

CAMERA DEI DEPUTATI
VI COMMISSIONE FINANZE

RISOLUZIONI FRAGOMELI n. 7-00541 e PORCHIETTO n. 7-00549

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

25 Novembre 2020

INTRODUZIONE

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

consentitemi innanzitutto di ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del presidente Antonio Patuelli, per l'invito a partecipare alla presente Audizione ed esprimere il punto di vista del mondo bancario sugli importanti temi affrontati nelle risoluzioni oggetto di questa sessione.

Proprio in considerazione dei temi su cui oggi siamo chiamati a offrire il nostro contributo, ritengo opportuno ricordare, preliminarmente, che l'ABI - in quanto associazione di imprese - è soggetta alle regole di concorrenza disposte a livello europeo sin dal 1957, anno di costituzione della Comunità Economica Europea, e ad esse informa costantemente il proprio operato.

Tali regole – oggi contenute negli artt. 101 e ss del TFUE – **vietano esplicitamente le “decisioni di associazioni di imprese” che “abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno”** in particolare (ma non solo) **attraverso la fissazione di prezzi** di acquisto o di vendita, la ripartizione dei mercati, ecc.

Ad esempio, ricadono in tale divieto, oltre alla determinazione comune di prezzi di acquisto o di vendita (anche minimi o massimi), le strutture tariffarie, gli sconti e ribassi, gli accordi tra concorrenti volti ad impedire la deviazione da prezzi pubblicati.

Similmente, il legislatore nazionale con la legge n. 287/1990 (legge antitrust) ha ribadito – all'art. 2 – che “le deliberazioni, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari, di consorzi, associazioni di imprese ed altri organismi simili” sono considerate “intese” e dunque vietate laddove volte a “restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante”.

Pertanto, nel pieno rispetto delle indicazioni espresse dalle Autorità antitrust sia a livello europeo che nazionale, l'ABI e i suoi organi associativi si astengono dall'assumere o promuovere ogni decisione – anche di natura non vincolante – che abbia l'obiettivo di influenzare le condotte economiche delle imprese associate, falsando in tal modo la concorrenza.

Come noto, la concreta applicazione di queste regole si è andata consolidando nel tempo attraverso gli interventi prima della Banca d'Italia, poi - dal 2006 - dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato cui è stata affidata la competenza antitrust anche in campo bancario in virtù della legge n. 265/2005 (c.d. Legge sul Risparmio).

In tale contesto è stato in più occasioni ribadito che il diritto della concorrenza vieta alle associazioni di categoria di condurre attività suscettibili di incidere sulle strategie commerciali delle singole banche.

Ne è derivata pertanto la **chiara indicazione delle Autorità di non promuovere iniziative volte a influire sulla libera determinazione di prezzi e/o commissioni.**

Tale rigoroso orientamento, altresì, si è tradotto in indicazioni stringenti quanto alle varie attività di interpretazione, ricerca ed analisi svolte in ambito associativo.

Al rispetto di tutti questi principi è costantemente improntata l'attività dell'ABI.

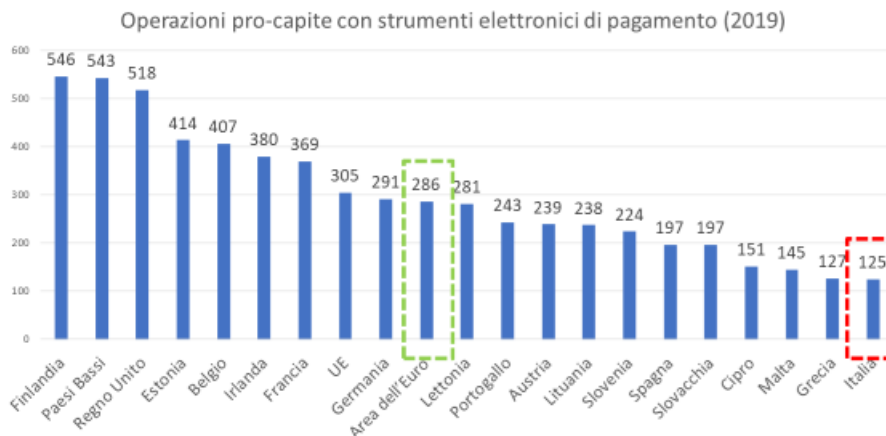
Venendo ai temi economici affrontati dalle risoluzioni in esame, con l'emergenza COVID-19 è emerso ancor più come i servizi di pagamento digitali siano risorsa fondamentale per l'intera Italia ed un'importante leva per accrescere la resilienza del sistema economico in condizioni di crisi e forte incertezza. Essi sono anche – come dimostrato dagli esempi di altri paesi europei e come asserito da molti esperti – volano di innovazione e digitalizzazione, oltre che baluardo di legalità.

Proprio riconoscendo tale importanza la Commissione Europea e le altre Istituzioni europee hanno da tempo definito e attuato una strategia e un quadro regolamentare coerente per lo sviluppo di un sistema di pagamenti al dettaglio moderno ed efficiente. In proposito occorre ricordare l’iniziativa SEPA (single european payment area), le direttive sui servizi di pagamento (PSD e PSD2), la regolamentazione in materia di commissioni interbancarie. Conseguentemente le iniziative nazionali debbono essere coerenti con tale articolato quadro normativo anche quelle volte ad individuare azioni per promuovere i mezzi di pagamento alternativi o complementari al contante. La nostra economia soffre più di quella di altri Paesi europei dove, sotto il profilo dell’efficienza economica, il bilanciamento tra uso del contante e degli strumenti di pagamento elettronico è senza dubbio migliore rispetto al nostro. Nonostante l’evoluzione recente del mercato mostri una notevole progressione nell’uso di strumenti diversi dal contante, ancora una volta, nei dati comparati pubblicati nel 2020 dalla Banca centrale europea, l’Italia risulta ultima nella graduatoria dell’utilizzo pro-capite degli strumenti di pagamenti elettronici.

Gli strumenti elettronici di pagamento in Italia e in Europa

Il numero di **operazioni pro-capite annue con strumenti alternativi al contante** registra un ritardo in Italia...

Nel **2019: 125 operazioni in Italia, 286 media Area euro**



Fonte: elaborazioni ABI su dati BCE

Questo fa sì che, secondo quanto emerge da uno studio della Banca d'Italia¹ “*Il contante costa al nostro sistema 7,4 miliardi (0,44 per cento del PIL)*” valore, tuttavia, fortunatamente in riduzione rispetto alla precedente analoga indagine, grazie all’andamento lievemente discendente del suo utilizzo negli ultimi anni, e della maggior efficienza dei canali distributivi.

I COSTI NON PERCEPITI DEL CONTANTE

PER GLI ESERCENTI

- Perdite da furti e rapine
- Perdite da contraffazioni
- Sistemi di sicurezza
- Costi assicurativi
- Costi trasporto
- Costi di gestione (es. contabilità, tempo di lavoro)
-

PER I CONSUMATORI

- Perdite da furti e rapine
- Perdite da contraffazioni
- Costo prelievi da altra banca
- Costo dei bonifici effettuati in contante
-

PER LO STATO

- Costi di produzione
- Contesto più favorevole a non adempire agli obblighi fiscali
- Minore equità sociale
-

La promozione degli strumenti di pagamento elettronico è necessitata sia da ragioni di etica e di legalità ma anche di efficienza e di sviluppo economico e digitale dell’Italia.

Va in questa direzione la strada intrapresa, con più decisione dal 2019, di incentivare i pagamenti elettronici mediante una composita gamma di incentivi, alcuni dei quali richiamati nelle Risoluzioni, che già in altri paesi² hanno mostrato la loro efficacia: lotteria degli scontrini, *cashback*, credito d’imposta per esercenti e professionisti, detraibilità delle spese dalla dichiarazione dei redditi condizionata al pagamento con strumenti tracciabili

¹ Banca d’Italia, Tematiche istituzionali: G. Ardizzi – P. Giucca, *Il costo sociale degli strumenti di pagamento in Italia - I risultati della seconda indagine*, 17 marzo 2020.

² Argentina, Colombia, Messico, Uruguay, Taiwan, Corea del Sud, India, Slovacchia, Croazia, Grecia, Portogallo, Paesi Bassi e Svezia.

(es. spese mediche, ristrutturazioni edilizie). Su quest'ultima misura abbiamo evidenze della sua efficacia perché introdotta da più tempo e ormai utilizzata ampiamente dalla popolazione, anche grazie all'effetto delle semplificazioni fiscali ad essa connessa (registrazione automatica delle spese nella dichiarazione precompilata).

La misura riguardante il credito di imposta a favore degli esercenti è stata attuata da luglio 2020, dopo il completamento del quadro regolamentare previsto dalla norma primaria con l'emanazione entro aprile 2020 sia del provvedimento dell'Agenzia delle entrate sia di quello della Banca d'Italia. L'ABI ha apportato contributo tecnico per l'elaborazione di entrambi i provvedimenti per contribuire a semplificare gli adempimenti degli operatori per il buon funzionamento della norma.

Per quanto riguarda le altre misure, il cashback è in procinto di essere avviato, mentre della lotteria degli scontrini è previsto l'avvio per il 2021; la recente Legge di Bilancio incide con modificazioni sulla norma istitutiva della lotteria, rafforzandone l'effetto incentivante sui pagamenti digitali.

È importante che si lasci il tempo affinché le potenzialità di queste norme possano dispiegarsi appieno, perché esse possano produrre un effetto apprezzabile da parte dei cittadini e degli esercenti, contribuendo a cambiare le abitudini che già sono in corso di decisive modificazioni per via dell'evoluzione tecnologica, dei costumi e del COVID-19. Da un'indagine condotta dall'Eurosistema di prossima pubblicazione, di cui di recente ha fornito qualche anticipazione la Vice Direttrice Generale della Banca d'Italia³, tre italiani su dieci dichiaravano quest'estate che avrebbero modificato le proprie abitudini utilizzando più servizi di pagamento digitali in luogo del contante, anche alla luce della pandemia. Altre rilevazioni di enti di ricerca mostrano che una larga parte dei cittadini (88,2% secondo l'indagine riportata nel Rapporto Ambrosetti 2020) sarebbe disposto a utilizzare di più i

³ Intervento di A. Perrazzelli Vice Direttrice Generale della Banca d'Italia al Salone dei Pagamenti, 5 novembre 2020

pagamenti con carta laddove fossero introdotte forme incentivanti per i consumatori.

Rapporto Ambrosetti 2020: cosa ne pensano i cittadini

L'88,2% dei cittadini dichiara che sarebbe disposto a utilizzare di più i pagamenti con carta laddove fossero introdotte forme incentivanti per i consumatori.

Inoltre, sono state individuati meccanismi che, nell'opinione pubblica, potrebbero essere più efficaci per favorire una maggiore diffusione dei pagamenti elettronici:

- La disponibilità di **POS presso tutti gli sportelli della P.A.** italiana
- L'introduzione di **sconti sugli acquisti** con strumenti di pagamento elettronico
- La possibilità di accedere ad **agevolazioni fiscali** a fronte di una percentuale definita di pagamenti con strumenti di pagamento elettronico
- L'introduzione di un **credito di imposta** per una determinata quota di pagamenti con strumenti di pagamento elettronico

Crediamo quindi che occorra perseverare nell'incentivare gli operatori del mercato, evitando interventi sui prezzi dell'offerta dei servizi che, oltre ad essere in contrasto con i principi costituzionali, hanno impatti negativi sul livello concorrenziale del mercato, appiattendolo l'offerta di servizi, possono causare effetti distorsivi tra operatori e svantaggiare i prestatori italiani nel contesto europeo, incidendo negativamente sulla qualità, sulla sicurezza e sull'innovazione, fattori cruciali per essere competitivi in questo mercato.

Il mercato dei servizi di pagamento è molto concorrenziale e dinamico a tutti i livelli, come testimoniato dalla vivacità dell'evoluzione tecnologica dei prodotti e servizi, dal dinamismo delle aggregazioni, dall'interesse di nuovi operatori non bancari che entrano numerosi nel mercato, dalla pluralità delle offerte ai clienti finali, che mirano a fornire a cittadini e imprese sempre più ampie possibilità di scelta e un'esperienza di servizio facile, sicura, accessibile e "integrata".

Tra queste giova ricordare la possibilità di pagare con carta e dispositivo mobile “senza contatto” al punto vendita, le diverse tipologie di “wallet” ma soprattutto la possibilità di effettuare bonifici istantanei mediante un unico standard europeo (SEPA Instant Credit Transfer - SCTInst): in pochi secondi – meno di 10! – da home o mobile banking è possibile far arrivare i fondi a un figlio in Erasmus in altro paese europeo, o pagare l’affitto, la rata del condominio all’ultimo momento.

Le banche italiane sono state tra le prime nel 2017 ad aderire allo schema europeo e a offrire il servizio; oggi siamo tra i paesi europei dove la percentuale di clienti che può usufruire di questo servizio è più elevata (85%). Come ABI stiamo lavorando nei consessi europei di cooperazione per creare la possibilità di utilizzare in modo armonizzato questo strumento anche al punto vendita.

Nella richiamata azione di stimolo dei diversi strumenti di pagamento elettronici in un contesto di mercato altamente concorrenziale, occorre mantenere un approccio inclusivo e rispettoso delle scelte e preferenze dei pagatori e dei beneficiari tra le diverse forme “digitali”, senza imporre esclusività né di canali né di strumenti, in particolare nei pagamenti verso la Pubblica Amministrazione, aspetto che di recente ha sollecitato anche l’attenzione della Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato⁴.

Oltre a condividere l’opportunità del chiarimento segnalata dall’AGCM, in merito ai pagamenti nei confronti della PA, occorre ribadire, come ABI ha fatto in più circostanze, che l’obbligo introdotto dall’art. 65 del d.lgs. 217/2017 in capo ai Prestatori di servizi di pagamento (PSP) di non effettuare

⁴ Segnalazione AGCM relativa alla disciplina delle modalità di pagamento alle Amministrazioni Pubbliche inviata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Presidente dell’ANCI e resa pubblica il 5.11.2020. Con la segnalazione, AGCM formula alcune osservazioni sulla disciplina delle modalità di pagamento alle Amministrazioni Pubbliche che – essendo stata oggetto di diversi interventi normativi – ha creato elementi di incertezza nei soggetti coinvolti nei pagamenti per quanto riguarda l’identificazione dei metodi di versamento veicolati attraverso la piattaforma PagoPA e la tempistica di attuazione. L’AGCM considera che questa incertezza determina effetti sulla concorrenza – dal momento che ha portato all’ingiustificata esclusione di una modalità di pagamento, quale il Sepa Direct Debit, con possibili effetti anche sull’efficienza della riscossione e sui costi sopportati dai debitori – e ritiene opportuno che vi sia un chiarimento circa le modalità di pagamento che le Amministrazioni pubbliche possono accettare.

pagamenti al di fuori della piattaforma PagoPA a partire dalla scadenza oggi fissata al 28 febbraio 2021 (Decreto Semplificazioni – L. 76/2020) non è per i PSP attuabile né dal punto di vista tecnico, né da quello giuridico perché in potenziale conflitto con l’art. 180, comma 4, del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) in base al quale il tesoriere è tenuto a riscuotere qualsiasi somma versata in favore dell’ente, per evitare un danno erariale allo stesso.

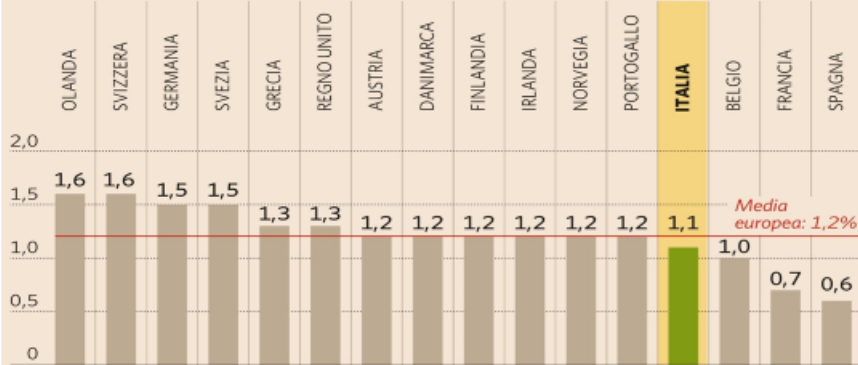
In un contesto di regole europee e di loro applicazione omogenea, di elevata competitività del settore e di volumi auspicabilmente crescenti di pagamenti elettronici in un’ottica di inarrestabile evoluzione digitale del Paese, saranno le dinamiche di mercato a indurre – come già si è visto negli ultimi anni – un ulteriore efficientamento dei costi unitari delle transazioni e pertanto dei prezzi a carico degli utenti finali. Questo sta già avvenendo: si ricorda infatti che indagini e confronti internazionali mostrano che le commissioni per l’accettazione dei pagamenti con carta in Italia sono tra le più basse in Europa.

**Importante. Sfatare un luogo comune.
Basso livello delle commissioni su pagamenti con carte in Italia**

Italia, fanalino di coda in Europa

NONOSTANTE LE COMMISSIONI SUI PAGAMENTI DIGITALI IN ITALIA SIANO INFERIORI ALLA MEDIA EUROPEA ...

Commissioni carte di credito esercenti. In %, ultimo anno disponibile



Fonte: Euromonitor International Consumer Finance 2019 Edition; Mastercard - Merchant Services Charges

Dal Sole 24 Ore dell'11/11/2019

Il fatto quindi che l'Italia sconti un minor ricorso alle forme di pagamento alternative al contante in tutte le diverse tipologie di pagamento, segnala che tali differenze sono riconducibili a fattori di domanda e comportamentali, su cui è possibile incidere efficacemente solo attraverso mirate politiche di incentivo, come illustrato in precedenza.

Strumenti di pagamento diversi dal contante

..... comportamenti d'uso molto diversi tra paesi europei. Ruolo delle abitudini e aspetti culturali

	Totale	Assegni	Bonifici	Disposizioni di incasso	Operazioni con carta di pagamento
Italia (2019)	125	2	25	20	77
Area Euro	246	6	61	59	133
Francia	349	26	60	63	198
Germania	273	0	78	128	64
Spagna	175	1	24	43	101

Fonte: Relazione annuale Banca d'Italia 2020