



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE
Direzione Generale per il Mercato, la Concorrenza, il Consumatore, la Vigilanza e la Normativa Tecnica
Divisione IV - Promozione della concorrenza

Schema di decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante il regolamento per la disciplina degli importi minimi, le modalità e i termini, anche in relazione ai soggetti interessati, relativamente all'obbligo di accettare anche pagamenti effettuati attraverso carte di debito, ai sensi dell'articolo 15, comma 5 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La cornice di riferimento dell'allegato regolamento – predisposto ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 - è costituita, in via preliminare, dal disposto dei commi 4 e 5 dell'articolo 15 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Nello specifico il citato comma 4 ha stabilito che a decorrere dal 1 gennaio 2014, i soggetti che effettuano l'attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi, anche professionali, sono tenuti ad accettare anche pagamenti effettuati attraverso carte di debito. Il successivo comma 5 ha stabilito che con uno o più decreti del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, vengono disciplinati gli eventuali importi minimi, le modalità e i termini, anche in relazione ai soggetti interessati, di attuazione della disposizione di cui al comma 4. Con i medesimi decreti può essere disposta l'estensione degli obblighi a ulteriori strumenti di pagamento elettronici anche con tecnologie mobili.

Non può tuttavia non rilevarsi che il testo va collocato, altresì, nel contesto delle azioni dirette a promuovere gli strumenti di pagamento elettronico, tra le quali, a livello comunitario, vanno citate la recente proposta di Regolamento relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento tramite carta e la proposta di Direttiva relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, con l'intento di contribuire allo sviluppo di un mercato unico dei pagamenti nella UE, al fine di garantire ai consumatori, ai dettaglianti e ad altre imprese di beneficiare dei vantaggi derivanti dal mercato interno e dal commercio elettronico.

Al riguardo va evidenziato che tra le principali criticità alla diffusione dei pagamenti elettronici, come emerso nel corso dei lavori per la realizzazione del programma denominato "Agenda Digitale Europea", vi è lo scarso utilizzo di detti strumenti soprattutto da parte dei consumatori nei rapporti con le imprese e i professionisti.

L'utilizzo di tali sistemi di pagamento nel nostro Paese, infatti, è ancora in una posizione comparativamente arretrata rispetto ai principali Paesi dell'Unione europea. In Italia il 31% dei consumatori utilizza contante per spese tra i 200 e i 1.000 euro, rispetto al 3% in Francia e il 21% in Germania. Lo stesso uso del bancomat è spesso legato al ritiro presso lo sportello del contante e non a un suo utilizzo per pagamento tramite POS.

Infatti, anche se l'Italia risulta sostanzialmente allineata ai Paesi europei come numero di POS procapite (25 punti ogni 1000 abitanti), il numero di pagamenti per terminale risulta inferiore.

Quanto sopra è confermato dalla circostanza che nonostante il 31% circa delle imprese di servizi risulti dotata di un terminale POS (a fronte del 44% nei Paesi europei con livelli medio-alti di utilizzo delle carte di pagamento), in alcune categorie (attività professionali, immobiliari, servizi sanitari e assistenziali) la percentuale scende al di sotto del 10%.

Si riscontrano, invece, percentuali superiori al 50% nel caso della grande distribuzione organizzata ma, escludendola dalle statistiche, si scende al 20% nei piccoli e medi esercizi alimentari e nei pubblici esercizi (bar, ristoranti).

Riguardo a quanto sopra evidenziato, comunque, va rilevato che un elemento di criticità, indubbiamente, è rappresentato dai costi delle commissioni sulle transazioni con carte elettroniche, sulle quali potrebbe avere effetti l'emanazione del decreto attuativo dell'articolo 12, comma 10, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, finalizzato, appunto, a definire le regole generali per assicurare una riduzione delle commissioni a carico degli esercenti in relazione alle transazioni effettuate mediante carte di pagamento, al quale si farà cenno nel prosieguo della presente relazione.

Anche nello studio della Banca D'Italia del novembre 2013, avente ad oggetto "*SEPA e i suoi riflessi sul sistema dei pagamenti italiano*", si rileva che, rispetto all'Eurosistema, l'Italia si caratterizza per un uso limitato di strumenti di pagamento alternativi al contante.

Nello studio, infatti, si legge che "(...) *solo 71 operazioni annue a fronte di una media europea di 187 (Area Euro 194)*" caratterizzano il dato del nostro Paese. Non solo, nello studio si precisa che il "(...) *dato va letto congiuntamente a quello sull'utilizzo del contante: in Italia l'83 per cento delle transazioni complessive è eseguito in contante a fronte di una media europea del 65 per cento (ECB 2012). Se la realizzazione della SEPA allineasse l'Italia al dato medio europeo sull'utilizzo di strumenti di pagamento, il mercato italiano s'incrementerebbe di circa 4 miliardi di transazioni elettroniche all'anno. In Italia, inoltre, fra gli strumenti di pagamento alternativi al contante vengono utilizzati in prevalenza quelli più costosi, come assegni e altri strumenti esclusi dalla SEPA. Sebbene nel nostro paese ci sia una discreta diffusione delle transazioni con carte (il 40 per cento circa del totale), bonifico e addebito diretto sono utilizzati solo per il 15-17 per cento, dato inferiore alla media europea (30 per cento). I dati analizzati confermano l'importanza per l'Italia di una piena realizzazione della SEPA e, più in generale, dell'ammodernamento del sistema dei pagamenti, volto a ridurre l'uso del contante, potenziare la diffusione di strumenti elettronici e ridurre i costi dei servizi di pagamento per la collettività. Tale evoluzione potrebbe avere effetti positivi sull'economia nel suo complesso e sarebbe in linea*

con le politiche europee ed italiane volte a favorire una maggiore diffusione della tecnologia presso il pubblico”.

In tal senso, l'analisi condotta nello studio dimostra come nei paesi a più elevata diffusione di strumenti elettronici il costo per transazione per l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici sia inferiore a quello del pagamento in contanti; ciò riflette la maggiore incidenza dei costi fissi per i pagamenti elettronici.

Queste evidenze confermano, altresì, l'importanza di interventi, volti a promuovere l'utilizzo degli strumenti elettronici, caratterizzati da un'efficienza operativa ed economica potenzialmente maggiore rispetto al contante e agli strumenti cartacei: la migrazione verso tali strumenti, infatti, favorisce una riduzione dei loro costi unitari grazie alla possibilità di sfruttare economie di scala.

Tutti gli interventi finalizzati a tali esigenze, sia il presente, sia il già richiamato regolamento attuativo dell'articolo 12, comma 10, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, costituiscono interventi connessi e funzionali alla riduzione dell'uso del contante e dei conseguenti costi legati alla minore tracciabilità delle operazioni e al conseguente maggior rischio di elusione della normativa fiscale e antiriciclaggio.

Da altro punto di vista, come già evidenziato, la limitazione all'uso del contante è, inoltre, finalizzata anche alla riduzione dei costi sostenuti dagli stessi esercenti legati alla gestione del contante e all'incremento di rischi di essere vittime di reati.

E' evidente, quindi, che sia la tempistica nell'adozione del presente regolamento che i suoi contenuti sono stati fortemente influenzati dalla necessità di ricondurre ad unità complessiva la disciplina dei pagamenti con strumenti elettronici (recata dall'articolo 15 del citato decreto-legge n. 179 del 2012) ed armonizzarla con la più ampia regolamentazione dei profili di trasparenza e costo delle commissioni (recata, invece, in attuazione del citato decreto-legge n. 201 del 2011).

L'allegato decreto, infatti, non poteva essere adottato se non alla luce della regolamentazione richiesta dal citato decreto del 2011, al fine di valutare, per ogni settore di vendita coinvolto dall'obbligo in discorso, l'incidenza e gli effetti degli oneri di trasparenza generali recati dal predetto regolamento adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentite la Banca d'Italia e l'Antitrust.

In considerazione, quindi, della portata complessiva e dell'impatto economico sui mercati di riferimento della prevista obbligatorietà di accettazione delle cosiddette carte di debito, da parte dei soggetti che effettuano attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi, anche professionali, sono in fase di ulteriore approfondimento le diverse modalità di attuazione delle disposizioni (disciplinati gli eventuali successivi importi minimi, le modalità e i termini, anche in relazione ai soggetti interessati) in modo da pervenire ad una regolamentazione che, minimizzando al massimo ipotetici effetti distorsivi della concorrenza (anche avuto riguardo ai costi connessi all'attuazione del predetto obbligo, a carico dei citati operatori), possa garantire l'adozione dei previsti provvedimenti per un'efficace entrata in vigore dell'obbligo di cui al comma 4 dell'articolo 15.

L'allegato regolamento, quindi, individua, in fase di prima applicazione, le categorie di soggetti e gli importi minimi ai quali si applica la disciplina dallo stesso provvedimento recata.

Nello specifico, fa riferimento alle attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi, anche professionali, effettuate all'interno dei soli locali destinati allo svolgimento dell'attività di vendita o di servizio, per evitare di complicare le prestazioni al domicilio effettuate dai professionisti ed altre situazioni in cui avere un POS (*Point of sale*) implica anche i costi e le complicazioni di un collegamento mobile, problematiche, quest'ultime, affrontabili nella stesura di un successivo provvedimento (al riguardo cfr. art. 3, comma 1, dello schema allegato che reca tale precisazione). Basti pensare in proposito, anche, alle complicazioni connesse all'applicazione immediata di tale norma alle professionalità senza sedi operative fisiche o aperte al pubblico o delle forniture di beni e servizi a distanza.

Va evidenziato, inoltre, che la norma primaria (cfr. comma 4 dell'articolo 15 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221) fa riferimento alle sole carte di debito (c.d. bancomat) ossia alle carte di pagamento che prevedono l'addebito contestualmente all'effettuazione dell'operazione. A ben vedere, nell'ambito degli acquisti in rete il bancomat non è una modalità di pagamento accettata, a differenza della carta di debito.

L'allegato regolamento, inoltre, individua, un importo minimo pari ad euro venti, tenuto conto che l'indicazione di un importo superiore avrebbe vanificato la disposizione volta a facilitare i pagamenti al di sotto dei trenta euro prevista dall'articolo 7 del citato regolamento, in corso di adozione, del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico. La scelta di detto importo, o comunque di una soglia di importo basso, inoltre, è giustificata anche dalla considerazione che per i pagamenti superiori ai mille euro la previsione dell'obbligo di accettare pagamenti con carte di debito è comunque in parte inutile ed in parte inefficace in quanto la normativa vigente comunque limita l'uso del contante e dei titoli al portatore (cfr. art. 49 del d.lgs. 231/2007 così come modificato dal d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011) e considerati comunque i limiti di spesa unitaria normalmente autorizzati per le carte di debito dai soggetti emittenti.

Al fine di restringere almeno nella prima fase il campo di applicazione della disposizione, consentendo un graduale adeguamento per i soggetti interessati, la disposizione proposta prescrive, quale presupposto ulteriore di applicazione, in aggiunta, che siano obbligati solo i soggetti il cui fatturato come risultante dall'ultima dichiarazione a fini IRAP ovvero dalle scritture contabili dell'anno precedente a quello nel corso del quale è effettuato il pagamento, sia superiore a 300.000,00 euro. Inoltre, ai predetti fini è previsto sia presa in considerazione la sola parte di fatturato riferibile alle transazioni con consumatori o utenti, nel convincimento che per i pagamenti fra imprese o fra imprese e professionisti, le garanzie di tracciabilità sono previste in altra sede e l'opportunità di una modalità facile di pagamento (che avvengono normalmente mediante bonifici o assegni) sia da rimettere ai normali rapporti fra soggetti "professionali".

La norma proposta specifica, inoltre, che decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento stesso la predetta soglia di fatturato pari ad euro 300.000,00 alla quale fare

riferimento per l'applicazione della disciplina in discorso, è abbassata ad euro 200.000,00 in modo da calibrare una graduale entrata a regime dell'obbligo stesso.

Inoltre, tenuto conto degli effetti e del rilevante numero dei soggetti destinatari delle disposizioni in argomento e rilevata, quindi, la necessità di dover individuare, secondo criteri di gradualità e sostenibilità, inizialmente e in via transitoria le categorie di operatori nei confronti delle quali trova applicazione il decreto in discorso, nonché gli importi e la relativa decorrenza, rinvia ad un successivo provvedimento la definitiva attuazione della norma recante l'obbligo di accettazione dei pagamenti tramite carte di debito, mediante la massima estensione possibile ed utile di tale obbligo.

Detto rinvio, infatti, è funzionale a consentire agli operatori di apportare i necessari adattamenti tecnico-organizzativi volti a garantire l'adempimento degli obblighi di legge.

Di seguito si dà in breve conto del contenuto degli articoli:

Articolo 1: contiene le definizioni dei termini utilizzati nel provvedimento.

Articolo 2: individua l'ambito di applicazione. In particolare, l'obbligo di accettare pagamenti effettuati attraverso carte di debito riguardante tutti i pagamenti superiori alla soglia minima di venti euro per la vendita di prodotti o la prestazione di servizi, in sede di prima applicazione, è limitato ai pagamenti effettuati all'interno dei locali destinati allo svolgimento dell'attività di vendita o di prestazione di servizio, a condizione che il fatturato dell'anno di riferimento o precedente a quello nel corso del quale è effettuato il pagamento, per la parte riferibile alle sole transazioni con consumatori o utenti, sia superiore a 300.000,00 euro. Il comma 3, specifica, inoltre, che decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento la soglia di fatturato passa ad euro 200.000,00.

Articolo 3: reca le disposizioni finali, prevedendo, preliminarmente che con successivo decreto da emanarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento in discorso sono individuate le ulteriori modalità, nonché i termini e gli eventuali importi minimi, ai fini dell'applicazione più di dettaglio dell'obbligo di accettazione dei pagamenti mediante carte di debito. Viene ribadita, poi, la possibilità già prevista dal comma 5 dell'articolo 15 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, sempre tramite successivi decreti, di estendere l'obbligo in argomento a ulteriori strumenti di pagamento elettronici anche con tecnologie mobili. In ultimo, sempre al fine di consentire le attività organizzative necessarie all'adempimento dell'obbligo una volta che ne sia noto l'ambito di applicazione, fissa la data di entrata in vigore del decreto medesimo decorsi centoventi giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.