delle diverse tipologie di carte, di credito e di debito, e di analoghi strumenti in via di diffusione (come quelli installati su telefoni mobili di ultima generazione) con riferimento all'acquisto di beni e servizi fisici, per i quali le carte sostituiscono il contante. Rimangono quindi esclusi i pagamenti *on line* per i quali non è possibile l'uso del contante e quindi è inevitabile il ricorso al pagamento elettronico.

La ragione di questa limitazione nella trattazione risiede nel tentativo di cogliere quali sono i benefici e gli ostacoli alla diffusione di mezzi alternativi al contante nei sistemi di pagamento di beni fisici, che hanno ancora oggi, e probabilmente avranno anche in futuro, un carattere di massa e quindi inevitabilmente dei **riflessi non solo economici e tecnologici ma anche sociali e culturali**.

E' pertanto interessante per il CNEL interrogarsi sulle tendenze attuali che vedono, con la planetaria diffusione di Internet: da un lato l'estendersi del commercio elettronico e della banca *on-line*, che costituiscono i prerequisiti tecnologici per diffondere i pagamenti elettronici; dall'altro, appare evidente che un numero sempre maggiore di soggetti dà vita ad attività imprenditoriali di pagamento elettronico, vivacizzando così un mercato che era rimasto ingessato per molti decenni ed alimentando una concorrenza favorita dalle recenti normative europee.

Infine, occorre interrogarsi sui vantaggi e svantaggi di una prospettiva squisitamente sociale come quella della graduale riduzione del contante, che non appare oggi spinta da una iniziativa autonoma della società, ma che presenta, accanto a indubbi svantaggi, anche molti vantaggi di carattere sociale.

Peraltro il cammino verso una graduale riduzione dell'uso del contante dipende da molti fattori, che saranno esaminati di seguito, e che sono:

- l'evoluzione della normativa comunitaria e nazionale;
- l'assetto del mercato;
- i fattori culturali e sociali;
- l'evoluzione delle tecnologie abilitanti.

Il presente documento di Osservazioni e Proposte si avvale delle informazioni e suggerimenti rilevati attraverso il ciclo di audizioni svoltosi presso il CNEL (tra maggio e giugno 2013), che ha coinvolto numerosi soggetti del sistema, concluso dal Seminario: "Il sistema Italia alla sfida dei pagamenti elettronici" (CNEL il 17 ottobre 2013).

1.2. La riduzione del contante: una prospettiva controversa

La riduzione del contante, realizzata attraverso la diffusione generalizzata di sistemi di pagamento elettronici, **è una prospettiva controversa**. Accanto a una diffusa considerazione dei vantaggi che tale passaggio comporterebbe, vi è una scuola di pensiero che individua invece i potenziali rischi di tale evoluzione.

I vantaggi comunemente noti, anche a livello internazionale, della moneta elettronica sono i seguenti:

- riduzione del costo del contante, stimato da Banca d'Italia in 8 miliardi di euro annui, pari al 0,52% del PIL, di cui il 49% a carico delle banche e il 51% a carico delle imprese e delle famiglie; tale costo, comprensivo della stampa, conservazione, trasporto ed eliminazione del contante, è il solo costo esplicito, mentre vi sono dei costi sociali (smarrimenti, truffe, rapine) che non sono contabilizzati.¹ Oggi il 92% dei pagamenti avviene per contanti²;
- tracciabilità di tutte le transazioni con evidenti riflessi positivi rispetto alla lotta alla evasione fiscale, al riciclaggio e alla corruzione
- semplificazione della contabilità per le banche, le imprese e la Pubblica Amministrazione;
- riduzione dei costi sociali (furti, scippi, rapine);
- possibilità di creazione di nuove imprese dedicate a questo tipo di business, nonché di nuove attività all'interno delle banche, ambedue potenzialmente foriere di nuova occupazione;
- stimolo alla diffusione di una cultura digitale.

Per converso, vi è una corrente di pensiero che individua i seguenti potenziali svantaggi e rischi:

- rischio di forzare l'utilizzo di strumenti digitali nella popolazione imponendo uno strumento sofisticato a fasce di popolazione anziane e/o a bassa scolarità
- rischio di frodi derivante dall'uso delle carte
- invasione della *privacy* e rischio di profilazione degli utenti
- rischio di speculazioni monetarie difficilmente controllabili di creazione incontrollata di liquidità, soprattutto in riferimento alla creazione di monete virtuali (vedi par. 3.5.)
- perdite occupazionali nelle banche legate alla soppressione del contante, parzialmente compensate dalla creazione di nuove attività bancarie.

Finora pochissimi Paesi, in particolare Singapore e Kenya, hanno tentato l'eliminazione del contante, con risultati assai limitati. Tuttavia la prospettiva di una riduzione è caldeggiata dall'Unione Europea ed è assai più diffusa in molti Paesi europei che in Italia. In particolare il Giappone, con 12 carte di credito

1 Banca d'Italia. Il costo sociale degli strumenti di pagamento. Tematiche Istituzionali, Novembre 2012.

2 Fonte: ABI, audizione presso CNEL del 5.6.13

per abitante, è in testa alla classifica, mentre l'Italia è solo al 23° posto nel mondo, con 1,6 carte di credito per abitante, anche se in realtà l'effettivo divario per l'Italia deriva soprattutto dallo scarso utilizzo delle carte di credito, a differenza di quelle di debito la cui diffusione è allineata con quella dei paesi europei comparabili. I Paesi emergenti hanno visto un uso crescente di tale strumento. In India, dal 2008 al 2010, essi sono cresciuti del 50%, in Cina del 34%, e crescite significative si sono avute in Brasile, Russia e Messico. In generale, tutta l'Asia è l'area a più alto tasso di incremento.

In Europa si assiste invece ad una graduale riduzione della diffusione delle carte di credito, a favore di quelle prepagate. In Inghilterra e in Francia la loro diffusione è diminuita rispettivamente dell'1.5 e del 2% e ancora più marcata essa è stata in Spagna, Grecia e Portogallo.³ Tale dato può in parte essere ascritto allo stato attuale di crisi economica, nella quale la contrazione dei consumi fa apparire meno apprezzabili i benefici della carta di credito per alcuni strati della popolazione in relazione al suo costo.

1.3. Le principali tipologie di carte di pagamento

Limitandoci dunque alle carte di pagamento⁴, si individuano diverse tipologie per differenti usi. Nello specifico:

- la **carta di credito** è emessa da un istituto emittente (es. banca, società emittente) a valere su un circuito, che può essere interbancario (es. Visa, Mastercard), oppure proprietario (es. American Express, Diners). Caratteristica della carta di credito è che gli importi delle transazioni effettuate in un determinato periodo di riferimento (solitamente un mese) sono successivamente rimborsati dal titolare, in forma aggregata, al termine di detto periodo; il credito che il titolare così ottiene può essere con rimborso a saldo, solitamente con una periodicità di uno o due mesi, oppure con rimborso rateale (le cosiddette carte *revolving*)⁵;
- la **carta di debito** (che sarebbe più esatto definire carta di addebito) è una carta emessa da una banca o altro prestatore di servizi di pagamento autorizzato e appoggiata ad un conto di pagamento del possessore, sul quale è disponibile la somma dalla quale viene scalato il montante di ogni transazione. Utilizzando una specifica apparecchiatura (*Point-of-Sale*, POS) il commerciante accetta il pagamento elettronico e contestualmente vengono impegnati i fondi disponibili sul conto di pagamento del cliente titolare della carta, a differenza di ciò che avviene con le carte di credito, nelle quali l'addebito è differito nel tempo. In

3 Fonte: Assofin, CRIF, Eurisko. Osservatorio Carte di Credito

4 Le prime carte di pagamento nacquero negli Stati Uniti nel 1914, quando la società *Western Union* offrì ai suoi clienti una targhetta metallica che poteva essere utilizzata per rateizzare i propri pagamenti. Nel 1930 la società telefonica americana AT&T, così come alcune compagnie ferroviarie, dettero vita anch'esse alle carte di credito, senza interessi sui pagamenti dilazionati, e ciò naturalmente favorì la loro diffusione. La vera e propria carta di credito in senso moderno nasce nel 1950 con la *Diner's card.*, che era utilizzabile in numerosi esercizi commerciali e che consentiva un credito. Negli anni 60 entrano in campo le banche, con la creazione dei primi circuiti interbancari Visa e Mastercard. In Italia la prima carta di credito fu emessa da Diner's nel 1958, seguita da BankAmerica nel 1968 e da American Express nel 1971.

5 Le carte *revolving* hanno destato molte perplessità perché il rimborso rateale è gravato da pesanti interessi che possono arrivare fin oltre il 15% e che, in mancanza di un'adeguata informazione dell'utente, possono rivelarsi fortemente penalizzanti e, in taluni casi, superare persino l'ammontare del credito richiesto.

Italia, la carta che consente di effettuare pagamenti a valere sul circuito nazionale è contraddistinta dal marchio PagoBANCOMAT, che è gestito dal Consorzio **Bancomat**;

- la **carta prepagata** è emessa da una banca o da altro soggetto abilitato, a fronte del pagamento di una somma, che costituisce il *plafond* di spesa della carta, e può essere ricaricabile. Alcune carte prepagate vengono anche chiamate **borsellino elettronico** che, nella sua più recente forma, è contenuto in una apparecchiatura (tipicamente in un telefono mobile, nel qual caso prende il nome di *mobile-wallet*), utilizzato per piccoli importi, che vengono scalati dalla cifra inizialmente accumulata nel borsellino;⁶
- la **carta di prelievo** è emessa da una banca ed è una carta di addebito che consente di prelevare contante da appositi terminali. In Italia, la carta che consente di prelevare a valere sul circuito nazionale è contraddistinta dal marchio Bancomat, che è gestito dall'omonimo Consorzio.

Recentemente si è assistito al fiorire di **carte a spendibilità limitata**, emesse da aziende commerciali, o con duplice funzione, talvolta distribuite dalle banche tramite accordi commerciali. In questo settore sono attivi diversi soggetti (tipicamente la grande distribuzione, le aziende di trasporto ferroviario o aereo). Si tratta spesso di carte non spendibili oppure spendibili all'interno del circuito dell'emittente (ad esempio le carte di accumulo miglia emesse dai vettori aerei) che consentono l'accumulo di punti fedeltà, l'accesso riservato a promozioni ed eventi specifici, con l'obiettivo di fidelizzare la clientela. Come si vedrà oltre, a causa della appetibilità del mercato dei pagamenti elettronici, è in atto la tendenza ad allargare il perimetro di validità anche di queste carte e a farne delle vere e proprie carte di pagamento.

Di norma, i costi derivanti dall'uso delle carte di pagamento non gravano sul consumatore al momento dell'acquisto, poiché la legge italiana vieta agli esercenti di applicare una maggiorazione sul prezzo dei beni acquistati con carte di pagamento. I costi per il titolare della carta sono invece legati alla emissione della carta e al suo canone annuale, alla ricarica nel caso delle carte prepagate, e agli interessi addebitati nel caso delle carte *revolving*.⁷

CAP. 2. UN QUADRO NORMATIVO IN MOVIMENTO

2.1. La normativa europea

Il quadro normativo, in gran parte di fonte europea, è in forte movimento.

Attualmente vigono due Direttive Europee, quella del 2007/64/CE

⁶ La versione on-line della carta prepagata, cioè moneta elettronica *computer- o network-based* è il ben noto sistema PayPal, nel quale l'utente si registra ed apre un conto precaricato, dal quale viene prelevato l'ammontare della transazione.

⁷ Il sito *SuperMoney* calcola che per un acquirente che acquisti con una carta per 500 euro al mese i costi valgano in media 21 euro/anno per una carta prepagata e 55 euro/anno per una carta di credito tradizionale, anche se nel confronto occorre tenere presente la natura di strumento creditizio, e non solo di pagamento, delle carte di credito .

(detta Direttiva PSD) e quella del 2009/110/CE,. La prima mira a definire il quadro regolamentare armonizzato per l'offerta dei servizi di pagamento nell'Unione Europea, la seconda a modificare la Direttiva che istituiva gli istituti di moneta elettronica (IMEL) per rendere i requisiti patrimoniali della Direttiva istitutiva degli IMEL in linea con quelli imposti dalla PSD agli IP (Istituti di Pagamento).

Entrambe le Direttive sono state recepite nella normativa italiana, rispettivamente con il D.Lgs.n.11/2010 e con il D.Lgs.n.45/2012.

Occorre sottolineare che la normativa europea attuale da un lato, pur volendo essere normativa di massima armonizzazione, consente delle deroghe ai singoli Stati Membri e, dall'altro, volendo restare tecnologicamente neutra, dà delle indicazioni di principio. Questa relativa "ambiguità" della normativa europea non è dovuta ad errori, quanto piuttosto ad una precisa volontà dell'Unione Europea di non irrigidire le regole per non scoraggiare le iniziative in corso in diversi Paesi, molte delle quali a carattere sperimentale. Così, accanto ad una positiva neutralità tecnologica, molte procedure appaiono non chiaramente definite e disomogenee nei diversi Paesi europei e ciò porta le imprese che vogliono entrare in questo mercato a collocarsi negli Stati dove l'interpretazione delle norme è più elastica.

Da questa disomogeneità nasce l'esigenza di uniformare la normativa in maniera più stringente a livello europeo, ed è questa la finalità della **nuova proposta di Direttiva Europea sui Servizi di Pagamento**⁸ e della proposta di **Regolamento**, relativo alle commissioni d'interscambio, pubblicate nel luglio 2013. Nell'emanare tali Proposte di Direttiva e di Regolamento, il Commissario per il mercato interno, Michel Barnier, ha dichiarato: **"Oggi nella UE il mercato dei pagamenti è frammentato e caro: il suo costo supera infatti l'1% del PIL della UE, ovvero 130 miliardi di euro l'anno; la nostra economia non se lo può permettere"**.

L'obiettivo della proposta - che supera e abroga la precedente Direttiva del 2007 - è quello di **"contribuire a un ulteriore sviluppo del mercato UE per i pagamenti elettronici, in cui consumatori, dettaglianti e altri operatori di mercato potranno godere appieno dei vantaggi offerti dal mercato interno dell'UE, in linea con la strategia Europa 2020 e con l'agenda digitale."** A questo fine la proposta di Direttiva uniforma a livello europeo alcune procedure relative all'autorizzazione degli istituti di pagamento, armonizza ulteriormente diritti e obblighi in materia di pagamenti elettronici, eliminando alcune delle opzioni esercitate a livello dei diversi Stati. Inoltre, introduce nuove norme per favorire la nascita di innovativi sistemi di pagamento elettronico per gli acquisti *on line*.

La proposta di Regolamento, a sua volta propone, per favorire l'adozione più larga di tali strumenti, 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. Una volta entrato in vigore il Regolamento queste norme si applicano per un periodo transitorio di 24 mesi ai soli pagamenti transfrontalieri. Il periodo più ampio per la loro applicazione ai pagamenti nazionali è pensato per dare ai diversi paesi la possibilità di

8. Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle Direttive 2002/65/CE, 2013/36/UE e 2009/110/CE e che abroga la direttiva 2007/64/CE, Bruxelles, 24.7.2013 (2013/0264 – Cod)

consolidare alcune sperimentazioni in corso. Poiché, come si dirà più avanti, la commissione d'interscambio costituisce una parte rilevante della commissione corrisposta dagli esercenti - e che questi, in definitiva, scaricano più o meno surrettiziamente sui clienti finali, - la Commissione europea si aspetta che da questa riduzione derivi una parallela riduzione delle commissioni finali sugli acquisti. A questo fine, la proposta di Regolamento vieta agli esercenti di far pagare ai clienti sovrapprezzi per l'uso delle carte di pagamento, come avviene oggi comunemente nell'ambito della biglietteria aerea acquistata on-line.

Questa proposta sembra finora incontrare il consenso del mondo della distribuzione mentre alcune (non tutte) associazioni dei consumatori temono un innalzamento del costo per i titolari di carta (che attualmente non pagano le singole transazioni), innalzamento potenzialmente derivante dal diminuito livello delle commissioni di interscambio.⁹

Occorrerà quindi attendere che le proposte di Direttiva e di Regolamento vengano approvate, auspicabilmente entro la primavera del 2014, per valutarne la reale efficacia.

Un'importante normativa europea in qualche modo collegata è la **SEPA**¹⁰, relativa all'armonizzazione, a livello europeo, delle procedure per bonifici e addebiti diretti e di un quadro di riferimento armonizzato per i pagamenti mediante carta.

2.2. La normativa italiana

Oltre al recepimento delle due Direttive europee prima citate, a partire dal 2011 i governi che si sono succeduti hanno dato vita a misure tendenti a favorire l'abbandono del contante.

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 22.12.2011), 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 criminose 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

9. Un fenomeno di questo genere si è peraltro verificato in Spagna dove il Governo impose un accordo tra associazioni degli esercenti e circuiti di carte di pagamento per la riduzione delle commissioni d'interscambio (riduzione media di circa il 59% nel periodo 2006-2010). Tale riduzione ha avuto per effetto una riduzione media delle commissioni a carico degli esercenti di circa il 51% nel quinquennio cui ha corrisposto un aumento di circa il 50% dei canoni annuali per i titolari di carta (né i consumatori hanno beneficiato di corrispondenti prezzi dei beni).

10. La SEPA (*Single Euro Payments Area*), nata come iniziativa di autoregolamentazione del mercato nel 2002, fortemente sostenuta da BCE e Commissione europea, rappresenta oggi, in virtù del Regolamento UE 260/2012 al tempo stesso un obbligo e un'opportunità per banche, imprese, pubbliche amministrazioni, cittadini: entro il 1° febbraio 2014 (end date) le barriere fra i paesi partecipanti al progetto verranno eliminate, per creare un mercato integrato dei pagamenti fra 33 paesi e per oltre 500 milioni di cittadini che avranno a disposizione bonifici e addebiti diretti armonizzati. Per maggiori dettagli sulla SEPA si veda il Documento di Osservazioni e Proposte del CNEL "I servizi innovativi di comunicazione nelle imprese italiane", 28 febbraio 2008.

- 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.

Si tratta in realtà di misure piuttosto estemporanee, prese senza una preventiva valutazione di impatto sui consumatori, sulle imprese, e in particolare sui professionisti, (che stimano, per l'insieme delle categorie, un aggravio di costi pari a circa 2 miliardi) misure tra di loro non del tutto coordinate, e dettate da alcune emergenze o da pressioni di specifiche categorie.

E' invece importante che nella *road map* predisposta dal Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda Digitale **il tema dei pagamenti elettronici sia stato posto come uno dei temi fondamentali**, insieme alla fatturazione elettronica, alla creazione di un'anagrafe generale della popolazione e alla attribuzione, ad ogni cittadino, di una identità digitale da usare in tutte le transazioni, misura quest'ultima di grande rilievo anche rispetto alle tematiche dei pagamenti. E' auspicabile che questa forte attenzione al tema dia vita a un quadro coordinato di interventi, che prenda in considerazione soprattutto la diversa distribuzione di vantaggi e svantaggi per i diversi soggetti della filiera.

Tab. 1 - Opportunità e impatti del nuovo quadro normativo italiano

<p>Art. 12 SALVA ITALIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PAGAMENTI ELETTRONICI DELLA P.A. = obbligo di utilizzo di strumenti elettronici per importi superiori a 1.000 € • INCLUSIONE FINANZIARIA = conto di base (gratuito per fasce di clientela svantaggiate e per titolari di trattamenti pensionistici fino a 1.500 euro) • Regole volte ad assicurare la riduzione delle COMMISSIONI APPLICATE AGLI ESERCENTI PER PAGAMENTI ACQUISITI TRAMITE CARTE DI PAGAMENTO
<p>D.LGS. 231/2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> • DIVIETO DI TRASFERIMENTO DI DENARO CONTANTE (LIBRETTI E TITOLI AL PORTATORE) OLTRE UNA CERTA SOGLIA DI IMPORTO (1.000 €)
<p>D. L. 70/2011, convertito in L. 12/07/2011 n. 106</p>	<ul style="list-style-type: none"> • MODIFICHE AL REGIO DECRETO N. 1736 del 21.12.1933 (Legge assegni) CHE ATTRIBUISCONO VALORE GIURIDICO ALLA TRASMISSIONE DIGITALE DELL'ASSEGNO BANCARIO E CIRCOLARE
<p>Art. 5 CAD e Linee Guida AGiD</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PAGAMENTI ELETTRONICI A FAVORE DELLA P.A. (D. Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 e successive modifiche = Codice dell'Amministrazione Digitale) • Consultazione pubblica sulle Linee Guida dell'Agenzia per l'Italia Digitale -- settembre 2012
<p>DECRETO CRESCITA bis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PAGAMENTI ELETTRONICI DELLA P.A.= ulteriore modifica art. 5 del CAD • OBBLIGO ACCETTAZIONE PAGAMENTI ATTRAVERSO CARTE DI DEBITO= a decorrere dal 1° gennaio 2014, i soggetti che effettuano l'attività di vendita prodotti e di prestazione dei servizi, anche professionali, sono tenuti ad accettare anche PAGAMENTI EFFETTUATI ATTRAVERSO CARTE DI DEBITO (art. 15.4) • PAGAMENTI TRASPORTI PUBBLICI CON MOBILE = le aziende di trasporto e le amministrazioni interessate nel rispetto della normativa comunitaria, anche in deroga alle normative nazionali di settore, consentono l'utilizzo della bigliettazione elettronica attraverso strumenti di pagamento in mobilità, anche tramite qualsiasi dispositivo di telecomunicazione. Il titolo digitale del biglietto è consegnato sul dispositivo di comunicazione (art. 8.3)

Fonte: Relazione ABI al Seminario CNEL del 17.10.13 *Il sistema Italia alla sfida dei pagamenti elettronici* -

CAP. 3. GLI SCENARI DI MERCATO

3.1. Il mercato italiano

Anche il mercato dei pagamenti elettronici, così come la normativa, è in movimento. Si tratta infatti di un mercato appetibile, ancora immaturo ma destinato a crescere.

Il mercato italiano, infatti, è ancora arretrato rispetto agli altri Paesi europei comparabili - dato che **il cittadino italiano fa mediamente 68 operazioni annue in elettronico contro le 188 dell'eurozona e i 250 di paesi come Olanda, Belgio e Francia** -. E' tuttavia un mercato che è cresciuto del 6,7% nell'ultimo anno con un aumento di quasi il 26% dei pagamenti effettuati con carte di credito e prepagate¹¹. **A fine 2012 risultavano attive in Italia 72 milioni di carte di pagamento**, di cui 13,5 milioni di carte di credito (di cui circa il 10% aziendali) e 41,2 milioni di carte di debito, di cui 39,7 milioni abilitati per i pagamenti e non solo per i prelievi. Questi dati segnalano una diminuzione del 7,5% per le carte di credito e un aumento del 10,4% per quelle di debito, rispetto al 2010. Ma il fenomeno più rilevante è il consistente aumento (+52% dal 2010 al 2012) delle carte prepagate (oggi sono 18,8 milioni), a testimonianza che esse sono considerate lo strumento più comodo alternativo al contante. Le transazioni complessive con le carte di pagamento sono passate dai 1,72 miliardi del 2011 ai 1,89 miliardi del 2012. A loro volta i POS che erano 1,4 milioni nel 2011 sono cresciuti di 55mila unità nel 2012, mentre è parallelamente diminuito di 1.100 unità il numero dei terminali di prelievo¹².

Nonostante la graduale crescita dei pagamenti con carte, il loro livello - ancora non paragonabile con quello di altri Paesi europei - frena il commercio elettronico. Quest'ultima modalità, che nel 2012 ha visto in Italia una crescita del 30% dei compratori, ha ancora forti margini di espansione, soprattutto se si pensa che ad oggi solo 3 su 10 PMI italiane la utilizzano. Essa è considerata un fattore che, grazie alla integrazione tra negozio fisico ed elettronico, contrasta la perdita di fatturato del negozio tradizionale, favorisce le nostre esportazioni e contribuisce a migliorare la competitività delle nostre imprese.

Le ragioni del ritardo nella diffusione delle carte di pagamento, che verranno analizzate più avanti, sono comunemente individuate nella scarsa cultura digitale, nella ridotta dimensione delle imprese commerciali (la grande distribuzione è invece all'avanguardia su questo terreno), nella diffidenza dei cittadini rispetto alle truffe e alla invasione della *privacy*, nella difficoltà di uso di alcuni strumenti come le carte dotate di PIN.

3.2. La filiera della moneta elettronica

Gli attori che operano nel mercato dei pagamenti elettronici sono molti, con ruoli spesso non noti al grande pubblico e con modelli di *business* in

11. Fonte: Relazione ABI al Seminario del CNEL 17.10.13.

12. Banca d'Italia, I sistemi di pagamento, Supplemento al Bollettino Statistico, n.25 del 21 maggio 2013

evoluzione.

I più consolidati sono naturalmente i tradizionali **circuiti di carte di pagamento**, i più noti dei quali sono i quattro che operano in un mercato sostanzialmente oligopolistico (Visa, Mastercard, Diners, American Express)¹³. Essi mettono a disposizione delle banche una piattaforma tecnica che "opera" la trasformazione del debito del compratore in un credito per il venditore. All'interno dei circuiti "a 4 parti" (l'esercente, il compratore e i due rispettivi prestatori di servizi) il prestatore di servizi di pagamento che convenziona l'esercente (*acquirer*) paga una commissione al prestatore di servizi di pagamento del titolare della carta (*issuer*) per i servizi che quest'ultima rende, e che vanno a beneficio dell'intero circuito. Le commissioni interbancarie che i due soggetti si riconoscono sono fissate da ciascun circuito secondo metodologie in linea con le indicazioni delle Autorità antitrust. E' importante sottolineare che il livello della commissione interbancaria è fissato dal circuito, anche se è una commissione massima, derogabile al ribasso mediante accordo bilaterale tra gli aderenti a quel determinato circuito.

Questa forma di oligopolio ha sollevato l'attenzione, sia della Unione Europea (che come si vedrà oltre ha consentito la nascita di nuovi soggetti non bancari), sia delle autorità Antitrust nazionali in diversi Paesi.¹⁴

In ogni caso la Commissione europea ritiene che una delle cause della scarsa diffusione della moneta elettronica sia riconducibile ai **costi di commissione addebitati dagli acquirer agli esercenti**, costi da essi ritenuti eccessivi. A ciò va aggiunto che il cliente finale non è informato delle commissioni che gravano sul commerciante in relazione alle diverse carte che egli propone (di credito o di debito) mentre il commerciante ha l'obbligo di accettare qualunque tipo di carta dei circuiti per i quali è convenzionato e ne paga i costi relativi, avendo scarsi margini per incidere su di essi.

In altri Paesi la commissione viene ribaltata dall'esercente sul compratore senza grandi problemi (ad esempio nel Regno Unito i tassisti la riaddebitano ai clienti sotto forma di *convenience charge*), cosa che non sarebbe socialmente accettabile in Italia, oltre che attualmente vietata per legge. In generale, il costo più elevato delle carte di credito spiega la preferenza di molti piccoli esercenti verso il pagamento in contanti, o con carte Bancomat o con carte prepagate, che hanno commissioni più basse.

Nel tentativo di ampliare la struttura dell'offerta e di renderla più competitiva, le citate Direttive europee hanno reso possibile la nascita di nuovi operatori, **soggetti non bancari** che possono svolgere alcune attività fino ad allora strettamente riservate alle banche:

a) gli Istituti di Pagamento (IP), abilitati ad offrire i servizi di pagamento definiti dalla PSD (deposito e prelievo del contante, addebiti diretti, bonifici, emissione e gestione di carte di pagamento e operazioni eseguibili con carte)

13. I circuiti interbancari internazionali sono solo due, essendo American Express e Diners circuiti internazionali proprietari. I primi (Visa, Mastercard) sono cosiddetti circuiti a 4 parti, mentre i secondi sono detti a 3 parti.

14. A livello europeo è stato aperto anni fa un procedimento istruttorio nei confronti del circuito Visa. Ai sensi della normativa europea il circuito Visa ha assunto "l'impegno" ad abbassare le commissioni interbancarie ed ha fissato la commissione per gli esercenti allo 0,2-0,3% del valore della transazione. Viceversa il circuito Mastercard non ha acceduto alla procedura che prevede l'assunzione di impegni e, in Italia, ha fatto ricorso (ancora pendente) al Consiglio di Stato avverso la decisione dell'Antitrust italiano. Le Autorità Antitrust, che si sono fatte carico di questo problema, utilizzano, per la definizione del livello ottimale della commissione addebitabile all'esercente, un test, detto "test dell'indifferenza per il commerciante" che consiste nel valutare se il costo della transazione tramite carta equivale, per lui, al costo della transazione tramite contante.

ma non autorizzati a gestire depositi dei clienti identificabili come raccolta bancaria o moneta elettronica;

b) gli Istituti di Moneta Elettronica (IMEL), abilitati a offrire servizi di pagamento quali quelli offerti dagli IP, ma, in più, a emettere moneta elettronica, a fronte di un versamento di fondi da parte del cliente. .

Entrambe queste tipologie di operatori devono essere autorizzate dalla Banca d'Italia e sono soggette a specifiche condizioni in termini di consistenza patrimoniale. Nonostante alcune facilitazioni, non vi è stata la prevista numerosa nascita di nuovi operatori di moneta elettronica, in concorrenza con le banche. Ciò sembra dovuto alla incertezza della normativa e soprattutto agli incerti modelli di *business* che fanno fatica a stabilizzarsi. A fine 2012 risultavano operativi 56 Istituti non bancari, tra IP e IMEL, prevalentemente concentrati in Lombardia e Lazio. Si tratta di Istituti di origine finanziaria o commerciale, creati da aziende che hanno come punti di forza una vasta base di clienti, una numerosità di punti di contatto, un'esperienza nei pagamenti. Questi ritengono di avere, attraverso la diffusione della moneta elettronica, un ottimo strumento per fidelizzare la clientela e, ciò che più conta, di profilarela, cioè rilevarne le abitudini di acquisto a fini di *marketing*¹⁵.

3.3. L'evoluzione tecnologica: interoperabilità e standards

L'infrastruttura che sottende al complesso sistema dei pagamenti elettronici tramite carta è costituita da:

- reti di comunicazione intra ed extrabancarie
- HW e SW delle banche e dei circuiti di pagamento
- terminali POS (*Point Of Sale*) collocati negli esercizi commerciali

In prospettiva l'infrastruttura comprenderà anche i **telefoni mobili di nuova generazione, dotati di tecnologia NFC** (*Near Field Communication*).

Mentre le prime due voci sono come è ovvio a carico delle banche e dei circuiti, il costo dei terminali è distribuito tra di loro e gli esercenti, ai quali talvolta viene dato in comodato gratuito. Una generalizzazione di tale prassi, faciliterebbe anche il passaggio dai POS attuali a quelli di nuova generazione, dotati di sensori NCF per i telefoni mobili, anche se non è chiaro chi dovrebbe/potrebbe pagare questa sostituzione.

Il problema più spinoso da questo punto di vista è **la scarsa dotazione di POS presso le strutture della Pubblica Amministrazione**. Infatti, in generale, il pagamento elettronico non è allo stato attuale accettato dalla generalità delle ASL e dagli ospedali, né dalle scuole e uffici pubblici, il che, considerato il numero elevato di accessi e pagamenti che ogni cittadino fa a questo tipo di strutture, costituisce un vincolo elevato alla diffusione dei mezzi di pagamento elettronici. Anche in questo caso, la necessità di dotare di POS, possibilmente di ultima generazione, tutti i punti di accesso della PA centrale e locale, che sono decine di migliaia, pone un problema di non facile soluzione. A

¹⁵Come esempi di Istituti di Moneta elettronica e di Istituti di pagamento si possono citare i *Money Transfer* come *Moneygram*, *Lottomatica*, e, tra gli esempi di origine commerciale, principalmente la grande distribuzione e i servizi aerei come *Carrefour*, *AirPlus*, *Lottomatica* ed altri simili. Accanto agli IP, molto rilevante è il ruolo di Poste, (che peraltro non è un vero Istituto di Pagamento ma è soggetto ad una normativa specifica) che ha emanato diverse tipologie di carte per pagamenti, da quelle di credito a quelle di debito, a quelle prepagate, che sono oggi tra le più diffuse in Italia, insieme a quelle di *Lottomatica*.

ciò si aggiunga il fatto che, anche se i pagamenti elettronici non richiedono reti a banda molto larga, rimangono tuttora nel nostro Paese aree periferiche non coperte nemmeno dalle reti a bassa velocità. Comunque l'Agenzia per l'Italia Digitale sta lavorando alacremente su questo tema (cfr. par.3.6.)

Anche ammesso che si riesca in tempi brevi ad abilitare un elevato numero di POS ad accettare i nuovi sistemi gestiti tramite telefono mobile, rimangono, per questa evoluzione tecnologica, problemi di **interoperabilità e di standard**. Per quanto riguarda l'interoperabilità, occorre ricordare che alcuni sistemi, come quelli derivanti da un accordo tra il costruttore di telefoni mobili Samsung e il circuito PayPal, sono "chiusi", mentre tra gli operatori TLC e i costruttori è in corso un dibattito su dove debbano risiedere i dati relativi agli strumenti di pagamento. I primi ritengono che debba stare nella SIM, che è universale, aperta e sicura perché già contiene il meccanismo di sicurezza, mentre i costruttori ritengono che possa stare sul *device* (l'apparecchiatura). La soluzione, ovviamente, va lasciata al mercato, a meno che non intervenga, come è già avvenuto in casi simili, una direttiva di standardizzazione di tipo europeo.

Quanto alle evoluzioni tecnologiche, ancora in corso, che possono rendere ancora più accettabile anche socialmente questa innovazione sono legate a due elementi:

- la portabilità dello strumento di pagamento;
- il miglioramento dell'interfaccia con l'utente, quindi la maggior usabilità dello strumento.

Per quanto riguarda la portabilità del mezzo di pagamento, è ovvio che la carta è di per sé trasportabile, ma il rischio di perderla è reale, per distrazione propria o per dolo altrui. Per ovviare a questo rischio, l'idea di inserirla come elemento elettronico in un telefono mobile (così come oggi avviene con la rubrica degli indirizzi o con l'agenda degli impegni) è un'idea attraente. Questa idea si pone in linea con la tendenza a fare del telefono mobile un'apparecchiatura (*device*) multifunzione. Per tale ragione tra i nuovi soggetti interessati ad entrare in questo mercato spiccano, in tutti i Paesi, **gli operatori di telefonia mobile**. L'innovazione consiste nel fatto che la tecnologia *Near Field Communication* (NFC), presente ormai su molti *smartphones*, consente di utilizzare questi apparecchi per attivare una transazione di pagamento presso un punto vendita. Va sottolineato che in questo caso il telefono mobile costituisce un **canale di pagamento**, e non uno strumento in senso proprio, non avendo alcun carattere bancario o assimilabile. Le modalità di pagamento mobile sono due: 1) **remota**, cioè a distanza dal punto vendita, utilizzando come strumento di pagamento una carta di debito, di credito o prepagata, "portafogli digitali", che generano l'addebito su un conto bancario o anche su un conto telefonico, scalandolo quindi dal relativo credito telefonico. La notevole semplicità nell'uso di questo specifico canale ne fa la scelta elettiva per pagamenti come quelli dei parcheggi o dei biglietti del trasporto pubblico locale. A quest'ultimo riguardo si segnalano sperimentazioni di biglietto urbano elettronico nelle aziende di trasporto pubblico locale di Firenze, Milano e Bari¹⁶.

16 In alcune città (ad es. Firenze) è stata autorizzata in via sperimentale in deroga alla normativa PSD, l'acquisto del biglietto effettuato inviando uno specifico sms al venditore del servizio che si vuole acquistare; il corrispettivo economico verrà scalato dal credito telefonico presente nell'apparato.

Le Ferrovie dello Stato hanno anche esse abilitato questo tipo di servizio, assai gradito agli utenti, che consente di fare il biglietto anche all'ultimo momento prima della partenza; 2) **di prossimità**, cioè nel punto vendita stesso, in modalità *contactless*, cioè avvicinando lo *smartphone* al POS a ciò abilitato. Anche questa è una modalità gradita agli utenti soprattutto per piccoli pagamenti, inferiori ai 25 euro (tipicamente il giornale o il caffè), che potenzialmente potrebbe diventare uno strumento di accesso alternativo al contante proprio per i micropagamenti. Questa innovazione, potenzialmente molto interessante, è però frenata dalla necessità di adattare sia gli apparecchi mobili, inserendovi un'apposita antenna in grado di trasmettere i dati della transazione, sia, soprattutto, i terminali POS destinati ai pagamenti in mobilità. Tutto questo ha un costo che allo stato attuale gli operatori di TLC affrontano con cautela (una SIM di tipo NFC costa 4 volte una SIM normale) non considerando questo come il loro *business* principale, ma complementare.

3.4. Strumenti diversi per mercati diversi

In conclusione, è molto probabile che si vada verso **una differenziazione dei mercati e degli strumenti usati**. Vi è infatti una diversità nell'universo del commercio dei beni e servizi che non può essere trattata con le stesse modalità. A fronte di settori con ampi margini di remunerazione (es. ristoranti, alberghi, abbigliamento di lusso) - ma che trattando importi elevati richiedono margini di sicurezza alti come quelli garantiti dalle carte di credito tradizionali - vi sono settori, come quello dei beni di consumo corrente che, per i piccoli esercizi, presenta margini di redditività molto bassi. Per questi ultimi le carte prepagate e soprattutto i borsellini elettronici potrebbero essere gli strumenti di elezione.

Questa differenziazione potrebbe effettivamente favorire l'estensione dei pagamenti elettronici, ed evitare in qualche misura anche il rischio di esclusione digitale di fasce di popolazione, nella misura in cui, mettendo a disposizione strumenti semplici e a basso costo per acquisti semplici e ripetuti ma a basso valore aggiunto, può in prospettiva raggiungere anche strati della popolazione oggi in difficoltà nell'usare questo tipo di strumenti.

3.5 La nuova moneta sarà il *bit*?

Una prospettiva che suscita qualche perplessità, e perfino un po' di allarme sociale, si è affacciata sulla scena dei pagamenti elettronici in questi ultimi anni. Si tratta delle monete virtuali, la più nota delle quali è il **bitcoin**, creata nel 2009 da Satoshi Nakamoto, pseudonimo di un "internauta" che ha voluto rimanere anonimo.

La caratteristica tecnologica del *bitcoin* è che esso non fa capo a un ente centrale ma è "appoggiato" su un numero indefinito di PC, ovviamente collegati in rete¹⁷. Gli utenti, scaricando un apposito SW, ottengono dei *bitcoin* in forma

¹⁷ Questa modalità, detta peer-to-peer, cioè "da pari a pari" è usata anche da SKYPE e consente la gratuità del servizio poiché utilizza ciascun PC per frazioni di secondo, non misurabili e quindi non fatturabili.

anonima, acquistandoli (sempre online) con una moneta a corso legale, oppure ricavandoli ("scavandoli" da una sorta di "miniera", ossia un deposito virtuale), operazione questa assai complessa tecnicamente. Ottenuti i *bitcoin* in forma anonima, essi possono essere utilizzati per le transazioni desiderate, operando sul conto in *bitcoin* per gli acquisti *online* presso un ampio ventaglio di fornitori di beni e servizi che accettano questa moneta virtuale. Recentemente anche alcuni negozi fisici, negli USA, hanno cominciato ad accettare *bitcoin*.

L'emissione di moneta e l'attivazione di una transazione avvengono con tecniche crittografiche. In questo modo nessuna transazione effettuata è riconducibile a una persona fisica o giuridica, essendo la creazione e la circolazione dei *bitcoin* controllate solo dal sistema. Gli scambi però sono pubblici, anche se non riconducibili ad uno specifico soggetto.¹⁸

Gli utenti, che devono comunque avere forti competenze informatiche, hanno **notevoli vantaggi** usando i *bitcoin* anziché le monete legali, per quanto dematerializzate, come avviene nelle normali transazioni online. Innanzitutto, come si è detto, sia la creazione sia l'utilizzazione di coins è anonima e sottratta a ogni controllo centrale: l'ammontare virtuale va dal PC del compratore a quello del venditore senza passare da nessuna "clearing house"; inoltre, un singolo utente può aprire un numero qualsivoglia di conti in modo da isolarli uno dall'altro; infine le transazioni sono più veloci e più economiche, poiché non ci sono praticamente intermediari che debbano essere remunerati. Peraltro ad essi sono associati alcuni **svantaggi**: incertezza, mancanza di regolazione esplicita, esternalità di rete e rischio che, parallelamente alla loro espansione, si crei una "bolla" che potrebbe sgonfiarsi quando la sua espansione si arresta, mentre un "**vantaggio di sistema**" viene individuato nel fatto che il loro uso accresce la velocità di circolazione del denaro, il che, in un periodo di recessione, può considerato un fattore positivo.

Ad oggi la "comunità *bitcoin*" è enormemente cresciuta e conta centinaia di migliaia di aderenti, oltre ad aver dato vita a numerose *start-up* che vanno da società di SW che offrono applicativi specifici a sviluppatori di applicazioni e di piattaforme operative per gli scambi di borsa.

Un documento del 2012 della Banca Centrale Europea¹⁹ analizzava alcuni potenziali rischi delle monete virtuali, in particolare:

- rischio per la stabilità dei prezzi;
- rischio per la stabilità finanziaria;
- rischio per la stabilità dei sistemi di pagamento;
- mancanza di regolazione;
- rischio reputazionale per le banche centrali.

Il documento concludeva che a quel momento non si rilevavano particolari rischi rispetto alle aree problematiche prima elencate, dato il limitato numero di utenti coinvolti e il limitato ammontare dei pagamenti effettuati. Tuttavia, considerando la probabilità che i sistemi di moneta virtuale crescano in modo esponenziale proprio per le caratteristiche che offrono (anonimità, velocità ed economicità degli scambi), per la continua crescita del commercio elettronico,

¹⁸ Le caratteristiche tecniche del sistema *bitcoin* sono complesse e non facilmente comprensibili per persone non esperte di informatica. Per una descrizione del funzionamento del sistema si veda il *paper* della Banca Centrale Europea "Virtual Currencies Schemes", ottobre 2012

¹⁹ Banca Centrale Europea, cit, nota 18; i rischi sono ben presenti anche alla Banca d'Italia, come evidenziato nel corso dell'audizione presso il CNEL il 5.6.2013

e soprattutto per l'assenza delle istituzioni da ogni sistema di questo tipo, la BCE invitava le banche nazionali a vigilare sui futuri sviluppi del fenomeno ed a valutare periodicamente l'insorgenza di possibili rischi.

Il fenomeno è però esploso verso la fine del 2013, con dimensioni tali da allarmare le autorità bancarie di molto paesi ed a convincerle a prendere molto seriamente le raccomandazioni espresse dalla BCE nel documento citato. Gli elementi di preoccupazione sono diversi e si raggruppano intorno ad alcuni elementi: liquidità, volatilità, convertibilità, anonimità, caratteri questi derivanti proprio dalla mancanza di controllo da parte di una banca centrale.

Per quanto riguarda il rischio di creazione di **liquidità incontrollata**, questo sembra escluso dagli stessi fondatori del sistema, che hanno ideato un meccanismo per controllare e frenare la creazione incontrollata di moneta. Oggi il circolante è stimato essere pari a circa 10 miliardi di dollari, e la soglia è stata fissata dal sistema al livello di 21 miliardi di dollari, da raggiungere eventualmente al 2040. Dopo quella data la massa circolante rimarrebbe immutata.

La forte **volatilità** innesca innanzitutto il rischio di speculazioni valutarie, chiaramente indicato dal fatto che la quotazione del *bitcoin* è cresciuta nel corso del 2013 da circa 13 dollari a circa 1200, salvo tornare rapidamente sotto i 1000 e continuare a fluttuare. Gli scambi si concentrano prevalentemente dove è bassa la fiducia nelle monete ufficiali, come in Argentina, o dove vigono restrizioni valutarie, come in Cina, paese nel quale si concentra la maggior parte dell'intero ammontare degli scambi.

Sulla **convertibilità**, e quindi sulla usabilità per il pubblico in generale, le incognite sono molte, poiché essa dipende dalla quantità di esercizi di commercio fisico ed elettronico che la accetteranno, e che comunque vanno moltiplicandosi, sia intra che extra rete .

Nella rete, Amazon li converte in buoni acquisto, e probabilmente in futuro farà altrettanto *e-bay*, mentre per esempio Apple diffida i suoi clienti dall'usarli.

Fuori della rete, in Germania c'è un intero quartiere di Berlino dove la moneta virtuale viene accettata e così negli USA su scala più larga; a Cipro le Università la accettano per il pagamento delle tasse, mentre in Italia c'è ancora molta cautela, anche se qualche esercizio, in particolare se rivolto alla clientela giovanile, comincia ad accettarli.

La caratteristica più problematica rimane però la **anonimità** (che non è mancanza di tracciabilità: infatti ogni transazione è memorizzata nel sistema insieme all'indirizzo di chi la ha effettuata, ma gli indirizzi sono per definizione anonimi). Questa caratteristica ha ovviamente dei risvolti preoccupanti per le autorità fiscali e per quelle di polizia. Per le prime, l'evasione di ogni tipo di tassa sulle transazioni commerciali e finanziarie è evidentemente inaccettabile, tanto che in alcuni paesi (Regno Unito, Norvegia) sono state emanate delle norme che assoggettano questa transazioni ad una sorta di IVA del 20%. Per le autorità preposte al contrasto dell'illegalità la sfida è quella di prevenire e stroncare l'uso sempre più diffuso di questa moneta sui siti illegali, quali quelli di commercio di armi, droga e sesso (recentemente l'FBI ne ha chiuso uno, *Silk Road*, che si serviva di questo mezzo di pagamento). Inoltre molte autorità nazionali fanno presente che i cittadini che usano la moneta virtuale non sono protetti contro le invasioni degli hackers né contro il possibile fallimento del sistema, non avendo tale valuta valore legale.

Nei mesi finali del 2013, comunque, molte autorità monetarie sono corse ai ripari a fronte dell'espansione incontrollata del *bitcoin* come mezzo di pagamento (e, come abbiamo visto, anche di speculazione). In particolare la Banca centrale cinese ha diffidato le imprese finanziarie dall'usarlo, mentre ha lasciato questa possibilità a privati cittadini. La Germania e gli USA invece li hanno praticamente legalizzati. In USA, in particolare, l'ex Governatore della *Federal Reserve*, Ben Bernanke, in un'audizione al Senato ne ha messo in luce, accanto agli indiscutibili rischi, anche i non pochi vantaggi, legati alla velocità e semplicità di uso, requisiti questi che, a suo giudizio, sono più aderenti al "mondo delle transazioni virtuali" al quale ci stiamo sempre più abituando.

In definitiva, appare positivo che le autorità finanziarie di diversi paesi stiano prendendo in mano la situazione, a fronte di un fenomeno apparentemente incontrollabile, foriero di potenzialità ma anche di rischi, un fenomeno che qualcuno definisce "anarchico", e proprio per questo destinato a sfuggire ad ogni regolamentazione e controllo. Sembra invece opportuno che, pur senza proibirlo, si cerchi di ricondurlo ad un insieme di regole che garantiscano maggiormente sia la difesa della legalità sia la tutela dei diritti dei cittadini e delle imprese.

Rientrano in questa strategia alcune proposte, recentemente avanzate, di regolazione, o meglio di un percorso tecnico-giuridico volto a ricondurre i *bitcoin* nell'ambito delle regole del Fondo Monetario Internazionale.²⁰

3.6. Il ruolo della Pubblica Amministrazione

Come in altri Paesi europei, la pubblica amministrazione, sia centrale sia locale, svolge un ruolo assai importante nel diffondersi di ogni innovazione di carattere sociale, per la dimensione di massa dei servizi che essa eroga e per la capillarità territoriale dei suoi presidi, da quelli sanitari a quelli scolastici, a quelli anagrafici. Di conseguenza i benefici che l'estendersi della modalità elettronica consente in termini di tracciabilità e controllo dei pagamenti saranno assai rilevanti nel momento in cui tutti gli uffici pubblici saranno in grado di accettare questa modalità.

Per converso, i vantaggi che l'intera PA potrebbe trarre dalla transizione generalizzata dei pagamenti verso la modalità elettronica sono notevoli e vanno dalla semplificazione procedurale alla riduzione dei tempi operativi, al rafforzarsi dei controlli, all'ottenimento di statistiche in tempo reale.

Il percorso per fare della PA una leva del cambiamento, però, non è né breve né facile. Perché esso si attivi sono necessari una serie di adempimenti, quali:

- modificare molte procedure, in particolare quelle contabili
- firmare convenzioni ed accordi con gli operatori del settore
- formare il personale
- dotare gli uffici delle necessarie tecnologie
- definire regole e standard organizzativi e tecnologici
- informare e formare gli utenti.

²⁰ Si veda Plassaras N.A. *Regulating Digital Currencies: Bringing Bitcoin Within the Reach of the IMF*, di prossima pubblicazione in *Chicago Journal of International Law*, Gennaio 2014, segnalato da G.Pennisi.

La modifica delle procedure può comportare anche modifiche legislative e/o regolamentari, e quindi tempi lunghi, mentre la dotazione infrastrutturale estesa a tutta la PA fa intravedere dei costi assai onerosi.

L'organismo incaricato di avviare questa transizione (insieme ad altri onerosi compiti quali la creazione dell'anagrafe unica della popolazione) è l'Agenzia per l'Italia Digitale (AID) la quale ha posto questa missione tra le sue priorità.

A tal fine l'AID ha già emanato delle Linee Guida²¹ ed ha già realizzato una piattaforma tecnologica unica per i pagamenti verso la PA (i pagamenti originati dalla PA sono già oggi obbligatori in modalità elettronica), denominata "Nodo dei Pagamenti-SPC" che tutti, cittadini e imprese, potranno utilizzare. L'utilizzo della piattaforma è fin da oggi obbligatorio per le pubbliche amministrazioni in senso stretto, mentre le aziende che erogano servizi pubblici (tipicamente le *utilities*) potranno aderirvi. La caratteristica della piattaforma è quella di essere neutra rispetto al mezzo di pagamento utilizzato che può essere l'addebito diretto bancario, un bollettino postale, o una carta di vario tipo.

Ma accanto a questo compito, ancor più rilevante è quello di dettare alle amministrazioni periferiche dello Stato e di suggerire alle amministrazioni locali ai diversi livelli, degli **standard operativi e tecnici** ai quali adeguarsi, pena il permanere di quello che è oggi il più rilevante ostacolo alla completa digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, vale a dire la loro **mancanza di interoperabilità**. Come è facilmente intuibile, l'adesione di numerose amministrazioni, che hanno oggi sistemi diversi, a tali *standard* comporta tempi lunghi e necessità, in molti casi, di investimenti da parte delle singole amministrazioni.

Un ulteriore pilastro della digitalizzazione dei pagamenti dei servizi pubblici sarà rappresentato dall'**identità digitale** assegnata ad ogni cittadino, strumento che consentirà di rendere più sicure le transazioni e di dare maggior fiducia agli utenti. Anche su questo strumento sta lavorando l'Agenzia Digitale.

CAP. 4. COSTI E BENFICI : PER QUALI SOGGETTI?

4.1. I benefici sociali

La graduale sostituzione del contante con i pagamenti elettronici è, prima ancora che una innovazione tecnologica, **una grande innovazione sociale**. Essa infatti incide profondamente su di una procedura sociale largamente diffusa (tutti compriamo, e molti vendono, quotidianamente) e tecnicamente consolidata attraverso l'uso del contante. La sua trasformazione non può pertanto essere esente da resistenze e diffidenze che non sono tutte attribuibili ai costi e alle difficoltà di uso della tecnologia, ma alla modifica profonda di usi, abitudini, fiducie e sicurezze fortemente radicate in tutti gli strati della

²¹ Agenzia per l'Italia Digitale: "Linee Guida per l'effettuazione di pagamenti elettronici a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi, ex art. 5 del CAD (D.lgs 82/2005), maggio 2013.

popolazione.

Il problema vero della diffusione della moneta elettronica è che i **vantaggi e gli svantaggi si distribuiscono in modo diverso rispetto alla attuale gestione del contante**, e ciò crea inevitabilmente delle resistenze, in parte giustificate in parte forse strumentali (si pensi ad esempio a coloro che si oppongono alla tracciabilità per poter continuare impunemente a evadere o a corrompere).

Inoltre il contante è diffuso in tutti i paesi sviluppati da molti secoli, e costituisce una procedura sociale talmente consolidata da far considerare la sua soppressione un evento traumatico, paragonabile alla transizione dal baratto alla moneta.

Ciò non toglie che la riduzione del contante abbia indubbi vantaggi per la collettività.

Innanzitutto **essa rende più difficile l'evasione fiscale, attraverso la tracciabilità dei pagamenti, e la corruzione**, che avviene in gran parte usando il contante²². Leggermente diversa è la sua capacità di evitare il riciclaggio, poiché in questa procedura criminosa il contante di provenienza illegale viene trasformato ("lavato") con procedure legittime, che quindi possono anche utilizzare il pagamento elettronico. Ma i vantaggi maggiori derivano dalla **radicale semplificazione della contabilità per i cittadini e soprattutto per le imprese**, chiamate oggi ad adottare gli strumenti pan-europei SEPA, semplificazione che, una volta che abbia investito la pubblica amministrazione centrale e locale, porterebbe a risparmi di grande rilievo.

Della diffusione dei pagamenti elettronici si gioverebbero evidentemente le banche, per la enorme **semplificazione e riduzione dei costi legati alla gestione del contante**, e allo stesso modo **gli esercenti commerciali**, a cominciare dalla grande distribuzione che ha già adottato questi strumenti su larga scala. Si pensi infatti alla difficoltà e onerosità di contabilizzare i pagamenti in contanti soprattutto per i piccoli acquisti (caffè, giornale, biglietti del tram o del cinema), ed ai rischi connessi alla conservazione e trasporto del contante.

Per gli esercenti, oltre alla riduzione del costo della gestione del contante, vi è anche una **maggior fidelizzazione del cliente**, ove questi possa usare uno strumento comodo come la carta.

Per le famiglie il peso della contabilità è ovviamente minore, e nello stesso tempo i rischi di "*overspending*" legato all'uso delle carte di credito è ovviamente presente. Tuttavia il ricorso crescente al commercio elettronico anche da parte delle famiglie impone loro una familiarità crescente con gli strumenti di pagamento alternativi al contante.

4.2. I costi sociali

I **costi sociali**, tuttavia, non vanno sottovalutati. Il più preoccupante è il **rischio di emarginazione** dalla procedura dei pagamenti delle fasce di popolazione che per ragioni di età e/o di livello di istruzione non hanno cultura digitale. L'uso delle carte, infatti, non è così agevole come quello del contante, entrato nelle abitudini quotidiane di tutta la

22. L'Agenzia delle Entrate stima che si evadano 17,8 euro per ogni 100 versati.

popolazione. La carta non consente, ad esempio di vedere il saldo rimanente (ma se è collegata ad un conto bancario il saldo si può vedere sul telefono mobile, ma questo comporta un altro accesso ad un altro servizio); attualmente non può essere usata, a differenza del contante, per pagare debiti interpersonali (o, tanto per fare un esempio banale, per dare una mancia o un'elemosina). Quanto più l'offerta di servizi è integrata e sicura, tanto più essa è complicata per l'esercente e l'utente (vedere il saldo prima e dopo il pagamento, assicurarsi che sia andato a buon fine, eventualmente conservare le ricevute).

Queste difficoltà potrebbe costringere, al limite, alcune fasce di popolazione a ricorrere ad intermediari per effettuare pagamenti, con rischi assai gravi di truffe e manipolazioni.

Accanto ai sopra citati elementi di difficoltà non vanno dimenticate alcune complicazioni nell'uso dei mezzi di pagamento elettronici (peraltro riscontrabili in tutti i sistemi di pagamento elettronici, non solo nelle carte; basti pensare alla complessità del codice IBAN necessario in tutte le transazioni bancarie). La necessità di ricordare il PIN delle diverse carte (la sicurezza aumenta se oltre al chip si utilizza anche un PIN), di controllare diversi estratti conto di diverse banche, spingono verso la ricerca di soluzioni più semplici, quali il borsellino elettronico preferibilmente nella sua forma mobile.

Nonostante alcune organizzazioni (come i sindacati e le associazioni dei consumatori) pubblichino dei suggerimenti per orientare i consumatori, non c'è tuttora un grado di informazione che consenta ad essi di scegliere consapevolmente se e quando usare una carta o l'altra, e ciò confina l'uso alle categorie sociali più preparate. Da questo punto di vista potrebbe essere utile una qualche forma di "alfabetizzazione finanziaria" della popolazione, analoga a quella ipotizzata per la alfabetizzazione digitale, da finanziare anche sui fondi europei.

Va inoltre considerato che agli utenti vengono imposte alcune procedure complicate; ad esempio, l'attivazione del borsellino elettronico mobile richiede una contrattualistica specifica tra l'operatore e l'utente, aggiuntiva rispetto al normale contratto bancario.

Per coloro invece che hanno familiarità con i pagamenti elettronici il rischio possibile è quello di **overspending**, dato che l'uso delle carte non consente l'immediata e percepibile consistenza del residuo di *budget* disponibile. Tuttavia, ciò è solo una percezione perché in realtà è sempre possibile avere contezza delle spese effettuate, sia pure effettuando alcune piccole manovre.

Il problema forse più sentito e che più allontana i cittadini dall'uso dei pagamenti elettronici è però quello legato alla percezione della **insicurezza delle transazioni**, come dimostra il boom delle carte prepagate.²³

Le diffidenze si concentrano su due tematiche: il timore di frodi legate all'uso della carta e il timore di invasione della propria *privacy*.

Il primo timore è legato evidentemente alla dematerializzazione della transazione e si riduce solo diffondendo qual è il grado di sicurezza dell'uso delle carte, che è molto alto perché le banche hanno investito molto in

23. Ciò non toglie che la più grande frode sul pagamento elettronico, effettuata a fine 2013 in molti paesi simultaneamente per un ammontare complessivo di alcuni miliardi di dollari, sia stata fatta sulle carte prepagate, paradossalmente più facili da clonare perché meno protette da meccanismi di sicurezza e di identificazione.

tecnologia e sicurezza. Secondo l'ABI, nel 2012 è aumentato il numero di clienti privati vittime di tentativi di furto di identità elettronica, svolto prevalentemente attraverso Internet, ma l'azione di contrasto esercitata dalle banche ha consentito di sventare il 98,5% degli attacchi tentati.²⁴ Tuttavia occorre considerare che i sistemi di sicurezza messi in atto dalle banche hanno un costo, e pertanto occorre **trovare un equilibrio tra costi della sicurezza e risultati in termini di crescente fiducia.**

Considerazioni analoghe valgono per la **difesa della privacy.** La tracciabilità di pagamenti interferisce ovviamente con la privacy, ed è indubbio che le pratiche di "profilazione" del cliente messe in atto da molti grandi operatori commerciali possono costituire un rischio. Valgono qui tuttavia le norme già in vigore: raccolta del consenso all'uso dei dati, diniego di autorizzazione per usi diversi da quelli consentiti, diritto del cliente di cancellare i propri dati, ecc. Anche in questo caso, sul piano dei vantaggi e dei costi sociali **occorre trovare un equilibrio tra i vantaggi della tracciabilità, prima elencati, e tutela della privacy.**

Infine, ma non meno importante, tra i costi sociali occorre considerare la **riduzione di occupazione, e soprattutto il suo spostamento.** Se è vero infatti che già oggi le banche hanno ridotto i loro organici, è ipotizzabile che una larga diffusione dei pagamenti elettronici potrebbe indurle ad ulteriori riduzioni di personale. Tuttavia è nel contempo ipotizzabile, come è già avvenuto in passato per altri processi innovativi, la creazione sempre nel comparto bancario di nuove attività e nuove figure professionali. Va inoltre evidenziato che tutto il sistema dei pagamenti elettronici, e del commercio elettronico a essi associato, ha dato vita a molti nuovi servizi, attivati da molte *start-up*, con conseguente creazione di posti di lavoro, anche se non sempre per gli stessi soggetti espulsi dalla ristrutturazione delle banche.

CAP. 5 PROPOSTE

Come si è prima argomentato, se l'adozione su vasta scala dei pagamenti elettronici è una grande innovazione non solo tecnico-economica ma sociale, è chiaro che essa è anche una **innovazione di sistema e che quindi è necessario che in essa siano coinvolti tutti gli attori economico-sociali del Paese.**

Come per tutte le innovazioni di sistema, si pone un problema di *governance*, che però in questo caso non è di difficile soluzione, essendo la transizione governata in prima persona per un verso dalla Unione Europea e dai Governi nazionali per quanto riguarda l'aspetto normativo, per un altro verso dalle Banche centrali e dalle Autorità antitrust per quanto riguarda l'impulso al mercato e la sua vigilanza.

Sul piano delle proposte, la sfida è **bilanciare vantaggi e svantaggi per i diversi soggetti**, evitando che i soggetti più forti (banche e circuiti di pagamento) impongano soluzioni ai soggetti più deboli (piccoli esercenti e fasce deboli della popolazione), rischiando il rigetto dell'innovazione.

24. Fonte:ABI audizione al CNEL, cit.

Le proposte che oggi, in una situazione di movimento, il CNEL intende avanzare sono le seguenti.

Dal punto di vista **istituzionale e normativo**:

- a) la creazione di un **tavolo di confronto** tra i diversi soggetti della transizione, che prenda in considerazione gli adattamenti richiesti a ciascuno di essi. Il CNEL potrebbe candidarsi a ospitare questo tipo di struttura, analogamente al ruolo da esso svolto nella VIII Consiliatura (2005-10) attraverso il Tavolo di confronto sulla dematerializzazione dei documenti contabili²⁵. Questo tavolo dovrebbe valutare accuratamente **gli impatti di ogni norma regolamentare** sui singoli soggetti coinvolti nell'innovazione;
- b) il **recepimento della nuova proposta di Direttiva Europea** e del relativo Regolamento con gli opportuni correttivi, necessari a garantire la sicurezza degli utenti;
- c) il **mantenimento del limite di 999,99 euro per i pagamenti in contanti**, contenuto nel Decreto Legislativo del 2007. Questo limite ha suscitato alcune obiezioni, poiché si ritiene che intervenire *ex-lege* su di un processo sociale così consolidato non sia una modalità efficace e possa, al limite, rivelarsi controproducente, ad esempio limitando per alcuni soggetti (tipicamente turisti abbienti extracomunitari) la possibilità di acquisti anche importanti. Peraltro le obiezioni a questo limite non tengono conto dei vantaggi che esso consente ai fini del contrasto all'evasione fiscale. Lo stesso CNEL ha recentemente sottolineato la necessità della tracciabilità delle transazioni finanziarie²⁶;
- d) mettere a disposizione della Pubblica Amministrazione centrale e locale tutti gli strumenti normativi, regolamentari e tecnologici per metterla rapidamente in grado di aderire alla **piattaforma unificata dei pagamenti verso la P.A.**

Dal punto di vista del **mercato** occorre incentivare soprattutto i piccoli esercizi commerciali, con misure quali:

- e) offrire agli esercenti, soprattutto a quelli di minore dimensione, da parte dei circuiti di pagamento e delle banche, delle commissioni più incentivanti di quelle attuali, che gravano su ogni singola commissione. Potrebbe trattarsi di formule che **diminuiscano il costo delle commissioni al crescere del numero delle transazioni**, al fine di facilitare soprattutto i micropagamenti in modalità elettronica e al limite potrebbero essere ipotizzate formule forfettarie del tipo di quelle offerte

25. Si veda il Documento di Osservazioni e Proposte CNEL “I servizi innovativi di Comunicazione nelle imprese italiane”, 28 febbraio 2008, in particolare la Sezione 2: La dematerializzazione dei documenti nelle attività di amministrazione finanza e controllo, pag. 45-65

26. CNEL “Abusi nei finanziamenti pubblici alle imprese” Documento di OO.PP approvato dall'Assemblea il 21/10/09

- dai gestori di telefonia mobile. A tale riguardo è opportuna una rapida pubblicazione del cosiddetto "decreto ministeriale sulle merchant fee" ancora oggi, dopo due anni, non ancora emanato. Si può altresì pensare di utilizzare lo strumento del consorzio tra esercenti per aumentare il loro potere contrattuale rispetto ai circuiti;
- f) ipotizzare un **credito di imposta** per gli esercenti che debbano ancora dotarsi della infrastruttura necessaria; eventualmente favorire, con lo stesso strumento, il passaggio da POS tradizionale a POS *contactless*;
 - g) rendere il più possibile **trasparente per il consumatore** il costo che grava sul commerciante per l'accettazione delle carte di pagamento;
 - h) **aumentare la concorrenza nel mercato**, agevolando l'ingresso di nuovi operatori, ad esempio semplificando, pur senza rinunciare ai necessari controlli, la contrattualistica per l'attivazione delle carte e dei borsellini elettronici, in particolare per la modalità di borsellino sul telefono mobile, che oggi richiede una specifica contrattualistica aggiuntiva tra cliente e gestore telefonico;
 - i) definire degli **standard normativi e tecnologici** che agevolino l'ingresso di nuovi entranti;
 - l) **disincentivare l'uso del contante** introducendo gradualmente un piccolo disincentivo a esso collegato, a eccezione che per i micropagamenti.
 - j) Per aumentare la **fiducia dei cittadini** ed evitare rischi di l'esclusione digitale:
 - k) diffondere più ampiamente le informazioni sul **grado di sicurezza** nell'uso delle carte;
 - l) rendere più trasparenti i **costi occulti** e mettere a disposizione dei consumatori strumenti semplici per **confrontare i costi e le opportunità** offerte dai diversi strumenti di pagamento; si ricorda che esistono già **carte a costo zero** collegate ai conti correnti di base introdotte in Italia nel 2012;
 - m) **semplificare e migliorare l'usabilità delle carte di pagamento** adottando preferibilmente la modalità chip + PIN rispetto a quella con la firma ; un' ulteriore semplificazione si avrebbe se ogni banca rilasciasse una sola carta di debito a ciascun cliente, anche in presenza di più conti a lui intestati, poiché la clearing house è unica e potrebbe effettuare le verifiche di copertura su più conti ;
 - n) **vigilare molto attentamente sugli interessi richiesti per le carte a rimborso rateale**, (le cosiddette carte revolving) imponendo a chi emette le carte la massima chiarezza sull'ammontare degli interessi e sul meccanismo che li fa lievitare;
 - o) semplificare e diffondere informazioni sulla **gestione del contenzioso** tra clienti, esercenti, circuiti e banche, definendo chiaramente le responsabilità di ciascun soggetto;
 - p) introdurre gli obblighi di pagamento elettronico con **gradualità**, verificando, anche con indagini ad hoc, il grado di accettazione da parte dei diversi soggetti sociali.