



AUTORITA' GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

**Le carte prepagate in Italia.
Caratteristiche, diffusione e potenziale
impatto concorrenziale sull'offerta di
moneta elettronica (IC 37)**

Indagini
conoscitive



**AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

**Le carte prepagate in Italia.
Caratteristiche, diffusione e potenziale
impatto concorrenziale sull'offerta di
moneta elettronica (IC 37)**

Indagini

conoscitive

Presidente

Antonio Catricalà

Componenti

Piero Barucci

Antonio Pilati

Carla Rabitti Bedogni

Salvatore Rebecchini

Segretario Generale

Luigi Fiorentino

Capo di Gabinetto

Paolo Troiano

INDICE

Sommario e principali conclusioni	7
<i>le carte “chiuse”</i>	7
<i>le carte “aperte”</i>	8
<i>le evoluzioni in atto</i>	9
<i>la peculiarità italiana</i>	11
I. La moneta elettronica in Italia: le carte prepagate aperte	15
1. INTRODUZIONE	15
2. ASPETTI REGOLAMENTARI E CARATTERISTICHE DELL’OFFERTA IN ITALIA	17
2.1 Profili regolamentari generali	17
2.2 Natura dei soggetti emittenti	19
<i>requisiti soggettivi ordinari</i>	20
<i>le autorizzazioni “in deroga”</i>	21
2.2.1 Il recepimento delle Direttive 2000/28/CE e 2000/46/CE nell’ordinamento italiano	21
<i>gli operatori autorizzati</i>	22
<i>la disciplina delle deroghe</i>	23
2.3 Funzioni e caratteristiche delle carte aperte	24
2.3.1 Funzioni	24
2.3.2 Rimborsabilità e scadenza	26
2.3.3 Rischi di utilizzo, tutela del consumatore e normativa anti-riciclaggio	26
2.4 Utilizzo dei circuiti, commissioni e costi delle carte aperte	28
3. IL MERCATO ITALIANO	31
3.1 La rilevazione	32
3.2 Principali risultati	32
3.2.1 Caratteristiche della domanda e diffusione per tipologia di carta	33
3.2.2 Struttura dell’offerta e utilizzo dei circuiti di pagamento	36
3.3 Condizioni economiche di offerta e analisi di redditività	38
3.3.1 Le commissioni	38
3.3.2 Costi e ricavi	40

4. PROFILI DI UTENZA, STRATEGIE COMMERCIALI DEGLI OPERATORI E COSTI DI UTILIZZO PER IL CONSUMATORE	53
<i>Le carte prepagate come servizio complementare al conto corrente</i>	46
<i>Le carte prepagate come servizio sostitutivo del conto corrente</i>	47
II. Le carte prepagate chiuse	50
1. INTRODUZIONE	50
1.1 Le carte chiuse usa e getta	51
1.2 Le carte chiuse ricaricabili	51
2. CARATTERISTICHE E SVILUPPO DELLE PRINCIPALI CARTE PREPAGATE CHIUSE PER SETTORE	52
2.1 Il prepagato nei servizi di telefonia	52
2.2 Il prepagato nei servizi televisivi a pagamento	53
3. DIFFUSIONE E FATTORI DI SUCCESSO DELLE CARTE PREPAGATE CHIUSE	54
4. MODALITÀ OPERATIVE	56
4.1 Modalità di ricarica	56
4.2 La gestione delle transazioni	57
5. CONDIZIONI DI OFFERTA DELLE CARTE PREPAGATE CHIUSE ED EVOLUZIONI NORMATIVE	57
5.1 I contributi di ricarica	58
5.2 Limiti temporali di utilizzo delle carte chiuse, credito residuo e sua rimborsabilità	60
5.2.1 <i>Le prassi di mercato pre-Bersani in materia di scadenza del titolo di pagamento e rimborsabilità del relativo credito</i>	60
5.2.2 Le motivazioni dell'introduzione di un termine di scadenza delle carte prepagate chiuse	60
5.2.3 <i>Interpretazione giuridica del contratto prepagato e non rimborsabilità del credito residuo</i>	62
5.3 Le innovazioni normative e le disposizioni regolamentari in materia di divieto di limiti temporali alla fruizione dei servizi e di obbligo di rimborsabilità del credito residuo	63
5.4 L'adeguamento degli operatori: le nuove condizioni di offerta	65
III. Innovazione e convergenza nell'offerta di servizi di pagamento attraverso carte prepagate	70
1. LE EVOLUZIONI <i>TECHNOLOGY-BASED</i> DEL SISTEMA DEI PAGAMENTI: L'UTILIZZO DEL TERMINALE MOBILE COME STRUMENTO DI PAGAMENTO	71
2. GLI SVILUPPI NORMATIVI IN SEDE COMUNITARIA: GLI "ISTITUTI DI PAGAMENTO" E LA PROPOSTA DI DIRETTIVA SUGLI IMEL	74

2.1	Gli Istituti di Pagamento: la direttiva 2007/64/ CE	74
2.2	La moneta elettronica: l'evoluzione dell'approccio comunitario	76
2.2.1	<i>L'insufficiente sviluppo della moneta elettronica in ambito comunitario</i>	76
2.2.2	<i>Il particolare ruolo dei gestori mobili per lo sviluppo della moneta elettronica</i>	78
2.2.3	<i>La nuova proposta di direttiva in materia di moneta elettronica</i>	80
3.	GLI SVILUPPI DEL MERCATO ALLA LUCE DELLE MODIFICHE NORMATIVE: POSSIBILI SCENARI FUTURI	84
3.1	La convergenza "debole": modelli innovativi di offerta nel mercato dei servizi di pagamento	85
	<i>il ruolo di "enabler"</i>	85
	<i>il modello degli Istituti di Pagamento: limiti concorrenziali</i>	87
3.2	La convergenza "forte": modelli innovativi di offerta nel mercato della moneta elettronica	88
4.	LA CONVERGENZA: ESPERIENZE IN ATTO, IMPATTO CONCORRENZIALE E BENEFICI PER I CONSUMATORI	94
4.1	Le prime esperienze di convergenza in ambito internazionale	94
4.2	I primi esperimenti di convergenza in ambito nazionale	95
4.2.1	<i>Le iniziative di Telecom Italia e Vodafone</i>	96
4.2.2	<i>Il caso Poste Mobile</i>	97
4.3	Impatto concorrenziale e benefici per i consumatori nel mercato nazionale	98
	BIBLIOGRAFIA	103
	ALLEGATO	106
	Provvedimenti di avvio e chiusura dell'indagine conoscitiva	106

Sommario e principali conclusioni

1. La presente indagine conoscitiva analizza un fenomeno di importanza crescente nel panorama dei servizi di pagamento del nostro paese, vale a dire quello della diffusione di strumenti di pagamento con i quali i consumatori anticipano una somma monetaria a fronte di beni e servizi di cui godranno in un periodo successivo.¹

Questa specifica modalità di offerta del servizio di pagamento, che identifica quelle che vengono definite genericamente come carte prepagate, accomuna in realtà strumenti fra loro attualmente molto diversi in relazione alla fruibilità effettiva del credito anticipato, tanto in termini di limitazioni alla gamma dei beni e servizi acquistabili, quanto in termini di vincoli alla validità temporale del titolo di pagamento e di eventuali costi per il rimborso di parti non fruite del credito stesso.

2. E' comunque possibile enucleare alcuni elementi comuni che caratterizzano l'insieme delle carte prepagate. Tali elementi consentono di definire più precisamente il fenomeno e di distinguerlo da analoghe ma differenti forme di pagamento. In particolare, con il termine "carta prepagata" si definisce un supporto che consente una modalità transattiva che si caratterizza per:

- 1) anticipo della somma che verrà utilizzata per l'operazione di acquisto;
- 2) indeterminazione o comunque non completa definizione dell'oggetto della transazione futura;
- 3) impiego di sistemi informatici o di reti telematiche per l'aggiornamento dei saldi disponibili.

le carte "chiuse"

3. La parte economicamente più rilevante del fenomeno trova origine in Italia con l'introduzione sul mercato di questa tipologia di strumento di pagamento per specifici servizi, come quelli telefonici, per i quali la sottoscrizione di carte prepagate è stata preferita dall'utenza al più tradizionale strumento dell'abbonamento post-pagato, costituendo, come nel caso della telefonia mobile, la modalità di pagamento prevalente.

L'abitudine del consumatore italiano all'utilizzo della carta prepagata mobile, che ha determinato fra l'altro un notevole vantaggio per le società telefoniche in termini, oltre che di garanzia del pagamento, di rilevanti anticipazioni di flussi di cassa, ha costituito un importante presupposto per l'applicazione della stessa modalità di corresponsione del prezzo per una ben più ampia gamma di servizi, che vanno dai servizi di fonia internazionale a quelli di accesso a Internet, da quelli televisivi a pagamento al pedaggio autostradale, dai servizi di trasporto pubblico locale al noleggio di DVD.

L'importanza del fenomeno dell'utilizzo delle prepagate chiuse nel nostro paese può essere sinteticamente rappresentata dal valore del credito riversato in questo tipo di carte che, con solo riferimento alle carte telefoniche mobili - che pure costituiscono la componente di gran lunga più rilevante del fenomeno - ammontava per il 2007 a più di 8 miliardi di euro.

4. La suddetta tipologia di carta prepagata è stata definita come "chiusa", ad indicare che il credito che il consumatore anticipatamente riversa in essa ha un vincolo di utilizzo molto stringente, limitato all'acquisto dei servizi offerti dalla società emittente.

¹ Per lo svolgimento della presente indagine l'Autorità ha beneficiato della fattiva collaborazione della Banca d'Italia, nonché delle informazioni fornite dai principali operatori del settore.

L'offerta di queste carte nei mercati italiani è stata caratterizzata in passato da una serie di comuni comportamenti commerciali delle società di servizi che le emettevano, relativi da un lato all'imposizione di commissioni di ricarica, dall'altro alla definizione di limiti temporali di utilizzo del credito e di vincoli alla rimborsabilità del credito residuo nel caso del raggiungimento di tali limiti temporali, recesso dal contratto o passaggio ad altro operatore.

Tuttavia, a seguito di una serie di recenti interventi di varia natura, di carattere tanto legislativo (L. 40/2007), che regolamentare (delibera AGCOM 416/07/CONS), che, infine, amministrativo (provvedimento AGCM A382), in Italia vigono attualmente, nelle modalità di commercializzazione delle carte chiuse, il principio della gratuità del servizio di ricarica, quello della durata indeterminata del credito e della sua rimborsabilità.

le carte "aperte"

5. La seconda tipologia di carte prepagate che viene esaminata nell'ambito della presente indagine è quella delle carte aperte, ovvero delle carte prepagate tipicamente bancarie che, in aggiunta ai consueti strumenti di pagamento, possono essere utilizzate per l'acquisto di beni e servizi. Queste carte sono tradizionalmente offerte da istituti di credito - o da soggetti specializzati autorizzati ad emetterle - e assolvono, nei limiti consentiti dalla regolamentazione applicabile, la funzione di strumento di pagamento elettronico.

Il valore monetario contenuto in questo tipo di carte risponde infatti ai requisiti di moneta elettronica, la quale, secondo la definizione data dalla Banca Centrale Europea, consiste in una *"riserva elettronica di valore monetario su un dispositivo che può essere ampiamente utilizzato per effettuare pagamenti ad imprese diverse dall'emittente senza necessariamente implicare la presenza di conti bancari nell'operazione, avendo invece natura di strumento prepagato al portatore"* (BCE, 1998).

In ragione della natura monetaria dello strumento, la loro emissione, come si è detto, è attualmente limitata ai tradizionali istituti di credito, all'operatore postale, e a particolari soggetti autorizzati ad emettere moneta elettronica, denominati IMEL.

6. In Italia sono prevalentemente diffuse le carte prepagate a banda magnetica, con un funzionamento di tipo *on-line*, in cui la transazione avviene con modalità analoghe a quelle delle carte di debito, con l'utilizzo di un codice di autenticazione (PIN o password). Le carte aperte oggetto della corrente indagine conoscitiva sono ovviamente quelle attualmente diffuse in Italia, le quali sono assoggettate ad una regolamentazione da parte della Banca d'Italia che definisce la cornice operativa nonché gli obblighi di trasparenza e di informazione nei confronti dei consumatori.

7. La diffusione delle carte aperte come mezzo di pagamento, grazie anche alle loro caratteristiche peculiari che sono in primo luogo la possibilità di fruirne anche senza l'accensione di un conto corrente, la garanzia di una maggiore sicurezza nelle transazioni, soprattutto per quelle via Internet, e infine la possibilità di monitorare i micro-pagamenti, è in rapida crescita. Alla fine del 2007 erano 5,8 milioni, con aumento rispetto all'anno precedente del 30,1%. La loro incidenza nel settore delle carte di pagamento – il complesso delle carte di credito e di debito, che rappresentano i prodotti più succedanei delle carte prepagate – risulta relativamente contenuta (7,8% alla fine del 2007) ma in crescita (alla fine del 2006 era pari al 6,4%). Va da subito notato che il principale operatore, l'unico non bancario (Poste Italiane Spa), detiene più della metà di questo segmento di mercato.

In termini di valore monetario caricato nelle carte prepagate bancarie, questo è valutabile per l'Italia, con riferimento all'anno 2006 e per i principali operatori², in circa 3,5 miliardi di euro.

8. Fra i principali vantaggi che presentano le carte aperte come strumento di pagamento innovativo, che in parte ne spiega la rapida diffusione negli anni più recenti, vi è quello di non essere necessariamente legate ad un conto corrente attraverso il quale transitano le varie operazioni di pagamento. Per questo motivo esse sono state in grado anche di raggiungere fasce di utenti non bancarizzati, come ad esempio gli immigrati o i giovanissimi o utenti che per vari motivi non hanno la possibilità di aprire conti correnti.

le evoluzioni in atto

9. Il fenomeno di diffusione degli strumenti di pagamento prepagati, ricomprendendo in questi, pur con le dovute differenze di funzionalità, tanto le carte aperte quanto le carte chiuse, si inserisce in un contesto di rapida evoluzione, tanto tecnologica quanto regolamentare, dell'offerta dei servizi di pagamento.

10. Sul piano tecnologico, in particolare, si è assistito negli ultimi anni all'implementazione di importanti innovazioni tecniche riguardanti la capacità dei terminali mobili, tradizionalmente usati per la fruizione di servizi di telefonia cellulare, di incorporare software sempre più sofisticati che consentono lo svolgimento di molteplici funzioni, fra cui quella di terminali di pagamento, che appaiono sostanzialmente in grado di sostituire pienamente i consueti POS utilizzati per la gestione delle transazioni commerciali fra acquirente ed esercente. Anche se in realtà lo svolgimento delle funzioni di pagamento tramite terminale mobile è già da tempo possibile sfruttando le capacità delle reti mobili di gestire comunicazioni di messaggistica dati (vale a dire mediante l'invio di SMS), indubbiamente l'implementazione delle nuove tecnologie, in particolare di quelle del tipo NFC (*Near Field Communications*) consentirà un maggiore sviluppo di questo tipo di funzionalità, garantendo maggiore sicurezza nelle transazioni e l'offerta di servizi altamente innovativi nell'ambito del *Pay-Buy-Mobile*, come i pagamenti *contactless*.

11. Analoga se non maggiore rilevanza, in termini di incidenza sulle future evoluzioni del sistema dei pagamenti, deve poi essere attribuita agli sviluppi normativi e regolamentari comunitari e nazionali sulla materia.

A partire dal 2000, con l'emanazione della direttiva 2000/46/CE in materia di moneta elettronica, la Commissione Europea ha infatti promosso una regolamentazione dei servizi di pagamento comunitari tendente a favorire l'utilizzo della moneta elettronica per le transazioni all'interno dei paesi membri, introducendo i c.d. "Istituti di Moneta Elettronica" (IMEL d'ora in avanti), quali operatori finanziari regolamentati equiparati alle istituzioni creditizie; successivamente, con la direttiva 2007/64/CE, relativa all'introduzione degli "Istituti di Pagamento", la stessa Commissione ha istituito nuove figure di intermediari nei servizi di pagamento, i quali potranno far capo a imprese non bancarie che opereranno in concorrenza, nell'offerta dei suddetti servizi, con le banche e con i suddetti IMEL.

Da ultimo, la Commissione si è fatta promotrice di una nuova proposta di direttiva in materia di moneta elettronica, esplicitamente finalizzata a favorire l'espansione del relativo mercato attraverso l'eliminazione della barriera all'ingresso di nuovi operatori "ibridi", cioè non bancari.

² Il valore è riferito alla somma dei valori monetari dichiarati dagli istituti di credito e postali ricompresi nel campione di indagine, che costituiscono, come evidenziato nel Capitolo I, la quasi totalità degli operatori attivi nel settore.

12. Tale politica comunitaria si accompagna peraltro all'importante progetto di costituzione di un'area unica dei pagamenti in euro (SEPA - *single european payments area*) finalizzata alla realizzazione di uno spazio interno dei pagamenti in tutta l'area euro, all'interno della quale venga meno la distinzione tra pagamenti nazionali e transfrontalieri e dove risultino integrate le infrastrutture e i prodotti nazionali di pagamento.³

La SEPA mira non solo a migliorare l'efficienza e a ridurre i costi dei pagamenti transfrontalieri, ma anche a sviluppare standard, strumenti, procedure e infrastrutture comuni per promuovere la realizzazione di consistenti economie di scala e una maggiore concorrenza nei servizi di pagamento.

13. In effetti la Commissione, in un contesto di sempre maggiore armonizzazione del quadro regolamentare applicabile nel mercato unico, ha voluto promuovere una politica di ampliamento del numero degli operatori nell'offerta dei servizi di pagamento, introducendo, accanto a quelle tradizionali degli istituti di credito, nuove figure imprenditoriali specializzate, soggette, in ragione della maggior limitazione del campo di azione, a vincoli patrimoniali e di vigilanza meno stringenti di quelli applicabili alle banche.

14. Le innovazioni normative comunitarie sono destinate a produrre rilevanti effetti nel mercato dei servizi di pagamento, e segnatamente nello sviluppo di questo tramite le forme di credito prepagato nel nostro paese.

In relazione alla direttiva 2007/64/CE che introduce gli Istituti di Pagamento, questa dovrà essere oggetto di recepimento in Italia entro il 1° novembre 2009. Tanto prima verrà recepita nell'ordinamento nazionale, tanto più rapidamente sarà possibile, anche in Italia, la nascita di nuove figure di intermediari finanziari, diverse dai tradizionali istituti di credito o postali, cui potranno rivolgersi i consumatori, aprendo un conto di pagamento cui destinare le risorse per poter compiere transazioni attraverso l'utilizzo degli appositi strumenti di pagamento in modo rapido e con specifiche caratteristiche di sicurezza.

15. Ancora maggiori sembrano potersi configurare, almeno potenzialmente, i cambiamenti derivanti dall'evoluzione normativa in tema di moneta elettronica.

La prima direttiva sulla moneta elettronica, recepita in Italia in via primaria attraverso la legge comunitaria del 2002, che ha modificato il Testo Unico Bancario, e in via regolamentare, attraverso diverse Circolari di Banca d'Italia, emanate nel corso del 2003 e del 2004, ha allargato la possibilità di operare sul relativo mercato anche a società come i richiamati IMEL.

Questi ultimi in base alla vigente normativa sono autorizzati ad operare emettendo moneta elettronica previo rispetto di una serie di condizioni relative ai requisiti soggettivi, di patrimonializzazione e alla vigilanza prudenziale applicabile che, pur essendo meno cogenti di quelli applicabile agli istituti di credito, sono parametrati su quelli cui sono soggetti questi ultimi; inoltre, la loro attività presenta stringenti caratteristiche di esclusività.

16. A fronte dell'insoddisfacente impatto della direttiva sull'ingresso di nuovi operatori sul mercato della moneta elettronica, la Commissione, nell'ottobre del 2008, ha predisposto una nuova proposta

³ Il programma SEPA è un'iniziativa di auto-regolamentazione dell'*European Payment Council* (istituito nel giugno 2001 con il sostegno della Banca Centrale Europea e della Commissione Europea, l'EPC è un organo decisionale e di coordinamento del settore bancario, che comprende 52 istituzioni tra le quali banche commerciali, banche di risparmio e banche cooperative) che ha come obiettivo specifico la predisposizione di schemi paneuropei per tre strumenti di pagamento essenziali: bonifici, addebiti preautorizzati e carte di debito.

di direttiva sulla moneta elettronica, sostitutiva della precedente. Si deve osservare come, secondo le nuove previsioni, potranno in futuro aumentare enormemente gli incentivi ad operare come IMEL, grazie all'eliminazione del precedente regime di esclusività, all'abbattimento della barriera all'ingresso definita dai requisiti di capitale iniziale, ad una uniformazione delle disposizioni in materia di vigilanza prudenziale con quelle previste dalla direttiva 2007/64/CE per gli Istituti di Pagamento, all'innalzamento del valore monetario massimo contenuto nelle carte, in precedenza molto ridotto.

la peculiarità italiana

17. Il particolare sviluppo del mercato dei servizi di fonia mobile in Italia e, in questo ambito, la grande diffusione delle carte prepagate, sembra fornire elementi per ritenere che le nuove opportunità fornite dalla emananda normativa comunitaria possano essere sfruttate al meglio, per un ampliamento del mercato dei servizi di pagamento attraverso forme di convergenza fra le carte chiuse e quelle aperte. Alcune importanti modifiche normative già attuate nel nostro paese, relative alla piena rimborsabilità del credito contenuto nelle prepagate chiuse e al divieto dell'applicazione di costi di ricarica per questa tipologia di carte, hanno introdotto elementi che favorirebbero futuri scenari di mercato potenzialmente caratterizzati, almeno per il settore dei micropagamenti, da una maggiore concorrenza nell'ambito dei servizi di pagamento. Questo, a sua volta, oltre che determinare l'auspicato ampliamento del mercato, grazie all'ingresso di nuovi soggetti operanti direttamente nell'offerta di tali servizi, potrebbe comportare una sostanziale riduzione dei costi delle transazioni, misurati in termini di commissioni normalmente applicabili a queste ultime, con importanti benefici per i clienti finali (acquirenti ed esercenti) e per tutto il sistema nel suo complesso.

18. L'indagine si articola in tre capitoli. Nel capitolo 1 si introduce il concetto di moneta elettronica e si esaminano la diffusione e le caratteristiche dell'offerta di carte prepagate aperte in Italia.

Fra i dati di maggiore evidenza che caratterizzano il nostro paese si deve anzitutto registrare il basso grado di sviluppo, assoluto e in relazione alle esperienze di altri paesi europei e non, delle transazioni effettuate con strumenti diversi dal contante, e in questo ambito, di quelle effettuate con carte di pagamento.

Nel 2006, a fronte di una media dell'aurea euro di circa 55 operazioni procapite effettuate con carte di pagamento, e di 154 effettuate negli Stati Uniti, in Italia si registravano solo 21 operazioni procapite; nello stesso anno, la media di carte di pagamento per abitante nel nostro paese è stata pari a 1,2, avvicinandosi, rimanendo tuttavia inferiore, a quella degli altri paesi europei: in Gran Bretagna la media di carte per abitante era di 2,4, in Spagna di 1,6, in Germania di 1,4 e in Francia di 1,3.

19. Con particolare riguardo al segmento delle carte prepagate aperte, dopo una disamina della regolamentazione nazionale vigente, il relativo mercato è stato analizzato mediante un'analisi campionaria rivolta ai principali istituti bancari e postali, grazie alla quale è stato possibile fornire, oltre a una ricostruzione delle principali caratteristiche della domanda e della struttura dell'offerta, anche indicazioni relative alla natura delle commissioni e alla redditività del settore. Infine, sempre a partire dalle stesse informazioni, è stato possibile sviluppare considerazioni relative ai profili di utenza esistenti nel nostro paese e alle strategie commerciali prevalenti - in termini di struttura di commissioni applicate - sia nel caso prevalente che lo strumento di pagamento "carta prepagata aperta" sia considerato complementare al conto corrente, sia nel caso che svolga una funzione di sostituzione di quest'ultimo.

20. Con riguardo alle caratteristiche della domanda di tali servizi e quindi delle esigenze espresse dai consumatori, fra i motivi principali indicati dagli istituti bancari della decisione da parte dei clienti di sottoscrivere una carta prepagata aperta vi sono la possibilità di avere un più elevato controllo dei propri flussi di spesa, una maggiore sicurezza nelle transazioni attuate via Internet, e, anche se in misura minore, la percezione di una maggiore economicità complessiva dell'utilizzo di questo strumento di pagamento rispetto ad altri.

Con attenzione alle caratteristiche dell'offerta degli istituti bancari e postali, emerge, accanto a una grande molteplicità di operatori con quote piuttosto contenute, la presenza di un operatore, quale Poste Italiane, che detiene circa il 60% del mercato.

In sostanza, in un contesto in cui il servizio di carta prepagata rientra oramai nell'ambito dei prodotti offerti dalla quasi totalità degli operatori, presentandosi come servizio addizionale al rapporto di conto corrente, per alcuni operatori, probabilmente in ragione delle caratteristiche specifiche della propria clientela di riferimento, l'offerta di prepagate aperte è divenuta un servizio di grande rilevanza, svolgendo, in alcuni limitati casi, anche una funzione sostitutiva dei servizi bancari tradizionali.

21. Dall'analisi dei dati campionari emerge l'esistenza di una certa variabilità delle condizioni economiche di offerta fra i diversi operatori, sia con riferimento alle commissioni applicate per le operazioni di maggiore frequenza, come la ricarica della carta, che per quelle di natura saltuaria, quali il blocco della carta e il rimborso del credito residuo, che, in alcuni casi, appaiono di notevole incidenza. E' stato sviluppato, in particolare, un esercizio di confronto fra il servizio di carta prepagata offerto da diverse banche in termini di costi annui per l'utenza, sulla base di un ipotizzato profilo di utilizzo medio. L'analisi, di stima del costo medio annuo per il consumatore della carta prepagata come strumento complementare di pagamento accanto a quelli più tradizionali, ha confermato l'esistenza di una certa variabilità dei costi.

22. Risultati più articolati emergono dallo svolgimento di un secondo tipo di esercizio, in cui il costo annuo di utilizzo del servizio di carta prepagata viene valutato nell'ipotesi che questo possa configurarsi come servizio sostitutivo di quello di conto corrente (vale a dire sulla base di un profilo medio di utilizzo più intenso nel corso dell'anno). I valori ottenuti per i diversi istituti bancari/postali sono stati quindi confrontati con i valori corrispondenti dell'indice sintetico di prezzo fornito da PattiChiari, facendo emergere una generalizzata maggior convenienza, per il segmento di domanda non bancarizzato oggetto dell'esercizio, dell'utilizzo della carta prepagata rispetto all'accensione di un conto corrente; tale risultato è in larga parte determinato dall'esistenza di un elemento di maggior costo del conto corrente dovuto all'imposta di bollo annuale.

D'altra parte, tale convenienza relativa tende a ridursi al crescere dell'utilizzo della carta prepagata (il cui costo annuo è stretta funzione del numero delle operazioni a maggiore frequenza, come la ricarica), evidenziando quindi una politica di *pricing* da parte degli istituti bancari/postali che garantisce la coerenza fra l'obiettivo di massimizzazione dell'utilizzo delle prepagate da parte dei clienti mai bancarizzabili, e quello di non disincentivare l'accensione di un conto corrente da parte della clientela potenzialmente bancarizzabile.

23. Il capitolo 2 è dedicato all'analisi delle caratteristiche delle carte prepagate chiuse. Nella prima parte del capitolo si offre una ricostruzione delle caratteristiche quantitative del fenomeno,

illustrandone l'importante diffusione come strumento prevalente di pagamento prepagato di diversi servizi, quali, oltre quelli di telefonia, segnatamente mobile, anche televisivi, accesso ad Internet, etc. E' emerso come, in assenza di una regolamentazione di riferimento sulle condizioni di utilizzo delle carte chiuse, gli operatori abbiano di norma incorporato le condizioni generali di uso delle carte nei contratti per adesione sottoscritti dal titolare della carta, sulla base delle regole di fornitura degli specifici beni e/o servizi acquistabili con tale strumento, nonché dei diversi vincoli tecnici ed economici inerenti alle tecnologie utilizzate.

In alcuni casi, tali modalità di offerta hanno determinato elementi problematici sia in termini di protezione del consumatore sia di tutela della concorrenza.

In particolare, nel settore delle comunicazioni elettroniche, gli aspetti più critici delle condizioni di offerta delle carte prepagate sono stati la presenza di contributi di ricarica, l'esistenza di una scadenza delle carte, nonché le modalità, particolarmente restrittive, di rimborso del credito residuo sulla carta in caso di recesso anticipato o di scadenza della carta stessa.

24. Dopo una disamina delle modalità operative di funzionamento delle carte chiuse, si è quindi sviluppata un'analisi sulle importanti modifiche normative e regolamentari che hanno di recente interessato questa forma di pagamento, evidenziandone in particolare gli aspetti che rendono le carte chiuse più simili alle carte aperte – relativi all'introdotta divieto di limiti temporali di validità delle carte e di obbligo di rimborsabilità del credito – e, al contempo, che aumentano potenzialmente la loro capacità competitiva rispetto a queste ultime – ad esempio, in relazione al divieto di applicazione di commissioni di ricarica.

25. Conseguentemente, il quadro regolamentare per l'offerta di carte prepagate chiuse è ad oggi tale, nel nostro paese, da rendere queste ultime sempre più simili, con attenzione alla effettiva disponibilità per l'utente del credito in esse contenuto, alla seconda tipologia di carte prepagate esaminate, vale a dire quelle "aperte", che assolvono tipicamente il ruolo di "moneta elettronica".

Il capitolo si chiude con una verifica dell'effettivo adeguamento da parte degli operatori della propria offerta alle nuove disposizioni normative.

26. Il capitolo 3, infine, affronta le tematiche dell'innovazione nei sistemi di pagamento e della convergenza fra carte aperte e chiuse.

Dopo una prima ricostruzione, nel primo paragrafo, delle principali evoluzioni tecnologiche che stanno interessando i servizi di pagamento, con un particolare *focus* sulle tematiche dei pagamenti da mobile, ovvero sull'utilizzo del terminale mobile come strumento abilitante a nuove forme di pagamento di beni e servizi, il secondo paragrafo è dedicato all'analisi di dettaglio degli sviluppi normativi in sede comunitaria sui servizi di pagamento, relativi tanto alla nascita degli Istituti di Pagamento quanto alla recentissima proposta di revisione della direttiva in materia di moneta elettronica, potenzialmente in grado di modificare in modo significativo gli incentivi all'ingresso sul mercato da parte di soggetti non bancari.

27. Nella seconda parte del capitolo l'analisi si concentra sui possibili effetti delle diverse disposizioni regolamentari che consentono di delineare almeno due possibili futuri scenari di mercato, denominati di convergenza "debole" o "forte" in funzione del grado di indipendenza dai tradizionali circuiti finanziari dei nuovi entranti nell'offerta di servizi di pagamento.

In chiusura di capitolo si illustrano brevemente le prime esperienze di convergenza in atto in ambito internazionale e nazionale, consistenti sostanzialmente in alcuni esperimenti pilota in materia di pagamenti *contactless* da parte dei principali operatori mobili, e in un caso più complesso di interazione fra servizi mobili e servizi finanziari, rappresentato dalla recente offerta del gruppo Poste Italiane attraverso le funzionalità offerte dai servizi di Poste Mobile.

Il richiamo alle particolari condizioni della realtà di mercato e regolamentare italiana permette infine di valutare i possibili effetti procompetitivi e di incremento del benessere del consumatore derivanti dal prevalere dell'uno o dell'altro tipo di convergenza.

I. La moneta elettronica in Italia: le carte prepagate aperte

1. INTRODUZIONE

28. Le moneta elettronica costituisce un fenomeno recente nel panorama dei sistemi di pagamento del nostro paese. Diverse sono state le definizioni date di moneta elettronica.⁴ In generale, essa identifica un valore monetario rappresentato da un credito nei confronti dell'emittente, memorizzato su un dispositivo elettronico emesso dall'emittente stesso previa ricezione di fondi. Tale dispositivo è accettato come mezzo di pagamento da soggetti diversi dall'emittente ed è generalmente destinato ad effettuare transazioni elettroniche di importo limitato.

29. I sistemi di moneta elettronica attualmente esistenti possono essere classificati in due tipologie in funzione delle caratteristiche tecniche e di funzionamento possedute.⁵ La prima tipologia è costituita da dispositivi basati sull'utilizzo di un supporto fisico o *card based*, dotato di microprocessore o di banda magnetica (*smart card*), sul quale viene memorizzato l'importo spendibile dall'utente. Ovviamente, tali carte possono essere utilizzate presso i POS abilitati e la transazione è effettuata generalmente *off-line*. L'esempio più rilevante di questo primo gruppo è costituito dal borsellino elettronico. La seconda tipologia al contrario è basata sui sistemi *server-based*, in base ai quali il valore spendibile è archiviato su un server centrale in un *account* virtuale, a cui gli utenti accedono con un codice di autenticazione (PIN o *password*). In questo caso, la transazione è *on-line*, avviene con modalità simili a quelle delle carte di credito e prescinde dalla presenza di un supporto fisico nel quale viene memorizzata la riserva di valore.

30. In Italia sono prevalentemente diffuse le carte prepagate a banda magnetica, appartenenti però alla seconda delle due tipologie sopra descritte. Infatti, esse funzionano *on-line*, nel senso che la disponibilità di denaro prepagata non è memorizzata direttamente sulla carta ma su un *account* dedicato presso la banca collocatrice.

31. Le carte prepagate si distinguono, inoltre, in due categorie: carte non ricaricabili (c.d. "usa e getta") e carte ricaricabili. Le prime sono anonime mentre le seconde sono nominative. Le carte ricaricabili non possono essere anonime; anche se non è necessario per l'acquirente aprire un conto corrente, egli deve comunque essere identificabile e ciò comporta che si instauri un rapporto tra titolare della carta e impresa emittente in base al quale il primo fornisce i propri dati identificativi alla seconda.

32. L'indagine sulla diffusione degli strumenti di pagamento alternativi al contante condotta annualmente dalla Banca d'Italia,⁶ rivela che, nel 2006, il numero di operazioni pro capite effettuate con strumenti di pagamento alternativi al contante da un cittadino italiano è poco più di un terzo del valore medio relativo ai paesi dell'area Euro (Tavola 1.1).

⁴ La più esauriente tra le definizioni ufficiali di moneta elettronica è stata formulata dalla Banca Centrale Europea (di seguito anche BCE) che l'ha definita come una "riserva elettronica di valore monetario su un dispositivo che può essere ampiamente utilizzato per effettuare pagamenti ad imprese diverse dall'emittente senza necessariamente implicare la presenza di conti bancari nell'operazione, avendo invece natura di strumento prepagato al portatore" (Banca Centrale Europea, 1998, p.7, traduzione nostra).

⁵ Tale classificazione è condivisa in buona parte della letteratura economica sull'argomento, oltre che in studi empirici. Cfr. Committee on Payment and Settlement System, 2004.

⁶ Cfr. Capitolo 18 "Il Sistema dei Pagamenti" in Banca d'Italia, 2008 e Tavola a18.11 nell'Appendice alla Relazione. La rilevazione è realizzata attraverso l'invio di un questionario a COGEBAN (Convenzione per la gestione del marchio Bancomat), a Poste Italiane Spa, a ICCREA (l'Istituto Centrale del Credito Cooperativo) e a ICBPI (l'Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane).

Tavola 1.1 - Numero e variazione percentuale delle operazioni pro capite effettuate con strumenti di pagamento diversi dal contante. Anno 2006

	Numero operazioni pro capite annue con strumenti diversi dal contante			Variazioni percentuali medie nel periodo 2004-06	
	totale	di cui operazioni con carte di pagamento	altro *	totale	operazioni con carte di pagamento
Paesi dell'area dell'euro					
Austria	231	37.9	193.1	9.5	11.5
Belgio	188	85	103.3	8.5	7.1
Finlandia	294	153.9	140.1	19.0	18.1
Francia	237	89.5	147.5	4.6	9.9
Germania	209	30.1	178.7	14.4	4.4
Grecia	13	6.5	6.7	15.4	5.4
Irlanda	144	48.6	95.1	46.5	16.4
<i>Italia</i>	61	21.6	39.7	3.3	6.7
Lussemburgo	226	92.9	133	44.7	7.1
Paesi Bassi	257	103.2	153.6	10.5	8.9
Portogallo	118	74.9	42.8	7.6	6.8
Spagna	108	38.5	69.2	2.8	12.2
<i>Area euro</i>	166	50.5	115.4	9.6	9
<i>UE-25</i>	158	55.2	102.8	10.1	9.1
Altri paesi G10					
Regno Unito	239	111.4	127.4	9.6	6.8
Stati Uniti	300	145.1	154.9	0.7	5.2

* Tra gli altri strumenti di pagamento diversi dal contante sono compresi: gli strumenti bancari, postali, i vaglia cambiari della Banca d'Italia e gli incassi commerciali (es. Riba).

Fonte: Banca d'Italia (2007, 2008)

Limitando tale confronto alle operazioni effettuate con carte elettroniche di pagamento (di credito, di debito e prepagate), il valore italiano del numero di operazioni annue pro capite rimane inferiore alla metà del corrispondente dato a livello europeo. In ultimo, il tasso di crescita dell'utilizzo dei mezzi di pagamento diversi dal contante registrato in Italia nel periodo 2004-2006 risulta essere ben al di sotto della media europea (sia area Euro che EU-25) e tra i più bassi in Europa.⁷

33. All'interno del segmento delle carte elettroniche di pagamento diffuse nel nostro paese, le tessere prepagate rappresentano uno strumento di impiego ancora limitato, sebbene in forte crescita. Infatti, alla fine del 2007, su un totale di carte elettroniche (di credito, di debito e prepagate) in circolazione in Italia pari a circa 75 milioni, più del 90% dell'intero segmento è diviso equamente tra carte di credito e carte di debito (Tavola 1.2). Per quanto riguarda le carte prepagate, esse detengono una quota di mercato pari al 7,8%.

⁷ Nel 2006, la media di carte di pagamento per abitante nel nostro paese è pari a 1,2, che si avvicina, rimanendo tuttavia inferiore, a quella degli altri paesi europei: in Gran Bretagna la media di carte per abitante è di 2,4, in Spagna di 1,6, in Germania di 1,4 e in Francia di 1,3

Tavola 1.2 - Stock di carte di pagamento in circolazione. Anni 2003-2007 (Valori in migliaia)

Tipologia di carta	2003	2004	2005	2006	2007	Quota di mercato nel 2007 (%)
Carte di credito bancarie	25.645	27.020	28.892	31.274	34.505	46,1
<i>di cui attive:</i>	12.556	12.492	14.272	14.814	16.202	
Carte di debito bancarie	24.765	25.752	26.566	33.928	34.471	46,1
Postamat	4.200	4.907	5.220			
Carte prepagate	660	1.600	3.288	4.461	5.805	7,8
Totale	55.270	59.279	63.966	69.663	74.781	100,0

Fonte: Databank (2006) e Banca d'Italia (2005, 2006, 2007, 2008)

Ciononostante, negli ultimi anni l'utilizzo di dispositivi prepagati registra una crescita particolarmente significativa: lo stock in circolazione passa da 0,6 milioni nel 2003 a 4 milioni e mezzo del 2006 fino a poco meno di 6 milioni nel 2007; ciò equivale ad un tasso medio di crescita annuale del 72,2%, a fronte del 7,8% fatto registrare nello stesso periodo dal segmento delle carte elettroniche di pagamento nel suo complesso.

34. La prima carta prepagata bancaria messa in circolazione in Italia è stata la “Carta Kalibra”, lanciata nel 2001 da Banca Eurosystem del gruppo Banca Popolare di Lodi e collocata da banche del gruppo medesimo. Inizialmente era disponibile solo la versione ricaricabile e successivamente è stata emessa anche la versione “usa e getta”. Sono poi state introdotte altre carte prepagate bancarie e nel novembre 2003 Poste Italiane Spa (di seguito anche Poste) ha emesso la carta PostePay, che ha avuto subito una grande diffusione.⁸

2. ASPETTI REGOLAMENTARI E CARATTERISTICHE DELL’OFFERTA IN ITALIA

2.1 Profili regolamentari generali

35. La disciplina comunitaria applicabile alle carte prepagate è costituita dalle direttive 2000/28/CE e 2000/46/CE, entrambe del 18 settembre 2000; a livello nazionale, l’art. 55 della legge 39/2002 di recepimento delle suddette direttive, che ha modificato il D.Lgs. 385/1993 (di seguito TU bancario) agli artt. 11, 106 e 107 e introdotto il Titolo V-bis.

36. La direttiva 2000/46/CE definisce (art. 1, comma 3, lettera b) tecnicamente la moneta elettronica come “un valore monetario rappresentato da un credito nei confronti dell’emittente che sia:

- a) memorizzato su un dispositivo elettronico⁹;

⁸ Successivamente, Poste ha emesso due ulteriori tipologie di carta prepagata, la “Gift” e la “INPS”, che sono ancora in una fase sperimentale e hanno al momento una diffusione limitata. Gift è una carta prepagata non ricaricabile diretta ad un specifico segmento di clientela, quella interessata a “regalare” una somma di denaro. Pertanto, essa è emessa con tagli prefissati, con un limite massimo di 500 euro. Differentemente dalla PostePay standard, Gift si avvale del circuito MasterCard, con il quale Poste sta sviluppando una specifica tecnologia per i micro-pagamenti. La carta INPS è invece indirizzata ai pensionati e viene utilizzata per farsi versare mensilmente la pensione.

⁹ Si osservi come tale definizione sembra assegnare la qualifica di “moneta elettronica” ad una sola delle due tipologie di carte elettroniche sopra descritte, precisamente a quella costituita dalle carte in cui il valore monetario è memorizzato direttamente sulla carta (ad esempio, il borsellino elettronico) che, come si è già sottolineato, non sono diffuse nel nostro paese. Sulla base di una lettura restrittiva della definizione fornita dall’articolo 1 della direttiva 2000/46/CE, pertanto, le altre forme di prodotti prepagati in cui il valore spendibile è archiviato su un server centrale in un account virtuale non rappresenterebbero moneta elettronica. Come analizzato più in dettaglio di seguito (cfr: § 252), una definizione di moneta più ampia, volta a risolvere tale incertezza, è prevista nella proposta di direttiva comunitaria che, qualora approvata, sostituirà la vigente direttiva 2000/46/CE.

- b) *emesso dietro ricezione di fondi il cui valore non sia inferiore al valore monetario emesso;*
- c) *accettato come mezzo di pagamento da imprese diverse dall'emittente.*"

37. Come risulta evidente dalla disposizione comunitaria, quindi, l'elemento caratterizzante la moneta elettronica, rispetto agli altri mezzi di pagamento, è il riferimento al "*credito nei confronti dell'emittente*", quest'ultimo considerato come "*l'impresa avente la responsabilità ultima nei confronti dei detentori di moneta elettronica*". In altri termini, l'emittente rimane sempre responsabile nei confronti del detentore di moneta elettronica, che vanta un credito nei suoi confronti.

38. Tale ultimo elemento distingue le carte aperte anche rispetto alle carte chiuse: in base all'articolo 1 della stessa direttiva, le carte "chiuse" non sono considerate moneta elettronica in quanto non soddisfano il requisito di essere accettate "*come mezzo di pagamento da imprese diverse dall'emittente*".¹⁰ Tali carte risultano infatti anche escluse dalla disciplina del TU bancario, in quanto non sono considerate come attività di prestazione di servizi di pagamento.¹¹

39. Le caratteristiche delle carte prepagate aperte hanno reso necessario l'intervento di un'apposita disciplina di vigilanza a livello europeo e nazionale. Infatti, da un lato il potere d'acquisto incorporato in tali carte rappresenta per gli emittenti una forma di raccolta di fondi assimilabile, in qualche misura, ai depositi; dall'altro, le funzioni di pagamento e di trasferimento fondi che esse svolgono le rendono simili alla moneta tradizionale, con cui condividono la possibilità di circolazione in forma anonima.¹² Più precisamente, le carte prepagate aperte sono considerate come un "*surrogato*" in forma digitale di contante e, pertanto, ne deve essere garantita l'integrità finanziaria.¹³ Devono essere altresì assicurate la stabilità e la solidità degli emittenti di tali carte al fine di evitare che il fallimento di un singolo provochi sfiducia in tale mezzo di pagamento.

40. La norme di vigilanza sulla moneta elettronica si pongono diversi obiettivi, fra cui:¹⁴

- a) preservare l'integrità del sistema dei pagamenti al dettaglio;
- b) fornire ai consumatori un'adeguata protezione contro il rischio di frodi, di pratiche ingannevoli, di perdite finanziarie o d'ingiustificate intrusioni nelle *privacy*;
- c) incoraggiare lo sviluppo di un sistema di pagamenti efficiente, a basso rischio, a basso costo per i consumatori e le imprese;
- d) agevolare la conduzione della politica monetaria;
- e) mantenere inalterata la capacità delle autorità di prevenire e/o intercettare movimenti di fondi associati con attività criminali.

¹⁰ Le carte prepagate aperte, che al contrario delle chiuse soddisfano tale requisito, sono definite, pertanto, anche carte a spendibilità generalizzata (o *multi-purpose prepaid cards*).

¹¹ Ciò è stato esplicitamente previsto dall'art. 4, comma 2, del D.M. del 6 luglio 1994 in base al quale "*non rientrano nella prestazione di servizi di pagamento l'attività di [...] emissione o gestione, da parte di un fornitore di beni e servizi, di carte prepagate utilizzabili esclusivamente presso lo stesso*".

¹² Per una discussione sulla possibilità di equiparazione totale fra moneta elettronica e moneta legale si veda Troiano, 2001, p.13.

¹³ Nel considerando 3 della direttiva 2000/46/CE, la moneta elettronica è considerata "*[...] un surrogato elettronico di monete metalliche e banconote, memorizzato su un dispositivo elettronico [...] generalmente destinato a effettuare pagamenti elettronici di importo limitato*".

¹⁴ Cfr. Group of Ten, 1997, p.5.

41. Altro elemento tipico della moneta elettronica, come puntualizzato nella direttiva stessa, va rinvenuto nella circostanza per cui il valore dei fondi ricevuti dall'emittente *“non sia inferiore al valore monetario emesso”*.¹⁵ In tal modo, viene tutelata non solo l'integrità patrimoniale dell'emittente, ma anche la funzione di riserva di valore (e quindi di mezzo di pagamento) della moneta, evitando la creazione di moneta elettronica non bilanciata da moneta legale.

42. La ricezione di fondi connessa all'emissione di moneta elettronica costituisce ricezione di depositi dal pubblico e risultano in un saldo a credito in un conto presso l'ente emittente.¹⁶ Gli ammontari versati a fronte dell'emissione delle carte prepagate sono, pertanto, collocati in un conto tenuto dall'emittente e hanno un vincolo di destinazione, legato alla necessità di far fronte ai costi di gestione della carta e alle eventuali richieste di rimborso. Inoltre, viene confermato il principio che vieta agli istituti di concedere credito a fronte di tali fondi.¹⁷

43. Nei paragrafi che seguono vengono descritti con maggiore dettaglio i profili normativi e regolamentari di maggiore interesse ai fini della presente indagine conoscitiva. Si tratta delle disposizioni che stabiliscono i requisiti soggettivi per l'emissione di carte prepagate, di quelle in materia di rimborsabilità e scadenza del credito residuo, delle disposizioni sulla trasparenza e a tutela del consumatore e di quelle a fini antiriciclaggio.

2.2 Natura dei soggetti emittenti

44. Le carte prepagate aperte possono essere emesse dagli “enti creditizi” così come definiti dalla direttiva 2000/28/CE, articolo 1 punto 1, ossia dagli enti creditizi tradizionali e dagli Istituti di Moneta Elettronica (IMEL).

45. Gli enti creditizi tradizionali (banche e operatori postali) non necessitano di una specifica autorizzazione per l'emissione di carte prepagate aperte, in quanto questa è assimilabile alla raccolta di risparmio ed è considerata attività bancaria. Tali operatori sono quindi automaticamente abilitati ad emettere e gestire carte prepagate aperte, essendo queste considerate come uno dei tanti mezzi di pagamento disponibili.

requisiti soggettivi ordinari

46. Per ciò che riguarda gli Istituti di Moneta Elettronica, questi sono definiti, nella direttiva 2000/46/CE, come *“qualsiasi impresa o altra persona giuridica diversa dagli enti creditizi [tradizionali] che emetta mezzi di pagamento in forma di moneta elettronica”* (art. 3, lettera a).

47. Al fine di *“promuovere un armonioso sviluppo delle attività degli enti creditizi in tutta la Comunità, in particolare per quanto riguarda l'emissione di moneta elettronica”* (primo considerando della direttiva 2000/28/CE), l'attività degli IMEL è stata assimilata a quella degli enti creditizi, pur essendo i primi soggetti ad un regime di vigilanza prudenziale separato e parzialmente semplificato.

¹⁵ Nel Regno Unito è stata mantenuta la definizione di moneta elettronica proposta nella direttiva in questione, ad eccezione di tale caratteristica. Pertanto, fra gli strumenti di moneta elettronica sono compresi anche quelli emessi a valori inferiori al valore monetario (*e-money at a discount*). Ciò al fine di evitare che questa modalità di emissione non sia sottratta dalla disciplina prevista dalla direttiva. *Cfr.*: HM Treasury, 2001.

¹⁶ *Cfr.*: considerando 8 della direttiva 2000/46/CE.

¹⁷ Troiano, 2001, p.21.

In particolare, la direttiva 2000/28/CE ha modificato la definizione di ente creditizio contenuta nella direttiva 2000/12/CE, includendo gli IMEL nel campo di applicazione delle disposizioni generali della prima e della seconda direttiva di coordinamento bancario (77/780/CE e 89/646/CE).¹⁸ La scelta effettuata dal legislatore comunitario è stata, infatti, di porre gli IMEL, operanti sulla base di una specifica autorizzazione, su un piede di parità con gli enti creditizi tradizionali in relazione all'accesso all'attività.¹⁹

48. In conclusione, vale rilevare che, sulla base della vigente direttiva comunitaria, per lo svolgimento dell'attività di emissione di moneta elettronica si rende indispensabile, qualora non si tratti di istituti bancari o postali, la costituzione di una apposita società, l'IMEL.

L'attività di tale società risulta, inoltre, assoggettata ad regime di vigilanza prudenziale il quale istituisce un sistema di garanzie articolato - sebbene meno stringente di quello previsto per gli enti creditizi - nel quale le disposizioni più rilevanti appaiono essere *a)* i requisiti relativi al capitale e ai fondi propri, che non devono mai essere inferiori a un milione di euro²⁰, *b)* la limitazione agli investimenti²¹ e *c)* la condizione di esclusività che vieta all'IMEL lo svolgimento di qualsiasi altra attività che non sia accessoria all'emissione di moneta elettronica.

49. In relazione a questo ultimo punto, si deve infatti ricordare che mentre il 4° co. dell'art. 4 della menzionata direttiva 2000/46/CE vieta "*alle persone o imprese che non sono enti creditizi secondo la definizione di cui all'art. 1, punto 1, primo comma, della direttiva 2000/12/CE [vale a dire le banche e gli IMEL, ndr.] di svolgere l'attività di emissione di moneta elettronica*", il 5° co. dello stesso articolo stabilisce che le attività degli IMEL non consistenti nell'emissione di moneta elettronica sono limitate alla prestazione di servizi finanziari e non finanziari strettamente correlati, come "*la gestione di moneta elettronica attraverso lo svolgimento di funzioni operative o altre funzioni accessorie connesse...*" oppure "*la memorizzazione di dati su un dispositivo elettronico per conto di altre imprese o enti pubblici*". In ogni caso, "*Gli istituti di moneta elettronica non debbono detenere partecipazioni in altre imprese, salvo che queste svolgano funzioni operative o altre funzioni accessorie riguardanti la moneta elettronica da essi emessa o distribuita*".

le autorizzazioni "in deroga"

50. Ciò detto in relazione ai limiti di attività, alla disciplina di vigilanza applicabile e al regime di esclusività di norma previsto per un IMEL regolarmente autorizzato, si deve peraltro osservare

¹⁸ Si osserva che con tale equiparazione vengono soddisfatte le esigenze di politica monetaria, in quanto gli Istituti di Moneta Elettronica, analogamente agli enti creditizi, sono assoggettati agli obblighi di riserva e di segnalazione statistica previsti dal paragrafo 1 dello statuto del Sistema Europeo delle Banche Centrali.

¹⁹ Ciò risulta chiaramente dal secondo considerando della direttiva 2000/28/CE in base al quale "*Onde evitare distorsioni della concorrenza tra emittenti moneta elettronica, anche per quanto riguarda l'applicazione di misure di politica monetaria, è consigliabile che detti istituti, ..., rientrano nel campo di applicazione della direttiva 2000/12/CE*". Cfr. anche comunicato stampa della CE in vista dell'introduzione delle due direttive sulla moneta elettronica, 29 luglio 1998.

²⁰ Art. 4, 1° co. della dir. 2000/46/CE: "*Gli istituti di moneta elettronica devono avere un capitale iniziale, ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 2, punti 1 e 2 della direttiva 2000/12/CE, non inferiore a un milione di EUR. Nonostante i paragrafi 2 e 3, i loro fondi propri, quali definiti dalla direttiva 2000/12/CE, non devono essere mai inferiori a tale importo*".

²¹ La direttiva 2000/46/CE stabilisce limiti molto dettagliati alle eventuali attività di investimento di detti enti. In particolare, l'art. 5, 1° co. individua tre sole tipologie di investimento, vale a dire voci dell'attivo alle quali è attribuita una ponderazione del rischio di credito pari a 0 e che sono sufficientemente liquide, depositi a vista presso enti creditizi appartenenti alla zona A ai sensi della direttiva 2000/12/CE e infine strumenti di debito che, non ricompresi nelle voci dell'attivo di cui sopra, siano sufficientemente liquidi, riconosciuti dalle autorità competenti come voci qualificate ai sensi dell'art. 2, punto 12 della dir. 93/16/CEE e non emessi da imprese che abbiano partecipazioni qualificate nell'istituto di moneta elettronica o da imprese che debbano essere incluse nei conti consolidati delle suddette. Inoltre, secondo l'art. 15, 2° co., gli investimenti in depositi a vista o in strumenti di debito non possono essere superiori a venti volte l'importo dei fondi propri dell'IMEL e sono soggetti a limitazioni altrettanto rigorose di quelle vigenti per gli enti creditizi in forza del titolo V, capo 2, sezione III della direttiva 2000/12/CE. Sostanzialmente, si definisce così un obbligo per tali imprese di investire solo in attività ad alta liquidità e basso rischio.

che la direttiva 2000/46/CE (art. 8, “*deroghe*”) conferisce esplicitamente alle autorità nazionali competenti anche la possibilità di concedere autorizzazioni ad operare dispensando il richiedente dal soddisfacimento di determinati o di tutti i requisiti previsti dalla direttiva e dall’applicazione della richiamata direttiva 2000/12/CE, sia pure in presenza di alcune predefinite condizioni che delimitano l’ambito di attività del richiedente stesso.²²

51. In particolare, perché le autorità possano autorizzare, sul solo mercato nazionale, un operatore all’emissione di moneta elettronica in regime di deroga è necessario che:

- le attività dell’IMEL non generino passività finanziarie connesse alla moneta elettronica in circolazione che siano superiori, in media, ai 5 milioni di euro (e in nessun momento devono superare i 6 milioni di euro);
- la moneta elettronica emessa dall’istituto è accettata in pagamento solo da società controllate o da un numero limitato di imprese chiaramente individuate in base o alla loro ubicazione negli stessi luoghi o in un’altra area locale circoscritta o al loro stretto rapporto finanziario o commerciale con l’istituto emittente;
- il portafoglio elettronico per l’effettuazione dei pagamenti sia soggetto ad un limite di caricamento massimo di 150 euro.

L’IMEL autorizzato in deroga non beneficia delle disposizioni per il mutuo riconoscimento di cui alla direttiva 2000/12/CE e pertanto può operare soltanto all’interno dello Stato membro dove è stato autorizzato.

52. Vale notare che, alla fine del 2007, nel complesso degli Stati membri erano stati autorizzati in deroga 127 IMEL, a fronte di solo 20 istituti autorizzati in senso stretto. In Italia, al contrario, non si registra la presenza di soggetti operanti in deroga, mentre – come si vedrà di seguito – risultano essere solo tre gli IMEL autorizzati dal regolatore con piena operatività.

2.2.1 Il recepimento delle Direttive 2000/28/CE e 2000/46/CE nell’ordinamento italiano

53. Le richiamate direttive comunitarie in materia di IMEL sono state recepite nell’ordinamento italiano attraverso la legge comunitaria del 2002 (*cfr.* L. 39/2002, artt. 55 e segg.) che modifica, introducendo il Titolo V-*bis*, il Testo Unico bancario. La legge tuttavia si limita a fornire le definizioni di Istituti di Moneta Elettronica e di moneta elettronica stessa, delegando alla Banca d’Italia la

²² Si ricorda a tale riguardo il disposto integrale dell’art.8 della direttiva 2000/46/CE:

“1. Gli Stati membri possono consentire alle loro autorità competenti di dispensare gli istituti di moneta elettronica dall’applicazione di alcune o di tutte le disposizioni della presente direttiva e dall’applicazione della direttiva 2000/12/CE nei seguenti casi:

a) **le attività complessive** del tipo indicato all’articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della presente direttiva dell’istituto generano un importo complessivo di passività finanziarie connesse alla moneta elettronica in circolazione che di norma **non superi** 5 milioni di EUR e in nessun momento **superi 6 milioni di EUR**; oppure

b) la moneta elettronica emessa dall’istituto è accettata in pagamento solo da controllate dell’istituto che svolgono funzioni operative o altre funzioni accessorie connesse con la moneta elettronica emessa o distribuita dall’istituto, da controllanti dell’istituto emittente e da altre controllate del controllante; oppure

c) la moneta elettronica emessa dall’istituto è accettata in pagamento solo da **un numero limitato di imprese, che possono chiaramente essere individuate** in base: i) alla loro ubicazione negli stessi luoghi o in un’altra area locale circoscritta; oppure ii) al loro stretto rapporto finanziario o commerciale con l’istituto emittente, per esempio un sistema comune di commercializzazione o di distribuzione.

Gli accordi contrattuali sottostanti devono prevedere che il portafoglio elettronico messo a disposizione del detentore per l’effettuazione dei pagamenti è soggetto a un limite di caricamento massimo di 150 EUR.

2. Un istituto di moneta elettronica al quale è stata concessa una deroga a norma del paragrafo 1 del presente articolo non beneficia delle disposizioni per il mutuo riconoscimento di cui alla direttiva 2000/12/CE.

3. Gli Stati membri esigono che tutti gli istituti di moneta elettronica ai quali è stata concessa una deroga dall’applicazione della presente direttiva e della direttiva 2000/12/CE riferiscano periodicamente sulle loro attività, indicando anche l’importo complessivo delle passività finanziarie relative alla moneta elettronica.”(enfasi aggiunta)

competenza di disciplinare l'autorizzazione all'attività di emissione della moneta elettronica e la vigilanza su tale attività, nonché di definire *“in conformità alla normativa comunitaria”* i casi in cui gli Istituti di Moneta Elettronica sono esentati dall'applicazione delle disposizioni previste dal Titolo V-bis, ovvero di individuare i casi di “deroga” di cui all'art. 8 della direttiva 2000/46/CE.

54. Oltre alle citate direttive comunitarie e alla legge comunitaria, il quadro regolamentare di riferimento sull'attività degli IMEL a livello nazionale è quindi costituito da:

- a) la delibera CICR del 4 marzo 2003 – Disciplina della trasparenza delle condizioni contrattuali delle operazioni e servizi bancari e finanziari (di attuazione del Titolo V bis del TU bancario);
- b) il provvedimento della Banca d'Italia del 25 luglio 2003 - Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi finanziari, in aggiornamento della circolare n. 229 del 21 aprile 1999;
- c) la circolare della Banca d'Italia del 26 marzo 2004, n. 253 - Istruzioni di vigilanza per gli Istituti di Moneta Elettronica (IMEL), aggiornata nei mesi di marzo e dicembre 2007.

55. Tale quadro regolamentare detta le disposizioni sull'attività degli IMEL che riguardano l'autorizzazione preliminare all'emissione di moneta elettronica, i requisiti in materia di capitale iniziale e di fondi propri (compreso l'obbligo di investire solo in attività ad alta liquidità e basso rischio), le norme minime in materia di gestione efficace e corretta, gli obblighi destinati a garantire un'amministrazione sana e prudente, la vigilanza prudenziale permanente.

56. Conformemente a quanto previsto dalle disposizioni comunitarie, il regime di vigilanza previsto per tali imprese, pur essendo calibrato su quello vigente per il sistema bancario, risulta più semplificato. Ciò in quanto la loro operatività è limitata alla sola attività di emissione di moneta elettronica e ai servizi ad essa correlati, non offrendo l'intera gamma dei servizi bancari. In particolare, per detti istituti sono previsti requisiti patrimoniali minori rispetto a quelli imposti alle imprese bancarie, bilanciati da limiti più severi per gli investimenti. In tal modo vengono garantite condizioni di parità tra istituti e banche nello svolgimento di tale attività.²³

gli operatori autorizzati

57. In base ai dati sulla struttura del sistema finanziario italiano riportati nell'ultima Relazione annuale della Banca d'Italia,²⁴ gli IMEL attivi nel nostro paese alla fine del 2007 sono solo tre, le cui principali caratteristiche sono riportate nel Box 1.1.

²³ Alcuni autori si sono interrogati sulla possibilità di considerare la ricezione dei fondi da parte degli istituti come un momento dell'attività di emissione di moneta elettronica oppure come un'attività autonoma ed equiparabile alla raccolta di risparmio effettuata dalle banche. Dalla risposta a tale quesito dipende, ovviamente, la disciplina applicabile agli istituti. Secondo Troiano *“rientra nel perimetro ‘dell'attività di emissione’ la sola ricezione di fondi contestualmente scambiati in moneta elettronica. In tutti i casi nei quali non vi è contestualità tra ricezioni di fondi e loro tramutamento in moneta elettronica si avrà un'operatività posta al di fuori ‘dell'attività di emissione’, sebbene ad essa collegata, e qualificabile in termini di raccolta. L'estensione dell'art. 3 della direttiva 2000/12/CE consente di ritenere che, almeno in linea di principio gli ‘istituti’ possano procedere a raccolta di fondi tra il pubblico anche non in collegamento con l'attività di emissione. E ciò eventualmente per finanziare le attività accessorie consentite dallo ‘statuto comunitario’ (per esempio la memorizzazione di dati su un dispositivo elettronico per conto di altre imprese ed enti pubblici)”* (cfr. Troiano, 2001, p. 25). In tale modo viene qualificata come raccolta di risparmio ai sensi della direttiva 2000/12/CE solo la frazione di fondi degli istituti non cambiata in moneta elettronica e tale raccolta *“potrà essere impiegata, salva l'osservanza di eventuali obblighi di riserva, nelle attività, diverse da quella di emissione, che sono comunque consentite agli istituti”* (cfr. Troiano, 2001, p. 27).

²⁴ Cfr. Tavola 21.1 in Banca d'Italia, 2008, p.258.

Box 1.1 - IMEL attivi in Italia al 2007

- **CARTALIS IMEL SPA**

nato nel 2005, è il primo istituto di moneta elettronica italiano iscritto nell'apposito albo tenuto dalla Banca d'Italia. CARTALIS, detenuto all'85% da Lis Lottomatica Italia Servizi e per il 15% da Sella Holding Banca, svolge attività di emissione di moneta elettronica, nonché le attività connesse e strumentali ed è anche *participant member* del gruppo VISA.

- **L'ISTITUTO DI MONETA ELETTRONICA EUROPEO SPA**

società per azioni costituita il 27 luglio 2005, la cui totalità delle azioni è detenuta da Index Europea S.p.A.

- **MOBILMAT IMEL SPA**

autorizzato dalla Banca d'Italia con decreto del 29/5/2006, è *principal member* del circuito Mastercard per il quale emette carte prepagate. MOBILMAT è una società del Gruppo Finanziaria Italiana, a cui fanno riferimento anche le società: Finital, Finital Finanziaria, Finital Auto, Finital Informatica, Eunics, Eutelia, Bull Italia, Tolo, Foxair, Elit Toscana Elicotteri, Plug IT Cable, Simec.

58. Infine in Italia, oltre a istituti bancari e IMEL, può emettere carte prepagate aperte anche Poste Italiane Spa, in virtù dell'articolo 2, commi 1 - punto c) - e 2, del DPR n. 144 del 14 marzo 2001. A seguito dell'entrata in vigore del decreto stesso, Poste Italiane Spa è soggetta alla vigilanza di Banca d'Italia.

la disciplina delle deroghe

59. Per ciò che concerne la possibilità di operare in deroga, prevista dall'art. 8 della direttiva 2000/46/CE, vale sottolineare che le condizioni individuate dalla Banca d'Italia per autorizzare IMEL "ad operatività limitata" (ovvero che, operando solo all'interno del mercato nazionale, possano essere dispensati dall'applicazione di alcune o di tutte le disposizioni della direttiva 2000/46/CE o dall'applicazione della direttiva 200/12/CE, *cf.* direttiva 2000/46/CE art. 8 punto 1 e § 50 *supra*) appaiono per alcuni versi il frutto di un'interpretazione alquanto restrittiva delle relative disposizioni comunitarie.

In primo luogo, le istruzioni di vigilanza di Bdl hanno limitato l'oggetto della deroga al capitale minimo iniziale, all'ammontare minimo del patrimonio di vigilanza, e alla copertura del rischio di cambio e concentrazione dei rischi in relazione agli investimenti ammissibili²⁵, non prevedendo quindi deroghe al regime di esclusività per l'operatività degli IMEL.

²⁵ "In deroga a quanto previsto in via generale per gli istituti di moneta elettronica, agli IMEL a operatività limitata non si applicano le disposizioni in materia di :

- a) capitale minimo iniziale; per gli IMEL a operatività limitata il capitale minimo iniziale è stabilito in misura pari all'ammontare minimo previsto per la costituzione delle società pr azioni;
- b) ammontare minimo del patrimonio di vigilanza di cui al Capitolo VII, Sezione I; resta ferma la regola in base alla quale il patrimonio di vigilanza non può essere, in nessun momento, inferiore al livello del capitale iniziale minimo richiesto per la costituzione dell'IMEL;
- c) copertura del rischio di cambio e concentrazione del rischio prevista dal Capitolo VII, sezione III, par. 2. In ogni caso, gli IMEL a operatività limitata adottano criteri di diversificazione degli investimenti in modo da assicurare una sana e prudente gestione dei fondi ricevuti a fronte della moneta elettronica emessa"

(*cf.* Bdl, Istruzioni di vigilanza per gli Istituti di Moneta Eelettronica (IMEL), Circolare n. 253 del 26 marzo 2004, Capitolo X, art. 2).

In secondo luogo, con riguardo ai requisiti soggettivi che devono rispettare gli IMEL a operatività limitata²⁶, che quindi possano beneficiare delle deroghe previste di cui al punto precedente, la normativa italiana definisce per altro verso condizioni più severe di quelle definite dalla corrispondente disciplina comunitaria.

In particolare, in relazione al secondo requisito per la deroga, prevista nel caso in cui l'IMEL emetta moneta elettronica che possa essere accettata in pagamento solo da un numero limitato di imprese, si introduce un ulteriore limite che si cumula a quello dell'individuazione delle imprese interessate. È infatti prevista una soglia di 10 milioni di euro come valore massimo dell'importo medio della moneta elettronica immessa in circolazione dall'IMEL, spendibile presso imprese individuate in base: a) alla loro ubicazione in un'area locale circoscritta, con una elencazione esemplificativa – che non si ritrova al contrario nella norma comunitaria – di un edificio, un centro commerciale, un aeroporto, un centro commerciale; b) al loro stretto rapporto finanziario o commerciale con l'IMEL, come ad esempio un sistema comune di commercializzazione o di distribuzione (*cf.* Circolare BdI n. 253, *cit.*, Capitolo X, art. 1, punto 3).

Come già richiamato, ad oggi non risultano in Italia IMEL autorizzati in deroga.

2.3 Funzioni e caratteristiche delle carte aperte

2.3.1 Funzioni

61. Come sopra ricordato, attraverso le carte prepagate aperte i consumatori anticipano una somma monetaria a fronte di beni e servizi di cui godranno in un periodo successivo. Le carte prepagate aperte sono dunque una riserva di valore e un mezzo di pagamento. Dal momento poi che l'anticipo della somma monetaria può essere realizzato da un soggetto terzo rispetto a colui che ne beneficerà, le carte prepagate sono anche uno strumento di trasferimento fondi.

Tali funzioni possono essere svolte anche attraverso il tradizionale conto corrente bancario o postale e strumenti ad esso collegati quali bancomat e carte di credito ma con differenze significative.

62. In primo luogo, sia la carta di credito che il bancomat non costituiscono strumenti di prelievo e/o pagamento autonomi in quanto necessariamente collegati ad un conto corrente bancario o postale. In secondo luogo, esistono notevoli differenze tra lo schema di funzionamento del conto corrente e quello delle carte prepagate. La Figura 1.1 e la Figura 1.2 offrono un confronto tra lo schema di funzionamento del conto corrente e quello della carta prepagata aperta.

63. Dalle figure si può agevolmente desumere che il conto corrente bancario svolge le funzioni di strumento di pagamento e di mezzo per il prelievo di contante sia direttamente sia mediante le carte di credito e il bancomat ad esso collegati. Il trasferimento di fondi può essere realizzato tra due conti correnti attraverso un bonifico. La carta prepagata rappresenta viceversa lo strumento mediante il quale è possibile effettuare direttamente le operazioni di pagamento e di prelievo. Per quanto riguarda la funzione di trasferimento di fondi essa si realizza solo quando la ricarica della carta prepagata avviene per mezzo di un versamento da parte di un terzo.

²⁶ La circolare BdI n. 253 del 24 marzo 2007 conferma in via generale il valore di 5 milioni di euro come limite massimo dell'importo medio di moneta elettronica che l'IMEL può mettere in circolazione e quello di 150 euro come limite massimo di caricamento della carta prepagata da parte di ciascun cliente dell'IMEL. Si chiarisce, inoltre, che "il limite di 5 milioni di euro è calcolato quale media, riferita a un anno solare, dell'importo di moneta elettronica in circolazione alla fine di ciascuna giornata" (*cf.* BdI, Circolare n. 253, *cit.*, Capitolo X, art. 1, punto 1).

Figura 1.1 - Schema di funzionamento del conto corrente bancario e postale

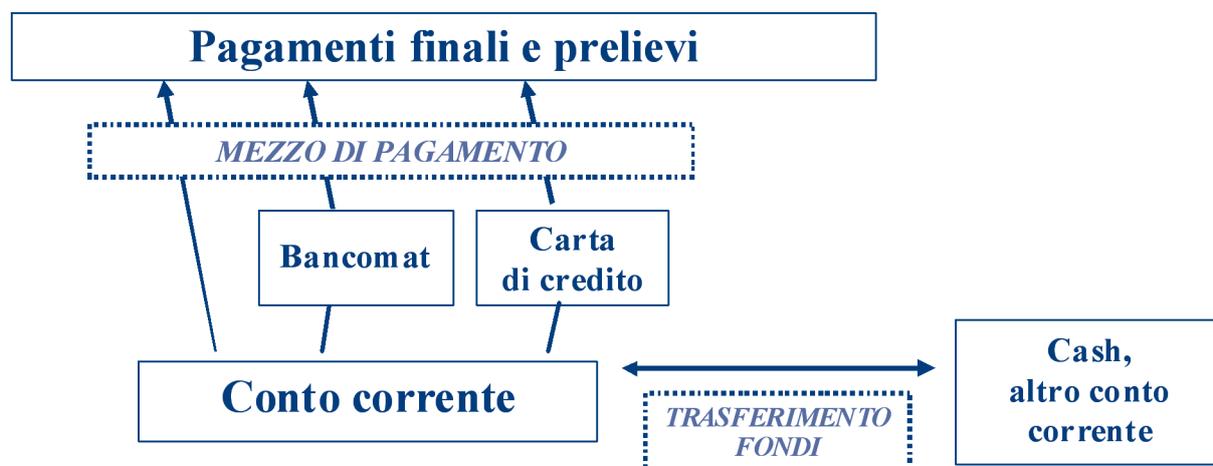
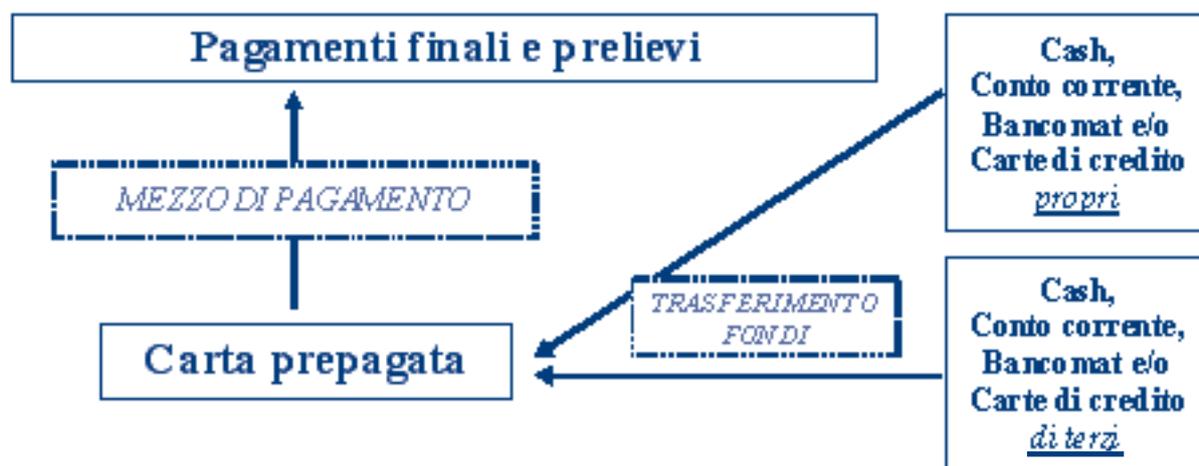


Figura 1.2 - Schema di funzionamento delle carte prepagate ricaricabili bancarie e postali



64. In aggiunta alle diversità tecniche tra carte prepagate e conto corrente, le carte prepagate presentano importanti specificità che le rendono ‘preferibili’ da determinate categorie di utenti e/o per esigenze particolari. In primo luogo, le carte prepagate sono utilizzate da segmenti di clientela non bancarizzati quali, ad esempio, i giovani, gli immigrati o coloro che, per diverse ragioni, possono avere difficoltà ad aprire un conto corrente.²⁷ In secondo luogo, tali carte possono essere acquistate dalla generalità della clientela (bancarizzata e non) per transazioni percepite come non standard e/o più rischiose, ad esempio derivanti da acquisti su Internet, o compiute durante la permanenza, per motivi turistici o lavorativi, in paesi ad alto rischio di furto, etc.

²⁷ Cfr. verbale in forma sintetica dell’audizione dei rappresentanti di Unicredit Banca, 31 ottobre 2007.

2.3.2 Rimborsabilità e scadenza

65. La direttiva 2000/46/CE prevede esplicitamente la rimborsabilità del credito residuo, al fine di garantire la fiducia dell'utenza in questo particolare mezzo di pagamento.²⁸ Più precisamente, il detentore di uno strumento di pagamento elettronico prepagato può “... durante il periodo di validità, esigere dall'emittente il rimborso al valore nominale in monete metalliche e banconote o mediante versamento su un conto corrente senza altre spese che non siano quelle strettamente necessarie per l'esecuzione dell'operazione” (art. 3, comma 1).

66. La garanzia di rimborsabilità costituisce un principio fondamentale della disciplina comunitaria relativa alla moneta elettronica che vale nei confronti di tutti i soggetti emittenti, comprese le banche, per le quali tale principio è previsto dalla direttiva 2000/12/CE.

67. La disposizione comunitaria è stata recepita nel TU bancario in base al quale “il detentore di moneta elettronica ha il diritto di richiedere all'emittente ... il rimborso al valore nominale della moneta elettronica ... corrispondendo all'emittente le spese strettamente necessarie per l'effettuazione dell'operazione ...” (art. 114 bis, comma 3, D.Lgs. 385/1993).

68. Sulla possibilità di rimborso della moneta elettronica si era espressa favorevolmente la BCE che la riteneva necessaria, “... per preservare la funzione di unità di conto della moneta, per mantenere la stabilità dei prezzi evitando l'emissione incontrollata di moneta elettronica, nonché per salvaguardare sia la possibilità di controllo delle condizioni di liquidità sia i tassi di interesse a breve termine fissati dal SEBC”.²⁹ Nella direttiva 2000/46/CE, invece, la possibilità di rimborso è legata soprattutto alle esigenze di tutela degli utilizzatori, in quanto essenziale per “garantire la fiducia del detentore” in tali mezzi di pagamento.³⁰ Infatti, se con il caricamento della carta prepagata viene scambiata moneta legale con moneta elettronica, è necessario che sia garantita la possibilità di effettuare l'operazione inversa.

69. La vigente normativa prevede una commissione per il rimborso del credito residuo che deve essere correlata ai costi sostenuti dall'emittente per effettuare tale operazione. Ciò si evince sia dal contenuto dell'art. 3 comma 1 sopra riportato, sia dal successivo comma 2, del medesimo articolo, dove è anche previsto che “il contratto deve contenere indicazioni chiare sulle condizioni di rimborso”. Secondo la direttiva comunitaria appena citata, il rimborso del credito residuo può essere escluso per importi fino a 10 euro. In Italia, tale limite è stato ridotto a 5 euro dalla circolare Bdl n.253/04 e, pertanto, solo al di sotto di tale limite è facoltà dell'emittente rimborsare o meno il credito residuo.

70. Quanto all'indicazione della scadenza, non ci sono riferimenti normativi e quindi sono le imprese emittenti che stabiliscono liberamente tale parametro.

2.3.3 Rischi di utilizzo, tutela del consumatore e normativa anti-riciclaggio

71. Già a partire dal 1997 la Commissione europea ha voluto definire un quadro regolamentare certo che potesse garantire condizioni di trasparenza nell'utilizzo dei vari strumenti di pagamento elettronici

²⁸ Troiano, 2001, p.14.

²⁹ Parere della BCE del 18 gennaio 1999, punto n.19.

³⁰ Cfr. considerando 9 della direttiva 2000/46/CE.

che si stavano diffondendo nella Comunità. Al riguardo, la raccomandazione 97/489/CE³¹ relativa ai diversi mezzi di pagamento elettronico, precisava che in tale categoria sono ricompresi “*gli strumenti di moneta elettronica ricaricabili aventi forma di carte con valore immagazzinato e di memorie di elaboratori elettronici collegati in rete...*” (terzo considerando) e sottolineava che tali strumenti “*date le loro caratteristiche ed in particolare il potenziale collegamento al conto del titolare, sono quelli per i quali l’esigenza di tutela del cliente è più sentita*”.

La raccomandazione rimarcava la necessità di garantire condizioni di trasparenza,³² in vista dell’avvento della società dell’informazione e del commercio elettronico, anche al fine di “*promuovere la fiducia dei clienti e l’accettazione dei dettaglianti riguardo agli strumenti in questione*” (quarto considerando).

72. Secondo la raccomandazione comunitaria, la trasparenza poteva quindi essere assicurata mediante la fissazione di un quadro di norme in base alle quali definire le relazioni tra acquirenti, enti emittenti e imprese accettanti gli strumenti di pagamento elettronico, la portata degli obblighi e delle responsabilità delle diverse parti intervenienti in questa tipologia di transazioni; la trasparenza delle condizioni relative alle operazioni effettuate, ecc. In definitiva, i Paesi membri avrebbero dovuto dotarsi di “*norme minime necessarie per garantire un adeguato livello di informazione alla clientela dopo la conclusione di un contratto e dopo l’esecuzione di operazioni per mezzo di uno strumento di pagamento, comprese le informazioni sugli oneri imposti e sui tassi di cambio e di interesse applicati*” (quinto considerando).

73. In Italia, la disciplina della trasparenza è contenuta nel D.Lgs. 385/1993 (TU bancario), oltre che nella deliberazione del CICR del 4 marzo 2003 e nel provvedimento Banca d’Italia del 25 luglio 2003 precedentemente citati. In base alla vigente regolamentazione, applicata anche agli Istituti di Moneta Elettronica, la disciplina sulla trasparenza ha come obiettivo di “*rendere noti ai clienti gli elementi essenziali del rapporto contrattuale e le loro variazioni e di promuovere e salvaguardare la concorrenza nel mercato finanziario*” (provvedimento della Banca d’Italia del 25 luglio 2003, Disposizioni di carattere generale).

Tali informazioni devono essere “*rese alla clientela, con modalità adeguate alla forma di comunicazione utilizzata, in modo chiaro ed esauriente, avuto riguardo alle caratteristiche dei rapporti e dei destinatari*” (art. 2 della Delibera del CICR del 4 marzo 2003).

74. Con riguardo alle problematiche connesse al riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite o alla possibilità di finanziamento del terrorismo, queste sono connesse principalmente alla funzione di trasferimento fondi, in particolare mediante l’utilizzo di carte anonime, ossia quelle del tipo “usa e getta”. A questo riguardo, si rileva che, sulla base delle informazioni acquisite, l’utilizzo delle carte prepagate aperte come strumento di trasferimento di fondi è sempre più diffuso specialmente se, per varie ragioni, i titolari si trovano nell’impossibilità di aprire conti correnti. Si può ricordare, ad esempio, il loro utilizzo da parte di immigrati; oppure il trasferimento di fondi su carte prepagate intestate a soggetti terzi, come ad esempio imprese operanti nel turismo, a titolo di versamento anticipato per prenotazione di soggiorni; ecc..

³¹ Pubblicata in GU C 208 del 02/08/1997, p. 52.

³² Cfr. anche Group of Ten, 1997.

75. L'attività degli IMEL è soggetta a tre direttive comunitarie sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite. Si tratta della direttiva 91/308/CE, della direttiva 2001/97/CE – recante modifica della direttiva 91/308/CE - recepita in Italia con il D.Lgs. 56/2004, e della direttiva 2005/60/CE, ancora in fase di recepimento in Italia.³³

76. Con il recepimento della prima direttiva comunitaria – la 91/308/CE - ogni Stato membro si è dovuto dotare di una disciplina interna, con la quale sono stati previsti degli obblighi a carico degli enti creditizi e delle banche relativi all'accertamento dell'identità dei clienti, alla conservazione di copie dei documenti d'identità per un certo numero di anni dopo la cessazione dei rapporti contrattuali, alla richiesta di pezze giustificative e di registrazioni delle operazioni effettuate.

L'equiparazione degli Istituti di Moneta Elettronica agli enti creditizi ha determinato il loro assoggettamento alle direttive antiriciclaggio. Nel D.Lgs. 56/2004 di attuazione della seconda direttiva - la 2001/97/CE - è infatti previsto che gli obblighi di identificazione e di conservazione delle informazioni sui clienti e sulle operazioni effettuate sono a carico, tra l'altro, delle banche, di Poste e degli IMEL.

Nella terza direttiva sul riciclaggio - la 2005/60/CE, ancora in fase di recepimento in Italia - è stata riconosciuta la necessità di adottare misure di coordinamento a livello comunitario e internazionale, ritenendo che misure solo nazionali hanno effetti limitati. Inoltre, è stata sottolineata la necessità di introdurre disposizioni più specifiche e dettagliate, rispetto a quelle previste nella prima direttiva, sull'identificazione e la verifica dell'identità del cliente e dell'eventuale titolare effettivo, in conformità con i nuovi standard internazionali.

77. Si deve infine ricordare il regolamento comunitario 1781 del 15 novembre 2006 che prevede l'obbligo per tutti i prestatori di servizi di pagamento di avere i dati identificativi completi dei clienti che si avvalgono dei servizi di trasferimento fondi.³⁴ Tuttavia, il regolamento rimanda alla terza direttiva sul riciclaggio, la quale dà facoltà agli Stati membri di derogare agli obblighi di tenuta di dati informativi della clientela in diversi casi, fra cui anche nel caso della moneta elettronica (art. 11). Pertanto, il regolamento potrebbe non essere applicato nel caso di trasferimenti di fondi effettuati con moneta elettronica coperti dalla suddetta deroga, tranne nel caso in cui l'importo della transazione superi i 2.500 euro (per i dispositivi ricaricabili).³⁵

2.4 Utilizzo dei circuiti, commissioni e costi delle carte aperte

78. Le carte prepagate emesse in Italia presentano un meccanismo di funzionamento per la regolazione della transazione analogo a quello delle carte di debito o di credito. Un esercente che riceva un pagamento tramite carta prepagata dovrà infatti attendere l'autorizzazione dal proprio POS, non essendo l'importo prepagato visualizzabile dalla carta. Una volta ricevuta l'autorizzazione (che presuppone la verifica della "bontà" della carta e della disponibilità di prepagato sufficiente per effettuare il pagamento) avverrà la transazione.

³³ Sullo stesso tema vedi anche il parere UIC del 15 dicembre 2000 - Applicazione normativa antiriciclaggio.

³⁴ L'art. 4 del suddetto regolamento prevede che il prestatore di servizi di pagamento sia tenuto ad avere dall'ordinante il nome, il cognome, l'indirizzo e il numero del conto; il numero di conto può essere sostituito con un codice unico di identificazione, tale da consentire di fare risalire la transazione al suo ordinante.

³⁵ Le carte prepagate che possono essere emesse mantenendo l'anonimato devono essere non ricaricabili e sono avvalorabili fino ad un massimo di 500 euro.

79. Le carte prepagate si distinguono altresì in funzione del circuito che utilizzano, potendosi appoggiare su circuiti esterni o su circuiti proprietari. Nel primo caso, i circuiti tradizionalmente disponibili sono quelli utilizzati anche per le carte di debito, ovvero il circuito Visa Electron di Visa, il circuito Maestro di Mastercard, il circuito Pagobancomat, ecc. Di norma, per questi circuiti si parla di sistemi ‘a quattro parti’ in cui cioè sono coinvolti quattro soggetti: il titolare della carta, la banca che emette e colloca la carta (banca *issuer*, rappresentata dall’insieme delle due banche racchiuse nel cerchio nello schema di funzionamento del circuito riportato in Figura 1.3), l’esercente e la banca che ha effettuato il convenzionamento con l’esercente (banca *acquirer* dell’esercente).

80. Per utilizzare un circuito esterno l’*issuer* deve avere un rapporto di affiliazione con lo stesso, seguirne le regole in termini di modalità operative, commissioni da pagare, ecc. L’affiliazione ad un circuito è necessaria per poter inserire sulla carta il logo del circuito stesso. Si parla in questo caso di affiliate o *participant member*. L’affiliazione al circuito non è obbligatoria nel caso in cui la banca voglia emettere e collocare carte anonime. Qualora la grafica della carta riporti anche il logo dell’azienda è necessario sottoscrivere un accordo di *co-branding*. In tal modo, le carte prepagate aperte sono accettate dai diversi punti vendita che aderiscono al circuito di pagamento.

81. I circuiti proprietari sono creati dalla stessa banca emittente e sono generalmente chiusi, nel senso che le carte possono operare solo su un limitato numero di punti vendita, con cui la banca stessa ha stipulato le convenzioni. Se la banca emittente svolge anche l’attività di *acquirer*³⁶ si parla di transazioni *on us*, in quanto nella transazione viene coinvolto solo il circuito proprietario. Nel mondo delle carte prepagate può succedere che, soprattutto per questioni operative, anche le transazioni *on us* vengano gestite in circolarità.

82. A seguito dell’avvenuta transazione l’ammontare versato dal titolare della carta viene tenuto in sospeso e, a fine giornata, vi è un’attività di *clearing* tra la banca *acquirer* e la banca *issuer*. Con la ricezione della transazione nel flusso di *clearing* la banca emittente può trasformare l’operazione “sospesa” in addebito sulla carta. Infine, vi è un’attività di *settlement*, a seguito della quale l’importo della transazione viene effettivamente trasferito dalla banca *issuer* alla banca *acquirer*.

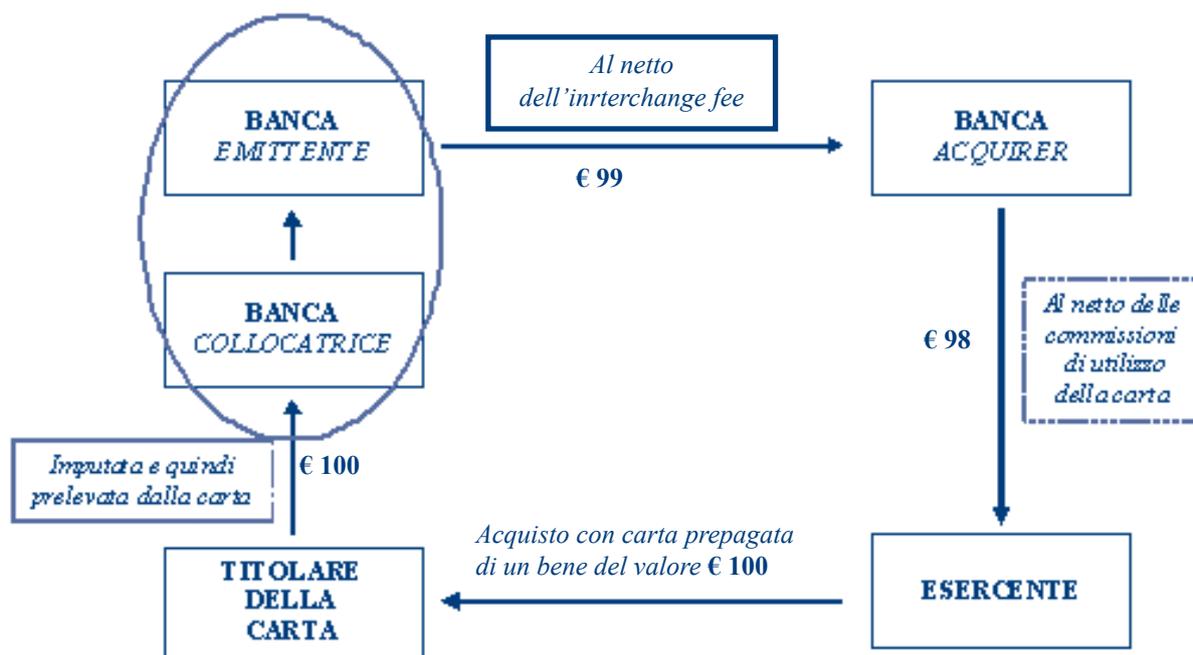
83. La Figura 1.3 illustra il funzionamento del circuito delle carte prepagate aperte nel caso di schema ‘a quattro parti’ in relazione alla definizione delle commissioni applicabili.

Secondo lo schema illustrato, il consumatore effettua, presso un esercente abilitato al pagamento con POS l’acquisto di un bene del valore di 100 euro utilizzando la propria tessera prepagata. Per questa operazione il consumatore non sopporta alcun costo aggiuntivo.³⁷ Successivamente, la banca *issuer* trasferisce alla banca *acquirer* la somma pagata dal consumatore, al netto di una commissione di sconto, detta commissione d’interscambio o interbancaria (*interchange fee*), che è stabilita come percentuale del fatturato (nell’esempio proposto, l’1%). A sua volta, la banca *acquirer* effettua una transazione a favore dell’esercente, con cui ha stabilito la convenzione per l’utilizzo dei propri POS, pari all’importo dell’acquisto del consumatore decurtato di una commissione per l’utilizzo della carta (nell’esempio proposto, pari al 2%).

³⁶ Nel caso in cui l’istituto svolge sia il ruolo di *issuer* che di *acquirer* lo schema del circuito si dice ‘a tre parti’.

³⁷ Come vedremo in seguito, tuttavia, la banca *issuer* può fissare a carico del titolare della carta il pagamento di commissioni per altri servizi specifici, quali ad esempio il rilascio e la ricarica della carta e il prelievo di contante.

Figura 1.3 - Flussi e commissioni in una transazione con carta prepagata



84. Il trasferimento della somma avviene tramite il circuito il quale, però, non beneficia della somma in questione. In ogni caso, è il circuito che determina la misura dell'*interchange fee*, pur non percependola, secondo proprie logiche. I circuiti invece incassano le commissioni di affiliazione. Ovviamente nei casi di circuiti proprietari, ovvero nel caso di transazioni *on us*, nei quali la banca agisce contestualmente come *issuer* e *acquirer*, l'*interchange fee* non è applicabile.

85. Nel caso in cui il soggetto *issuer* sia distinto dal soggetto collocatore (così come rappresentato in Figura 1.3 senza il cerchio rosso), il primo incassa, oltre all'*interchange fee*, alcuni corrispettivi dalle banche collocatrici e in particolare:

- a) un corrispettivo per la produzione e la gestione di ciascuna carta emessa;
- b) le commissioni per l'utilizzo della carta (che la banca collocatrice ribalta in genere al cliente finale), come, ad esempio, le commissioni per le ricariche, per pagamenti su POS, prelievi da ATM, etc.

Tra le uscite del soggetto *issuer* vi sono i costi di produzione della carta, i costi di utilizzo (*processing*) e le commissioni passive, tra cui quella di affiliazione al circuito come *principal member*.

A loro volta le banche collocatrici incassano le commissioni di acquisto e di utilizzo della carta pagate dai clienti mentre fra i costi che sostengono vi sono le somme versate alla banca emittente a fronte delle attività connesse all'emissione e gestione della carta e le commissioni di affiliazione al circuito.

3. IL MERCATO ITALIANO

86. Con riferimento allo sviluppo dello strumento carta prepagata aperta nel mercato italiano³⁸, in aggiunta ai dati sullo stock di carte in circolazione, riportati nella Tavola 1.2, che evidenziano una rapida diffusione negli ultimi anni di questo strumento, informazioni sulla distribuzione delle quote di mercato detenute dai diversi operatori attivi nel segmento delle carte prepagate aperte ricaricabili sono contenute nell'indagine di Databank relativa alle carte di pagamento (Databank, 2008).

Da questo studio emerge una struttura di mercato altamente concentrata: pur avendo fatto il suo ingresso a fine 2003, Poste Italiane Spa occupa una forte posizione di leadership con una quota prossima al 60% dell'intero segmento (Tavola 1.3).

Il secondo e terzo operatore, Intesa Sanpaolo e Banca Monte dei Paschi di Siena, detengono quote di mercato inferiori al 10%. Solo altri tre istituti – Capitalia, Banco Popolare e Unicredit Banca – hanno quote superiori al 2%. Del tutto marginale, quindi, il peso degli altri operatori la cui presenza risulta sotto tale soglia.

Tavola 1.3- Carte prepagate: diffusione e quote di mercato per operatore. Anni 2005-2007

	2005		2006		2007	
	N.	%	N.	%	N.	%
Poste Italiane	1.702.807	56,8	2.655.645	59,0	3.589.005	59,8
Intesa SanPaolo *	435.000	14,5	530.000	11,8	550.000	9,2
Banca Monte dei Paschi di Siena	115.480	3,8	118.000	2,6	390.708	6,5
Capitalia **	10.859	0,4	140.881	3,1	315.911	5,3
Banco Popolare	n.d.	-	n.d.	-	269.901	4,5
Unicredit Banca	44.755	1,5	102.731	2,3	185.392	3,1
Banca Nazionale del Lavoro	23.404	0,8	56.877	1,3	106.563	1,8
Banca Popolare dell'Emilia Romagna	68.123	2,3	80.724	1,8	83.607	1,4
Banac Popolare di Milano	30.819	1,0	49.662	1,1	64.038	1,1
UBI Banca	17.816	0,6	38.200	0,8	56.727	0,9
Banca Carige	27.225	0,9	33.890	0,8	55.000	0,9
Banca Fineco	n.d.	-	n.d.	-	38.375	0,6
Banca delle Marche	20.945	0,7	23.258	0,5	31.939	0,5
Credito Emiliano	8.500	0,3	13.000	0,3	20.000	0,3
Cassa di Risparmio di Bolzano	6.244	0,2	9.827	0,2	12.232	0,2
Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza	n.d.	-	2.951	0,1	4.989	0,1
Altri Operatori	488.023	16,3	644.354	14,3	225.613	3,8

* stima
 ** riferito a Banca di Roma, Banco di Sicilia e Bipop-Carire

Fonte: Databank, 2008.

Si noti, tuttavia, che, rappresentando uno strumento di pagamento di recente introduzione, i dati a disposizione sulle caratteristiche delle carte prepagate emesse dagli istituti bancari e da Poste e sul loro utilizzo da parte dei consumatori sono pochi e scarsamente dettagliati.

³⁸ In questo capitolo, come anche nel resto dell'indagine, l'espressione "mercato" viene utilizzata in modo descrittivo, senza dunque attribuirgli alcuna valenza ai fini dell'individuazione di mercati antitrust.

3.1 La rilevazione

87. Nell'ambito di questa indagine conoscitiva è parso, dunque utile effettuare una rilevazione campionaria sulle carte prepagate aperte al fine di individuarne le principali caratteristiche distintive rispetto alle altre carte di pagamento. In particolare, nella presente indagine si è svolta un'analisi dei principali motivi di diffusione delle carte prepagate, del loro posizionamento all'interno del sistema dei tradizionali circuiti di pagamento, delle condizioni economiche di offerta, della redditività delle attività di emissione e collocamento di questo strumento per gli istituti bancari e postale e, infine, del loro costo di utilizzo per il consumatore.

La rilevazione è stata condotta su un totale di 33 istituti bancari più Poste Italiane Spa (Tavola 1.4) con riferimento all'anno 2006.

88. Sulla base dei dati riportati da Databank sulla distribuzione delle quote di mercato per le carte prepagate bancarie e postali,³⁹ gli istituti selezionati nel nostro campione detengono, alla fine del 2006, una quota complessiva di mercato pari al 80,9%. Le informazioni necessarie sono state raccolte mediante l'invio di un questionario (in allegato).

Tavola 1.4 - Istituti bancari e postali complessivi, inclusi nel campione, tasso di rappresentatività del campione, rispondenti, tasso di risposta e tasso di rappresentatività dei rispondenti

Tipologia	Universo		Campione	Quota di mercato del campione* (%)	Rispondenti	Tasso di risposta (%)	Quota di mercato dei rispondenti* (%)
	Gruppi	Banche					
Istituti bancari e Poste	87	227	34	80,9	24	71	79,1

* Le quote di mercato sono calcolate sulla base dei dati sulla distribuzione delle quote di mercato per le carte prepagate bancarie e postali al 31 dicembre 2006 riportati in Databank (2007). Essendo la distribuzione riportata da Databank troncata (gli istituti minori sono raggruppati nella classe residuale "altri operatori"), i valori relativi alla rappresentatività del campione della presente indagine sono da considerarsi approssimati.

Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti nel corso dell'indagine.

Alla chiusura della fase di rilevazione, i rispondenti sono stati 24. Essendo presenti tra questi tutti gli istituti più importanti in termini di quote di mercato, il tasso di rappresentatività delle risposte ottenute è pari al 79,1%.

I dati che verranno qui di seguito riportati si riferiscono ai soli operatori rilevati nel corso dell'indagine. Non è stato dunque effettuato alcun riproporzionamento al totale della popolazione.

3.2 Principali risultati

89. I risultati della rilevazione sono in linea con le conclusioni dell'indagine della Banca d'Italia (riportati nella Tavola 1.2): con riferimento al campione di banche che hanno risposto al questionario, le carte prepagate in circolazione in Italia alla fine del 2006 risultano 4,8 milioni circa, in forte

³⁹ Per il calcolo della rappresentatività del campione usato nella presente indagine, si è fatto riferimento alle quote di mercato calcolate da Databank sullo stock di carte in circolazione al 31 dicembre 2006. Cfr: Tabella 30 in Databank, 2007, p.94 (qui riportati nella colonna 2006 della Tavola 1.3).

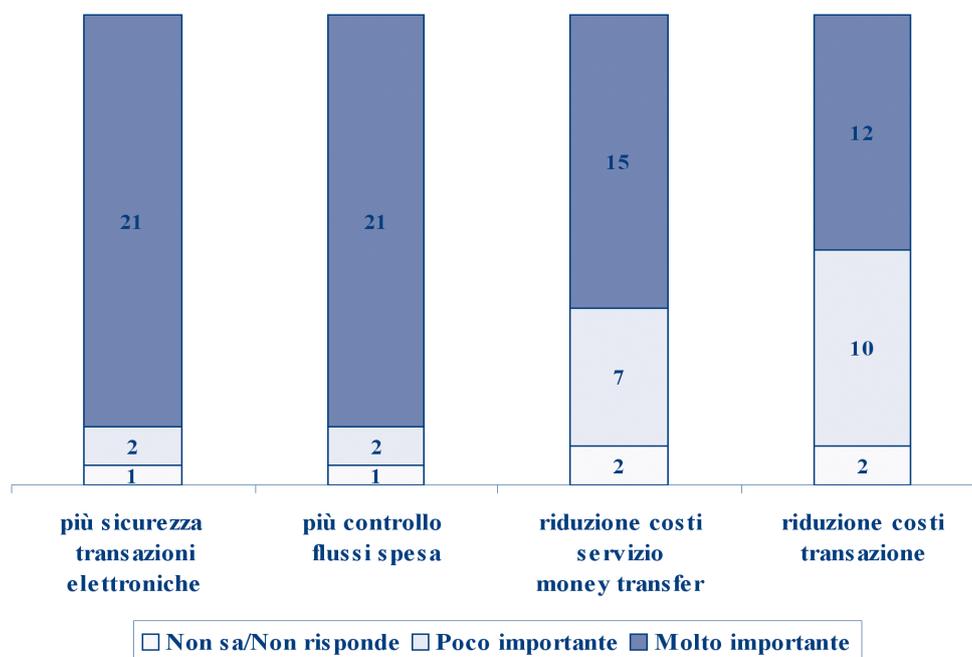
aumento (69%) rispetto al valore registrato alla fine del 2005, quando esse erano 2,8 milioni. Lo stock di prepagate è costituito per poco meno di 3,9 milioni da carte nominative ricaricabili⁴⁰ e per il restante (poco più di 900 mila) da carte al portatore non ricaricabili (“usa e getta”). Senza dubbio, tale crescita trae beneficio dal più generale diffondersi dei sistemi di pagamento elettronici evidenziato dalla Tavola 1.1.

3.2.1 Caratteristiche della domanda e diffusione per tipologia di carta

90. Dalla rilevazione emerge che le carte prepagate sono utilizzate dai possessori più come strumenti di pagamento che come mezzi per il prelievo di contante (cioè come riserva di valore). Nel 2006 si sono registrate più di 25 milioni di operazioni di pagamento con carte prepagate presso POS o su Internet, a fronte di circa 12,4 milioni di prelievi presso ATM (sia *on us* che in circolarità). La situazione si capovolge se si considera l’importo medio di queste due operazioni: la transazione media effettuata con carta prepagata ammonta a circa 60 euro, indipendentemente dal fatto che il pagamento sia su POS o via Internet; in media, invece, la carta è usata per prelevare circa 97 euro presso gli sportelli automatici della propria banca (circa 105 euro presso quelli degli altri istituti). Il maggior ammontare dei prelievi trova giustificazione nel fatto che la provvista di danaro nelle carte prepagate avviene a titolo oneroso, pagando un’apposita commissione per il servizio di ricarica.

91. Tra le ragioni del successo ottenuto dalle carte prepagate c’è la maggiore sicurezza e tutela nelle transazioni elettroniche, indicata da 21 operatori del settore su 24 (Figura 1.4).

Figura 1.4 - Principali fattori di successo delle carte prepagate. Anno 2006



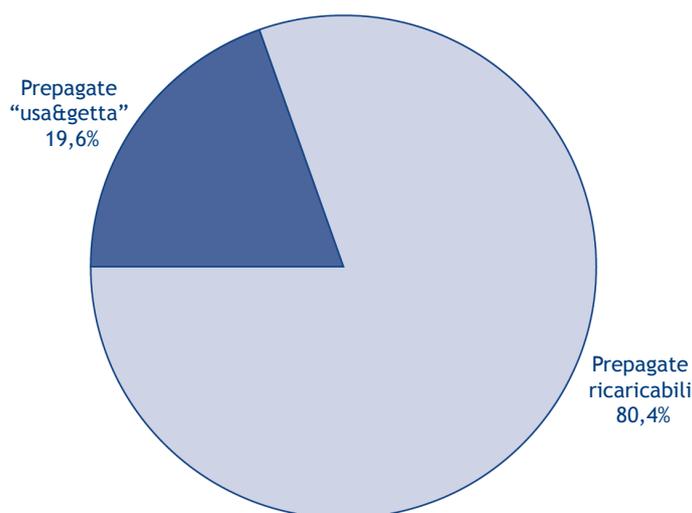
Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti nel corso dell’indagine.

⁴⁰ Si deve notare che tale dato risulta inferiore di circa 500 mila unità rispetto a quello fornito dalla Banca d’Italia per l’anno 2006. Questo scostamento è dovuto al fatto che la rilevazione condotta in questa indagine ha carattere campionario, non avendo incluso – in termini di quote di mercato - circa un quinto degli operatori presenti nel segmento delle carte prepagate (Tavola 1.4).

92. Un uguale numero di rispondenti segnala, inoltre, che la diffusione della carta è dovuta anche al fatto che essa consente un maggiore controllo dei flussi di spesa rispetto agli altri strumenti di pagamento, in particolar modo le carte di debito e quelle di credito. In merito a quest'ultima affermazione, è necessaria tuttavia una precisazione. Quasi tutti gli istituti hanno dichiarato, infatti, di non prevedere l'invio al titolare della carta di un estratto conto contenente il riepilogo dei movimenti effettuati. Il più elevato controllo dei flussi di spesa, quindi, è legato al fatto che l'ammontare massimo prelevabile e/o spendibile attraverso la carta è determinato del saldo disponibile sulla tessera e non certo dalla maggiore quantità di informazioni a disposizione del consumatore relative all'utilizzo della carta. La carta, infine, risulta essere, secondo 15 intervistati, uno strumento vantaggioso per effettuare il trasferimento di fondi e, in misura minore, per la riduzione dei costi di transazione (elemento indicato come molto importante per il successo della carta dalla metà dei rispondenti).

93. Le carte nominative ricaricabili rappresentano poco più dell'80% del totale delle carte prepagate in circolazione nel 2006 (Figura 1.5), mentre il restante 20% è rappresentato da carte non ricaricabili al portatore.

Figura 1.5 - Carte prepagate al portatore e carte prepagate ricaricabili. Anno 2006



Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti nel corso dell'indagine.

94. Le carte prepagate non ricaricabili in circolazione alla fine del 2006 erano 951.277, in forte aumento (80,8%) rispetto al valore registrato al termine del 2005 (526.224). Più misurata la crescita dell'ammontare caricato sul totale delle carte al portatore (monte moneta elettronica): al 31 dicembre 2006 esso risultava di poco superiore ai 50 milioni di euro, in aumento del 53,6% rispetto al valore fatto registrare nel 2005. Di conseguenza, diminuisce il taglio medio della carta prepagata non ricaricabile acquistato dai consumatori: in media, da un taglio di 64 euro nel 2005 si scende ai 55 euro del 2006. Si rileva uniformità nel taglio minimo e in quello massimo delle carte al portatore presenti sul mercato italiano: tutti gli istituti attivi in questo segmento del mercato hanno adeguato il taglio più alto del proprio prodotto all'importo massimo (500 euro) fissato dalla normativa sulla sicurezza; il taglio minimo, invece, è rappresentato, in tutti i casi tranne uno, da una tessera di 50 euro. Tra questi due valori limite, tutti gli istituti offrono carte prepagate "usa e getta" di una grande varietà di importi.

95. Il principale canale di acquisto della carta prepagata al portatore è lo sportello (bancario o postale). In un solo caso, è possibile ottenere la carta presso le ricevitorie Sisal.

La durata delle carte in 3 casi su 5 è pari a tre anni. Secondo quanto indicato nelle risposte al questionario, tale limite è dovuto a motivazioni di carattere tecnico, legate al deperimento del supporto plastico delle carte. A volte sono anche le disposizioni impartite dal circuito internazionale a cui la carta prepagata aderisce che impongono di fissare una determinata scadenza.

In conformità alla direttiva comunitaria,⁴¹ tutti gli istituti prevedono, infine, la possibilità per il consumatore di ottenere il rimborso del credito residuo sia alla scadenza sia durante il periodo di validità della tessera.

96. Nel 2006 il totale delle operazioni effettuato con le carte prepagate non ricaricabili è stato pari a 1,2 milioni circa, per un controvalore di più di 137 milioni di euro. Pesando per il numero di operazioni effettuate con le diverse carte “usa e getta” esistenti nel mercato dei pagamenti elettronici, ciò equivale ad un importo medio per operazione di circa 120 euro. La giacenza media di moneta elettronica contenuta in una carta prepagata non ricaricabile è risultata essere, nel corso del 2006, pari a 45 euro.

97. Significativamente maggiore è l’ammontare di carte prepagate ricaricabili in circolazione nel nostro paese. Alla fine del 2006, lo stock di carte nominative è risultato pari a 3,9 milioni, con un incremento del 66% rispetto al valore del 2005. Come per le carte non ricaricabili, la crescita del monte moneta caricato nelle carte nominative è risultata più modesta, facendo registrare un aumento del 48% (si è passati dai 272 milioni di euro del 2005 ai 403 milioni di euro del 2006). Pertanto, alla fine del 2006 la quantità media di moneta nelle carte ricaricabili è scesa a poco più di 100 euro, dai 116 del 2005.

98. Le carte prepagate ricaricabili solo acquistabili presso tutti gli sportelli degli istituti collocatori. Solamente in 4 casi, invece, si può sottoscrivere una carta prepagata utilizzando Internet. Tale rete al contrario rappresenta un canale spesso consentito per effettuare la ricarica della carta. In 5 casi soltanto, infatti, la banca non permette ai titolari di carte prepagate di caricare moneta sulla propria tessera attraverso l’*home banking* o il trasferimento di fondi da una carta di debito o di credito su Internet. Si noti, tuttavia, come il servizio di ricarica tramite Internet può presentare delle restrizioni come, ad esempio, l’apertura di un conto corrente presso l’emittente. L’utilizzo delle più tradizionali carte di pagamento permette inoltre, in 20 casi su 24, di ricaricare la carta prepagata agli sportelli automatici. La metà delle carte analizzate può essere ricaricata attraverso canali alternativi a quelli bancari tradizionali: le ricevitorie Sisal e il *call center* rappresentano i mezzi di ricarica previsti da più istituti. Scarso risulta, infine, il collegamento tra le diverse banche in relazione all’attività di ricarica di una carta nominativa: solamente 5 istituti consentono di ricaricare la tessera elettronica utilizzando gli sportelli di un altro istituto. Più diffusa è la possibilità di avvalersi del *network* di banche se il canale utilizzato è lo sportello automatico: in questo caso, 12 operatori danno la possibilità di effettuare operazioni di ricarica in circolarità servendosi dei circuiti ATM.

⁴¹ Cfr. art. 3, comma 1, direttiva 2000/46/CE.

99. A differenza delle carte “usa e getta”, per le carte nominative il legislatore non fissa un limite massimo né per l’iniziale accredito sulla carta al momento della sottoscrizione né per le successive ricariche. Pertanto, i valori soglia di accredito e ricarica variano considerevolmente da banca a banca. La maggior parte delle carte prevede un valore massimo di accredito e di ricarica compreso tra 2.000 e 4.999 euro (Tavola 1.5). Consistente è anche il numero di banche che fissano per i propri prodotti prepagati tagli più bassi di 2.000 euro, soprattutto per le operazioni di ricarica. In pochi casi, al contrario, le carte sono pensate per contenere importi superiori ai 5.000 euro.

Tavola 1.5 - Numero di carte prepagate per classe di importo massimo di accredito e ricarica. Anno 2006

Operazione	Meno di 2.000	Tra 2.000 e 4.999	Tra 5.000 e 9.999	10.000 o più
Accredito	7	26	4	2
Ricarica	12	23	2	2

Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti nel corso dell’indagine.

100. Nel corso del 2006 sono state effettuate più di 16 milioni di operazioni di ricarica per un importo medio di poco più di 200 euro per operazione, equivalente ad un ammontare totale di moneta elettronica ricaricato pari a oltre 3,5 miliardi di euro. Il 78% del totale della ricarica è stata effettuata avvalendosi degli sportelli bancari e postali, mentre più del 18% attraverso Internet. Poco utilizzato (3,6%) risulta invece il canale degli sportelli automatici.

101. Come gli altri strumenti finanziari, anche le carte prepagate costituiscono un canale attraverso cui gli istituti bancari e Poste svolgono attività di raccolta di risparmio. Nel 2006, la giacenza media del monte moneta elettronico è stata di 335 milioni di euro.⁴²

102. L’obsolescenza tecnica e del materiale plastico della tessera e le disposizioni fissate dalle società proprietarie dei circuiti di pagamento utilizzati dalle carte fanno sì che tutte le carte abbiano una durata di validità limitata. La durata media è pari a 45 mesi. In 13 casi su 24 essa è pari a tre anni, mentre in tre casi arriva a cinque anni e in uno soltanto a dieci anni. Oltre alle due già citate, tra le altre ragioni che impongono la fissazione di una scadenza alla carta vi sono l’aggiornamento del prodotto al fine di adeguarsi alle nuove esigenze espresse dal mercato e la gestione della carte inattive seppur ancora in circolazione.

103. Come previsto esplicitamente dalla direttiva comunitaria,⁴³ è sempre possibile per il titolare richiedere il rimborso del credito contenuto nella tessera sia alla scadenza contrattuale della carta prepagata che durante il suo periodo di validità. Come vedremo più avanti, tale operazione tuttavia non è priva di costi.

3.2.2 Struttura dell’offerta e utilizzo dei circuiti di pagamento

104. Dei 24 rispondenti attivi nel segmento delle carte prepagate nominative, 7 istituti hanno

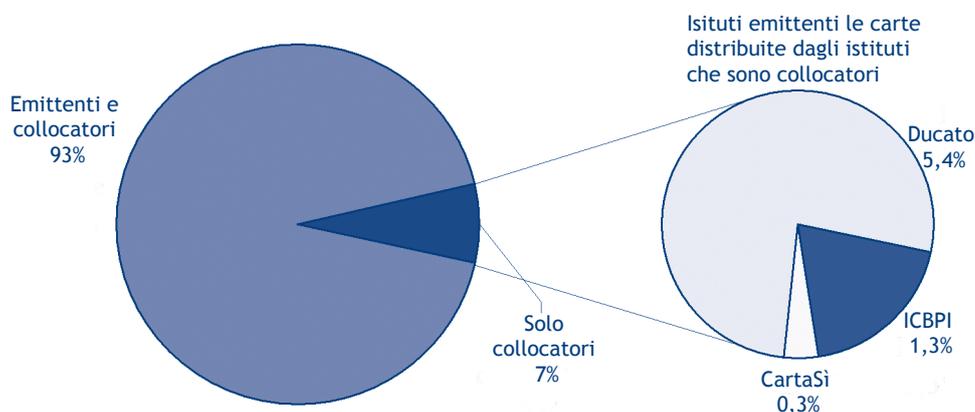
⁴² Occorre tuttavia precisare che questo ammontare equivale a raccolta di “nuovo” risparmio per gli istituti principalmente nella misura in cui esso proviene da nuovi clienti, ossia da individui non già “bancarizzati”. L’utilizzo delle carte prepagate da parte di individui non già clienti degli istituti bancari e di Poste verrà analizzato di seguito nel corso di questa nota.

⁴³ Cfr. art. 3, comma 1, direttiva 2000/46/CE.

dichiarato di gestire più carte ricaricabili. Due banche offrono due diverse tipologie di carte ricaricabili nominative, tre ne prevedono tre diversi tipi nella loro offerta commerciale, mentre le restanti due banche emettono e distribuiscono, rispettivamente, ben quattro e cinque diversi prodotti di carte prepagate. E' necessario sottolineare che in alcune occasioni i rappresentanti delle banche hanno dichiarato di aver riportato nel questionario solamente i dati relativi al loro prodotto di maggiore diffusione nel mercato. Bisogna ritenere dunque che tra i 17 rispondenti monoprodotto ce ne siano alcuni che distribuiscono sul mercato altre carte prepagate oltre a quella dichiarata nel questionario.

105. La metà dei rispondenti svolge attività sia di emittente che di collocatore, mentre l'altra metà opera nel mercato semplicemente come distributore di prodotti emessi da altri istituti. Nonostante ciò, la quota di mercato posseduta dalle banche che emettono e collocano carte prepagate è del 93% (Figura 1.6).

Figura 1.6 - Ripartizione delle quote di mercato tra gli istituti emittenti e collocatori e gli istituti collocatori. Anno 2006



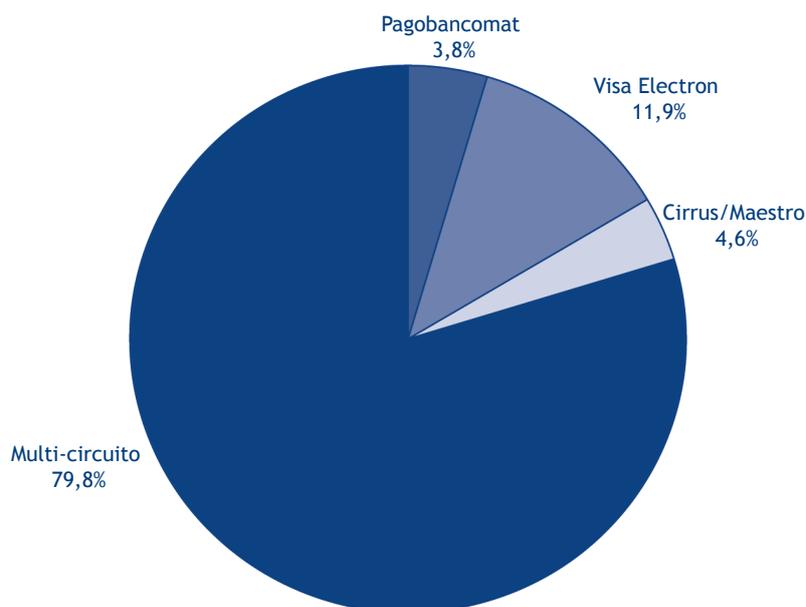
Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti nel corso dell'indagine.

Il rimanente 7% è detenuto da istituti che svolgono il solo ruolo di collocatori. Tra gli operatori emittenti di cui i rispondenti distribuiscono e gestiscono il prodotto prepagato, si segnala Ducato, la cui carta, pur essendo commercializzata da un solo istituto tra i rispondenti, raggiunge una quota di mercato pari al 5,4%. L'Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane (ICBPI), la cui carta è collocata sul mercato da 7 banche rispondenti, possiede l'1,3%.⁴⁴ In ultimo, una quota marginale è rappresentata dagli istituti convenzionati con CartaSi.

105. Una carta su cinque è monocircuito (Figura 1.7). Di queste, più della metà utilizzano il circuito internazionale Visa Electron, mentre poco meno del 30% il circuito internazionale di proprietà di Mastercard (Cirrus/Maestro).

⁴⁴ ICPBI emette e gestisce carte prepagate per conto di 32 banche, associate e non associate, le quali agiscono autonomamente nell'individuazione delle condizioni di collocamento. L'Istituto si occupa delle fasi di produzione e gestione delle carte, prestando tali servizi a titolo oneroso. Tuttavia, sono le banche collocatrici a decidere la struttura ed il livello delle commissioni relative alle carte prepagate nei confronti della clientela, il design della carta, il circuito di utilizzo, se la carta debba funzionare su uno o più circuiti, ecc. Ovviamente i costi di produzione e gestione delle carte e quelli di circuito variano al variare della tipologia di carta. Attualmente il 90% delle carte prepagate emesse da ICPBI si avvale del circuito Visa Electron. ICPBI è affiliato al circuito e svolge il ruolo di *principal member*, ma anche la banca collocatrice deve affidarsi al circuito.

Figura 1.7 - Ripartizione delle quote di mercato per circuito utilizzato. Anno 2006



Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti nel corso dell'indagine.

Il restante 20% è rappresentato invece da carte nazionali che non consentono di effettuare prelievi né pagamenti fuori dai confini nazionali. 80 carte su 100 permettono l'utilizzo di due circuiti: a quello nazionale Pagobancomat è associato uno dei due circuiti internazionali, Visa Electron o Cirrus/Maestro. Tra le carte prepagate multicircuito, l'abbinamento Pagobancomat /Visa Electron è quello maggiormente diffuso (93% del totale delle carte che adottano il doppio circuito), mentre la combinazione Pagobancomat /Maestro risulta molto meno impiegata.

3.3 Condizioni economiche di offerta e analisi di redditività

3.3.1 Le commissioni

107. Per l'utilizzo di una carta prepagata il consumatore è tenuto al pagamento di commissioni. Fatta eccezione per una sola carta prepagata al portatore rilasciata gratuitamente da un istituto bancario, infatti, tutti gli operatori bancari e Poste prevedono un costo per l'attivazione della carta prepagata. In media, il prezzo di acquisto di una carta prepagata nominativa ricaricabile è di 8 euro. Esiste tuttavia una considerevole differenza nel costo di rilascio della tessera fissato dai diversi istituti: si passa da un minimo di 2,5 euro ad un massimo di 16 euro (Tavola 1.6). Molte banche offrono prodotti differenziati, indirizzati a profili di utenti diversi, applicando commissioni di attivazione più basse per le carte destinate ad un mercato di massa e molto più alte per quelle volte a soddisfare le esigenze di un gruppo più ristretto di utenti.

108. Anche per l'operazione di ricarica è generalmente prevista una commissione a carico del possessore della carta prepagata. Se la ricarica è effettuata allo sportello, il costo di tale attività può variare da un minimo di un euro ad un massimo di cinque, con una media di 2,5 euro. Più basso il valore massimo della commissione di ricarica quando si utilizzano canali alternativi allo sportello tradizionale: il costo della ricarica presso ATM è pari, in media, a 1,85 euro, con un minimo di uno

e un massimo di tre euro, mentre l'utilizzo di Internet consente un ulteriore risparmio, essendo la commissione media di ricarica di 1,30 euro (con un minimo di 75 centesimi di euro e un massimo di due euro). Sul punto si rileva che alcuni operatori impongono delle restrizioni all'effettuazione della ricarica tramite Internet, come l'apertura di un conto corrente il che comporta dei costi aggiuntivi per gli utenti che non sono titolari di un c/c presso l'emittente. Ovunque risulta invece gratuito l'utilizzo delle carte prepagate come mezzo di pagamento: sia che la transazione avvenga su POS che in Internet, i consumatori non sono chiamati ad alcun ulteriore esborso monetario.

109. Diverso è il discorso delle operazioni straordinarie: il blocco, la sostituzione e l'estinzione anticipata della carta prepagata e il rimborso del credito sono tutte operazioni per le quali è previsto un prezzo, che in taluni istituti è di 10 euro. Tuttavia, mentre molte banche forniscono il servizio di blocco della carta a titolo gratuito, il rimborso, l'estinzione anticipata e, in misura minore, la sostituzione della carta sono, salvo rare eccezioni, operazioni costose presso tutti gli istituti. La commissione media per queste ultime tre operazioni risulta essere pari a 2,60 euro.

Tavola 1.6 - Commissioni delle carte prepagate ricaricabili. Anno 2006 (Valori in euro)

Operazione	Minimo	Massimo
Rilascio	2,50	16,00
Ricarica		
<i>Sportello</i>	1,00	5,00
<i>ATM</i>	1,00	3,00
<i>Internet</i>	0,75	2,00
<i>Altro (es. Sisal)</i>	2,00	5,00
Pagamenti POS e Internet	gratuito	gratuito
Blocco carta	gratuito	10,00
Rimborso/estinzione anticipata	gratuito	10,00
Sostituzione carta	gratuito	10,00
Invio estratto conto	gratuito	3,00
Prelievo presso ATM		
<i>Del circuito (on us)</i>	gratuito	2,00
<i>In circolarità</i>	1,00	2,30

Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti nel corso dell'indagine.

110. In ultimo, l'utilizzo della carta prepagata come mezzo per il prelievo di contante presso gli sportelli automatici del proprio circuito (*prelievo on us*) è gratuito in 8 istituti sui 17 rispondenti, mentre nei casi restanti si paga una commissione che varia da un minimo di 50 centesimi ad un massimo di 2 euro. Ciò costituisce dunque una rilevante differenza rispetto al bancomat, il prodotto succedaneo ad una carta prepagata aperta, il quale permette sempre il prelievo di contante presso lo sportello della propria banca, o appartenente ad altro istituto del gruppo, senza l'addebito di alcuna commissione. Al prelievo in circolarità, ossia effettuato presso gli sportelli automatici di un circuito diverso da quello della propria banca, invece è sempre applicata una commissione, pari in

media a 1,75 euro con un minimo di 1 euro e un massimo di 2,30 euro se ci si trova in uno dei Paesi dell'area Euro o di 3 (o anche 5) euro se tale operazione è effettuata in Paesi extra-Euro. Tali valori sono in linea con le commissioni richieste per il prelievo in circolarità all'interno dei Paesi dell'area Euro tramite Bancomat, pari in media a 1,85 euro.

3.3.2 Costi e ricavi

111. L'obiettivo di questo paragrafo è di analizzare la redditività delle attività di emissione e collocamento delle carte prepagate ricaricabili per gli istituti bancari e per Poste. Per far ciò, si è proceduto in primo luogo ad identificare le principali voci di costo e di ricavo connesse alla gestione di questo strumento sia che l'istituto svolga il duplice ruolo di emittente e collocatore sia che esso ricopra la sola posizione di distributore di carte sul mercato. Sulla base di questo conto economico semplificato poi, si sono individuate, in relazione alle carte prepagate ricaricabili, le operazioni più remunerative per le banche e, all'opposto, le attività per cui esse sostengono i costi maggiori. In ultimo, il calcolo del profitto unitario per carta in conseguito dagli istituti nel 2006 consente di fare alcune considerazioni sulla profittabilità delle diverse strategie di posizionamento e di *pricing* poste in essere dagli operatori bancari e da Poste nel mercato delle carte prepagate ricaricabili.

112. La Tavola 1.7 riassume le voci considerate nell'esercizio suddividendole nelle due sezioni contrapposte di costi e ricavi del conto economico.

Tavola 1.7 - Principali voci di costo e ricavo connessi alla gestione delle carte prepagate ricaricabili in uno schema di conto economico semplificato. ANNO 2006

COSTI	“valore per carta* (in euro)”	RICAVI	“valore per carta* (in euro)”
Commissione per prelievi in circolarità	2,04	Interchange fee per pagamenti su POS su Internet	2,32
Costi		Interessi sulla giacenza media	1,53
per produzione della carta	1,20	Commissioni	
per promozioni e pubblicità	1,55	acquisto carta	3,19
rimborso credito residuo	0,18	ricarica carta	6,12
per servizio di vendita/prelievo/ricarica	8,59	blocco carta	0,01
altro	1,94	rimborso/estinzione anticipata carta	0,11
Quota ammortamento	1,12	sostituzione carta	0,20
		consultazione saldo	-
		invio estratto conto	0,03
		pagamenti su POS su Internet	0,01
		prelievi ATM on us circolarità	1,91 3,31
Utile o perdita	2,12		

* calcolato rispetto alla media tra lo stock di carte in circolazione al 31/12/2005 e quello al 31/12/2006.

Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti nel corso dell'indagine.

113. La sezione sinistra⁴⁵ di questo conto economico accoglie tre tipologie di costo vive, le voci che si riferiscono ai costi per la produzione della carta, per le operazioni di rimborso del credito residuo, per il servizio di ricarica e, infine, alle spese sostenute per l'attività di promozione e pubblicità del prodotto.

114. Le altre due voci di costo considerate sono le commissioni pagate da un istituto agli altri operatori per l'utilizzo della carta prepagata per prelievi in circolarità, cioè utilizzando gli sportelli automatici di altri istituti,⁴⁶ e la quota di ammortamenti di pertinenza dell'anno 2006 su investimenti dedicati all'attività di gestione delle carte prepagate.

115. Tra i ricavi nella sezione destra del conto economico si trovano diverse voci. In primo luogo, le commissioni pagate dai titolari di carte prepagate per l'acquisto e l'utilizzo della tessera che rappresentano entrate per l'intermediario finanziario: le commissioni per le operazioni di rilascio e di ricarica della carta, quelle per il rimborso del credito a scadenza, per l'estinzione anticipata e per la sostituzione della carta, le commissioni applicate all'utilizzo della tessera prepagata come strumento di pagamento (presso POS o Internet) e come mezzo per il prelievo di contante presso ATM (del proprio istituto o in circolarità) e, infine, gli oneri vari a carico del cliente per l'utilizzo della carta per operazioni specifiche (come ad esempio il pagamento di bollette o il rifornimento di carburante). In secondo luogo, per gli istituti che sono anche emittenti delle carte, ci sono i proventi derivanti dalle *interchange fees*,⁴⁷ per ogni acquisto su POS o su Internet effettuato dai possessori delle carte prepagate. In ultimo, la sezione dei ricavi comprende la voce "interessi sulla giacenza media": con questa posta si vuole quantificare, con una certa approssimazione, il guadagno per gli istituti finanziari rappresentato dal risparmio degli interessi passivi sui depositi. La moneta elettronica caricata sulle carte prepagate in circolazione costituisce una forma di raccolta di risparmio più economica, dal punto di vista degli operatori bancari, del conto corrente in quanto per la giacenza di moneta elettronica nelle tessere prepagate non è corrisposto alcun tasso di rendimento a differenza di quanto accade per i tradizionali depositi bancari. L'ammontare della posta "interessi sulla giacenza media" è ottenuto, quindi, moltiplicando la giacenza media (nel corso dell'anno) del monte moneta elettronica contenuto nello stock di carte in circolazione per il tasso medio di rendimento sui depositi nell'anno 2006 riportato nella Relazione Annuale della Banca d'Italia per l'anno 2007.⁴⁸

⁴⁵ In relazione a questa sezione del questionario, la compilazione da parte dei rispondenti è risultata parziale in alcuni casi, mentre in altri le informazioni qui fornite sono apparse incongruenti con i dati dichiarati nel resto del questionario, facendo sorgere dubbi sulla loro correttezza, anche dopo aver verificato i valori rilevati. L'insieme dei dati che ne è risultato comunque può essere ritenuto affidabile, pur soffrendo ancora della non disponibilità di alcune voci per diversi rispondenti, con la conseguenza che per alcuni di essi non è stato possibile calcolare gli indici di redditività.

⁴⁶ Da notare che tale voce di costo non è di pertinenza di tutti gli operatori bancari perché qualora questi svolgano solamente il ruolo di collocatori di carte emesse da un altro istituto, il pagamento delle commissioni per i prelievi in circolarità potrebbe essere a carico dell'*issuer* della carta.

⁴⁷ Come già definito in precedenza, l'*interchange fee* è la commissione interbancaria pagata dalle società che affilano i commercianti che decidono di accettare la carta (*acquirer*) alle società emittenti delle carte (*issuer*). L'*interchange fee* è prelevata in proporzione all'ammontare dell'operazione effettuata presso i commercianti.

⁴⁸ Cfr: Tavola a14.15 "Tassi di interesse bancari sui depositi in euro: consistenze e nuove operazioni", in Banca d'Italia, 2007, Appendice. Per l'operatore Poste Italiane è stato considerato il tasso di rendimento praticato sui libretti di risparmio.

116. I dati ricevuti hanno consentito di predisporre il modello di conto economico riportato nella Tavola 1.7 per 17 istituti sul totale dei 24 rispondenti, pari ad un tasso di rappresentatività del 61,6% rispetto al totale degli operatori bancari e di Poste.⁴⁹ Nei restanti casi, tale esercizio non è stato possibile per la mancanza di tutte le voci di costo della sezione C.3 del questionario.

117. La voce di costo che grava in misura maggiore sul bilancio è rappresentata dalle spese per il servizio di vendita, prelievo e ricarica, il cui valore, in media, è pari a 8,59 euro per carta in circolazione nel 2006. Tali voci di costo rappresentano più della metà dei costi totali sopportati dagli istituti. Anche l'incidenza delle commissioni pagate agli altri istituti per l'utilizzo dei loro sportelli automatici e dei costi per promozione e pubblicità della carta non può essere trascurata: le commissioni per prelievi in circolarità ammontano a 2,04 euro per carta, mentre per l'attività di promozione del proprio prodotto prepagato gli istituti bancari spendono in media 1,55 euro per carta. Più basso, infine, il peso dei costi per la produzione della carta: in media produrre una carta prepagata costa 1,20 euro⁵⁰. Per queste ultime tre voci, tuttavia, è opportuno sottolineare la differenza tra istituti che svolgono attività sia di emissione che di collocamento e istituti che sono solo distributori. Nel bilancio di questi ultimi, infatti, i valori per carta in circolazione delle commissioni per prelievi in circolarità e dei costi per la produzione della carta risultano decisamente più elevati della media di tutti gli istituti: nel primo caso questo è dovuto al fatto che gli istituti che distribuiscono un prodotto emesso da un altro istituto gestiscono tutte le operazioni di prelievo di contante (anche se effettuate presso i propri sportelli automatici) in regime di circolarità. Nel caso dei costi di produzione della carta, invece, la differenza è data dal fatto che il valore riportato per questa voce dagli istituti collocatori rappresenta l'ammontare corrisposto agli istituti emittenti; tale ammontare costituisce pertanto la remunerazione dell'attività svolta dagli emittenti.⁵¹ Sempre al loro ruolo di semplici distributori, infine, deve essere ricondotto il valore sensibilmente più basso della media che gli istituti collocatori dichiarano in relazione ai costi per l'attività di promozione della carta.

Infine, la categoria residuale "altro" include principalmente i costi per le operazioni di blocco carta, i costi per la gestione delle frodi e degli insoluti e i costi interni di gestione non attribuibili ad alcuna delle voci previste: il costo per carta in circolazione nel 2006 di tali operazioni è di 1,94 euro.

118. Dal lato dei ricavi, le entrate più consistenti per gli operatori sono costituite dalle commissioni di acquisto e di ricarica delle carte, che congiuntamente garantiscono più della metà degli introiti dell'intera attività di gestione delle carte prepagate. Data la grande quantità di ricariche effettuate nel corso del 2006 (più di 16 milioni), non sorprende che i ricavi derivanti dal pagamento delle commissioni applicate su questa operazione siano la voce più significativa nel bilancio degli operatori bancari (rappresenta il 30% del totale dei ricavi): per ogni carta prepagata in circolazione nel 2006 un istituto bancario ricava, in media, 6,12 euro dalle operazioni di ricarica. Le commissioni per l'acquisto delle carte fanno ottenere un ricavo medio di 3,19 euro per carta (in totale pesano per il 26% dei ricavi totali).

⁴⁹ Il tasso di rappresentatività sale al 77,6% se si considerano solo gli istituti rispondenti.

⁵⁰ Vale ricordare che tale dato, più di altri, potrebbe aver subito delle variazioni nel tempo causate dalla progressiva migrazione da sistemi a banda magnetica a sistemi con microchip, che sta interessando tutte le carte e quindi anche quelle prepagate.

⁵¹ Come detto sopra (cf. § 84), nel caso in cui il soggetto *issuer* sia distinto dal soggetto collocatore fra i costi sostenuti da quest'ultimo vi sono le somme versate alla banca emittente a fronte delle attività connesse all'emissione e gestione della carta e le commissioni di affiliazione al circuito.

119. Un'entrata rilevante inoltre è rappresentata dalle commissioni pagate per il prelievo di denaro contante presso ATM: i ricavi da tale operazione sono pari a 1,91 euro per carta se il prelievo è effettuato presso gli sportelli automatici dello stesso istituto emittente (operazioni *on-us*) e a 3,31 euro per carta se si tratta di operazioni in circolarità. È importante sottolineare che il valore dei ricavi unitari derivanti dalle operazioni *on-us* è fortemente condizionato dall'operatore postale il quale applica una commissione per il prelievo con carta prepagata anche presso gli sportelli automatici della propria rete e registra un numero di operazioni di prelievo molto consistente. Infine, visto che le commissioni per l'utilizzo delle carte prepagate come mezzo di pagamenti presso POS e Internet è, nella quasi totalità dei casi, a carico degli esercenti e non dei titolari delle carte, le corrispondenti voci nella sezione destra del conto economico sono sostanzialmente nulle per quanto riguarda i ricavi da commissioni per pagamenti su POS e Internet (che si riferiscono alla parte pagata dai consumatori), mentre le *interchange fees* (che riflettono le commissioni pagate dai commercianti alla banca *acquirer*) garantiscono un ricavo per carta pari a 2,32 euro.

120. Sulla base di questa rilevazione si ricava che, nel corso del 2006, le carte hanno generato un utile pari a 2,12 euro per ciascuna carta in circolazione.

121. In 14 casi su 17, i profitti conseguiti dagli intermediari finanziari sono positivi.⁵² L'emissione e la distribuzione delle carte prepagate ricaricabili, sulla base dei risultati del nostro esercizio, è un'attività profittevole per gli istituti bancari e per Poste. Tuttavia il profitto per carta in circolazione nel 2006 varia considerevolmente da operatore ad operatore. Anche se si prende in considerazione il totale delle carte emesse nel corso del 2006, rimane una sostanziale differenza tra i profitti conseguiti dai diversi istituti. Ciò deve essere letto come il risultato delle diverse strategie di *marketing* adottate dagli operatori nel mercato delle carte prepagate ricaricabili.⁵³

4. PROFILI DI UTENZA, STRATEGIE COMMERCIALI DEGLI OPERATORI E COSTI DI UTILIZZO PER IL CONSUMATORE

122. Come evidenziato più volte in questo rapporto, le carte prepagate sono carte per le quali il titolare anticipa all'emittente, al momento dell'acquisto o della ricarica, i valori monetari che saranno contenuti dalla stessa e che potranno essere utilizzati per prelevare contanti o effettuare pagamenti, anche via Internet.

La semplicità dello strumento e la possibilità di ottenerlo in tempi rapidi e senza disporre già di altri prodotti bancari, in particolare senza dover intrattenere un rapporto di conto corrente, consente di individuare specifici profili per gli utilizzatori delle carte prepagate. Dalle dichiarazioni degli istituti ricevuti in audizione presso l'Autorità e sulla base dei documenti fornitici (fogli informativi e contratti di adesione alle offerte di carte prepagate), tende a delinarsi, nel mercato delle carte prepagate, l'esistenza di una strategia commerciale degli istituti bancari ben definita: l'offerta di

⁵² Dei 3 casi con profitti negativi, solo in un caso si calcola una perdita per carta consistente. Negli altri due casi, il valore della perdita è pari a pochi centesimi per carta.

⁵³ Bisogna notare però l'esistenza di una difformità, talora molto consistente, dei dati forniti dai rispondenti, soprattutto in relazione ai costi di produzione e gestione delle carte. Esiste il sospetto che questa variabilità non rifletta solamente la reale differenza tra gli istituti in termini di grandezza dello stock di carte prepagate gestite, di modello organizzativo, gestionale e finanziario, etc..., ma anche una discordanza nell'interpretazione delle domande del questionario e, di conseguenza, degli elementi di costo considerati per il calcolo dei dati riportati.

carte prepagate aperte, come sistema di pagamento alternativo al contante e alle altre più tradizionali carte di pagamento, nasce da un lato per soddisfare bisogni specifici dell'utenza già bancarizzata e dall'altro per acquisire clientela ad oggi non bancarizzata (tipicamente i giovani di età compresa tra i 18 e i 25 anni) o non bancarizzabile (segmento che molto spesso tende a coincidere con gli extracomunitari).⁵⁴

123. Con riguardo alla tipologia di clientela definibile non bancarizzata, ovverosia ai possessori di carte prepagate non già titolari di conto corrente presso lo stesso istituto, questa risulta fortemente più alta per l'operatore Poste rispetto ai valori registrati per gli istituti bancari. Una parte prevalente delle carte prepagate emesse nel corso del 2006 da Poste Italiane è stata infatti acquistata da soggetti che non disponevano al momento della richiesta di conto corrente presso l'istituto postale, a fronte del 28% di nuovi clienti fatto registrare in media dagli istituti bancari.⁵⁵

124. La quota di clienti di carte prepagate non anche sottoscrittori di conti correnti appare inoltre registrare una elevata variabilità nell'ambito dei diversi istituti bancari, in funzione prevalentemente della dimensione dell'istituto. Le banche più piccole, che dichiarano un numero contenuto di tessere vendute nell'anno di riferimento, mostrano una quota di sottoscrittori non già "bancarizzati" compresa tra il 10 e il 20%. Tale percentuale sale invece al 35-40% per gli istituti più grandi, che gestiscono un flusso maggiore di carte durante l'anno: tale evidenza porta a concludere che chi non disponeva di un conto corrente o chi già poteva contare su un rapporto bancario in essere ma ha scelto di acquistare la tessera prepagata presso un operatore diverso dalla propria banca, si è rivolto ad uno dei grandi istituti bancari attivi in Italia. Ciò appare ragionevole se si tiene in considerazione sia dell'esistenza di un effetto di *network* sia delle maggiori possibilità da parte degli istituti più grandi di ricorrere a canali alternativi per il collocamento di tali strumenti.

125. Si evidenzia l'esistenza di due politiche commerciali di posizionamento nel mercato ben distinte: da una parte (è il caso soprattutto di Poste), la decisione di considerare la carta prepagata come un prodotto di mercato di massa con cui conquistare nuovi clienti e aumentare la propria quota di mercato, raggiungendo categorie di individui attualmente al di fuori della propria clientela abituale. Dall'altra parte, la scelta di fare della carta prepagata uno strumento bancario addizionale e complementare ad altri servizi, da offrire principalmente ad una clientela già conosciuta da parte dell'emittente, per lo più in abbinamento ad un insieme di altri prodotti, volto a soddisfare esigenze specifiche dei propri clienti (ad es., una carta di pagamento per i figli minorenni).

⁵⁴ Appare necessario inoltre menzionare un terzo tipo di clientela target per la commercializzazione delle carte prepagate che è rappresentato dalle aziende, con riferimento sia all'attività di pagamento degli stipendi agli occupati interinali sia alla concessione di incentivi e l'anticipazione delle spese di trasferta ai dipendenti. Queste strategie di marketing, focalizzate su giovani, extracomunitari e lavoratori interinali, sono state richiamate da quasi tutti gli istituti durante le audizioni tenutesi presso gli uffici dell'Autorità. In particolare, con riferimento al rapporto tra carte prepagate è stato evidenziato che "...le carte prepagate si sono aggiunte ai tradizionali mezzi di pagamento esistenti perchè hanno raggiunto fasce di utenti non bancarizzati, come ad esempio gli immigrati o i giovanissimi. ICBPI emette carte utilizzate da tre società interinali per il pagamento degli stipendi agli occupati interinali perchè in genere non hanno un conto corrente. Sono inoltre in fase di sperimentazione carte utilizzabili per il pagamento delle pensioni." (cfr. verbale in forma sintetica dell'audizione dei rappresentanti dell'Istituto Centrale Banche Popolari Italiane, 9 ottobre 2007, pp. 4 e 5). Le informazioni fornite dal Gruppo Unicredit appaiono dello stesso tenore: "La collocazione di carte prepagate rappresenta, inoltre, un'opportunità di entrare in contatto con i giovani, ossia con i potenziali futuri clienti della banca. I giovani che utilizzano una carta prepagata di Unicredit, quando dovranno decidere con quale banca aprire un conto corrente, conosceranno già il brand." (cfr. verbale in forma sintetica dell'audizione dei rappresentanti di Unicredit Banca, 31 ottobre 2007, pp. 2 e 3).

⁵⁵ E' lecito supporre, tuttavia, che una parte non trascurabile della clientela della carta prepagata di Poste sia costituita da soggetti già titolari di conto correnti presso altri istituti bancari, che per l'acquisto della tessera prepagata ha scelto di rivolgersi all'istituto postale invece che alla propria banca. Questo può ritenersi il risultato della strategia commerciale di Poste, basata su una massiccia attività promozionale, su prezzi relativamente più contenuti, sulle possibilità di utilizzo fornite dall'esteso *network* postale, e su un posizionamento del bene come prodotto autonomo, non subordinato all'adesione ad altre offerte.

126. L'adozione di queste diverse strategie si riflette poi nelle decisioni di *pricing*, in termini soprattutto di commissioni applicate per il rilascio della carta e per le operazioni di ricarica, e in quelle relative alla promozione del prodotto: i prezzi sono più bassi e l'attività di pubblicità del prodotto molto intensa, se si è scelto di costruire un prodotto *mass-market*; se la decisione ricade invece su un prodotto di nicchia, i costi del servizio appaiono relativamente più elevati e il lancio commerciale non è accompagnato da una forte attività di sostegno e promozione al di fuori della banca.

127. Con riguardo al rapporto fra diffusione attuale e futura di questi servizi ed effettiva convenienza per il consumatore rispetto agli altri strumenti di pagamento, tuttavia non si deve dimenticare che il costo effettivo sopportato dall'utenza è fortemente influenzato, oltre che dal livello delle commissioni applicate, anche dall'utilizzo effettivo che viene fatto della carta, in particolare, ad esempio, dalla frequenza dalla ricarica e dei prelievi presso ATM.

128. In tal senso si è quindi cercato, in base ai valori delle commissioni attualmente applicate come ricavabili dall'analisi dei fogli informativi dei diversi istituti, nonché ad alcune ipotesi di utilizzo da parte dei consumatori, di fornire una valutazione del costo annuo che dovrà sopportare l'utente bancarizzato e quello non bancarizzato a fronte di un determinato utilizzo distintivo del profilo di appartenenza.

129. Si è quindi proceduto ad effettuare un duplice esercizio di confronto limitatamente ad un sottoinsieme di imprese del campione. Esse sono state selezionate in base, in primo luogo, all'importanza della loro offerta sul mercato⁵⁶ e, in secondo luogo, alla disponibilità di informazioni aggiornate sui costi di rilascio e sulle commissioni applicate al servizio prepagato attraverso le indicazioni dei rispettivi fogli informativi, così da consentire una corretta comparazione con le condizioni attuali di offerta dei servizi di conto corrente.

130. Il primo esercizio stima l'onerosità assoluta di una carta prepagata concepita come *servizio complementare* per un utente bancarizzato, che quindi ne faccia un utilizzo saltuario, principalmente per il soddisfacimento di esigenze di sicurezza ad esempio per i pagamenti via Internet e all'estero. Il profilo di utenza utilizzato in questo caso riflette la distribuzione delle diverse operazioni effettuabili con la carta (ricariche, prelievi, pagamenti, ecc..) risultante dai dati dell'indagine campionaria.

131. Con riguardo poi all'onerosità dello strumento per la fascia di clientela non bancarizzata o non bancarizzabile, appare evidente che il costo medio di utilizzo per tale particolare segmento di domanda debba risultare più elevato della suddetta media, in ragione del fatto che la carta prepagata, assolvendo a una funzione sostitutiva dei servizi bancari non fruibili, è caratterizzata da un utilizzo più intensivo.

È apparso quindi di interesse, relativamente a questa particolare categoria di clientela, effettuare un *confronto ipotetico del costo relativo della carta prepagata rispetto a quello dell'utilizzo di un conto corrente*.

Per svolgere tale esercizio ci si è quindi riferiti al profilo di utenza di PattiChiari che è apparso maggiormente idoneo a rappresentare le presumibili abitudini di utilizzo di servizi di pagamento da parte dell'utenza non bancarizzata e titolare di carta prepagata; modificando opportunamente la tipologia di operazioni previste per tale profilo a fronte di quelle possibili con la carta prepagata, è

⁵⁶ La quota di mercato detenuta complessivamente dagli istituti selezionati è pari a poco meno dell'86%.

stato possibile quindi, per ciascun istituto bancario e postale presente nel campione e in PattiChiari,⁵⁷ individuare un “indice sintetico di costo” per la prepagata comparabile con l’“indice sintetico di prezzo” fornito per quello stesso profilo da PattiChiari.

le carte prepagate come servizio complementare al conto corrente

132. Al fine di valutare il grado di onerosità delle carte prepagate ricaricabili nel caso in cui vengano utilizzate come servizi aggiuntivi a quelli di conto corrente, la Tavola 1.8 fornisce una stima del costo di utilizzo di tale strumento sulla base di un profilo di utenza standard. Per quanto riguarda il numero e la tipologia di operazioni effettuate, le stime riportate nella Tavola 1.8 sono state effettuate ipotizzando che la tipologia di utenze considerate effettui le seguenti operazioni annue:

- acquisto della carta prepagata nel primo anno (il costo di tale operazione è ripartito per l’intero ciclo di vita di una carta prepagata, mediamente pari a 3,5 anni);
- 6 operazioni di ricarica, servendosi 3 volte dello sportello, 1 volta dello sportello automatico (ATM) e 2 di Internet;
- consultazione del saldo contabile una volta ogni tre mesi;
- ricezione di un estratto conto per trimestre;
- 5 operazioni di prelievo di contante, di cui 3 presso ATM appartenenti al circuito della propria banca (*on us*) e due in circolarità (presso sportelli automatici di altri istituti bancari);
- 5 operazioni di pagamento tramite POS o Internet;
- richiesta di rimborso del credito a fine periodo (il costo di tale operazione è ripartito per l’intero ciclo medio di vita di una carta prepagata).

Tavola 1.8 - Costo di utilizzo per istituto bancario e per Poste Italiane delle carte prepagate aperte come servizio di pagamento complementare. Anno 2009 (Valori in euro)

Istituto bancario	Costo annuo di utilizzo
Banca 1	17,41
Banca 2	14,50
Banca 3	17,97
Banca 4	18,86
Banca 5	22,36
MEDIA	18,17

Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti sui siti web degli istituti.

133. Come emerge dalle stime effettuate, il costo annuo per il consumatore medio della carta prepagata come strumento complementare di pagamento accanto a quelli più tradizionali appare abbastanza contenuto con una media, per gli istituti considerati, di circa 18 euro. Peraltro, si osserva una significativa variabilità del costo di utilizzo medio fra i vari istituti – che oscilla fra un minimo di circa 14 euro e un massimo di circa 22 euro.

⁵⁷ Con riferimento a Poste, che non aderisce al Consorzio PattiChiari, è stato calcolato un indice corrispondente all’“indice sintetico di prezzo” di PattiChiari considerando le commissioni riportate sul foglio informativo del prodotto BancoPosta.

le carte prepagate come servizio sostitutivo del conto corrente

134. Laddove si passi a considerare l'utilizzo della carta prepagata come strumento di pagamento alternativo al servizio di conto corrente per alcuni segmenti specifici di domanda, è necessario formulare differenti ipotesi sul numero di operazioni effettuate. Come in precedenza anticipato, ci si è quindi riferiti ad uno dei profili di utenza bancaria utilizzati in PattiChiari per il calcolo dell'"indice sintetico di prezzo", in particolare si è ritenuto che nell'ambito dei 7 profili individuati dal consorzio bancario, il più rappresentativo del segmento di domanda di interesse per l'esercizio proposto fosse quello di "giovani da 18 a 30 anni senza reddito".

135. Si osservi che tale profilo viene qui inteso come identificativo, in senso generale, di un insieme di categorie socio-economiche più ampio di quella definita dal nome del profilo di PattiChiari, categorie accomunate da medesime tipologie di utilizzo dei servizi di pagamento. Ci si riferisce, specificamente, a quei segmenti di utenza rappresentati non solo da giovani ma anche da famiglie - ad esempio, immigrati - e/o pensionati che, nel complesso, esprimono una domanda di servizi di pagamento di carattere non particolarmente evoluto, la quale pertanto è ben rappresentata dal numero e dalla tipologia di operazioni previste nel suddetto profilo.

136. In tal senso, le stime riportate nella Tavola 1.9, di confronto tra il costo annuo di utilizzo di una carta prepagata e quello della tenuta di un conto corrente presso lo stesso istituto di credito/postale, sono state effettuate ipotizzando che la tipologia di utente considerata effettui con la carta prepagata 100 operazioni all'anno, e in particolare:⁵⁸

- acquisto della carta prepagata nel primo anno e richiesta di rimborso a fine periodo (il costo di tali operazioni è ripartito per l'intero ciclo medio di vita di una carta prepagata);
- 12 operazioni di ricarica, servendosi sempre dello sportello tradizionale;
- consultazione del saldo contabile una volta ogni tre mesi;
- ricezione di un estratto conto per trimestre;
- 45 operazioni di prelievo di contante, di cui 37 presso ATM appartenenti al circuito della banca emittente la carta (on us) e 8 in circolarità;
- 34 operazioni di pagamento tramite POS o Internet.

⁵⁸ Rileva sottolineare che per le tipologie di operazioni previste dal profilo PattiChiari che non possono essere svolte con una carta prepagata si è ipotizzata una conversione di esse in operazioni eseguibili con la carta prepagata le quali consentono parimenti il soddisfacimento del bisogno dell'utente. In particolare, le operazioni di prelievo contante allo sportello, di pagamento con assegni, di domiciliazione delle utenze e di pagamento delle imposte e tasse - tutte operazioni eseguibili con il conto corrente e con gli strumenti di pagamento ad esso associati, ma non sempre disponibili con una carta prepagata - sono state convertite in un numero di prelievi *on us* pari alla somma prevista dal profilo PattiChiari per l'insieme di queste operazioni. Allo stesso modo, la somma delle quantità di accrediti dello stipendio o della pensione, dei bonifici verso l'Italia e dei versamenti in contante e/o in assegni ha dato vita nell'esercizio proposto ad un pari numero di ricariche della carta prepagata.

Tavola 1.9 - Costo di utilizzo per istituto bancario e per Poste Italiane delle carte prepagate aperte come servizio alternativo al conto corrente. Anno 2009 (Valori in euro)

Istituto bancario	Costo annuo di utilizzo A	Indice Sintetico di Prezzo (PattiChiari)* B	Differenza al lordo dell'imposta di bollo A-B	Differenza al netto dell'imposta di bollo [A-(B-34.20€)]
Banca 1	65,00	97,19	-32,19	2,01
Banca 2	53,97	112,70	-58,73	-24,53
Banca 3	44,14	49,20	-5,06	29,14
Banca 4	116,86	117,98	-1,12	33,08
Banca 5	54,86	34,20	20,66	54,86
MEDIA	66,97	82,25	-15,29	18,91

* L'Indice Sintetico di Prezzo include anche l'imposta di bollo annuale di 34,20 euro.

Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti sui siti web degli istituti e su www.pattichiari.it

137. In termini di costi assoluti sostenuti dal consumatore per un utilizzo della carta secondo il profilo considerato, emerge che questi variano, a seconda dell'istituto bancario/postale considerato, fra un minimo di circa 44 euro e un massimo di circa 117 euro annui, con un valor medio pari a circa 67 euro.

138. Confrontando i risultati ottenuti nei due esercizi svolti, si rileva che la dinamica competitiva tra i vari operatori risente ovviamente della tipologia di utilizzo della carta. Nel caso di clienti già bancarizzati, che registrano un utilizzo meno intensivo della carta, il costo effettivo sostenuto dal cliente - che costituisce, a meno di altre voci addizionali, la base di ricavo economico per l'istituto bancario/postale - apparirà più influenzato dall'incidenza della parte fissa del prezzo (costo di acquisto e di rimborso), sul quale esiste una maggiore diversificazione dell'offerta in ragione del carattere *after market* del servizio. Ciò risulta coerente con l'osservazione che se si è titolari di un conto corrente non vi è convenienza a ricorrere ad un'altra banca per l'acquisto della carta prepagata, anche perché gli operatori fissano una struttura di commissioni che chiaramente scoraggia l'uso promiscuo della carta. Viceversa, nel caso di clienti non bancarizzati, a fronte di un utilizzo più intensivo della carta, nel costo complessivo per l'utente peserà di più la parte variabile del prezzo (costo di ricarica e di prelievo) le cui caratteristiche di maggiore uniformità fra gli istituti bancari/postali appaiono derivare da una maggior spinta competitiva per l'acquisizione della clientela.

139. Passando ad esaminare, dal punto di vista del cliente, il confronto fra l'onerosità di una carta prepagata e quella della tenuta di un conto corrente, dalle stime effettuate emerge che un ipotetico consumatore non bancarizzato, che si avvalsesse della sola carta prepagata per soddisfare le proprie esigenze transattive, avrebbe - con la sola eccezione di un caso - un vantaggio, in termini di minori costi complessivi sostenuti annualmente, rispetto all'utilizzo dello strumento di conto corrente; tale risparmio, per i clienti dei diversi istituti considerati, varia da un minimo di circa 1 euro a un massimo di circa 59 euro.

140. Si osservi peraltro che, dal punto di vista dei ricavi ottenibili dagli istituti bancari/postali, il confronto più corretto va effettuato considerando i costi annuali di tenuta di un conto corrente al netto dell'imposta di bollo (*cf.* ultima colonna della Tavola 1.9). In questo caso emerge che il collocamento del prodotto prepagato risulta significativamente a minore redditività solo per una banca. Per gli altri istituti bancari/postali considerati nel campione, la commercializzazione della carta prepagata, per i livelli di utilizzo ipotizzati, risulta più profittevole o sostanzialmente indifferente a quella del conto corrente.⁵⁹

⁵⁹ Pur con i caveat necessari data la scarsità delle osservazioni disponibili, i risultati ottenuti appaiono coerenti con le osservazioni prima sviluppate sull'esistenza di politiche commerciali più competitive per l'acquisizione della clientela non bancarizzata, che si rispecchiano in una strategia generale di offerta a minor costo di uno strumento alternativo. D'altra parte, si deve anche osservare come ciascuna banca trova un limite all'applicazione di una politica di *pricing* che renda relativamente troppo conveniente la prepagata, consistente nel rischio di ridurre l'incentivo della clientela all'accensione di nuovi conti correnti.

II. Le carte prepagate chiuse

1. INTRODUZIONE

141. Come già evidenziato nel capitolo precedente, le carte prepagate chiuse si distinguono da quelle aperte in quanto non vengono accettate come mezzo di pagamento generale ma solo per il pagamento dei beni e/o servizi offerti dallo stesso emittente. In base a questo fondamentale limite di utilizzo, l'emissione e la gestione di tali carte non è considerata quindi dalla disciplina vigente come prestazione di un servizio finanziario di pagamento, ed esse non costituiscono quindi "moneta elettronica".

Viceversa, anche per le carte chiuse vale la distinzione tra carte "usa e getta" e carte "ricaricabili", laddove le prime sono anonime, mentre le seconde sono nominative e prevedono l'identificazione del titolare da parte dell'impresa che emette la carta.

142. La diffusione delle carte prepagate chiuse è iniziata in Italia nella prima metà degli anni novanta: da quel momento tali carte si sono diffuse prevalentemente nell'ambito dell'offerta di servizi caratterizzati da pagamenti frequenti ma di entità limitata, con problematiche relative alla sicurezza ed efficienza della riscossione. Tale caratterizzazione si è effettivamente rivelata di grande importanza, in particolare, nel caso del pagamento dei servizi telefonici, segnatamente quelli mobili, in cui l'utilizzo della carta prepagata è divenuto ben presto pienamente sostitutivo del tradizionale contratto di abbonamento.

143. Questo fenomeno, che distingue l'Italia dalla quasi totalità degli altri paesi, è probabilmente derivato da una percezione dei consumatori di maggiore onerosità dell'abbonamento post-pagato in quanto gravato di una tassa governativa mensile, nonché dalla convinzione di poter esercitare, tramite l'utilizzo della prepagata, un maggior controllo preventivo della spesa telefonica, in particolare nei casi in cui il fruitore del servizio non ne sopportava direttamente i costi (ad esempio, nei casi in cui la carta viene acquistata per l'utilizzo da parte di dipendenti, figli minori, ecc.).

144. Se i settori merceologici di iniziale diffusione delle carte come strumento di pagamento prepagato sono stati principalmente quello dei servizi telefonici, fissi e mobili, successivamente questa modalità di pagamento si è estesa a molti altri servizi, come ad esempio quello del trasporto autostradale⁶⁰ o quello della televisione a pagamento:⁶¹ in ognuno di questi settori la scelta per la modalità di fruizione

⁶⁰ La società Autostrade per l'Italia SpA, nell'ambito del processo di automazione della rete dei caselli autostradali, ha introdotto diversi strumenti di pagamento del pedaggio alternativi al contante, fra i quali la tessera Viacard, che può essere di tre tipi: a scalare, di conto corrente e plus. Mentre Viacard di conto corrente e Viacard Plus sono entrambe legate al conto corrente bancario dell'utente, e non hanno limite di spesa, Viacard a scalare è invece una tessera magnetica prepagata al portatore, svincolata da qualsiasi conto corrente, che può essere utilizzata per il pagamento del pedaggio alla stregua della moneta corrente, sino ad esaurimento del credito che viene di volta in volta "scalato" ad ogni pagamento. Viacard a scalare è una carta prepagata emessa e gestita dalla stessa società Autostrade ed è stata una delle prime carte prepagate chiuse introdotte in Italia. La carta a scalare è acquistabile in tagli da € 25, € 50 e € 75, presso i Punti Blu della società Autostrade dislocati lungo tutta la rete autostradale, presso gli Autogrill e gli esercizi commerciali che espongono il marchio Viacard. Questa carta costituisce l'unico esempio in questa categoria in cui è emerso un problema di *consumer protection* relativo alla scadenza della carta., affrontato dall'AGCM nell'ambito del procedimento A382 (cfr: in seguito). In effetti, sino al mese di luglio 2007, la Viacard a scalare, anche se vi era ancora credito disponibile, non poteva essere utilizzata oltre la data di scadenza impressa sulla tessera stessa; a partire da quella data, sulla base degli impegni assunti dalla società Autostrade nei confronti dell'Autorità, le carte non recano più la data di scadenza e, comunque, tutte le carte in circolazione sono utilizzabili senza limitazione temporale.

⁶¹ Come si vedrà nel seguito del capitolo, la modalità prepagata si è diffusa soprattutto per l'offerta di servizi televisivi in digitale terrestre.

prepagata, sia in via esclusiva sia in alternativa a forme di fruizione post-pagata, è stata motivata da ragioni diverse. Da ultimo, si osserva che l'impiego delle carte prepagate chiuse ha interessato anche ulteriori settori merceologici connotati da caratteristiche più specifiche, riguardanti principalmente l'offerta di servizi pubblici locali (trasporto pubblico locale, parcheggi pubblici, ecc.) o l'offerta di vari beni e servizi come, ad esempio, il noleggio di DVD e il servizio di accesso a Internet; infine si segnala la carta emessa da SNAI per la gestione del conto relativo alle scommesse.⁶²

1.1 Le carte chiuse usa e getta

145. In molti casi la scelta da parte degli operatori di impiegare tali strumenti in sostituzione di altri mezzi di pagamento risulta finalizzata alla riduzione dei costi di transazione e di distribuzione dei propri servizi, ovvero in alternativa a forme di abbonamento. Nel primo caso, si tratta generalmente di carte "usa e getta", il cui impiego consente di limitare i costi di transazione: sono comprese in questa categoria le carte prepagate destinate a pagamenti di modesto importo, di natura saltuaria ed irregolare, che convivono con i tradizionali strumenti di pagamento, primo fra tutti la moneta contante. La natura saltuaria dei pagamenti fa sì che non sia opportuno in questi casi il ricorso a contratti di abbonamento associati al servizio cui è collegata la carta prepagata, né a meccanismi di ricarica del credito disponibile sulla carta, pertanto, le carte di questo tipo sono soprattutto "usa e getta", non comportano in generale costi fissi e risultano in concorrenza con gli strumenti di pagamento tradizionali (contante, carte di credito o di debito, assegni, ecc.). Fanno parte di questa categoria le carte prepagate utilizzate per il pagamento dei parcheggi e alcune carte impiegate per connessioni a Internet.

1.2 Le carte chiuse ricaricabili

146. Le carte prepagate utilizzate per effettuare pagamenti individuali che, pur di modesto ammontare, sono intrinsecamente caratterizzati da una certa continuità in ragione della natura del servizio di cui costituiscono il mezzo di pagamento, sono viceversa generalmente ricaricabili. Pertanto le transazioni regolate da queste carte possono raggiungere in uno specifico arco temporale valori monetari non trascurabili. In alcuni casi, i servizi associati a queste carte possono essere offerti anche in abbonamento. Nel contempo queste carte non subiscono la concorrenza di strumenti monetari convenzionali, che mal si adattano all'esigenza di veicolare questo tipo di transazioni. Il contesto competitivo è, pertanto, completamente differente da quello che caratterizza le carte chiuse "usa e getta". Piuttosto che riguardare la concorrenza tra diversi sistemi di pagamento, esso si sovrappone con quello dei servizi ad essi associati proprio perché non è da essi distinguibile (servizi televisivi, servizi di telefonia).

147. Molto spesso il costo (di ricarica) delle carte concorre, con il costo del servizio, alla predisposizione di una tariffa a due stadi che costituisce sostanzialmente una modalità di *pricing* per l'erogazione del servizio. Proprio perché queste carte sono strettamente associate al servizio, i rischi di comportamenti opportunistici da parte degli emittenti sono indubbiamente maggiori e, di conseguenza, appare più rilevante l'attività di *consumer protection*. Si deve anche sottolineare come la maggior rilevanza

⁶² La carta SNAI è una carta prepagata che consente di addebitare e accreditare gli importi e i premi delle scommesse, senza costi di gestione né di transazione.

economica di questi strumenti comporta una maggiore contiguità fra le ragioni del loro sviluppo e quelle delle carte prepagate aperte. L'analisi sviluppata nel resto del capitolo, pur trattando anche delle carte chiuse usa e getta, si focalizzerà quindi principalmente sulle carte prepagate chiuse ricaricabili.

2. CARATTERISTICHE E SVILUPPO DELLE PRINCIPALI CARTE PREPAGATE CHIUSE PER SETTORE

2.1 Il prepagato nei servizi di telefonia

148. Il settore che si è contraddistinto per la maggiore diffusione degli strumenti di pagamento prepagati è indubbiamente quello delle telecomunicazioni: dal punto di vista storico, infatti, l'introduzione delle carte prepagate "usa e getta" nella telefonia pubblica risale già agli anni ottanta, con una diffusione che ha raggiunto il suo massimo negli anni novanta, seguite dalle carte telefoniche internazionali, introdotte con la liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni del 1998.

149. Come già osservato, sempre nell'ambito delle telecomunicazioni assume, un rilievo particolare la diffusione delle carte prepagate per l'uso dei servizi di comunicazione mobile: introdotta in Italia da Telecom Italia Mobile (attualmente Telecom Italia) nel 1997,⁶³ sul modello di una precedente esperienza condotta in Portogallo, in particolare, la modalità prepagata ha assunto ormai nelle comunicazioni mobili le caratteristiche di un fenomeno di massa che ha prevalso su tutte le altre modalità di fruizione del servizio. Tale preferenza per lo strumento prepagato interessa, infatti, indistintamente tutti i gestori mobili attivi in ambito nazionale (Telecom Italia, Vodafone, Wind e Tre), senza distinzione per la tipologia di utenza (privata o aziendale).

150. Le ragioni di tale prevalenza del mezzo prepagato rispetto all'abbonamento, che contraddistingue il mercato delle telefonia mobile italiano rispetto a quelli di altri paesi europei, risiedono principalmente nel diverso trattamento fiscale a cui sono soggetti gli abbonamenti: sull'abbonamento grava infatti una tassa di concessione governativa pari a 12,50 euro a bimestre che ha presumibilmente inciso in maniera rilevante sulle modalità di fruizione del servizio mobile in Italia. Va comunque osservato che l'introduzione del contributo di ricarica da parte dei gestori mobili ha sostanzialmente allineato i costi fissi previsti per le carte prepagate con l'imposta governativa gravante sugli abbonamenti.⁶⁴ Occorre inoltre sottolineare che, almeno nella fase iniziale di espansione dei servizi mobili, l'incentivazione da parte dei gestori all'uso di modalità prepagate trovava una importante motivazione economica nella capacità di tali modalità di pagamento di ridurre il rischio di comportamenti morosi o fraudolenti da parte della clientela.

151. In seguito la modalità prepagata è divenuta nettamente preponderante nella telefonia mobile rispetto all'abbonamento postpagato in ragione di una serie di altri elementi: in primo luogo, la possibilità per il cliente di controllare maggiormente il proprio flusso di spesa, stabilendo anticipatamente il credito disponibile e impostando, implicitamente, un tetto massimo per i propri consumi. Tale esigenza, particolarmente sentita nel caso di servizi innovativi i cui costi sono scarsamente noti ai consumatori, si è consolidata nel tempo a causa dell'incessante moltiplicarsi dei piani tariffari e delle promozioni

⁶³ In una prima fase era stata distribuita una carta prepagata "monouso", alla quale corrispondeva un numero telefonico che veniva disattivato una volta esaurito il credito associato alla carta. Successivamente, è stata introdotta la possibilità di ricarica, grazie alla quale il credito acquistato è associato a un numero telefonico e viene gestito nel tempo dal cliente in relazione alle proprie esigenze di comunicazione.

⁶⁴ Cfr. AGCM, 2006.

che caratterizza l'offerta di servizi mobili a livello nazionale. Meno rilevanti sono risultati, invece, fattori quali la possibilità di ridurre i costi di transazione e/o la possibilità di ridurre il costo del servizio rispetto all'adesione in abbonamento. In tal senso, si osserva che l'offerta di tutti i gestori mobili ha registrato sin dalla prima fase una forte convergenza tra i piani tariffari relativi al prepagato e quelli riguardanti gli abbonamenti.

152. Per quanto riguarda le carte telefoniche internazionali la scelta della modalità prepagata risulta assolutamente prevalente,⁶⁵ in quanto tale strumento di pagamento, oltre ad offrire servizi di telefonia internazionale a prezzi convenienti, consente l'utilizzo delle comunicazioni internazionali anche a chi non dispone di una propria linea telefonica di accesso (tipicamente viaggiatori, immigrati, lavoratori e/o studenti fuorisede). L'accesso al servizio può avvenire sia tramite chiamata locale sia tramite Numero Verde: quando si utilizza il Numero Verde la chiamata verso la centrale dell'operatore è gratuita e viene addebitato sulla carta solo il costo del traffico internazionale realizzato. In caso di chiamata tramite numerazione geografica, l'utente stesso remunera direttamente l'operatore di accesso (fisso o mobile) al prezzo di una chiamata locale (per il fisso) o secondo il tipo di tariffazione prevista dal proprio abbonamento per le chiamate verso numeri fissi. Indicativamente le chiamate vengono storicamente effettuate per il 90% circa tramite Numero Verde e per il restante 10% tramite numerazione geografica (anche se tale ultima percentuale è in crescita): la preferenza per l'uso del Numero Verde dipende essenzialmente dal fatto che l'utilizzatore tipico (immigrati) delle carte prepagate internazionali non dispone generalmente di una linea di accesso.

A questo proposito, si rileva che nel corso degli ultimi 4 anni è cresciuta fortemente l'offerta di carte internazionali e/o di piani tariffari specializzati nelle cosiddette direttrici etniche anche da parte dei gestori mobili, la cui leva competitiva rispetto agli operatori che non dispongono dell'accesso sul mobile è costituita dal costo di raccolta delle chiamate da mobile.

2.2 Il prepagato nei servizi televisivi a pagamento

153. L'utilizzo di carte prepagate ha successivamente interessato anche i servizi di televisione a pagamento, laddove l'impiego della tecnologia digitale terrestre ha consentito l'acquisto personalizzato di contenuti televisivi: la possibilità di utilizzare carte prepagate ricaricabili per l'acquisto di singoli eventi *premium* (eventi sportivi, film, serie televisive di successo) ha incentivato fortemente l'uso di tale strumento di pagamento, sostenendo allo stesso tempo la diffusione della televisione digitale terrestre in ambito nazionale.⁶⁶

154. Nel caso dei servizi televisivi, l'impiego della carta prepagata per la fruizione di contenuti *premium* su piattaforma digitale terrestre, introdotto come modalità esclusiva da entrambi gli operatori presenti in ambito nazionale a partire dal 2005, si è posto in alternativa alla modalità post-pagata prevista per la piattaforma satellitare. Anche in questo caso, i fattori di successo della carta prepagata sono da ascrivere alla possibilità di realizzare un maggior controllo sui flussi di spesa: tuttavia, nel caso del digitale terrestre, il confronto tra le due modalità prepagata e post-pagata è meno semplice in quanto le stesse si riferiscono a servizi offerti su piattaforme tecnologiche diverse, i cui contenuti di

⁶⁵ Esistono alcuni rari casi di carte internazionali post-pagate, con addebito riportato sull'abbonamento del gestore che fornisce la linea telefonica di accesso privata.

⁶⁶ Occorre considerare, al riguardo, il ruolo degli interventi pubblici di incentivo all'acquisto del decoder digitale terrestre, che ha caratterizzato la politica economica del governo all'inizio del decennio in questo settore.

offerta risultano in parte distinti.⁶⁷ Infine, occorre considerare che anche nel caso degli abbonamenti alla televisione a pagamento il cliente ha la possibilità di fissare *ex ante* il proprio tetto di spesa scegliendo l'opzione preferita: infatti, la maggior parte della spesa risulta costituita da un canone mensile fisso, mentre le spese variabili sono limitate a pochi contenuti *premium*.

3. DIFFUSIONE E FATTORI DI SUCCESSO DELLE CARTE PREPAGATE CHIUSE

154. Per quanto riguarda la diffusione a livello nazionale delle carte prepagate chiuse, la Tavola 2.1 mostra lo straordinario sviluppo di tale strumento di pagamento nella telefonia mobile, che ha reso possibile una grande familiarità dei consumatori con l'uso della modalità prepagata (procedure di ricarica, gestione della carta e del credito residuo, ecc.). Anche nel settore del digitale terrestre, l'uso dello strumento prepagato ha rappresentato un fattore di sviluppo dei servizi in ambito nazionale, anche in alternativa all'abbonamento che ha caratterizzato la diffusione della televisione a pagamento su piattaforma satellitare.

Tavola 2.1 - Stock di carte prepagate in circolazione per settore. Anni 2005-2007 (Dati in migliaia)

Settore	2005	2006	2007
Telefonia mobile	65.317	73.693	80.269
Digitale terrestre*	1.000	1.700	2.200
Carte Internazionali**	17.000	10.800	6.400

* I dati sono tratti dalla Relazione Annuale 2008 dell'AGCOM (AGCOM, 2008).

** I dati si riferiscono esclusivamente al principale operatore del mercato.

Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti nel corso dell'indagine e AGCOM.

156. I motivi che sottendono all'introduzione di questo tipo di carte nei tre settori considerati dipendono da vari fattori: *a)* riduzione dei costi di transazione/vantaggi fiscali; *b)* maggiore controllo dei flussi di spesa; *c)* difficoltà e/o convenienza rispetto alla sottoscrizione di un contratto di abbonamento; *d)* esigenza di offrire un servizio a un *target* di clientela che già fruisce (con un contratto di abbonamento) di servizi analoghi (telefono mobile, *pay TV*, telefonate nazionali).

157. Dalla Tavola 2.2 si evince che, sulla base di quanto affermato dagli operatori del settore, il successo delle carte prepagate nella telefonia mobile è stato motivato soprattutto dalla possibilità per i clienti di controllare più efficacemente i propri flussi di spesa, circostanza che, come si sottolineava in precedenza risulta particolarmente importante nel caso di servizi innovativi. Più di recente, lo sviluppo delle carte prepagate nei servizi mobili è stato stimolato dalla indisponibilità di una linea telefonica fissa (nel caso dei lavoratori stranieri) e/o dalla chiusura di molte linee fisse (ad esempio, nelle seconde case).

⁶⁷ Nell'ambito dei servizi televisivi a pagamento si può certamente ipotizzare una completa sostituibilità tra i servizi *premium* offerti tramite digitale terrestre e via satellite per quanto riguarda gli eventi sportivi, mentre l'offerta si differenzia fortemente nel caso degli altri servizi di *pay per view*.

Tavola 2.2 - Fattori di successo delle carte prepagate chiuse

Vantaggi della carta prepagata	Telefonia mobile	TV digitale terrestre	Carte telefoniche internazionali
Riduzione costi di transazione/ Vantaggi fiscali	Medio	Basso	ND
Riduzione dei costi rispetto al servizio postpagato (abbonamento)	Basso	Basso	Alto
Maggiore controllo dei flussi di spesa	Alto	Alto	Alto
Altro (non disponibilità della linea telefonica fissa)	Alto	ND	Alto

Fonte: risposte ai questionari inviati dall’Autorità agli operatori.

158. Nel caso dei servizi televisivi in digitale terrestre, invece, in assenza di una modalità di adesione post-pagata (il servizio *premium* in abbonamento è offerto su una piattaforma diversa, il satellite), il principale fattore di successo è stata la possibilità per i clienti di controllare i propri flussi di spesa, in relazione ad un servizio innovativo, quale l’offerta di contenuti *premium* per gli utenti della televisione commerciale. Lo stesso ragionamento vale in parte anche per le carte telefoniche internazionali, che tuttavia, si sono sviluppate soprattutto in regione dei vantaggi di costo sulle direttrici internazionali rispetto ai servizi telefonici in abbonamento, nella fase iniziale della liberalizzazione.

159. Nel caso delle carte telefoniche internazionali, comunque, si osserva una contrazione dello *stock* di carte in circolazione a partire dagli ultimi 4 anni: ciò è, in parte, dovuto alla concorrenza dei servizi mobili con tutti gli altri tipi di servizi di telefonia, indipendentemente dalle direttrici di traffico e dalle piattaforme utilizzate. In generale tra i principali fattori che hanno contribuito alla contrazione nell’uso delle carte prepagate per le chiamate internazionali vi sono la riduzione delle cabine pubbliche e gli elevati costi di raccolta delle chiamate da mobile.

160. In conclusione, per una serie di motivi diversi lo strumento della carta prepagata per il pagamento di molti servizi, fra i quali, oltre quelli telefonici, anche quelli televisivi, ha avuto in Italia uno sviluppo del tutto eccezionale. Le carte prepagate chiuse hanno quindi costituito una modalità di pagamento di servizi particolarmente sviluppata nel nostro paese, la cui valorizzazione economica, pur riferita ai servizi di pagamenti relativi a pochi, specifici mercati, appare estremamente più ampia di quella registratasi sull’intero mercato della carte prepagate aperte.

A titolo di esempio, si riporta di seguito in Tavola 2.3 il valore monetario aggregato delle carte prepagate chiuse per gli operatori mobili quantificato in termini di credito “caricato” sulle carte dagli utenti in ciascun anno considerato. Tale valore, superiore ai 10 miliardi di euro nel 2005 e 2006, si contrae successivamente, ma rimane comunque superiore agli 8 miliardi di euro nel 2007.

Tavola 2.3 - Mercato dei servizi su rete mobile -Volume e valore delle ricariche delle carte ricaricabili per canale di ricarica. Anni 2005-2007 (Dati in migliaia e migliaia di euro)

Canali di ricarica	2005	2006	2007
<u>Scratch card</u>			
Volume	483.245	526.020	458.223
Valore	4.643.621	4.536.877	3.421.943
<u>POS</u>			
Volume	236.669	284.783	285.892
Valore	2.465.713	2.837.291	2.601.767
<u>ATM</u>			
Volume	63.284	66.237	62.057
Valore	2.017.131	2.005.976	1.574.957
<u>Internet e E-Shop</u>			
Volume	8.114	10.405	12.245
Valore	291.494	364.888	394.756
<u>Altri canali</u>			
Volume	27.969	24.189	23.270
Valore	724.592	623.184	465.011
<u>Totale</u>			
Volume	819.281	911.635	842.689
Valore	10.142.550	10.368.216	8.458.438

Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti nel corso dell'indagine.

Appare interessante ricordare, pur non evidenziandosi evidentemente alcun rapporto di sostituibilità fra i due strumenti di pagamento in ragione dei limiti di utilizzo delle carte prepagate chiuse, come nel corso del solo 2006 il valore delle ricariche per le carte prepagate aperte (bancarie e postali), sia stato pari a circa 3,5 miliardi di euro.

4. MODALITÀ OPERATIVE

4.1 Modalità di ricarica

161. Nel caso delle carte prepagate chiuse le modalità di ricarica si differenziano secondo il settore. Per quanto riguarda la telefonia mobile (Tavola 2.3), le modalità più utilizzate sono: *i*) le cosiddette *scratch card*, che rappresentano la modalità prevalente in termini di operazioni effettuate e di valore ricaricato; *ii*) la ricarica presso gli ATM; *iii*) presso i POS dei distributori e/o di tabaccherie ed edicolanti; *iv*) la ricarica *on line* (Internet o E-shop). Anche nel caso del digitale terrestre la modalità di ricarica prevalente è quella delle *scratch card*, seguita dalle ricariche tramite POS presso gli esercizi abilitati.

Significativo appare lo sviluppo dei circuiti di pagamento gestiti da SISAL e da Lottomatica per quanto concerne la ricarica delle carte telefoniche internazionali, con tagli di ricarica che vanno da 10 a 100 euro.

4.2 La gestione delle transazioni

162. Per quanto riguarda la gestione del credito e delle transazioni, gli operatori hanno scelto modalità differenti: nel caso delle carte telefoniche, le transazioni vengono gestite centralmente dalla rete dell'operatore, presso il quale sono disponibili tutte le informazioni sul credito e sulle operazioni effettuate (contabilizzazione delle chiamate, delle ricariche e degli eventuali *bonus*). I vantaggi di tale sistema, che consente un immediato riscontro da parte del gestore sul credito disponibile, sono evidenti in caso di furto, smarrimento, frode o impossibilità di utilizzare la carta, in quanto al consumatore viene generalmente garantita la copertura contro tali rischi e il ripristino del credito. Anche per quanto riguarda la disponibilità del credito residuo alla scadenza della carta, il sistema di gestione centralizzata dell'informazione sul credito e sulle transazioni consente una migliore tutela del consumatore.

163. Diversamente, per quanto riguarda le carte prepagate per il digitale terrestre, la visione di ciascuno degli eventi o gruppi di eventi scelti dall'utente comporta la detrazione dal credito memorizzato sulla tessera di un importo corrispondente al costo di ciascun evento o gruppo di eventi, al momento della scelta da parte dell'utente. Tuttavia, il credito dell'utente ed i relativi consumi sono memorizzati esclusivamente nel *chip* contenuto nella tessera, senza che vi sia traccia di tali dati in alcuna altra memoria accessibile centralmente dall'operatore.

Tale circostanza ha reso problematica, come si vedrà più avanti, la possibilità di garantire la rimborsabilità del credito residuo alla scadenza delle carte. Si evidenzia infine che, in considerazione dell'anonimato del cliente e del fatto che crediti e consumi sono memorizzati solo sulla tessera, il sistema garantisce una minor tutela rispetto ad eventuali atti di pirateria.

5. CONDIZIONI DI OFFERTA DELLE CARTE PREPAGATE CHIUSE ED EVOLUZIONI NORMATIVE

164. In assenza di una regolamentazione di riferimento sulle condizioni di utilizzo delle carte chiuse, gli operatori hanno generalmente incorporato le condizioni generali di uso delle carte nei contratti per adesione sottoscritti dal titolare della carta, sulla base delle regole di fornitura degli specifici beni e/o servizi acquistabili con tale strumento, nonché dei diversi vincoli tecnici ed economici inerenti alle tecnologie utilizzate.

Ciò vale, ad esempio per il periodo di validità delle carte, così come per i costi di ricarica e per le condizioni di rimborso del credito.

In tale contesto, nel settore delle comunicazioni elettroniche, gli aspetti che, in una prima fase, hanno maggiormente caratterizzato le condizioni di offerta delle carte prepagate sono stati la presenza di contributi di ricarica, l'esistenza di una scadenza delle carte, nonché l'assenza di una previsione per il rimborso del credito residuo sulla carta in caso di recesso anticipato o di scadenza della carta stessa. Questi aspetti delle modalità di offerta hanno messo in luce alcune problematiche sia in termini di protezione del consumatore sia di tutela della concorrenza.

165. In particolare, per quanto concerne le carte prepagate, l'applicazione omogenea di contributi di ricarica da parte di tutti gli operatori del mercato dei servizi di telefonia mobile ha suscitato già nel 2006 l'attenzione dell'Autorità della concorrenza che, insieme all'Autorità per le garanzie nelle

comunicazioni, ha svolto un'indagine conoscitiva “*volta a verificare i comportamenti tenuti dagli operatori, e le motivazioni economiche ivi sottese, in merito all'applicazione e alla quantificazione dei prezzi di ricarica del credito di telefonia mobile in Italia, nonché gli effetti sul mercato, sui consumatori e sulle dinamiche concorrenziali.*”⁶⁸

Allo stesso tempo, i profili associati alla scadenza e alla rimborsabilità del credito residuo hanno sollevato problematiche di natura differente: infatti, da una parte la scadenza delle carte può comportare la perdita del credito incorporato in esso o può determinare una sorta di consumo forzoso e, dall'altra parte, il mancato rimborso del credito residuo in caso di recesso anticipato, può ostacolare il pieno sviluppo della concorrenza tra i diversi operatori.

166. Tali problematiche sono state quindi affrontate dal legislatore che, con la legge n. 40 del 2 aprile 2007 (cosiddetto “Bersani 1”) ha introdotto una serie di modifiche normative che hanno profondamente innovato le condizioni di servizio previste per le carte prepagate nel settore delle comunicazioni elettroniche, sia in merito ai contributi di ricarica, la cui applicazione è stata vietata, sia per quanto riguarda la scadenza del credito residuo, che è stata eliminata.

Nel seguito si esaminerà quindi separatamente per ciascuna di queste condizioni di offerta la situazione *ex ante* e quella *ex post* l'implementazione della nuova normativa, per arrivare nel paragrafo conclusivo ad alcune riflessioni sulle caratteristiche che è andato assumendo in Italia, nel nuovo contesto normativo-regolamentare, lo strumento della carta prepagata chiusa.

5.1 I contributi di ricarica

167. Nel caso delle carte per i servizi di comunicazione elettronica, come già accennato, fino alla prima metà del 2007 la maggior parte delle carte prepagate ricaricabili comportava un contributo di ricarica fisso o dipendente dal canale utilizzato (con acquisto presso distributori, ATM, via Internet, ecc.). Per quanto riguarda la diffusione del servizio di ricarica delle carte per i servizi mobili, si evidenzia che nel 2006 il numero delle ricariche aveva superato i 760 milioni di operazioni, delle quali il 90% circa effettuate acquistando *scratch cards* o tramite l'utilizzo dei POS, ed il rimanente 10% mediante collegamento a Internet o sportelli bancomat (*cf.* AGCM, 2006, Capitolo 1). Con riguardo ai ricavi dei gestori mobili derivanti dal contributo di ricarica, le elaborazioni quantitative dai dati forniti dalle imprese hanno consentito, per il 2005, di quantificare tale posta in 1,7 miliardi di euro, pari a circa il 12% del complesso dei ricavi da servizi mobili (*cf.* AGCM, 2006, Capitolo 2). Nel 2006 tale valore è rimasto sostanzialmente stabile.

168. A fronte di tali dati quantitativi, è emerso che la scelta di applicare un contributo di ricarica non sempre sembrava essere stata motivata dalla necessità di finanziare la gestione della rete distributiva delle stesse carte.⁶⁹

169. Se si volesse porre a confronto la *ratio* sottostante l'applicazione di costi di ricarica nel caso delle carte prepagate aperte e in quelle chiuse (in particolare, per quelle relative ai servizi di rete), si può affermare che nel primo caso tali commissioni, comunque inferiori, sembrano essere maggiormente motivate dall'esigenza di remunerare il servizio di pagamento offerto, laddove nel secondo caso, la relazione con i costi distributivi assai debole.

⁶⁸ *Cfr.* AGCM, 2006.

⁶⁹ A questo proposito si veda l'indagine conoscitiva IC33, punti 101 e ss. e 177 e ss. (AGCM, 2006).

Mosso da tale consapevolezza, e su sollecitazione dell'AGCM e dell'AGCOM, il legislatore è intervenuto per l'eliminazione di queste commissioni.

170. In tal senso, la citata L. 40/2007 all'art. 1, comma 1, ha previsto che *“al fine di favorire al concorrenza e la trasparenza delle tariffe, di garantire ai consumatori finali un adeguato livello di conoscenza sugli effettivi prezzi del servizio, nonché di facilitare il confronto tra le offerte presenti sul mercato, è vietata, da parte degli operatori di telefonia mobile, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche, l'applicazione di costi fissi e di contributi per la ricarica di carte prepagate, anche via bancomat o in forma telematica, aggiuntivi rispetto al costo del traffico telefonico o del servizio richiesto. (...) Gli operatori di telefonia mobile adeguano la propria offerta commerciale alle predette disposizioni entro il termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.”* (enfasi aggiunta)

171. Secondo quanto emerso nel corso della presente indagine, gli operatori di comunicazioni elettroniche si sono in generale uniformati alle disposizioni che prevedono l'eliminazione dei contributi di ricarica sin dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni normative. Ciò vale sia per i quattro operatori mobili (Telecom Italia, Vodafone, Wind e H3G), sia per gli operatori virtuali⁷⁰ presenti sul mercato (BT, UnoMobile/Carrefour, CoopVoce, PosteMobile, Insim/Conad, Daily Telecom, Auchan, Autostrade, Fastweb), sia per i due fornitori di servizi televisivi in digitale terrestre (Mediaset e La7).

172. L'adeguamento della prassi commerciale degli operatori alle nuove disposizioni normative ha portato all'eliminazione per la clientela di un costo fisso del servizio; in particolare, a seguito del citato intervento normativo,⁷¹ i ricavi dei gestori mobili derivanti dal contributo di ricarica sono scesi da 1,7 miliardi di euro nel 2005 a circa 270 milioni di euro nel 2007.

173. L'attenzione del legislatore sulla tematica dei costi di ricarica ha sollevato il problema della definizione della loro natura dal punto di vista economico. Sono al riguardo possibili due diverse interpretazioni. Nella prima il costo di ricarica può considerarsi uno strumento per una tariffazione “efficiente” basata su un *pricing* a due stadi: il costo del servizio viene infatti ripartito in una parte fissa (contributo di ricarica) e in una parte variabile (importo del servizio scalato dalla carta). Ciò, riverberandosi in una discriminazione di prezzo della clientela, porta a un incremento del volume dei servizi richiesti e quindi ad un innalzamento dei ricavi degli operatori.

In una seconda interpretazione questi costi di ricarica, similmente ad altri contesti (ad esempio *interchange fee* delle carte di credito, o *surcharge fee* per i costi del carburante delle compagnie aeree) costituiscono una componente del prezzo che, seppur riconducibile in qualche misura ad una specifica componente di costo, generalmente uguale per tutti gli operatori del settore, è utilizzata dagli operatori per generare ricavi che risultano in parte al riparo da pressioni competitive. In altre parole, l'applicazione di un costo di ricarica, in particolare laddove sia uniformemente determinato per il prevalere di logiche collusive in oligopoli concentrati, costituirebbe una sorta di espediente per proteggere una parte dei ricavi dal confronto concorrenziale.

⁷⁰ Gli operatori mobili virtuali, cosiddetti *Mobile Virtual Network Operator*, MVNO, sono soggetti che, pur non disponendo di un'infrastruttura di rete mobile, possono offrire servizi di comunicazione mobile alla clientela finale sulla base di un contratto di accesso all'ingrosso alle reti dei gestori infrastrutturati. Tali operatori, che hanno iniziato ad operare nel mercato nazionale dei servizi mobili nel 2007, hanno in generale autonomia di prezzo rispetto ai gestori di rete e distribuiscono carte contraddistinte dal proprio marchio. La loro offerta è spesso caratterizzata dalla combinazione di servizi di vario tipo, di cui si vedrà più approfonditamente nel capitolo seguente.

⁷¹ Elaborazioni AGCM su dati forniti dagli operatori.

174. A seguito dell'eliminazione dei costi di ricarica, le politiche commerciali degli operatori hanno confermato la già evidente tendenza ad incentivare la clientela nell'adozione di piani tariffari caratterizzati da una componente tariffaria fissa e da una variabile (e più simili alla tariffazione degli abbonamenti). Ciò in ragione di una serie di motivazioni: in primo luogo, come già evidenziato, la tariffazione a due parti consente di ottimizzare il recupero dei costi in un servizio di rete caratterizzato da elevati costi fissi; inoltre, la presenza di un costo fisso mensile disincentiva la pratica dell'abbandono delle carte telefoniche attivate (cosiddette carte dormienti); da ultimo, come nel caso dell'abbonamento, la tariffa a due parti tende a fidelizzare la clientela verso i servizi aggiuntivi offerti dall'operatore, che sono generalmente offerti gratuitamente, nell'ambito dei pacchetti di offerta promozionali.

5.2 Limiti temporali di utilizzo delle carte chiuse, credito residuo e sua rimborsabilità

5.2.1 Le prassi di mercato pre-Bersani in materia di scadenza del titolo di pagamento e rimborsabilità del relativo credito

175. Diversamente dalle carte prepagate aperte, sin dal loro primo sviluppo le carte prepagate chiuse sono state offerte sul mercato come un titolo di pagamento avente validità temporalmente limitata. Nel caso delle carte chiuse, infatti, le società emittenti fissavano generalmente una durata limitata (12 o 18 mesi, ma anche 90 giorni per le carte telefoniche internazionali) allo scadere della quale cessava la possibilità di utilizzare la carta, mentre il rimborso del cosiddetto "credito residuo" non era generalmente previsto e, se lo era, occorreva seguire farraginose procedure indicate da ciascun gestore, pena la perdita dello stesso.⁷² Come già accennato, recenti innovazioni normative hanno modificato questo quadro. Appare di interesse tuttavia esaminare la sua originaria configurazione e quindi il percorso che ha condotto alle nuove modalità di offerta e a una maggiore tutela del consumatore in materia di rimborsabilità del credito residuo anche nel caso delle carte prepagate chiuse.

176. Per quest'ultimo tipo di carte, prevaleva in passato un approccio che caratterizzava il titolo di pagamento come intrinsecamente connesso all'utilizzabilità del supporto magnetico. Ciò a sua volta ha consentito di sviluppare una prassi di mercato che sostanzialmente disconosceva il diritto dell'utente a poter fruire indefinitamente del credito già caricato sulla carta ma non ancora utilizzato per fruire dei servizi offerti.

Alla base dell'approccio descritto si individuavano in effetti due ordini fondamentali di motivazioni, il primo di carattere tecnico, il secondo di natura più squisitamente contrattuale.

5.2.2 Le motivazioni dell'introduzione di un termine di scadenza delle carte prepagate chiuse

177. Per quanto attiene al primo profilo, la fissazione di un determinato periodo di validità della carta è stato in generale giustificato tanto dalla necessità che le società emittenti hanno di rinnovare i supporti elettronici delle carte a causa di rischi di truffa, "clonazione", deterioramento fisico della

⁷² Nell'ambito delle carte prepagate chiuse, con il termine credito residuo si è normalmente inteso l'importo restante sulla carta al momento della scadenza o dell'eventuale recesso anticipato del cliente dal contratto. Il credito residuo è stato generalmente considerato dagli operatori quale pagamento anticipato sui servizi richiesti al momento della sottoscrizione del contratto (o dell'attivazione della carta) e, in quanto tale, non soggetto a rimborsabilità in caso di scadenza della carta o di recesso anticipato.

banda magnetica o di altre componenti delle carte, quanto da esigenze di efficiente sfruttamento delle risorse di rete e di numerazione necessarie per offrire i servizi.

178. Ad esempio, nel caso delle carte emesse dai fornitori di servizi televisivi con tecnologia digitale terrestre, la giustificazione della previsione di un termine di scadenza è stata individuata in ragioni tecniche (funzionali e di sicurezza), in esigenze di tutela dell'emittente, del consumatore, oltre che dipendere da motivazioni economiche. Dal punto di vista tecnico, occorre rilevare che i componenti elettronici (*microchip*) delle schede sono oggetto di continui sviluppi che ne migliorano le prestazioni e l'affidabilità. E' stato sostenuto quindi che ove, per ipotesi, non fosse stato previsto un termine di scadenza delle tessere più vecchie, non si sarebbe potuta adeguare la tecnologia delle tessere alle evoluzioni del servizio offerto. Sotto questo profilo, l'aggiornamento e la sostituzione delle tessere permettono all'emittente di sviluppare nuove modalità di accesso alla propria offerta, e garantiscono all'utente di poter accedere, in modo sicuro, sempre più flessibile e continuativo, ai nuovi contenuti ed alle nuove funzioni via via disponibili.

179. Per ciò che attiene alle esigenze di tutela dell'emittente, è stato osservato che gli operatori del digitale terrestre che offrono servizi fruibili tramite schede elettroniche sono esposti costantemente a rischi di accesso abusivo ai propri servizi: nonostante gli accorgimenti adottati, è fisiologico che, decorso un certo periodo dalla diffusione sul mercato di una nuova tecnologia, si rendano disponibili sistemi o supporti illegali che permettono un utilizzo fraudolento dei servizi.

In questo senso, le periodiche sostituzioni dei vecchi supporti e la distribuzione di versioni più evolute e sicure degli stessi, hanno costituito una tutela rispetto alle ipotesi di manomissione, uso improprio o clonazione delle schede.

180. Differenti motivazioni sono state portate a sostegno delle necessità di un termine di validità per le carte emesse dai fornitori di servizi mobili, per i quali sussiste il vincolo della scarsità delle risorse di numerazione assegnate.⁷³

Con particolare riguardo al caso delle carte per la telefonia mobile, occorre infatti considerare che ogni carta è associata ad un numero telefonico, che costituisce una risorsa scarsa, assegnata dal Ministero delle Comunicazioni agli operatori: il mancato utilizzo di tale numerazione, quale si avrebbe laddove la carta prepagata associata alla numerazione non avesse avuto alcun limite di validità, anche in caso di suo mancato utilizzo (cosiddette "carte dormienti"), non risulta conforme ai principi di allocazione ed uso efficiente delle risorse scarse stabilito dalla regolamentazione del settore delle comunicazioni elettroniche. Inoltre, il mantenimento dei dati relativi alle carte negli elenchi numerici contenuti nelle centrali di rete degli operatori mobili (presso i cosiddetti HLR) comporta costi che non risultano giustificati nel caso delle carte dormienti.

Sulla base di queste motivazioni i gestori mobili hanno stabilito un periodo di validità per le carte (generalmente pari a 12 mesi dall'ultima operazione di ricarica) oltre il quale la carta viene disattivata e il numero torna nella disponibilità del gestore che la associa ad un'altra carta.⁷⁴

⁷³ In questo caso la soluzione adottata dagli operatori è stata quella di fissare una scadenza di 12 mesi dall'ultima ricarica per la carta, mantenendo tuttavia la possibilità di rimborso del credito residuo (vedi *infra*).

⁷⁴ Si noti che, per la evidente diversa natura del titolo di pagamento rispetto a quello di numerazione, tale periodo di validità non è stato modificato dalle recenti innovazioni normative, per cui, in caso di scadenza della carta, il cliente mentre può ottenere su richiesta il rimborso del credito associato alla carta scaduta (vedi *infra*) perde comunque il diritto all'utilizzo del numero ad essa associato.

181. Anche per quanto riguarda le carte telefoniche internazionali prepagate, l'acquisto di una carta presuppone generalmente l'attivazione di un codice numerico (PIN) che consente l'accesso al servizio offerto dall'operatore: l'accumulo di tali codici nel *database* di gestione del servizio comporta, in caso di mancato utilizzo della carta, un impiego inefficiente delle risorse di rete, e viene, pertanto, limitata dagli operatori attraverso la previsione di una scadenza per le carte.

5.2.3 Interpretazione giuridica del contratto prepagato e non rimborsabilità del credito residuo

182. Tutto ciò premesso in ordine alle motivazioni di natura tecnica dei limiti di utilizzo delle carte prepagate chiuse, si deve tuttavia precisare che la prassi commerciale di ritenere non rimborsabile l'eventuale credito residuo (applicata in alcuni casi anche per un recesso anticipato dell'utente e non solo alla naturale scadenza del supporto elettromagnetico) ha trovato motivazioni anche di carattere giuridico/contrattuale.

In particolare, le principali società emittenti hanno ritenuto che con l'acquisto della carta prepagata il consumatore ottenesse il mero diritto ad usufruire di un certo ammontare di prestazioni nell'arco di un determinato periodo, con la conseguenza che se il consumatore non avesse fruito dei servizi preacquistati entro la scadenza prevista egli non avrebbe potuto reclamarne il rimborso: il credito residuo in essere al momento della scadenza della carta rientrava dunque nella disponibilità dell'emittente della carta stessa.⁷⁵

183. Tale interpretazione ha tuttavia provocato numerose lamentele da parte di consumatori. In primo luogo, una carta prepagata chiusa tende ad essere assimilata dai consumatori ad una carta prepagata aperta, per quanto riguarda le principali modalità operative (e quindi anche con riferimento al credito residuo). Questo anche se differenti modalità operative vengono chiaramente indicate nei contratti per adesione che regolano il funzionamento di tali carte. In secondo luogo il modello interpretativo proposto dagli operatori avrebbe dovuto essere accompagnato da una chiara indicazione su come eventualmente gestire la presenza di "residui di credito" non sufficienti per l'acquisto di una unità del servizio associato alla carta, aspetto in merito al quale tuttavia non vi era alcuna disposizione contrattuale.

Inoltre in alcune circostanze, in particolare con riferimento alle carte prepagate per i servizi televisivi in digitale terrestre, è avvenuto che i prezzi delle prestazioni siano variati successivamente alla vendita della carta prepagata con la conseguente contrazione dell'ammontare dei servizi fruibili con il medesimo valore incorporato nella carta, in aperto contrasto con il modello sopra richiamato, che richiederebbe viceversa la perfetta corrispondenza fra l'ammontare di prestazioni e quello del credito necessario per fruirne.

184. Appare dunque evidente come l'interpretazione giuridica del contratto per le carte prepagate chiuse da parte delle società emittenti abbia aperto la strada a comportamenti opportunistici che in alcuni casi sono stati effettivamente praticati da queste ultime.

Tale impostazione è stata totalmente modificata dalle disposizioni normative e regolamentari in materia di carte prepagate nel settore delle comunicazioni elettroniche, entrate in vigore nel 2007.

⁷⁵ Infine, vale sottolineare che in effetti, nel caso delle carte prepagate a scalare (usa e getta), che costituiscono dei titoli di pagamento al portatore, l'impossibilità di individuare il titolare del credito rende difficoltoso il rimborso del credito residuo; tuttavia, lo stesso principio di non rimborsabilità è stato generalmente esteso anche alle carte ricaricabili, in ragione dei problemi connessi alla contabilizzazione del credito residuo da parte della società emittente.

5.3 Le innovazioni normative e le disposizioni regolamentari in materia di divieto di limiti temporali alla fruizione dei servizi e di obbligo di rimborsabilità del credito residuo

185. Il contesto normativo in cui si collocano le condizioni d'uso per le carte prepagate chiuse è stato infatti recentemente innovato nel caso delle carte emesse da fornitori di servizi di comunicazione elettronica.

Con il già citato D.L. 7/2007 recante “Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese”, all’art. 1, comma 1, il governo ha equiparato i settori della telefonia, delle trasmissioni televisive e delle altre comunicazioni elettroniche, introducendo un generale divieto di previsione di termini temporali massimi per l’utilizzo di servizi acquistati con carte prepagate, sancendo la nullità di pieno diritto delle eventuali clausole adottate in difformità. Successivamente il legislatore, con la L. 40/2007, che ha convertito, con modifiche, il sopra citato decreto legge, all’art. 1, comma 1, ha stabilito che “[...] **E’ altresì vietata la previsione di termini temporali massimi di utilizzo del traffico o del servizio acquistato. Ogni eventuale clausola difforme è nulla e non comporta la nullità del contratto, fatti salvi i vincoli di durata di eventuali offerte promozionali comportanti prezzi più favorevoli per il consumatore**” (enfasi aggiunta).

Tale ultima disposizione si applica sia alle carte prepagate che riportano una scadenza fissa (indicata con una data predefinita ovvero calcolabile come numero di giorni decorrenti dall’attivazione del servizio), sia per le carte la cui validità si rinnova automaticamente ad ogni ricarica effettuata.

186. In relazione al problema della rimborsabilità, il comma 1 dell’articolo 1 della L. 40/2007 va letto in combinato disposto con il comma 3 del medesimo articolo, in base al quale “*i contratti per adesione stipulati con operatori di telefonia e di reti televisive e di comunicazione elettronica, indipendentemente dalla tecnologia utilizzata, devono prevedere la facoltà del contraente di recedere dal contratto o di trasferire le utenze presso altro operatore senza vincoli temporali o ritardi non giustificati e senza spese non giustificate da costi dell’operatore e non possono imporre un obbligo di preavviso superiore a trenta giorni*” (enfasi aggiunta).

187. La disposizione di legge ha ricevuto quindi una prima importante interpretazione regolamentare da parte dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito anche AGCOM), che con la delibera 416/07/CONS ne ha derivato l’obbligo di restituzione del credito residuo.

Secondo l’AGCOM, infatti, tale obbligatorietà, per le società emittenti, deriverebbe da un’applicazione dei principi civilistici della sinallagmaticità e della causalità delle attribuzioni patrimoniali, per cui a fronte dell’estinzione anticipata di un rapporto, le prestazioni a suo tempo anticipate a cui non abbia ancora fatto seguito la controprestazione devono essere restituite. Diversamente se gli operatori incamerassero il credito rimasto inutilizzato al momento del recesso/trasferimento dell’utenza si configurerebbe un arricchimento senza causa dal momento che essi introiterebbero il corrispettivo per una prestazione non resa.

188. Pertanto con la delibera sopra citata,⁷⁶ sono stati diffidati gli operatori mobili ad attivarsi per garantire al consumatore finale il riconoscimento del credito residuo sia in caso di recesso che di trasferimento dell'utenza presso altro operatore mobile⁷⁷.

A questo riguardo, occorre evidenziare che, pur adeguandosi alle disposizioni regolamentari, TI, Wind e H3G hanno presentato ricorso in sede amministrativa alla diffida dell'AGCOM.

189. Su tale questione, quindi, l'ultima interpretazione è stata fornita dal TAR Lazio che, nella sentenza sul ricorso proposto dagli operatori mobili avverso la citata delibera AGCOM 416/07/CONS,⁷⁸ ha confermato la posizione del regolatore riguardo al diritto dei clienti di ottenere la restituzione del credito residuo in caso di recesso anticipato dal contratto o di scadenza della carta.

Il giudice ha infatti riconosciuto il diritto del cliente a recedere dal contratto in qualsiasi momento, sancito dalla L. 40/2007: tale diritto di recesso – che si sostanzia nell'esercizio del potere, di una o di entrambe le parti, di interrompere il rapporto contrattuale – è configurabile, per l'ipotesi in cui il contratto ha già avuto un inizio di esecuzione, ovvero nei soli contratti a prestazione continuata o periodica, *ex art. 1559 cod. civ.*, che si distinguono in tal senso dai contratti ad esecuzione immediata nell'ambito dei quali non è possibile recedere.

Inoltre il giudice amministrativo ha precisato che la natura del contratto e i conseguenti obblighi/diritti delle parti non mutano qualora una parte assolva subito l'intera sua obbligazione (nel caso di specie, il cliente che paga subito l'intera utenza che ha acquistato), mentre l'altra parte ritarda nel tempo la propria controprestazione (l'operatore che fornisce il servizio fino al totale esaurimento del credito).

190. Sulla base della citata sentenza del TAR, l'obbligo di restituzione o di trasferimento del credito residuo sembrerebbe discendere direttamente dal divieto imposto agli operatori *ex art. 1, comma 1, della L. 40/2007*, di prefissare unilateralmente limiti temporali massimi all'utilizzo del traffico telefonico o del servizio acquistato. Infatti, in mancanza di un obbligo di restituzione o di trasferimento, l'operatore potrebbe conservare quel vantaggio economico di cui ha usufruito in virtù dell'esistenza di un limite temporale di durata.

Inoltre, in ordine alla configurabilità di un credito residuo nel contratto prepagato e al diritto del cliente di disporre di tale credito al momento di passaggio da un operatore all'altro, il giudice amministrativo richiama il parere reso dall'Autorità all'AGCOM,⁷⁹ nel quale si sottolinea il rischio che in mancanza di tale disponibilità venga vanificata la portata pro-concorrenziale della funzione di portabilità del numero.

⁷⁶ Vale ricordare che in merito alla disciplina del credito residuo dei servizi prepagati offerti dagli operatori mobili l'AGCOM si era già pronunciata nel 2002, nell'ambito delle disposizioni in materia di portabilità del numero mobile. Con la delibera 7/02/CIR, anche sulla base di un parere (AS234) formulato dall'AGCM nel 2002, l'AGCOM aveva di fatto già sancito il principio della rimborsabilità del credito, nel momento in cui, all'art. 2, aveva stabilito che nell'attuazione della portabilità del numero di utente da un operatore all'altro, "*L'operatore donator, su richiesta dell'operatore recipient, concorda le modalità di trasferibilità del credito residuo a condizioni trasparenti, non discriminatorie e ragionevoli*". Successivamente a tale delibera, peraltro, rispondendo ad un interpello in merito al corretto trattamento fiscale (assoggettabilità all'IVA) da applicare a tale trasferimento di credito residuo, l'Agenzia delle Entrate, con la Risoluzione 21 ottobre 2002, n. 329/E, aveva valutato che "*le somme trasferite dal donator al recipient, qualificandosi come cessione di denaro, sono escluse dal campo di applicazione del tributo, ai sensi dell'articolo 2, terzo comma, lettera a), del DPR n. 633 del 1972*". (enfasi aggiunta).

⁷⁷ Sulla base di un più generale obiettivo di tutela del consumatore (articolo 2 del Codice del Consumo), il medesimo principio potrebbe, tuttavia, essere applicato a tutti i soggetti che emettono carte prepagate chiuse, in primo luogo nel settore delle comunicazioni elettroniche a cui si riferisce l'art. 1 della L. 40/07, ma anche negli altri settori interessati.

⁷⁸ Si veda in proposito la sentenza del TAR Lazio n.1773, del 27 febbraio 2008.

⁷⁹ Parere AGCM AS234 del 26 marzo 2002, sulla delibera AGCOM 7/02/CIR.

Vale ricordare, tuttavia, che nella citata sentenza il giudice ha ritenuto eccessivamente breve il termine di 45 giorni che la delibera AGCOM 416/07/CONS assegnava agli operatori per l'adempimento delle attività oggetto della diffida.

Con successiva delibera, 353/08/CONS, l'AGCOM ha pertanto disposto in materia. In particolare, mentre è stato riconosciuto che dopo la notificazione della delibera 416/07/CONS e nelle more del giudizio dinanzi al TAR del Lazio, gli operatori mobili (nonché il nuovo operatore virtuale Poste Mobile SpA) avevano già provveduto a predisporre le attività tecniche e gestionali per la restituzione del credito residuo in denaro agli utenti, che sono già offerte sul mercato con modalità e costi parzialmente diversificati, l'AGCOM ha ritenuto di dover *“fissare il nuovo termine per l'attuazione degli obblighi di cui alla legge n. 40/2007 solamente per il completamento delle attività tecniche e gestionali necessarie alla realizzazione della portabilità del credito residuo interoperatori in caso di trasferimento delle utenze (MNP)”* (Del. AGCOM 353/08/CONS, cit.), e ha considerato congruo prevedere un termine complessivo di dieci mesi dalla notifica della delibera stessa per l'implementazione e l'offerta agli utenti della portabilità del credito residuo da parte degli operatori di telefonia mobile. Si noti che l'AGCOM ha anche previsto che gli operatori mobili di rete MNO dovranno procedere in modo da consentire anche agli operatori mobili virtuali, da essi tecnicamente dipendenti, il rispetto di detto termine di dieci mesi per l'adempimento degli obblighi di cui alla L. 40/2007.

5.4 L'adeguamento degli operatori: le nuove condizioni di offerta

192. A seguito dell'adozione delle nuove norme sui servizi prepagati nel settore delle comunicazioni elettroniche, gli operatori hanno provveduto ad adeguarsi sia con riferimento alla scadenza dei titoli di pagamento sia con riguardo alle previsioni di rimborsabilità di eventuali crediti residui.

Per quanto riguarda le carte telefoniche internazionali alcuni primari operatori hanno provveduto a scindere la scadenza della carta (o del relativo PIN) da quella del traffico telefonico prepagato: in tal senso, l'esigenza di mantenere una data di scadenza sulle carte è determinata dalla necessità tecnica di non gravare il *database* di servizio con un eccessivo numero di PIN attivi. Sono stati di conseguenza separati i *database* operativi da quelli contenenti i codici delle carte non attive.⁸⁰

193. Come già ricordato, tanto gli operatori mobili che quelli televisivi prevedevano una scadenza (generalmente annuale o biennale) del supporto fisico, in ragione delle esigenze di funzionamento delle reti e della necessità di contrastare il fenomeno della pirateria, mentre la disponibilità del credito residuo al momento della scadenza della carta o in caso di recesso è stata mantenuta in varie forme. Nel caso dei servizi mobili, a seguito della prima diffida dell'AGCOM, tutti gli operatori hanno adeguato le proprie condizioni di servizio nei tempi previsti (45 giorni), introducendo la possibilità per il cliente di ottenere il rimborso, a fronte di un costo prefissato; più complessa e non ancora

⁸⁰ In tal senso appare rappresentativa la soluzione adottata da Eutelia per la propria carta internazionale prepagata, Edicard: a seguito dell'entrata in vigore della L. 40/2007, Eutelia ha provveduto ad attivare un sistema di gestione che, in realtà, non determina alcuna scadenza reale sulle carte, ma una semplice "sospensione" dei PIN il cui credito non è stato completamente esaurito dal consumatore nel periodo intercorrente dalla prima chiamata fino alla data di scadenza della carta. Dopo il termine di scadenza della carta, il PIN viene semplicemente trasferito su un database di giacenza e può essere riattivato in un qualunque momento dal cliente entro un breve lasso di tempo (24-36 ore) mediante una segnalazione al servizio clienti di Eutelia che si occupa di informazioni commerciali e procedure di rimborso (indicato negli "scontrini" rilasciati dal distributore) che può essere attivato secondo varie modalità (di cui almeno una gratuita, ovvero una casella di posta elettronica oppure un Numero Verde della società).

risolta la questione del trasferimento interoperatore del credito (il caso, cioè, in cui l'utente voglia mantenere il credito cambiando operatore ma mantenendo la propria numerazione mobile), che come visto risulterà effettiva solo entro dieci mesi (decorrenti dalla fine di giugno 2008) in virtù delle precedentemente citate disposizioni regolamentari.

Per quanto riguarda le carte internazionali è stata introdotta da alcuni operatori la possibilità di riattivare i PIN relativi a carte scadute e messi in giacenza (anche in considerazione della circostanza che tali carte non sono intestate al titolare).

194. Nel caso dei servizi mobili, l'eliminazione della scadenza del credito ha determinato la distinzione tra carta telefonica e credito accumulato, laddove la prima ha una scadenza di 12 mesi dall'ultima ricarica effettuata, mentre il secondo viene mantenuto a disposizione del cliente fino a periodo massimo di 10 anni: tale distinzione si è resa necessaria in ragione del fatto che gli operatori hanno l'obbligo di utilizzare in maniera efficiente una risorsa scarsa come la numerazione e, pertanto, non possono tenere attivi numeri telefonici che restano inutilizzati oltre i 12 mesi.⁸¹ Anche nel caso degli operatori televisivi la scadenza della carta dopo un periodo prefissato (12 o 24 mesi) è stata giustificata sulla base della necessità di rinnovare i supporti fisici a causa dei forti rischi di pirateria.

195. Per quanto riguarda poi le modalità di rimborso del credito relativo alle carte prepagate, occorre anzitutto ricordare le problematiche connesse all'uso di carte prepagate al portatore, per le quali risulta difficile l'identificazione del titolare avente diritto al rimborso. È il caso delle carte telefoniche internazionali, di alcune carte emesse dai gestori delle reti televisive in digitale terrestre, nonché di alcune carte di telefonia mobile emesse prima del 2004, per le quali il titolare poteva essere diverso dall'effettivo utilizzatore.⁸² Pertanto, essendo il credito dell'utente ed i relativi consumi memorizzati esclusivamente nel *chip* contenuto nella tessera, senza che vi sia traccia di tali dati in alcuna altra memoria accessibile dall'operatore, l'emittente non è in condizione di conoscere l'identità di ciascun utente, né il credito residuo presente su ciascuna tessera in un dato momento (ad esempio, alla scadenza). Il rimborso del credito residuo presuppone, quindi l'acquisizione materiale della tessera: ciò rende necessaria un'attività di "movimentazione" delle tessere o, in alternativa, di lettura a distanza delle stesse mediante appositi terminali.

⁸¹ Le carte per i servizi mobili, dette anche SIM (*Subscriber's Identity Module* - modulo d'identità del sottoscrittore), sono caratterizzate dalla presenza di un piccolo chip programmabile al quale è associato un numero seriale che sui sistemi informativi di un gestore telefonico consente di risalire a un determinato cliente dei propri servizi di telefonia mobile. La carta SIM ha dei contatti elettrici che servono per lo scambio di informazioni con l'apparecchio che la ospita. Alla SIM è associato il proprio numero telefonico dell'utente, nonché un numero seriale IMSI che viene configurato sulla rete dell'operatore. Oltre al numero di contatti (nome, numeri di telefono, e-mail) memorizzabili sulla SIM, esse consentono anche di fruire di parecchi servizi, spesso a pagamento, forniti dall'operatore. Può essere impostato un codice PIN (*Personal Identification Number*) che deve essere digitato ogni volta che si accende l'apparecchio per abilitare l'uso della SIM. Questo codice è deciso dal proprietario della scheda che può modificare quello predefinito con cui la scheda gli è stata venduta. Se si cerca di indovinarlo a caso sono disponibili solo tre tentativi, esauriti i quali la tessera si blocca. Per essere sbloccata va inserito un ulteriore codice, il PIN *Unblocking Key* o PUK, rilasciato dal venditore al momento della stipula del contratto. La SIM contiene anche menu nascosti (e pertanto inutili all'utente) che consentono ai tecnici, una volta attivati, di avere maggiori informazioni su come l'apparecchio in cui la SIM è inserita comunica con la rete.

⁸² In base a quanto stabilito dalle condizioni di contratto della maggior parte dei gestori telefonici, la SIM è di proprietà del gestore stesso, cui deve essere restituita su richiesta. La SIM non costituisce infatti il servizio venduto al cliente, bensì lo strumento attraverso il quale il cliente viene identificato e, quindi, usufruisce del servizio. Sebbene i contratti (a parte quello di CoopVoce) non ne parlino espressamente, il suo possesso si potrebbe configurare come cessione in rapporto di comodato, anche se non ne ha tutte le caratteristiche. Il comodato è infatti un contratto reale, mentre i contratti di telefonia mobile sono contratti consensuali per la cui esecuzione la cessione di una carta SIM risulta indispensabile. Alcuni operatori telefonici vendevano carte SIM prepagate già attive e dunque funzionanti al momento dell'acquisto; le recenti disposizioni antiterrorismo (c.d. pacchetto Pisanu), però, hanno messo fine a questa pratica e quindi anche le carte pre-attive non sono completamente funzionanti sino ad avvenuto caricamento dei dati anagrafici dell'acquirente.

196. Di particolare complessità il caso delle carte prepagate per il digitale terrestre, dove, come evidenziato, la questione della rimborsabilità del credito residuo comporta una serie di problematiche connesse al sistema adottato che non prevede l'individuazione delle generalità del contraente, né necessita della sottoscrizione di un apposito testo contrattuale: l'utente rimane anonimo, sicché – a differenza di quanto, ad esempio, avviene in ambito telefonico – per “utenza” si deve intendere non l'insieme di dati afferenti al contraente o a lui indispensabili per poter ricevere i servizi offerti (anche da altri operatori), quanto piuttosto l'insieme delle specifiche tecniche relative alla singola tessera attivata (numero di serie, tipo di processore, data di scadenza, ecc.), che in nessun modo incidono sulla libertà del contraente di acquistare servizi (e tessere) offerti dalle emittenti concorrenti o, comunque, di interrompere, in qualunque momento, il rapporto contrattuale instaurato.

197. A questo proposito, anche in esecuzione di un programma di interventi previsto negli impegni con l'AGCOM, nell'ambito dell'attività applicativa della L. 40/07, gli operatori hanno elaborato le procedure di lettura delle tessere dei clienti al fine di poter trasferire su nuovo supporto o restituire gli eventuali crediti residui presenti sulle tessere alla loro scadenza. Inoltre, sono state predisposte le procedure necessarie per consentire il rimborso del credito residuo nel caso di recesso dell'utente anteriore alla scadenza del contratto.

198. Nella Tavola 2.4 sono riportate le modalità con cui gli operatori mobili e quelli televisivi hanno adempiuto alle disposizioni di cui all'art. 1, commi 1 e 3, della L. 40/2007, sulla base condizioni contrattuali previste per l'uso delle relative carte prepagate.

Tavola 2.4 – Condizioni di utilizzo delle carte prepagate per i servizi mobili e televisivi

Operatore	Contributo di ricarica	Scadenza credito	Scadenza carta	Rimborso credito		Costi di rimborso* (in euro)
				alla scadenza	al recesso	
Telecom Italia	no	no	sì	sì	sì	0/5
Vodafone	no	no	sì	sì	sì	0/8
Wind	no	no	sì	sì	sì	5/6
H3G	no	no	sì	sì	sì	3/10
Coop	no	no	sì	sì	sì	gratuito
Mediaset	no	no	sì	sì	sì	**
La7	no	no	sì	sì	sì	NA

* Costi di trasferimento del credito su altra carta telefonica dello stesso operatore/Costi di rimborso del credito.

** Condizioni che saranno definite da RTI (Mediaset) come precisato nel sito web della società.

Fonte: informazioni fornite dagli operatori o presenti nelle condizioni d'utilizzo pubblicate.

199. Nella Tavola 2.5 che segue si è fornita una quantificazione degli effetti economici, in termini di valore del credito residuo sulle carte per telefonia mobile, a seguito degli interventi normativi del 2007. Nel biennio 2005-2006, l'importo complessivamente accumulato su carte cessate o scadute aveva raggiunto valori assoluti di alcune decine di milioni (dato riferito ai soli operatori Telecom Italia e Vodafone), restando inferiore all'1% del credito complessivamente consumato dagli utenti per servizi

effettivamente fruiti. A partire dal 2007, con l'introduzione delle nuove regole in materia di rimborso del credito residuo, tale valore si è rapidamente contratto.

Tavola 2.5 - Mercato dei servizi su rete mobile - Credito consumato e credito residuo. Anni 2005 - 2007 (Dati in migliaia di euro)

Credito	2005	2006	2007
Consumato	9.754.342	10.553.979	10.733.867
Residuo su carte scadute o cessate*	34.668	37.023	24.576

* Dati riferiti agli operatori Telecom Italia e Vodafone.

Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti nel corso dell'indagine.

200. Vale osservare che a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui alla L. 40/2007, sono aumentate sensibilmente le azioni di fidelizzazione rivolte dagli operatori mobili alla clientela e consistenti principalmente in *bonus* sul credito disponibile: non risulta, tuttavia, uniforme la politica di tali operatori in merito alla possibilità di rimborso del credito ottenuto come *bonus*, in quanto in alcuni casi esso viene rimborsato alla stregua del credito prepagato (H3G e Wind), mentre in altri casi ciò non avviene (Telecom Italia e Vodafone).

201. Va infine ricordato che, anche in seguito ai descritti provvedimenti di natura legislativa e regolamentare, alcuni operatori sia telefonici sia televisivi hanno proposto formule contrattuali che prevedono la corresponsione di pagamenti mensili (*flat*) per la fruizione di taluni servizi. Questa forma contrattuale rende meno probabile che allo scadere della carta permanga un credito residuo.

202. In conclusione, dal complesso delle evidenze raccolte nell'indagine emerge che le problematiche concorrenziali e di tutela dei consumatori concernenti l'uso delle carte prepagate chiuse risultano in generale affrontate dalla nuova normativa e per la maggior parte risolte, o comunque in via di soluzione. Ciò è confermato, in particolare, per quanto riguarda le carte relative ai servizi di comunicazione elettronica, in relazione alle modifiche normative apportate dalla L. 40/2007, e alle conseguenti specifiche disposizioni regolamentari.

Peraltro, nel caso di altre prepagate, lo stesso approccio di tutela del consumatore è stato garantito da interventi di natura diversa: nel caso della carta prepagata Viacard, l'attuazione degli impegni di fronte all'Autorità garante della concorrenza e del mercato da parte della società Autostrade ha in definitiva eliminato analoghe problematiche affrontate nel relativo procedimento istruttorio chiuso nel luglio del 2007.⁸³

203. Sugli effetti generali della nuova normativa, si deve osservare in primo luogo come l'eliminazione in via normativa dei contributi di ricarica abbia risolto le questioni sollevate dalle associazioni di

⁸³ Cfr. Provvedimento AGCM A382 "Tali impegni consistono nella completa eliminazione della scadenza delle tessere Viacard, sia con riferimento alle tessere di prossima emissione che a quelle già distribuite presso l'utenza. Per tali ultime tessere, la scadenza verrà eliminata mediante modifica del sistema informatico di gestione delle tessere. Al fine di fornire adeguata comunicazione all'utenza delle suddette iniziative, ASPI si impegna a realizzare una specifica campagna di comunicazione, sia a mezzo stampa che via Internet, nonché presso le aree di servizio autostradali, le stazioni di pedaggio e i "Punti Blu" (punto 8). Il Regolamento della Viacard a scalare in vigore dal 1° luglio 2007 è disponibile sul sito: www.telepass.it, alla voce "Viacard a scalare/Regolamento Viacard a scalare".

consumatori in ordine all'entità dei ricavi derivanti da tale costo fisso, nonché all'uniformità dei prezzi di ricarica applicati dagli operatori mobili, che avevano spinto il regolatore di settore e l'Autorità garante ad analizzare il fenomeno nell'ambito di una specifica indagine conoscitiva.⁸⁴

Come evidenziato, l'eliminazione dei contributi fissi di ricarica ha indotto gli operatori a rimodulare in parte i prezzi finali dei servizi mobili, al fine di mantenere una ripartizione delle entrate tra parte fissa e parte variabile che risulta in generale più efficiente nel caso dei servizi di rete.

204. Anche l'eliminazione della scadenza del traffico disponibile sulle carte prepagate per servizi mobili, con il *caveat* derivante dai tempi dell'effettiva attuazione del principio di diritto al rimborso anche nel caso, certamente quantitativamente prevalente, del trasferimento del credito residuo nel caso di passaggio ad altro operatore, appare anzitutto aver risposto a questioni di tutela del consumatore; in relazione a tale specifico aspetto vale però il caso di sottolineare un secondo effetto della normativa, più pervasivo del primo.

In effetti l'obbligatorietà di restituzione del credito appare mutare la natura stessa del credito prepagato su carte chiuse. Se esso costituisce infatti ormai una riserva di valore effettivamente garantita, dovrebbe poter essere reso eventualmente disponibile anche per scelte di acquisto diverse dal servizio gestito dall'operatore di rete. A questo proposito, appaiono sicuramente interessanti le innovazioni proposte da alcuni operatori nazionali, soprattutto alla luce delle recenti evoluzioni dei pagamenti in mobilità che si sono registrate a livello internazionale. In tale ambito, come di vedrà meglio nel capitolo successivo, le modifiche recentemente apportate dalla normativa comunitaria in ordine ai sistemi di pagamento e alla moneta elettronica, combinate con le nuove possibilità di scambio di dati in sicurezza che l'industria dei servizi mobili sta mettendo a punto, potrebbero incidere profondamente sul ruolo delle carte prepagate chiuse, ampliandone la funzionalità, e dando luogo ad un processo di convergenza tra questi strumenti e le carte aperte, nel più ampio contesto degli strumenti di pagamento.

⁸⁴ Vedi AGCM, 2006.

III. Innovazione e convergenza nell'offerta di servizi di pagamento attraverso carte prepagate

205. Nei precedenti capitoli si è offerta una ricognizione dell'attuale realtà di mercato nell'offerta di carte prepagate aperte, le quali definiscono la cosiddetta moneta elettronica, e di quella delle carte prepagate chiuse, rappresentata nel nostro paese prevalentemente, come si è visto, dall'offerta di carte telefoniche prepagate degli operatori mobili.

L'indagine ha fotografato tuttavia una situazione data, e non ha tenuto conto né dell'evoluzione normativo-regolamentare del settore dei servizi di pagamento, né della continua innovazione tecnologica che ha interessato l'ambito dei dispositivi elettronici per fruire dei suddetti servizi, fra cui, in particolare, quella applicabile ai terminali mobili (telefoni cellulari).

Come si illustrerà nel prosieguo, le trasformazioni in atto tendono a delineare un quadro di possibile convergenza nell'ambito delle carte prepagate, segnatamente di una maggiore contiguità dello strumento delle prepagate chiuse con quello più ampio della moneta elettronica, con possibili effetti proconcorrenziali nell'offerta dei servizi di pagamento fruibili con tale strumento.

206. In questo capitolo ci si sofferma, in effetti, sul possibile ingresso di operatori ibridi, vale a dire non creditizi, nell'offerta di servizi di pagamento. In particolare, nello specifico contesto nazionale, la probabilità di un tale ingresso sembra maggiore per gli operatori telefonici che offrono servizi mobili, i quali rappresentano i principali emittenti di carte chiuse con una base di clientela assai ampia e con volumi di attività consistenti. Inoltre, l'organizzazione produttiva di questi operatori, che utilizzano infrastrutture di rete basate su tecnologia digitale, appare costituire un vantaggio competitivo nell'attività di gestione delle transazioni tipiche di un sistema dei pagamenti. Ciò ovviamente non esclude che anche altre tipologie di imprese, prima fra tutte la grande distribuzione organizzata, possano essere interessate da un processo evolutivo in questa area a fronte delle innovazioni normative, tecnologiche e organizzative di seguito illustrate.

207. Nel paragrafo 3.1 si analizza la recente innovazione tecnologica sui dispositivi elettronici orientata a favorire una crescente e completa integrazione tra i servizi di telecomunicazione e quelli finanziari. In particolare, si esaminano in primo luogo le modalità tecniche utilizzabili per realizzare semplici forme di collaborazione tra operatori mobili e istituti finanziari.

Queste rispondono all'obiettivo di fornire al cliente/utente un canale mobile di accesso alle piattaforme tecnologiche degli istituti creditizi per l'utilizzo di servizi informativi e/o dispositivi sui propri strumenti di pagamento associati.

In secondo luogo, si illustrano le innovazioni che consentono forme ancora più evolute di integrazione, quali ad esempio i recenti sviluppi in materia di pagamenti *contactless* mediante terminale mobile.

208. Nel prosieguo del capitolo (paragrafo 3.2) si analizzano invece le ultime evoluzioni normative in sede comunitaria in materia di servizi di pagamento. In primo luogo, ci si sofferma sulla direttiva 2007/64/CE, da recepire a livello nazionale entro il 1° novembre 2009, che tra l'altro introduce nuovi soggetti - gli Istituti di Pagamento - che affiancheranno le banche nella prestazione di servizi di pagamento. In secondo luogo, si esaminano i contenuti di una recentissima proposta di direttiva in materia di moneta elettronica, che, una volta approvata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio,

andrà a sostituire la normativa vigente in materia (direttiva 2000/46/CE). La nuova direttiva, se approvata, dovrebbe modificare in senso proconcorrenziale la regolamentazione degli Istituti di Moneta Elettronica, incidendo tanto sulla definizione stessa di moneta elettronica quanto sull'insieme dei requisiti soggettivi necessari per divenirne emittenti.

209. Nel paragrafo 3.3 vengono delineate, seppure naturalmente ancora in chiave del tutto prospettica, le possibili evoluzioni future dei mercati interessati derivanti dal complesso delle innovazioni in atto. A tale scopo si analizzano i due possibili modelli di convergenza derivanti dal pieno sviluppo commerciale delle suddette tecnologie nel quadro normativo comunitario, con particolare riguardo alle due direttive poc'anzi richiamate.

210. Il primo modello, che può essere definito di “convergenza debole”, vede gli operatori mobili o assumere il ruolo di semplici “*enabler*”, in altre parole di fornitori della piattaforma tecnologica per lo sviluppo dei servizi di pagamento in mobilità, ovvero qualificarsi come Istituti di Pagamento, autorizzati ad offrire agli utenti mobili – accanto al tradizionale servizio di fonia – la possibilità di aprire un conto di pagamento da utilizzarsi per l'esecuzione di operazioni pagamento.

L'elemento caratterizzante del modello di “convergenza debole” è rappresentato dalla definizione di un sistema di relazioni tra gli attori coinvolti in cui permane centrale l'attività degli istituti di credito e, in particolare, dei circuiti di pagamento tradizionali.

211. Nell'ambito di un secondo modello, definibile di “convergenza forte”, gli operatori ibridi potrebbero invece gestire in proprio il credito prepagato dei propri clienti, divenuto a tutti gli effetti moneta elettronica.

212. Si offre quindi una riflessione sul fatto che le importanti convergenze tecnologiche e regolamentari in atto potranno modificare, laddove sfruttate opportunamente attraverso lo sviluppo di appropriate strategie di business, la stessa logica e struttura di parte dell'offerta dei servizi di pagamento, in particolare dei cosiddetti micropagamenti.

213. Nel paragrafo finale (paragrafo 3.4), dopo aver richiamato le prime esperienze internazionali e nazionali di convergenza, si cerca quindi di delineare i possibili effetti procompetitivi del prevalere dell'uno e dell'altro possibile modello di evoluzione del settore, con specifica attenzione ad alcune peculiari caratteristiche del mercato nazionale come esso si è andato configurando in base alle abitudini dei consumatori (grande diffusione della telefonia cellulare e elevato utilizzo delle carte prepagate chiuse) e alle stringenti norme intervenute a tutela della piena disponibilità dei fondi monetari versati in dette carte, che in qualche misura appaiono aver anticipato, a livello nazionale, corrispondenti previsioni normative comunitarie.

1. LE EVOLUZIONI TECHNOLOGY-BASED DEL SISTEMA DEI PAGAMENTI: L'UTILIZZO DEL TERMINALE MOBILE COME STRUMENTO DI PAGAMENTO

214. Come noto, il numero e la varietà dei servizi offerti sui terminali mobili sono enormemente aumentati nel corso degli ultimi anni: a partire dalla semplice trasmissione di voce e brevi messaggi, il telefono cellulare ha ormai acquisito le potenzialità per offrire servizi multimediali, televisivi interattivi e di trasmissione dati in mobilità. In particolare, il terminale mobile rappresenta uno strumento altamente fruibile per l'accesso e la gestione dei dati personali in mobilità: l'impiego di

tali potenzialità tecnologiche per l'offerta di servizi finanziari in mobilità appare, quindi, una logica evoluzione delle prestazioni offerte dai gestori mobili.

215. L'insieme delle applicazioni disponibili su terminale mobile per l'offerta di servizi finanziari in mobilità va sotto il nome di "borsellino mobile" (*mobile wallet*); i relativi servizi comprendono generalmente:

- i servizi bancari in mobilità (*mobile banking*),
- i trasferimenti di fondi via terminale mobile (*mobile money transfers*),
- i servizi di pagamento in mobilità (*mobile payments*).⁸⁵

216. Il servizio di *mobile banking*, già ampiamente diffuso nella maggior parte dei paesi, consente al cliente mobile di accedere alle informazioni sul proprio conto bancario e sui relativi servizi⁸⁶ via terminale mobile e viene offerto dagli istituti bancari alla propria clientela come modalità di accesso alternativa al conto corrente a alle sue funzioni.

217. I servizi di trasferimento di fondi in mobilità, *mobile money transfers*, consistono nel trasferimento di somme di denaro tra due soggetti attraverso l'uso di un terminale mobile e possono riguardare sia trasferimenti in ambito nazionale sia le rimesse di denaro internazionali. In generale, tali trasferimenti riguardano gli organismi di moneta elettronica ai quali fanno capo i sistemi di pagamento, ovvero utilizzano strumenti di pagamento esistenti, quali conti correnti bancari, carte di debito o di credito, carte prepagate aperte, e sono generalmente gestiti da operatori finanziari che garantiscono la disponibilità dei fondi al ricevente per pagamenti successivi, prelievi di contante o acquisti presso POS.

218. Infine, i servizi di pagamento in mobilità, *mobile payments* (di seguito anche *m-payments*), possono comprendere varie forme di transazione tra privati e imprese: in particolare, si possono distinguere in primo luogo i servizi di pagamento a distanza, in cui la transazione è disposta via terminale mobile (ad esempio con l'invio di un SMS) e può costituire in alcuni casi (ad esempio acquisto di biglietti nel settore turistico o in quello dell'intrattenimento) un potenziale sostituto del commercio elettronico, laddove l'accesso alla rete Internet risulta per motivi di ordine tecnologico, economico o sociale, difficile o limitato; in secondo luogo, vi sono i servizi di pagamento in prossimità, per i quali le transazioni vengono realizzate attraverso la comunicazione tra il terminale mobile dell'acquirente e il POS del venditore. In quest'ultimo caso, il successo dei servizi di pagamento in mobilità appare legato soprattutto allo sviluppo delle comunicazioni *contactless*, sulle quali sono attualmente in corso numerose sperimentazioni da parte degli operatori mobili.

219. A tale riguardo, si noti che la tecnologia attuale in linea di principio già offre la possibilità di un pieno utilizzo del terminale mobile, attraverso i suddetti SMS di autorizzazione, come dispositivo di *m-payments*. Tuttavia, nelle modalità in cui finora questi tipi di servizi sono stati sperimentati, essi appaiono suscettibili di uno sviluppo alquanto limitato, principalmente a causa della mancanza di un sistema generale di sicurezza nella gestione dei dati di autorizzazione al pagamento che viaggiano attraverso l'utilizzo della rete di telecomunicazioni.

⁸⁵ Per una completa ricognizione sui servizi finanziari in mobilità si veda l'indagine promossa dalla GSM Association (GSMA, 2008).

⁸⁶ Ivi compresa la predisposizione di bonifici, la domiciliazione delle utenze e i trasferimenti di fondi tra conti.

220. In tale contesto, risulta certamente più promettente la sperimentazione effettuata sulla tecnologia di trasmissione *Near Field Communication* (NFC), già utilizzata nel campo dei servizi di trasporto e di autorizzazione dell'accesso alle aree ristrette, e che verrebbe utilizzata quindi per sviluppare un vero e proprio sistema di *pagamenti di prossimità*. La tecnologia NFC consente trasmissioni su distanze di pochi centimetri (fino a 20 cm) e presenta caratteristiche di applicabilità e sicurezza adeguate per lo sviluppo di servizi di pagamento in mobilità. L'integrazione della tecnologia NFC con il supporto UICC (*Universal Integrated Circuit Card*), la comune tessera usata dagli operatori mobili che contiene la SIM (*Subscriber Identification Module*), consente immediati vantaggi rispetto ai semplici servizi trasmissivi *contactless* (realizzati, ad esempio, con le carte di credito dotate di micro-circuiti per autenticazione *contactless*): in particolare, l'impiego della tecnologia NFC su un terminale mobile permette di usufruire di una tastiera, uno schermo, una memoria e una capacità di elaborazione, per l'offerta di servizi interattivi.

221. Inizialmente installata nel corpo del telefono cellulare, l'applicazione NFC viene attualmente resa disponibile tramite l'installazione di un micro-circuito (denominato *Rfid*) abilitato a trasmettere e ricevere dati direttamente sulla carta UICC (accanto alla SIM dell'operatore mobile): il terminale abilitato NFC può pertanto trasmettere e ricevere dati sia da un lettore POS abilitato, sia da un altro telefono cellulare dotato dello stesso dispositivo NFC, attraverso un sistema di comunicazione a corto raggio che opera su frequenze a 13,56 Mhz.⁸⁷ Tale tecnologia, grazie alla flessibilità di impiego, già ampiamente utilizzato per lo sviluppo di applicazioni in diversi campi di attività, quali ad esempio i servizi di autorizzazione degli accessi (nella sede di lavoro, nelle aree soggette a restrizione di ingressi come mense, biblioteche, sale congressi, ecc.), risulta quindi molto utile anche per la prestazione di servizi di pagamento in mobilità.⁸⁸

222. In conclusione, si deve osservare che la possibilità che l'impiego di queste applicazioni innovative da parte degli operatori mobili conduca ad una modifica del contesto competitivo dipende fortemente dal quadro normativo e regolamentare di riferimento del settore, in altre parole dalla sua capacità di consentire soluzioni innovative da parte dei soggetti esistenti, o di incoraggiare l'ingresso di nuovi soggetti, non bancari.

In effetti, il processo di modifica del contesto competitivo per i servizi di pagamento potrebbe essere condizionato dalla presenza di barriere regolamentari ancora presenti a livello nazionale nella maggior parte dei paesi: in tal senso, un'attenzione specifica merita l'evoluzione della regolamentazione bancaria e la possibilità per operatori non appartenenti al settore finanziario di offrire servizi di pagamento in mobilità.

Da questo punto di vista, particolare rilevanza rivestono le nuove disposizioni comunitarie in materia di "Istituti di Pagamento", introdotte con l'adozione della direttiva 2007/64/CE,⁸⁹ e la già citata recentissima proposta di direttiva in tema di moneta elettronica e di IMEL avanzata lo scorso mese di ottobre, entrambe con l'obiettivo dichiarato di assicurare lo sviluppo di mercati dei servizi di pagamento armonizzati e più competitivi.

⁸⁷ Il micro-circuito *Rfid* abilita il terminale mobile a trasmettere e ricevere dati in modo sicuro a breve raggio. In questo caso il pagamento viene autorizzato dal cliente tramite un segnale inviato dal cellulare al sistema di identificazione senza contatto predisposto dal fornitore del servizio, in condizioni di sicurezza e senza la necessità di inviare un SMS.

⁸⁸ In questo caso il pagamento viene autorizzato dal cliente tramite un segnale inviato dal cellulare al sistema di identificazione senza contatto predisposto dal fornitore del servizio, in condizioni di sicurezza e senza la necessità di inviare un SMS.

⁸⁹ Approvata dai ministri dell'Ecofin nel marzo 2007, la direttiva 2007/64/CE reca modifiche alle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE.

2. GLI SVILUPPI NORMATIVI IN SEDE COMUNITARIA: GLI “ISTITUTI DI PAGAMENTO” E LA PROPOSTA DI DIRETTIVA SUGLI IMEL

2.1 Gli Istituti di Pagamento: la direttiva 2007/64/CE

223. A seguito dell'adozione, avvenuta il 13 novembre 2007, della nuova direttiva comunitaria 2007/64/CE relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, anche il quadro normativo attualmente vigente è destinato a subire un primo, importante cambiamento.

Questa direttiva, che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 1° novembre 2009, è un ulteriore tassello della composita linea di interventi effettuati negli anni dalla Commissione, iniziati con le direttive in materia di sistema finanziario descritte nel Capitolo I, con l'obiettivo di realizzare una base normativa comune fra i Paesi membri per lo sviluppo di un mercato interno dei servizi di pagamento, con particolare riguardo alle prerogative del commercio elettronico.

224. I servizi di pagamento sono definiti, nell'allegato della direttiva, come le operazioni che permettono:

- l'esecuzione di ordini di pagamento, incluso il trasferimento di fondi, su un conto di pagamento presso il prestatore di servizi di pagamento,
- l'esecuzione di operazioni pagamento mediante carte di pagamento,
- l'emissione e/o acquisizione di strumenti di pagamento,
- le rimesse di denaro,
- l'esecuzione di operazioni di pagamento ove il consenso del pagatore ad eseguire l'operazione sia dato mediante un dispositivo di telecomunicazione, digitale o informatico e il pagamento sia effettuato all'operatore del sistema o della rete di telecomunicazioni o digitale o informatica che agisce esclusivamente come intermediario tra l'utente di servizi di pagamento e il fornitore di beni e servizi.

225. Tra le categorie di prestatori di servizi di pagamento, la direttiva prevede l'introduzione di nuove figure di intermediari finanziari, gli Istituti di Pagamento, definiti come persone giuridiche che non rientrano nelle categorie esistenti autorizzate ad offrire servizi di pagamento (articolo 1, comma 1). L'operatività di tale nuova categoria professionale nei mercati dei servizi di pagamento è più limitata di quella degli enti creditizi con ciò giustificando la previsione di condizioni meno onerose per la concessione e il mantenimento dell'autorizzazione a svolgere tale attività. I consumatori potranno rivolgersi ai nuovi istituti aprendo un conto - definito conto di pagamento - su cui fare affluire delle somme di denaro che potranno essere utilizzate per disporre ordini di pagamento attraverso l'utilizzo degli strumenti di pagamento, ossia dispositivi personalizzati e/o insieme di procedure concordate tra utente e istituto.

226. Con riguardo alle disposizioni introdotte dalla nuova direttiva, vale rilevare, in primo luogo, che il conto di pagamento non costituisce un conto con finalità di risparmio ma solo destinato a fare transitare le risorse per effettuare i pagamenti. Infatti, la direttiva stabilisce, recependo un parere della BCE⁹⁰, che i fondi dei clienti devono essere tenuti separati dai fondi detenuti dall'Istituto di Pagamento

⁹⁰ Cfr. Parere della BCE del 18 gennaio 1999, pubblicato in GU C n. 189 del 6 luglio 1999, p. 7.

per altre attività commerciali. In secondo luogo, la stessa direttiva stabilisce in maniera inequivocabile che gli Istituti di Pagamento possono predisporre dispositivi e/o procedure che permettano di fornire agli utenti i servizi di pagamento ma che ad essi non è consentito di emettere moneta elettronica, attività che rimane nelle prerogative degli istituti creditizi e degli IMEL (articolo 16, commi 2 e 4).

227. La direttiva prevede anche che per qualsiasi prestatore di servizi di pagamento sia essenziale essere in grado di accedere ai servizi delle infrastrutture tecniche dei sistemi di pagamento, e dispone quindi il divieto della fissazione di regole restrittive o discriminatorie per l'accesso a tali sistemi, pur in presenza di opportuni requisiti al fine di garantire l'integrità e la stabilità di tali sistemi.

La direttiva, comunque, precisa che l'applicazione di un tale regime non dovrebbe pregiudicare i diritti degli Stati membri di limitare l'accesso a sistemi di importanza sistemica⁹¹ in conformità della direttiva 98/26/CE relativa al carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli, ed esclude quindi questi ultimi sistemi di pagamento dall'obbligo di fornire accesso a condizioni non discriminatorie (articolo 28, comma 2). Nella sostanza, quindi, gli Istituti di Pagamento non possono partecipare in via automatica ai sistemi di pagamento nazionali.

228. Il capitale sociale dei nuovi intermediari potrà essere detenuto anche da imprese commerciali che opereranno in concorrenza con le banche e con gli Istituti di Moneta Elettronica. In definitiva, la decisione di aprire il settore dei servizi di pagamento consentirà l'entrata di nuovi operatori che offrono servizi di trasferimento di denaro ma non di credito in senso stretto. Potranno pertanto offrire i servizi di pagamento descritti le società che gestiscono supermercati, i *provider* e le società di telecomunicazioni, se soddisferanno a determinati requisiti patrimoniali e di stabilità finanziaria. Una delle novità previste dalla direttiva riguarda la garanzia patrimoniale di chi intende offrire servizi di *m-payments*: 50 mila euro di patrimonio (articolo 6, lettera b)).

229. Scopo di fondo della direttiva è quello di eliminare *“tutte le frontiere interne alla Comunità”* al fine di creare il mercato unico dei servizi di pagamento all'interno dell'Unione europea, superando l'attuale situazione che vede i mercati dei servizi di pagamento ancora organizzati su base nazionale e la presenza di un quadro giuridico frammentato in 27 ordinamenti nazionali (primo e secondo considerando). In base alla direttiva, dovrà invece essere istituito *“un quadro giuridico comunitario per i servizi di pagamento ... che risulti neutrale in modo da garantire parità di condizioni per tutti i sistemi di pagamenti, mantenendo così la libertà di scelta dei consumatori, e che rappresenti un chiaro progresso in termini di costi per i consumatori, nonché di sicurezza e di efficacia rispetto ai sistemi attualmente esistenti a livello nazionale”* (quarto considerando).

230. La direttiva è, inoltre, particolarmente attenta alla tutela dei consumatori. Nella relazione introduttiva si sottolinea infatti che *“i consumatori e le imprese non si trovano nella stessa posizione [e quindi] non necessitano dello stesso livello di protezione ... per poter fare scelte con cognizione di causa, spaziando in tutta l'UE, gli utenti dovrebbero infatti ricevere informazioni chiare e di qualità elevata, sui servizi di pagamento”* (considerando 21).

⁹¹ Si tratta dei sistemi di regolamento e compensazione interbancari accentrati, generalmente di natura pubblica, caratterizzati dalla presenza di una banca centrale nazionale che ha natura contestuale di partecipante e di regolatore. In Italia rientrano in questa definizione i sistemi BI-REL e BI-COMP gestiti da Banca d'Italia, e la materia è disciplinata dal D.Lgs. 210/2001, di attuazione della direttiva 98/26/CE. Si distinguono dai sistemi di pagamento privati quali i circuiti della carte di credito (VISA, Mastercard, etc.) o di debito (PagoBancomat).

231. Il principale strumento individuato per assicurare la tutela dei consumatori è costituito dalla trasparenza delle informazioni che i fornitori dei diversi strumenti di pagamento devono fornire agli utenti. La direttiva, infatti, specifica quali sono gli obblighi cui sono soggetti i prestatori di servizi di pagamento nella fornitura di informazioni agli utenti per quanto riguarda sia il contratto di servizio di pagamento, sia le singole operazioni di pagamento. Per assicurare la trasparenza, la direttiva definisce altresì quali sono le modalità con cui vengono fornite tali informazioni ai consumatori.

Viene inoltre confermato il diritto del consumatore di ricevere gratuitamente le informazioni importanti prima di essere vincolato da un contratto di servizio di pagamento; anche le informazioni di base sulle singole operazioni effettuate dovrebbero essere fornite senza spese aggiuntive.

232. Sempre a tutela del consumatore, la direttiva prevede la possibilità di un rimborso nel caso di situazioni in cui l'importo dell'operazione di pagamento effettuata è superiore a quello che si poteva ragionevolmente prevedere. Comunque, è facoltà *“dei prestatori di servizi di pagamento stabilire condizioni più favorevoli per i loro clienti e, per esempio, prevedere un rimborso per qualsiasi operazione di pagamento controversa”* (considerando 36).

233. La direttiva prevede infatti forme di deroghe alle regole generali stabilite, attraverso forme *“più leggere”* di regolamentazione per gli strumenti di pagamento di basso valore, che dovrebbero essere un'alternativa economica e di agevole uso, nell'ambito dei quali possono essere limitati a livello essenziale i requisiti di informazione e le relative regole di esecuzione, tenendo conto anche degli strumenti utilizzati (considerando 30 e artt. 53 e ss.).

Più in generale, è facoltà degli Stati membri disporre regole meno rigide di quelle previste nella proposta di direttiva al fine di mantenere gli attuali livelli di tutela del consumatore e promuovere la fiducia nell'uso degli strumenti di pagamento elettronici.

2.2 La moneta elettronica: l'evoluzione dell'approccio comunitario

2.2.1 L'insufficiente sviluppo della moneta elettronica in ambito comunitario

234. Come si ricorderà, la vigente normativa comunitaria in materia di moneta elettronica (*cf.* Capitolo I), contenuta nella direttiva 2000/46/CE del 18 settembre 2000, venne adottata dalla Commissione proprio per rispondere all'emergere dei nuovi prodotti di pagamento elettronici prepagati, e intendeva creare un quadro legale chiaro per rafforzare il mercato interno e stimolare la concorrenza, pur garantendo un adeguato livello di vigilanza prudenziale.

Ciò è stato compiuto attraverso una specifica definizione legale del concetto di moneta elettronica, la creazione degli Istituti di Moneta Elettronica (IMEL), e l'instaurazione di uno specifico regime prudenziale per tali soggetti.

235. Fin dai primi anni di applicazione, tuttavia, sono andate emergendo alcune debolezze implicite della normativa, che hanno sostanzialmente impedito il raggiungimento dei risultati attesi, in particolare in relazione al decollo del mercato e all'effettiva operatività dei nuovi soggetti. A tale riguardo, si ricorda che ancora ad agosto del 2007, la quantità di moneta elettronica in circolazione nella Comunità era pari a solo 1 miliardo di euro, a fronte di 637 miliardi di moneta contante; inoltre, alla fine dello stesso anno, erano attivi, nel complesso degli Stati membri, solo 45 IMEL in senso stretto, pur essendo presenti 127 soggetti autorizzati in deroga. In Italia, in particolare, a fronte

dell'assenza totale di soggetti operanti in deroga, si registra ad oggi la presenza di soli tre IMEL autorizzati dal regolatore (*cf.* Box 1.1 nel Capitolo I).⁹²

236. Si è così sviluppato in ambito comunitario un approfondito processo di valutazione della rispondenza della direttiva *e-money* ai suoi obiettivi, che ha visto coinvolti, a partire dal 2004, gli Stati Membri, la Banca Centrale Europea, le istituzioni finanziarie, le organizzazioni dei consumatori, e gli altri operatori economici interessati.⁹³

237. Le risposte ad un apposito questionario sulla materia inviato dalla Commissione Europea a tutti gli *stakeholder* delineano a tale riguardo una posizione largamente condivisa, secondo la quale, al fine di consentire un pieno e rapido sviluppo della moneta elettronica era necessario un quadro regolatorio tale da favorire l'ingresso in questo mercato di operatori "ibridi", vale a dire di soggetti che svolgano principalmente attività diverse dall'emissione di moneta elettronica, quali ad esempio gli operatori mobili, le società di trasporto pubblico e la grande distribuzione organizzata.

Inoltre, in tutte le risposte degli operatori, si osservava che le disposizioni della direttiva 2000/46/CE ponevano principalmente due ordini di problemi. In primo luogo, non risultava chiara la definizione stessa di moneta elettronica rendendosi, in questo modo, non individuabile inequivocamente il campo di applicazione della direttiva stessa. L'assoggettamento degli operatori "ibridi" - e tra questi in primo luogo gli operatori mobili - al dettato della direttiva rappresentava la questione più rilevante. A tal riguardo, gli operatori mobili erano concordi nel sostenere che l'eventuale inclusione di alcuni loro servizi (quelli a valore aggiunto, come ad esempio la vendita di suonerie) nel perimetro moneta elettronica - e, di conseguenza, l'obbligo di rispettare la normativa di settore - avrebbe comportato, con tutta probabilità, un rallentamento nello sviluppo del mercato dei servizi mobili.

238. In secondo luogo, si sottolineava che il regime prudenziale a tutela dei consumatori previsto dalla direttiva per gli emittenti di moneta elettronica diversi dagli istituti di credito tradizionali, sebbene complessivamente meno rigido di quello vigente per questi ultimi, risultasse sproporzionato rispetto alla natura dell'attività svolta e agli effettivi rischi associati alla fornitura dei servizi di moneta elettronica, configurandosi questi spesso come strumenti utilizzati per effettuare operazioni di micropagamento. L'eccessiva onerosità del sistema di vigilanza veniva denunciata con particolare enfasi dagli operatori "ibridi", i quali evidenziavano l'inconciliabilità di talune disposizioni (in particolare, la condizione di esclusività dell'attività, i requisiti relativi al capitale iniziale e alla dotazione di fondi propri, la limitazione degli investimenti) con l'attività tipica da essi svolta, sottolineando come questo ostacolava il loro ingresso nel mercato della moneta elettronica.

239. Con riguardo alla necessità di una revisione della direttiva in materia di moneta elettronica, vale rilevare la posizione espressa dal Dipartimento del Tesoro italiano nel dicembre del 2005.⁹⁴

⁹² In particolare, alla fine del 2007, la Germania contava 8 emittenti di moneta elettronica, la Danimarca 7, i Paesi Bassi 6, la Francia e il Belgio 5, la Lettonia 4, la Svezia e l'Italia 3, la Slovenia 2, Cipro e la Finlandia 1.

Per una valutazione più complessiva dell'insoddisfacente sviluppo della moneta elettronica nell'area euro a seguito dell'emanazione della direttiva 2000/46/CE, si veda il Progetto di Relazione sulla proposta di sostituzione della direttiva vigente elaborato dalla Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento Europeo alla fine del 2008 (*cf.* Parlamento Europeo, 2008).

⁹³ Tutti i documenti elaborati nell'ambito del dibattito sulla direttiva 2000/46/CE sono disponibili all'indirizzo http://ec.europa.eu/internal_market/bank/e-money/index_en.htm.

⁹⁴ *Cf.* il documento "Italian Answers to the questions concerning the Electronic Money Directive (2000/46/EC)", disponibile all'indirizzo http://circa.europa.eu/Public/irc/markt/markt_consultations/library?l=financial_services/e-money_directive&vm=detailed&sb=Title.

In relazione all'efficacia della direttiva nell'ampliare il novero dei potenziali *issuer* di moneta elettronica, il Dipartimento osservava come lo sviluppo di tale mercato era stato certamente inferiore alle aspettative. Le ragioni di ciò andavano ricercate, secondo il Tesoro, in primo luogo nella scarsa crescita del commercio elettronico e, in secondo luogo, nella presenza dei tradizionali mezzi di pagamento – carte di debito e di credito – i quali sarebbero in grado di soddisfare buona parte della domanda di moneta elettronica.

Tuttavia, il Tesoro aggiungeva che pareva esserci ancora “*a real demand for e-money based on prepaid telephone cards, which – due to the existing national legal framework, according to which telephone operators could not issue directly e-money – could not be satisfied*”. In conclusione, veniva osservato che “*it seems that there is interest to develop payment schemes based on existing instruments and procedures with which the public is already familiar (the typical example are the prepaid telephone cards). This growing interest raises the issue concerning hybrid entities which already have in place appropriate infrastructures to provide also the service of e-money issuance*”.

240. Sempre secondo il Tesoro, l'ingresso di nuovi operatori sul mercato non contrastava con l'obiettivo di assicurare stabilità al sistema dei pagamenti, e anzi si suggeriva l'opportunità di introdurre un regime di deroghe specifiche per i soggetti non bancari (*hybrid e-money issuers*) identificati, in particolare, negli operatori mobili, nelle società di trasporto e in quelle municipali, posto che ne fosse garantita la parità di condizioni con gli altri intermediari operanti.

241. Sulla questione dell'applicabilità dei requisiti per la rimborsabilità del credito a tali soggetti non bancari, infine, l'istituzione italiana suggeriva l'esistenza di soluzioni concrete già disponibili sul mercato: “*according to our experience (contacts with market operators and analysis of projects), redeemability at par value would not pose any particular problem to potential market operators. [...] Should hybrid operators be permitted to issue e-money, a solution should be found in order to know “ex ante” or in real time the amount of e-money issued by such operators. For example, a solution could be to create pre-paid instruments fulfilling both functions: payment of telephone services and payment of other services/goods provided by third parties. This solution could be achieved, for example, by storing values on different sections of the same microchip. All prudential rules (limitation of investments, capital requirements) could consequently be applied only to the amount specifically defined as e-money.*”

2.2.2 Il particolare ruolo dei gestori mobili per lo sviluppo della moneta elettronica

242. Con particolare riguardo alla tematica delle carte prepagate, ampio spazio è stato quindi da subito dedicato alla materia dell'applicabilità della direttiva 2000/46/CE nei confronti dei gestori mobili, vale a dire alla soluzione della questione se questi avrebbero dovuto essere o meno soggetti alla disciplina in materia di moneta elettronica per tutti i casi in cui il credito incorporato nella carta telefonica prepagata fosse utilizzato per l'acquisto di prodotti o servizi offerti da terze parti.

A seguito dell'analisi dei contributi pervenuti dal mercato, i servizi della Commissione Europea osservavano, in una *Guidance Note*⁹⁵ sull'applicazione della direttiva in materia elettronica

⁹⁵ La *Guidance Note* (CE, 2005) consiste in un documento, elaborato dai servizi della Commissione, che vale a rendere pubbliche le conclusioni che questi hanno tratto dall'analisi delle risposte alla consultazione pubblica. Pur non costituendo un documento vincolante, fornisce la linea interpretativa della Commissione sugli argomenti di cui tratta. Il documento può essere consultato all'indirizzo http://ec.europa.eu/internal_market/bank/e-money/index_en.htm.

agli operatori mobili, come non vi fosse una visione condivisa fra i diversi soggetti di mercato e istituzionali sul fatto che si generasse moneta elettronica nel momento in cui i clienti degli operatori mobili utilizzavano le proprie carte prepagate per acquistare servizi di terze parti.

243. In merito a ciò, la Commissione sottolineava che all'epoca il valore dei servizi acquistati presso terze parti da clienti di prepagate mobili ammontava a circa l'1% della loro spesa complessiva, così intendendo che il 99% del valore monetario detenuto dagli operatori mobili per conto dei loro clienti prepagati era usato solo per l'acquisto dei servizi di comunicazione.

Se ne concludeva che i servizi prepagati mobili non potevano, in linea generale, essere considerati ricadere nell'ambito di applicazione della direttiva sulla moneta elettronica.

244. Tuttavia, nello stesso documento si osservava che, se “[...] *the universe of e-money potentially issued by mobile operators is therefore small...it may grow with the gradual introduction of 3-G services and the more extended offer of payment facilities for non-digital services...as technology improves and public confidence in the use of electronic purses grows, it is likely that new avenues for the issuance of e-money will emerge. The Commission services therefore believe it is imperative that any action taken by regulators at this early stage in the development of e-money does not constrain or inhibit the market potential for e-money*”.

Conseguentemente, con specifico riferimento all'emissione di moneta elettronica da parte degli operatori mobili, la Commissione invocava la necessità di un approccio flessibile, in particolare ricordando la possibilità che *“the current level and number of “micro” payments may rapidly change as new services are made available to the public (e.g. payment for car parking, cinema tickets or vending machines using a mobile handset)*”.

245. Osservando che il dibattito sul tema dell'ingresso degli operatori mobili in questo mercato non concerneva in nessun modo problemi di stabilità o di tutela dei consumatori (*“there are so far no evidence presented of harm done to consumers or to the stability and good functioning of payment systems as a result of the issuance of e-money by mobile operators*”), ma si concentrava piuttosto sugli obblighi cui avrebbero dovuto essere sottoposti gli operatori mobili e sulla necessità di creare un *playing level field*, la Commissione individuava essenzialmente due percorsi di *policy* sul tema, uno di breve-medio e uno di più lungo termine.

246. In relazione al problema immediato, a regolamentazione data, dell'approccio uniforme da utilizzare nei diversi Stati membri per un'applicazione corretta della direttiva in materia di moneta elettronica al caso del prepagato telefonico, si individuavano le due tematiche della definizione del concetto di moneta elettronica (*“perimeter” of e-money*) e delle modalità di utilizzo dello strumento delle deroghe (*waivers*) previste a livello nazionale dalla direttiva (art. 8).

In relazione al primo punto, secondo i servizi della Commissione, il riconoscimento da parte di ciascuno Stato membro della natura di moneta elettronica del credito prepagato nelle carte telefoniche dipendeva dall'accertamento dell'esistenza di un effettivo rapporto diretto di transazione fra il cliente mobile e la terza parte (esercente), definibile sia nel caso che vi fosse un trasferimento diretto di valore elettronico fra terminali mobili, sia nel caso che l'operatore mobile agisse come intermediario nel meccanismo di pagamento in modo da instaurare fra esercente e cliente una relazione diretta di credito-debito.

247. Con riguardo al mantenimento di un corretto rapporto di proporzionalità fra i requisiti in materia di rimborsabilità del credito e di regole di vigilanza prudenziale previsti dalla direttiva e l'effettivo rischio cui sono sottoposti tanto i clienti del prepagato quanto le terze parti fornitrici di servizi, il documento della Commissione ricordava la possibilità che gli Stati membri autorizzassero, in deroga a tali requisiti, operatori la cui attività si collocasse al di sotto delle soglie previste dall'art. 8 della direttiva: *"it should be possibile for member States' authorities to exempt a large part of the pre-paid business of mobile operators from the scope of the directive, at least over the short to medium term"* auspicando tuttavia che le esenzioni venissero applicate con criteri uniformi fra i vari paesi, per garantire condizioni di equa concorrenza fra tali operatori e gli altri fornitori di servizi all'interno della Comunità.

248. Il diverso problema della correttezza delle soglie di esentabilità individuate nella direttiva (passività finanziarie connesse alla moneta elettronica mai superiori a 6 milioni di euro e un limite massimo di caricamento di 150 euro del portafoglio elettronico di ciascun cliente) non poteva che essere esaminato, secondo la Commissione, in una prospettiva diversa, di lungo periodo, di modifica normativa dei valori soglia: *"amending the thresholds, in tandem with a judicious use of waivers, may be one way of ensuring that the business models of mobile operators (and other "hybrids") are not subject to excessive regulation that could dampen innovation"*.

249. Si deve quindi concludere come la Commissione abbia considerato problematico ma superabile, mediante un approccio di *policy* condiviso a livello comunitario, l'utilizzo del credito prepagato telefonico come moneta elettronica, e abbia valutato la connessa possibilità di considerare i gestori mobili come soggetti a pieno titolo operanti nel mercato come un fatto assolutamente positivo ai fini dello sviluppo della *e-money*.

In effetti, proprio dall'analisi del problema dell'applicabilità della direttiva 2000/46/CE a questo particolare tipo di soggetti, più in generale a soggetti non bancari, le questioni emerse sono state da ultimo affrontate con un approccio normativo più radicale, presentando una proposta di nuova direttiva sulla materia.

2.2.3 La nuova proposta di direttiva in materia di moneta elettronica

250. Come più sopra accennato, nell'ottobre 2008, al termine della lunga analisi iniziata successivamente all'emanazione della suddetta direttiva 2000/46/CE, la Commissione Europea ha divulgato una nuova proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio, sostitutiva della precedente, *"on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions, amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC"*.⁹⁶

In particolare, già nel luglio 2006 la Commissione aveva adottato un documento di lavoro di *review* complessiva della direttiva sulla moneta elettronica. I risultati di questo lavoro, riportati nel documento *"Impact Assessment accompanying the Draft Proposal"* del 9 ottobre 2008, indicano chiaramente la

⁹⁶ In relazione ai tempi di emanazione della nuova direttiva, si precisa che allo stato attuale della procedura è prevista per 22 aprile p.v. la convocazione in seduta plenaria del Parlamento stesso per l'approvazione e per il giorno successivo la relativa votazione. Questa avverrà sul testo licenziato dalla Commissione il 9 ottobre 2008 qui descritto, come successivamente emendato dalla Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento Europeo (disponibile al link <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5699642&fromfiche=1583&mailer=false>), anche a seguito dei contributi ricevuti dai principali stakeholders del settore, fra cui la Banca Centrale Europea (cfr. in seguito).

necessità di definizione di disposizioni meno restrittive di quelle previste dalla direttiva vigente, che risultano aver ostacolato lo sviluppo del mercato della moneta elettronica.⁹⁷

251. I principali motivi di questo scarso sviluppo, in particolare, vengono individuati nella non sufficiente chiarezza del concetto di moneta elettronica e del campo di effettiva applicabilità della direttiva, nonché in un quadro legislativo inadeguato (relativamente al regime di vigilanza prudenziale applicato, alle possibili deroghe nazionali e all'applicazione della normativa antiriciclaggio) la cui incoerenza complessiva avrebbe rischiato di amplificarsi in occasione della piena applicazione, entro il novembre 2009, della direttiva sui sistemi di pagamento, che presentava alcune previsioni incompatibili con il regime in materia di moneta elettronica.

252. Per risolvere questi due ordini di problemi la proposta di direttiva presentata dalla Commissione ha quindi introdotto le seguenti importanti modifiche al quadro normativo attuale:

- a) si amplia la definizione di moneta elettronica, per assicurare la neutralità tecnologica del concetto. Quest'ultimo, che originariamente poteva essere interpretato come riferito unicamente a una riserva di valore registrata fisicamente in un dispositivo elettronico, viene ora esplicitamente esteso anche al valore monetario "conservato" mediante sistemi diversi da quelli del microchip contenuto nella carta, ad esempio con sistemi di contabilità remota, del tipo "*served based*" (art. 2);
- b) si esplicita un ampliamento del campo di applicazione della direttiva derivante da una più ampia accezione dei servizi di moneta elettronica, al dichiarato scopo di eliminare barriere all'ingresso sul mercato da parte di soggetti non bancari: "*the application of the directive to mobile operators and issuers of electronic vouchers would have a huge impact on the number of market participants and on the amount of electronic money in circulation.*" (artt.1-3);
- c) si elimina il precedente regime di esclusività, che vedeva l'IMEL in quanto tale obbligato a limitare la propria attività all'emissione di moneta elettronica e a quella di fornitura dei servizi connessi; oltre all'incoerenza con la normativa in materia di sistemi di pagamento, per i quali non è prevista alcuna forma di esclusività, ciò comportava, ad esempio, che istituzioni "ibride" come operatori di telecomunicazione e commercianti dovessero ripartire il proprio business in diverse entità legali in modo costoso e inefficiente. Si stabilisce quindi che gli IMEL possano svolgere anche attività di business diverse da quelle dell'emissione di moneta elettronica (art. 8, punto e);
- d) si conferma un chiaro regime di rimborsabilità del valore monetario contenuto nelle carte (art. 5). Nel *memorandum* esplicativo dei contenuti della proposta, si sottolinea l'importanza dell'applicazione di tale disposizione con riferimento agli operatori mobili;

⁹⁷ Il lavoro di indagine compiuto dalla Commissione per valutare l'impatto delle proposte modifiche alla normativa vigente in materia di moneta elettronica ha visto coinvolti, nel corso del 2007 e del 2008, numerosi soggetti fra cui, oltre agli Stati Membri, la Banca Centrale Europea, le istituzioni finanziarie, le organizzazioni dei consumatori, gli operatori mobili attraverso i due principali Comitati consultivi in materia di sistemi di pagamenti retail, vale a dire il *Payment Systems Government Experts Group* (PSGEG) e il *Payment Systems Market Group* (PSMG). Nel febbraio del 2008, inoltre, è stato costituito in Commissione un *inter-service working group* con la partecipazione del Segretariato Generale, della DG-COMP, della DG-Infosoc, della DG-Media e della DG-Economic and Financial Affairs.

- e) si uniformano le disposizioni in materia di regime di vigilanza prudenziale allineandole a quelle previste dalla direttiva 2007/64/CE per gli Istituti di Pagamento, sulla base dell'osservazione secondo la quale, non costituendo comunque l'emissione di moneta elettronica una attività di acquisizione di depositi in senso bancario (*"The issuance of electronic money, does not constitute in itself a deposit-taking activity pursuant to Directive 2006/48/EC, in view of its specific character as an electronic surrogate for coins and banknotes only likely to be used for making payments of limited amounts and not as means of saving"*), le condizioni per ottenere e mantenere l'autorizzazione come IMEL devono includere requisiti prudenziali che siano proporzionati ai rischi operativi e finanziari fronteggiati da questi soggetti nello svolgimento della loro attività correlata all'emissione di moneta elettronica, indipendentemente da qualsiasi altra attività commerciale sviluppata dagli IMEL (considerando 9 e art. 3 della proposta di direttiva);
- f) si abbatte la barriera all'ingresso definita dal requisito del capitale iniziale da detenersi per ottenere l'autorizzazione ad operare come IMEL, che passa da un milione di euro previsto dalla direttiva vigente a soli 125mila euro nella proposta di modifica (art. 6);
- g) si richiedono comunque requisiti sul capitale da detenersi nel corso dell'attività, per garantire un adeguato livello di protezione del consumatore, pur definendo metodi alternativi per il calcolo di tale capitale in considerazione della specificità della moneta elettronica; parimenti, a tutela del consumatore, si stabiliscono opportune disposizioni in materia di separazione dei fondi detenuti dallo stesso soggetto per l'attività di emissione di moneta elettronica rispetto a quelli detenuti per lo svolgimento di altre attività (artt. 7 e 9);
- h) infine, come già nella direttiva vigente, si prevede la possibilità di deroghe nazionali al regime autorizzatorio previsto nei casi in cui gli IMEL offrano solo un ammontare limitato di transazioni (art. 10);

253. Nell'introdurre queste importanti novità, peraltro, la Commissione ha ritenuto di dover modificare la natura degli Istituti di Moneta Elettronica, che nel nuovo quadro non potranno più essere considerati istituti di credito. Con l'articolo 17, comma 1, infatti, si procede alla modifica dell'articolo 4 della direttiva 2006/48/CE, eliminando la figura dell'IMEL dall'elenco di quelle che costituiscono enti creditizi.

Si noti che la conseguenza di questa previsione appare di un qualche rilievo alla luce della probabile coesistenza di questa nuova direttiva in materia di moneta elettronica con la direttiva in materia di Istituti di Pagamento. Sostanzialmente, la natura non creditizia degli IMEL, se da un lato comporterebbe per questi, data l'impossibilità di una loro partecipazione ai sistemi di pagamento nazionali (*cf.* § 227, *supra*), la necessità di avvalersi di forme di collaborazione con i soggetti creditizi per l'utilizzo dei circuiti di pagamento nazionali, ovvero di sviluppare circuiti proprietari di pagamento alternativi, tuttavia dall'altro determinerebbe una loro più completa equiparazione agli Istituti di Pagamento.

254. Si deve ricordare, altresì, che su tale specifica questione si è espressa, in un parere reso al Consiglio Europeo in data 5 dicembre 2008⁹⁸, anche la Banca Centrale Europea, la quale, pur sostenendo la necessità di revisione della direttiva 2000/46/CE, ha considerato problematica, sotto il profilo dei

⁹⁸ *Cfr.* Parere della BCE del 5 dicembre 2008, pubblicato in GU C n. 30 del 6 febbraio 2009, p. 1.

meccanismi di trasmissione della politica monetaria, la connotazione come semplici enti finanziari, e quindi non creditizi, degli Istituti di Moneta Elettronica ai sensi della emananda disciplina.

Secondo la BCE, infatti, la conseguente assenza di un obbligo di riserva per tali enti, i quali potrebbero, ancorché in condizioni limitate e predefinite, operare anche nella concessione di crediti, potrebbe portare, se la moneta elettronica sostituisse il contante in misura significativa, a modifiche della liquidità del sistema difficilmente controllabili dalle autorità monetarie. Peraltro, la stessa BCE riconosce l'importante funzione del previsto obbligo di rimborsabilità al fine, fra le altre cose, di salvaguardare sia la possibilità di controllo delle condizioni di liquidità sia i tassi di interesse a breve termine fissati dalla BCE stessa.

Sulla base di queste considerazioni, la Banca Centrale Europea ha proposto di mantenere la connotazione di ente creditizio per tutti gli Istituti di Moneta Elettronica⁹⁹.

254. Per parte sua, la Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento Europeo ha presentato in data 16 febbraio 2009 la propria Relazione sulla proposta di direttiva, contenente una serie di emendamenti al testo originario dello scorso ottobre emanato dalla Commissione.

Vale osservare che tali emendamenti non modificano né l'impianto generale della proposta di direttiva, né le principali innovazioni da questa introdotte, che hanno costituito fin qui oggetto di commento.

255. Fra le modifiche proposte, accanto ad alcune specificazioni di natura tecnica tendenti a migliorare il testo dal punto di vista della chiarezza giuridica (ad esempio laddove si precisa che i destinatari della direttiva sono le imprese e non i servizi da queste forniti o si chiariscono le disposizioni di raccordo con la direttiva 2007/64/CE), si devono segnalare in particolare:

- a) l'innalzamento della soglia minima di capitale iniziale per ottenere un'autorizzazione ad operare come IMEL, che passa da 125.000€ a 200.000€ (emendamento all'art. 6);
- b) la modifica del parametro di riferimento per il calcolo dei requisiti patrimoniali, che non è più la media mensile delle passività finanziarie connesse alla moneta elettronica emessa nell'ultimo anno, bensì l'importo totale delle stesse con riguardo alla moneta elettronica emessa in qualsiasi momento (emendamento all'art. 2, punto 3)¹⁰⁰;
- c) sempre in relazione ai requisiti patrimoniali obbligatori, è prevista la soppressione dell'art. 7, par. 4 della proposta originaria della Commissione Europea, che attribuiva la facoltà agli stati membri di innalzare o abbassare il requisito relativo all'ammontare dei fondi propri da detenere in qualsiasi momento a fronte delle passività finanziarie relative all'attività di emissione di moneta elettronica, in una percentuale massima del 20%, in quanto disposizione in grado di generare forti squilibri competitivi fra soggetti autorizzati da diversi stati membri;

⁹⁹ Si ricorda che questa posizione era peraltro già stata espressa in un precedente parere del 18 gennaio 1999, reso in occasione della fase preparatoria all'emanazione della direttiva 2000/46/CE.

Con riguardo all'attuale proposta di revisione di quella direttiva, la BCE ha altresì suggerito altre modifiche, di natura meramente definitoria, al testo attualmente in discussione. Si tratta, in particolare, di modifiche relative all'art. 2, par. 2 in relazione alla funzione principale di moneta elettronica, che viene individuata come utilizzabile *“unicamente per il trasferimento di fondi per via elettronica dal detentore di moneta elettronica ai propri beneficiari”*, e all'art. 5, par. 1 della stessa proposta di direttiva, in relazione alle modalità di rimborso del credito, che può avvenire solo *“in monete metalliche o banconote o mediante trasferimento su un conto.”*

¹⁰⁰ Per alcuni Istituti di Moneta Elettronica l'emissione della stessa è tipicamente stagionale. Pertanto un requisito patrimoniale basato sull'emissione media annuale potrebbe risultare insufficiente rispetto a quanto richiesto per coprire picchi di emissione.

d) in relazione all'introduzione di una soglia *de minimis* per consentire a un istituto di moneta elettronica di beneficiare di una deroga ai requisiti generali, si è ritenuto (soppressione dell'art. 10, par. 1, comma 2 della proposta di direttiva) che tale soglia debba essere calcolata sulla quantità di denaro custodita dall'istituto (importo totale delle passività finanziarie connesse alla moneta elettronica in circolazione) invece che sull'importo complessivo delle operazioni di pagamento effettuate da questo; tale innovazione rappresenta a tutti gli effetti un inasprimento delle condizioni per la concessione dell'autorizzazione all'emissione di moneta elettronica in deroga, volta a bilanciare la maggiore facilità con cui si potrà diventare istituti autorizzati per effetto della riduzione del requisito in materia di capitale iniziale (ad un milione di euro previsto nella direttiva 2000/46/CE ai 200.000 € ora proposti). Vale notare che quest'ultimo punto rappresenta un aspetto rilevante anche sotto il profilo della tutela dei consumatori;

e) con riguardo alle attività che possono essere svolte da un istituto di moneta elettronica, la Commissione per i problemi economici e monetari - confermando la natura finanziaria e non creditizia dell'IMEL - ha tenuto peraltro conto delle perplessità della BCE, rappresentate nei paragrafi precedenti, in relazione al possibile *status* non creditizio degli IMEL. La Commissione ha, infatti, limitato la possibilità per questi ultimi di concedere crediti solo a fronte del capitale proprio, escludendo quindi il ricorso a prestiti finanziati con la raccolta di moneta elettronica (emendamento all'art. 8, paragrafo 1, lettera b¹⁰¹). Con tale modifica, gli IMEL non sono destinati ad assumere la natura di intermediario creditizio e viene dunque meno l'esigenza che essi vengano regolati come gli intermediari tradizionali.

257. In conclusione, si può osservare che la nuova direttiva, laddove venisse effettivamente emanata secondo le linee proposte dalla Commissione Europea, comprensive delle specificazioni ulteriori proposte dalla Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento Europeo, modificherebbe in maniera sostanziale il contesto di mercato europeo per la fornitura della moneta elettronica.

In particolare le nuove disposizioni, ampliando le possibilità di offerta attraverso una definizione di moneta elettronica più aperta, basata sul principio di neutralità tecnologica, riducendo quantitativamente e qualitativamente il peso dei requisiti di legge necessari per ottenere l'autorizzazione ad operare anche da parte di operatori non bancari, appaiono idonee ad offrire gli incentivi per un rapido ingresso di operatori non creditizi nell'offerta di servizi di pagamento in moneta elettronica.

3. GLI SVILUPPI DEL MERCATO ALLA LUCE DELLE MODIFICHE NORMATIVE: POSSIBILI SCENARI FUTURI

258. Le modifiche del quadro regolatorio ora esposte possono costituire un'opportunità sia per i gestori dei servizi di pagamento, che avranno la possibilità di offrire alla clientela uno strumento rapido e sicuro come il cellulare per la realizzazione delle transazioni, sia per gli operatori mobili, che potranno ampliare la gamma dei servizi offerti tramite il telefono cellulare; più in generale, ci

¹⁰¹ L'emendamento dalla Commissione per i problemi economici e monetari dispone che "*la concessione di crediti connessi a servizi di pagamento di cui ai punti 4, 5 o 7 dell'allegato della direttiva 2007/64/CE, sempre che siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 16, paragrafi 3 e 5, della predetta direttiva; inoltre, tali crediti non sono concessi utilizzando i fondi ricevuti in cambio di moneta elettronica e detenuti in conformità dell'articolo 9, paragrafo 1;*". La frase in grassetto (in originale) rappresenta l'aggiunta proposta dalla Commissione per i problemi economici e monetari rispetto al testo della direttiva elaborato dalla Commissione Europea.

si dovrebbe attendere un crescente sviluppo di progetti di convergenza tra le attività degli operatori finanziari (gestori di carte di credito e di sistemi di pagamento) e dei gestori mobili, al fine di definire le caratteristiche di un servizio di pagamento in mobilità che possa essere offerto con successo a livello globale.

259. Secondo le stime fornite dalla GSMA all'inizio del 2008, la convergenza tra servizi finanziari e servizi mobili porterà a un miglioramento della disponibilità di servizi finanziari per circa 1,4 miliardi di clienti nel mondo entro il 2015, attraverso l'uso di un borsellino mobile che consente la gestione dei servizi di pagamento e dei trasferimenti di fondi in mobilità.¹⁰² Alla fine del 2007, infatti, già 10 milioni di clienti mobili nel mondo avevano accesso a tali servizi.

Lo sviluppo del progetto per l'introduzione e la diffusione dei servizi di pagamento in mobilità richiede, tuttavia, oltre la definizione degli *standards* tecnici, già realizzata nel 2007, e la predisposizione dei terminali abilitati con tecnologia NFC (avviata nel 2008), il coordinamento tra i gestori mobili e gli operatori finanziari per definire e realizzare il modello di fornitura più efficiente.

260. Dal punto di vista degli effetti di questa evoluzione del mercato sulle condizioni di offerta ai consumatori, rilevano in particolare le diverse conformazioni che potrà assumere l'interazione fra operatori mobili, gestori delle nuove tecnologie per i pagamenti in mobilità, e i soggetti finanziari, che tipicamente rappresentano, attraverso i vari strumenti disponibili (conto corrente, carte di credito, carte prepagate) una fonte di raccolta dei fondi dei consumatori.

3.1 La convergenza “debole”: modelli innovativi di offerta nel mercato dei servizi di pagamento

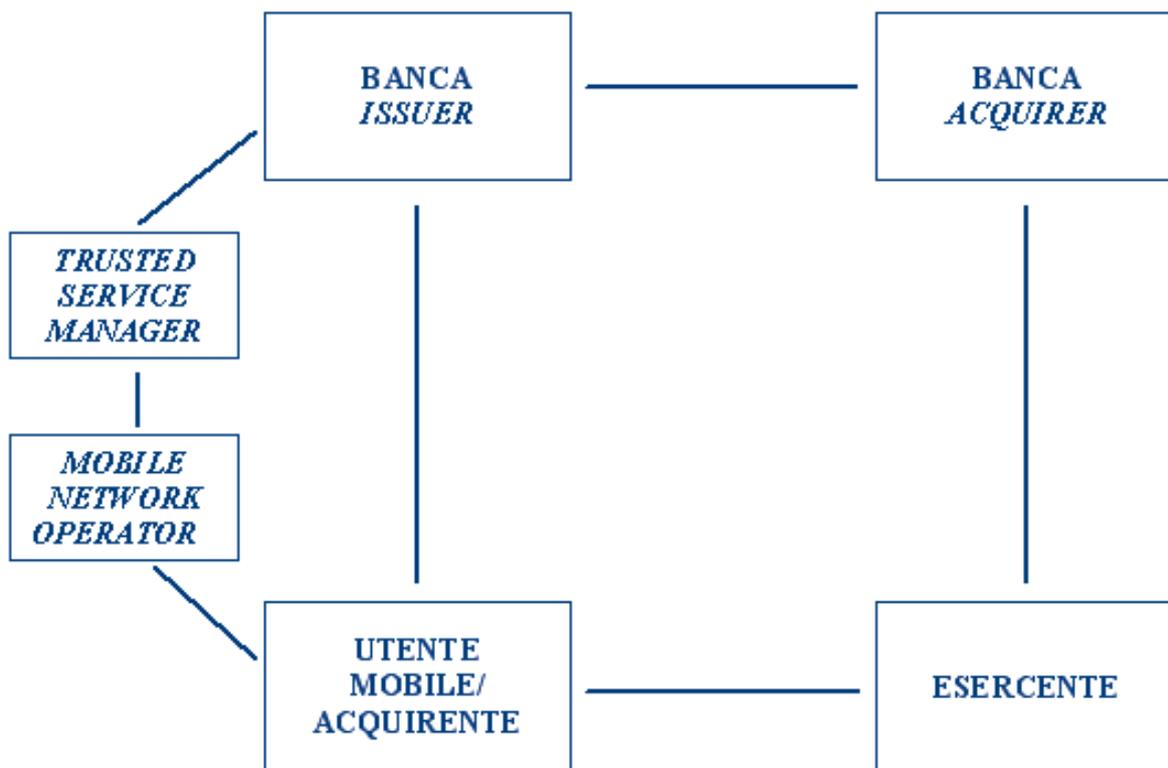
il ruolo di “enabler”

261. Con riguardo all'offerta vera e propria dei servizi di pagamento, alla luce delle disposizioni della direttiva 2007/64/CE - che, si ricordi, dovrà essere recepita entro il 1° novembre 2009 -, possono svilupparsi due diverse configurazioni di mercato.

La prima conformazione ipotizzabile - descritta in Figura 3.1 - prevede che gli istituti finanziari mantengano il loro tradizionale ruolo di prestatori di servizi di pagamento. Agli operatori mobili spetterebbe il compito di realizzare un sistema che integri le procedure attualmente esistenti per l'autorizzazione e l'autenticazione dei pagamenti che i diversi acquirenti pongono in essere, tramite terminale mobile, utilizzando gli strumenti di pagamenti emessi dagli enti creditizi - vale a dire, il conto corrente bancario (tramite utilizzo di una carta di debito) o l'addebito sulla carta di credito o prepagata.

¹⁰² GSMA Press Release, 6 febbraio 2008, www.gsmworld.com.

Figura 3.1- Schema di Pay-Buy-Mobile con operatori finanziari/circuiti



262. Ad esempio, il progetto *Pay-Buy-Mobile* elaborato dalla GSMA e più sopra descritto, individua come una delle principali caratteristiche dell'applicazione NFC la possibilità di gestire i pagamenti effettuati tramite diverse carte di pagamento (di debito, di credito, o anche prepagata); quindi, nell'ambito di diverse soluzioni organizzative, l'operatore mobile, ponendosi come soggetto intermedio nel tradizionale sistema di pagamenti con carta di credito, può assumere ruoli di diversa importanza nella gestione delle transazioni. In particolare, il ruolo del gestore mobile in un sistema di pagamenti in mobilità comporta innanzitutto la fornitura e la gestione dell'applicazione NFC sulla UICC del cliente, lo svolgimento delle trasmissioni di dati relative ai pagamenti in condizioni di sicurezza e l'assistenza al cliente.

263. In questo quadro, pertanto, il ruolo degli altri attori – quali la banca emittente, la banca collocatrice (che in taluni casi può anche coincidere con la banca *issuer*), il gestore del circuito di pagamento e la banca *acquirer* – nel sistema dei pagamenti con carte elettroniche, rimane sostanzialmente invariato rispetto a quanto analizzato nel Capitolo I. A tal proposito, appare di primaria importanza per il corretto funzionamento di questo sistema di pagamenti il ruolo dell'istituto *acquirer*: questi è incaricato infatti di stabilire accordi con la moltitudine di esercenti convenzionati con un determinato circuito di pagamento per la vendita o il noleggio dei POS, ovvero i terminali che consentono la comunicazione tra l'esercizio dove avviene la transazione e l'emittente della carta (banca *issuer*) che deve accertare la disponibilità di fondi nel conto del titolare della carta.

264. In effetti, in questo primo contesto, perché il modello del sistema dei pagamenti in mobilità diventi un mercato di massa – in grado di fornire benefici per tutti gli attori coinvolti – risulta pensabile la presenza di un ulteriore soggetto, il cosiddetto *Trusted Service Manager* (TSM¹⁰³), che dovrà coadiuvare le banche e gli operatori mobile nella distribuzione, configurazione e attivazione dell'applicazione NFC sulle carte UICC dei clienti che dispongono di un terminale abilitato NFC. Il TSM, pertanto, stabilendo accordi con i due principali attori dal lato dell'offerta dei servizi di pagamento, sarà in grado di garantire un punto di connessione integrato tra una molteplicità di operatori finanziari da un lato e una molteplicità di operatori mobili dall'altro.¹⁰⁴

il modello degli Istituti di Pagamento: limiti concorrenziali

265. La direttiva 2007/64/CE, tuttavia, apre la strada anche ad una seconda conformazione di mercato in cui l'operatore mobile non ricopre il ruolo di semplice soggetto abilitante della transazione elettronica ma è chiamato a svolgere una funzione più complessa. Laddove, infatti, l'operatore mobile divenisse istituto di pagamento, egli potrebbe offrire ai propri utenti – direttamente, senza il ricorso ad un operatore finanziario – la possibilità di aprire un conto di pagamento su cui versare delle somme denaro da utilizzare per disporre ordini di pagamento o di trasferimento fondi attraverso il proprio terminale mobile.

266. Così facendo, gli operatori mobili sarebbero in grado di fornire alla propria base di utenti servizi di pagamento – in aggiunta ai servizi mobili – ponendosi in un piano di più diretta concorrenza con gli operatori tradizionali.

Gli incentivi all'ingresso sul mercato e i potenziali effetti positivi di questo ampliamento dell'offerta trovano, però, nell'impianto normativo della direttiva sui servizi di pagamento, due limiti fondamentali. In primo luogo, l'alimentazione dei conti di pagamento detenuti presso gli operatori mobili potrebbe avvenire solo attraverso fondi provenienti da un conto corrente bancario o da una carta prepagata aperta (bancaria o postale). Gli Istituti di Pagamento, infatti, non possono emettere moneta elettronica e non possono effettuare attività di raccolta.¹⁰⁵

267. Operativamente, il nuovo servizio di pagamento potrebbe quindi essere offerto solo mediante una ricontrattualizzazione del sottoinsieme degli utenti mobili che fossero anche titolari di un conto corrente bancario o, quantomeno, di una carta prepagata bancaria, strumenti necessari per alimentare il proprio conto di pagamento. La complessità organizzativa di una tale soluzione, che non sfrutta appieno il vantaggio competitivo degli operatori mobili definito dalle esternalità di rete garantita dalla presenza di un'ampia base clienti, potrebbe rivelarsi un ostacolo al lancio commerciale di un'offerta di servizi di pagamento alternativo a quello dei circuiti tradizionali.

¹⁰³ Nel giugno 2008 è stato raggiunto un accordo tra la GSMA e lo *European Payments Council* (EPC) in ordine alla definizione del ruolo del TSM, che dovrà coadiuvare le banche e gli operatori mobile nella distribuzione, configurazione e attivazione dell'applicazione NFC sulle carte UICC dei clienti che dispongono di un terminale abilitato NFC.

¹⁰⁴ La funzione del TSM può essere assunta anche dallo stesso operatore mobile ovvero da uno dei soggetti emittenti, che risponda ai requisiti previsti. È evidente che gli accordi e i tipi di relazioni che si instaurano tra i diversi soggetti coinvolti in ordine alla scelta del modello di riferimento risulta cruciale per l'effettivo funzionamento del sistema dei pagamenti in mobilità.

¹⁰⁵ Cfr. direttiva 2007/64/CE, articolo 16, secondo comma: "*Gli istituti di pagamento nella prestazione di uno o più dei servizi di pagamento elencati nell'allegato, possono detenere soltanto conti di pagamento utilizzati esclusivamente per le operazioni di pagamento; i fondi che gli istituti di pagamento ricevono da parte degli utenti dei servizi di pagamento in vista della prestazione di servizi di pagamento non costituiscono depositi o altri fondi rimborsabili ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2006/48/CE, né moneta elettronica ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2000/46/CE*".

268. In secondo luogo, i servizi di transazione offerti dovrebbero avere caratteristiche di circolarità, il che nel contesto delineato dalla direttiva in materia di Istituti di Pagamento appare possibile per questi ultimi solo seguendo un modello commerciale di *joint venture* con soggetti che in virtù della loro natura garantiscono l'accesso a circuiti interbancari esistenti, quali il sistema dei pagamenti nazionale, o stipulando accordi con i circuiti privati delle carte di credito.

In altre parole, anche se i gestori di telefonia mobile offrissero servizi di pagamento mediante la qualifica di Istituti di Pagamento, i circuiti di pagamento esistenti rappresenterebbero gli unici soggetti capaci di consentire, attraverso la propria rete di accordi commerciali e di regole condivise, la veicolazione e l'accettazione delle richieste e delle corrispondenti autorizzazioni agli ordini di pagamento impartiti dagli utenti mediante il terminale mobile.

In conseguenza di ciò, le condizioni commerciali di offerta dei nuovi entranti sarebbero influenzate dalla struttura e dai livelli delle commissioni attualmente applicate dai circuiti stessi, riducendosi così le potenzialità di impatto pro-competitivo nel sistema.

269. In conclusione, entrambi gli scenari descritti, sia quello che vede gli operatori mobili come semplici *enabler* delle transazioni, sia quello che configura l'ingresso di Istituti di Pagamento, valgono a definire un modello di "convergenza debole", tenendo presente che il ruolo che gli operatori mobili possono assumere nell'offerta dei servizi di pagamento appare in ogni caso limitato dalla necessità di un'interazione irrinunciabile con gli altri attori, fra cui quelli che presidiano i circuiti di pagamento tradizionali. Ne discende che il potenziale innovativo dell'implementazione delle nuove tecnologie sulle dinamiche competitive di mercato, e in particolare quello relativo alla possibilità di condurre a migliori condizioni economiche di offerta dei servizi di pagamento appare contenuto, dipendendo, in buona sostanza, solo dall'effetto indiretto di ampliamento della dimensione complessiva di questi mercati derivante dal probabile incremento delle transazioni.

270. Diverse conclusioni si potrebbero raggiungere qualora ci si riferisse ad un contesto nel quale gli operatori mobili potessero assumere anche la gestione diretta del credito della propria clientela. Tale possibilità appare in effetti emergere laddove si considerino le più recenti evoluzioni normative e regolamentari in materia di moneta elettronica e di requisiti soggettivi per diventarne emittenti (*cf: supra* punto 250 e segg.).

3.2 La convergenza "forte": modelli innovativi di offerta nel mercato della moneta elettronica

271. L'effetto finale delle nuove disposizioni dovrebbe in effetti essere quello di assicurare l'ingresso sul mercato della moneta elettronica, e quindi dei micropagamenti, di operatori diversi da quelli tradizionali, con la conseguenza di uno sviluppo più concorrenziale e a condizioni economiche e qualitative di offerta migliorative per il consumatore. Laddove la riforma comunitaria prendesse effettivamente piede, si potrebbe quindi affermare con riferimento ai micropagamenti un modello di convergenza "forte", che potrebbe vedere lo svilupparsi di offerte in concorrenza tanto da parte dei tradizionali istituti creditizi che da parte di altri operatori "ibridi", cioè non aventi il loro unico o principale business in attività finanziarie, con possibili rilevanti benefici per il consumatore derivanti dall'ampliamento dei mercati e dalla modifica delle condizioni di offerta.

272. Più in generale, con riferimento all’oggetto della presente indagine, si deve osservare che l’implementazione di un modello di questo tipo potrebbe modificare la sostanziale dicotomia che caratterizza ad oggi il settore delle carte prepagate. In futuro, lo sviluppo di nuove tecnologie trasmissive, nonché le modifiche normative introdotte a livello comunitario nell’ambito dei sistemi di pagamento, ma soprattutto quelle appena illustrate in materia di moneta elettronica, creerebbero incentivi anche per tutti gli operatori che gestiscono carte chiuse a offrire servizi di pagamento attraverso le proprie carte, realizzando così una completa convergenza fra prepagate “aperte” e prepagate “chiuse”.

273. In questo contesto prospettico, non vi è dubbio che il ruolo maggiore nel nuovo contesto di mercato dovrebbe essere quello dei gestori mobili, in quanto soggetti con maggiore possibilità di ingresso immediato, in ragione della elevata base clienti posseduta e del controllo delle nuove tecnologie di pagamento da terminale mobile.

Infine, vale ricordare quanto già illustrato in merito al fatto che, in Italia, il combinato disposto di norme di rango primario, di regolamentazione di settore e di pronunce del giudice amministrativo applicabile agli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazione elettronica già preveda, di fatto, la rimborsabilità del credito residuo delle relative carte chiuse,¹⁰⁶ con ciò esaltando l’analogia di tali carte con quelle aperte bancarie (*cf.* § 2.5.3, *infra*).

274. Nella struttura del sistema di pagamenti in mobilità che potrebbe realizzarsi sotto l’ipotesi di convergenza forte, il ruolo dell’operatore mobile risulta più completo rispetto a quello prima descritto nel modello di convergenza “debole”, in particolare in relazione alla sua capacità di “costruire” un circuito alternativo che connetta gli acquirenti e gli esercenti prescindendo dai tradizionali circuiti di pagamento, pubblici (sistemi di regolamento e compensazione interbancari) e privati (circuiti delle carte di debito e credito).

L’emittente di carte SIM, infatti, non si limiterebbe più, come in precedenza, a fornire, e gestire, l’applicazione (la tecnologia NFC sulle schede UICC nel modello analizzato sopra) che consente agli utenti mobili di eseguire transazioni mediante le proprie carte prepagate, di debito o di credito emesse dagli enti creditizi, o a gestire i conti di pagamento (e i relativi strumenti di pagamento) con i quali gli utenti mobili possono effettuare ordini di pagamento, ma, al contrario, gestirebbe direttamente i rapporti con tutti i soggetti coinvolti nel sistema, segnatamente il cliente che detiene la carta SIM, ora anche carta di pagamento, e l’esercente presso cui si realizza l’acquisto.

275. Pertanto un operatore mobile (*Mobile Network Operator* in Figura 3.2) che intendesse offrire, mediante le proprie carte SIM prepagate, servizi di pagamento generalizzato ai propri abbonati diverrebbe, in questo modello, responsabile per l’intera gestione del servizio di pagamento, vale a dire delle seguenti, distinte fasi:

- il collocamento delle carte presso il pubblico (che potrebbe coincidere con il servizio di vendita delle SIM mobili);
- l’accordo con l’esercente che deve possedere il terminale adatto a ricevere l’ordine d’acquisto emesso dal terminale mobile del cliente (che potrebbe essere semplicemente il terminale mobile dotato della SIM del gestore stesso, e rientrare quindi nell’attività precedente);

¹⁰⁶ In tal senso, art. 1, commi 1 e 3 della L. n. 40/07, Del. AGCOM n. 416/07/CONS, nonché sentenza TAR Lazio n. 1773 del 27 febbraio 2008.

- lo svolgimento delle trasmissioni di dati relative ai pagamenti in condizioni di sicurezza (attività tecnicamente già svolta dai gestori mobili sulle proprie reti di telecomunicazioni);
- l'assistenza al cliente, nella sua duplice veste di acquirente e venditore.

276. Nel modello appena descritto, laddove il credito contenuto nelle SIM mobili divenisse immediatamente utilizzabile per acquisti generalizzati, la rete degli utenti mobili diverrebbe direttamente una sorta di “circuitto” alternativo, in grado cioè di regolare al suo interno le transazioni fra gli utenti stessi, almeno per i c.d. micropagamenti. Tale schema, relativo a transazioni che si svolgono unicamente fra utenti dello stesso operatore mobile (*on-net*, o, con linguaggio bancario, *on us*), potrebbe ovviamente essere complicato immaginando che i due soggetti che pongono in essere la transazione siano utenti di operatori mobili differenti. In questo secondo caso, lo svolgimento delle transazione (*off-net*, o *in circolarità*) richiederebbe l'implementazione di un sistema di rapporti fra gli operatori che definiscano le procedure di regolazione delle transazioni fra i rispettivi utenti.¹⁰⁷

Figura 3.2 - Schema di Pay-Buy-Mobile senza operatori finanziari/circuiti



277. In merito alla modalità di gestione dei flussi transazionali, vale soffermare l'attenzione su due modelli in particolare: il modello *premium-rate* e quello basato sul trasferimento diretto.

Nel modello *premium-rate* l'esercente stipula un contratto con l'operatore mobile a fronte del quale quest'ultimo gli fornisce una nuova utenza telefonica. Al momento dell'acquisto, il consumatore deve inviare, al numero di titolarità dell'esercente, un messaggio il cui costo è maggiore di quello dei normali SMS.

¹⁰⁷ Si osservi che, in considerazione dell'esiguo numero degli operatori coinvolti, i rapporti in questione potrebbero essere anche di tipo bilaterale. Con riguardo quindi alle compensazioni economiche fra gli operatori per i servizi transazionali reciprocamente forniti, non si riscontrerebbe in questo caso la tipica giustificazione alla base della fissazione coordinata di commissioni multilaterali, tradizionalmente adottata nei circuiti di pagamenti interbancari e in quelli delle carte di credito, dell'esistenza di un elevato costo sociale della definizione di numerosi contratti bilaterali.

278. Il principale limite di tale modello consiste nel fatto che il prezzo del messaggio è stabilito *ex-ante* e non varia. Pertanto, tale soluzione appare congeniale solo per quelle transazioni in cui il prezzo del bene acquistato è fisso (ad esempio, il *ticketing*: cinema, teatro, trasporto, ecc...). Esso risulta, al contrario, di difficile utilizzo ogniqualvolta l'importo della transazione tra esercente e acquirente dipende dal bene/servizio oggetto della stessa.

279. In questo secondo caso, il modello più idoneo sembra poter essere costituito dal trasferimento diretto in cui l'utente-acquirente ha la possibilità, attraverso il suo terminale mobile, di ordinare all'operatore mobile – ad esempio, tramite l'invio di un SMS¹⁰⁸ – di effettuare un trasferimento di denaro, a beneficio dell'esercente, scalando l'importo dal suo credito prepagato. Tale soluzione possiede quindi il vantaggio di non prevedere alcuna limitazione, a parte quella rappresentata dal credito disponibile sulla carta dell'acquirente, alla fissazione della somma da trasferire al venditore.

280. Un assetto del sistema dei pagamenti come quello appena descritto, che potremmo definire *mobile-operators based* in quanto caratterizzato dal fatto che gli operatori mobili diventano attori unici dal lato dell'offerta dei servizi di pagamento e di trasferimento fondi, potrebbe configurare una reale alternativa al sistema *financial dominated*, con la capacità concreta di generare un'importante pressione competitiva sui sistemi preesistenti.

Si deve notare a questo proposito che l'emergere di un modello di questo tipo potrebbe rispondere ad alcune preoccupazioni sollevate dall'ECA (*European Competition Authorities*) sullo sviluppo di una piena concorrenza nell'offerta dei servizi di pagamento anche in ambito SEPA. E' avvertito infatti il rischio di collusione in sistemi in cui la cooperazione tra i soggetti concorrenti risulta necessaria per il corretto funzionamento o nei quali, in virtù del forte potere di mercato dei circuiti esistenti, vi potrebbero essere fenomeni di discriminazione all'accesso o di condizioni economiche eccessivamente gravose per la partecipazione al sistema (ECA, 2006).

281. Condizioni di offerta più concorrenziali potrebbero derivare direttamente dall'aumento del numero di *competitors* indipendenti, il che dovrebbe ampliare la gamma e la qualità dei servizi proposti ai clienti, e probabilmente condurre ad una riduzione dei prezzi. Anche la riduzione del numero di intermediari coinvolti affinché la transazione, iniziata dall'utente ordinante, giunga all'utente destinatario, appare in grado di portare ad una contrazione del numero delle commissioni applicabili e, per questa via, del costo complessivo della transazione.

La particolare natura dei servizi di pagamento offerti dagli operatori mobili - servizi che si configurano come accessori al servizio principale di telefonia, utilizzandone le stesse infrastrutture di rete e condividendone i medesimi sistemi informativi - può infine far ritenere che, in ragione del modesto incremento dei costi che la nuova attività comporterebbe, tali operatori potrebbero applicare commissioni più competitive, rispetto a quelle applicate dai tradizionali circuiti di pagamento.

282. La Tavola 3.1 mostra un confronto tra diversi strumenti di moneta elettronica – attualmente diffusi e solo potenziali – in relazione a varie caratteristiche quali le principali funzioni da essi svolte, la loro diffusione e i costi associati alla transazione sia dal lato dell'utente che da quello dell'esercente.

¹⁰⁸ La ricarica via SIM da parte dell'acquirente della carta telefonica prepagata dell'esercente definisce, infatti, il pagamento del servizio reso o del bene venduto, data la piena rimborsabilità per l'esercente stesso del credito telefonico così accumulato.

Con riguardo al raffronto tra gli strumenti potenziali, segnatamente l'utilizzo della SIM mobile, e gli strumenti di moneta elettronica tradizionali, si deve osservare come la prima sia caratterizzata da un'importante limitazione consistente nella mancata funzione di prelievo di contante; il raffronto quindi va compiuto con esclusivo riferimento all'offerta dei servizi di pagamento.

283. In merito alla diffusione dei diversi strumenti, la SIM mobile, come già osservato in precedenza, appare potenzialmente quello a maggior diffusione non dipendendo dalla titolarità di un conto corrente bancario e contemporaneamente registrando già una base clienti molto più ampia di quella goduta dagli istituti che offrono carte prepagate bancarie.

284. Quanto alle possibilità di utilizzo, i sistemi esistenti risultano ampiamente accettati in virtù dei consolidati rapporti con i tradizionali circuiti (PagoBancomat, VISA, Mastercard, ecc...). Mentre lo strumento potenziale della SIM mobile appare immediatamente utilizzabile per transazioni che si svolgono tra abbonati dello stesso gestore mobile, l'accettazione di ordini di pagamento da/per abbonati di altri gestori dipenderà viceversa dagli accordi intra-operatori.

285. In relazione ai costi della transazione lato utente e lato esercente in funzione della tipologia di moneta elettronica utilizzata, appare probabile una minore onerosità complessiva associata all'utilizzo della SIM mobile. In particolare, sotto il profilo dei costi fissi per la detenzione dello strumento di pagamento, l'utente mobile/acquirente non sopporta alcun costo per l'attivazione e la tenuta di una carta SIM prepagata, laddove per gli altri strumenti sono generalmente presenti il costo *una tantum* di rilascio della carta, i costi ricorrenti di tenuta e spese di rendicontazione, nonché, per le carte di debito e di credito, i costi di tenuta del conto corrente associato allo strumento di pagamento.

286. Sempre con riferimento ai costi fissi, i tradizionali strumenti di moneta elettronica impongono generalmente all'esercente delle spese di convenzionamento ai circuiti da questi utilizzati, spese che egli non dovrebbe sostenere laddove accettasse pagamenti mediante ricarica della propria SIM mobile.

287. Più complesso e ipotetico appare il confronto tra i diversi strumenti di moneta elettronica in relazione al costo associato ad ogni singola transazione. Accanto alla tradizionale gratuità lato acquirente delle carte di credito e di debito, nel caso delle carte prepagate bancarie si registrano costi indiretti derivanti dalle commissioni fisse di ricarica. Tali commissioni, come già precisato, non sono applicabili nel caso delle prepagate telefoniche, il che definisce un indubbio elemento di maggior convenienza per l'utente di queste ultime, pur a fronte di un presumibile esborso in misura fissa per ogni transazione pari almeno al costo dello SMS utilizzato per impartire la disposizione di pagamento.

288. Dal punto di vista dell'esercente, gli strumenti di moneta elettronica tradizionali impongono, come noto, una *merchant fee* variabile, spesso anche in funzione dell'importo della transazione. La capacità competitiva del potenziale circuito alternativo basato sull'utilizzo delle SIM prepagate appare quindi, in effetti, fortemente influenzato dalla politica commerciale che i gestori mobili decideranno di adottare in relazione alla definizione di un'eventuale commissione lato esercente.

Tavola 3.1 - Confronto tra diversi strumenti di moneta elettronica per caratteristiche qualitative e costi delle transazioni

TIPOLOGIA DI MONETA ELETTRONICA	FUNZIONI	DIFFUSIONE	COSTO DELLA TRANSAZIONE PER L'UTENTE		COSTO DELLA TRANSAZIONE PER L'ESERCENTE		
			Base utenti	Utilizzo	Costi fissi	Costi variabili	Costi fissi
<u>Esistente</u>							
Carta di credito	Transazioni Prelievi	Accettate su circuiti: Visa, VisaElectron, Mastercard, American Express, Diners Club <i>n.b.</i> : possibili limiti per transazioni al di sotto di certi valori	Correntisti bancari	Tenuta del conto corrente di appoggio (minimo 34,2€)* Tenuta della carta e spese di rendicontazione (variabile, generalmente pari a 30 €/anno)	Generalmente nessuno	Costi fissi di convenzionamento <i>ie</i> installazione del POS (variabili a seconda dell'istituto <i>acquirer</i>)	<i>Merchant-fee</i> (variabile a seconda dell'istituto <i>acquirer</i> , del settore dell'esercente, dei volumi negoziati, dell'importo medio della transazione)
Carta di debito	Transazioni Prelievi	Accettate su circuiti: PagoBancomat, Visa, VisaElectron, Mastercard	Correntisti bancari	Tenuta del conto corrente associato (minimo 34,2€)* Tenuta della carta (variabile, generalmente pari a 10 €/anno)	Generalmente nessuno	Costi fissi di convenzionamento <i>ie</i> installazione del POS (variabili a seconda dell'istituto <i>acquirer</i>)	<i>Merchant-fee</i> (variabile a seconda dell'istituto <i>acquirer</i> , del settore dell'esercente, dei volumi negoziati, dell'importo medio della transazione)
Carta prepagata bancaria (PostePay, Spider, Kalibra, CartaSi Eura, Quick, MyCash, Kristal, etc...)	Transazioni Prelievi	Accettate su circuiti: PagoBancomat, Visa, VisaElectron, Mastercard	Correntisti bancari e non <i>n.b.</i> : slegata per sua natura dalla titolarità di un conto corrente	Tenuta della carta (varia tra gli istituti bancari, generalmente pari a 5 €)	<i>Indiretti</i> : commissioni fisse per la ricarica della carta, variabili fra 0,75€ (Via internet) e 5€ (allo sportello)	Costi fissi di convenzionamento <i>ie</i> installazione del POS (variabili a seconda dell'istituto <i>acquirer</i>)	<i>Merchant-fee</i> (variabile a seconda dell'istituto <i>acquirer</i> , del settore dell'esercente, dei volumi negoziati, dell'importo medio della transazione)
<u>Potenziabile</u>							
SIM mobile	Transazioni	<i>Direct transfer</i> fra abbonati mobili: - <i>on-net</i> (su abbonati dello stesso gestore); - <i>off-net</i> (previo eventuali accordi fra i gestori)	Tutti i titolari di abbonamento di telefonia mobile prepagato	Costi associati all'abbonamento telefonico (canone governativo mensile nel caso di abbonamento postpagato, gratuito nel caso di abbonamento prepagato)	Presumibilmente nullo o pari al costo di un semplice SMS sia nel caso di transazione <i>on-net</i> che <i>off-net</i>	Costi associati all'abbonamento telefonico (canone governativo mensile nel caso di abbonamento postpagato, gratuito nel caso di abbonamento prepagato)	Presumibilmente più contenuto delle <i>merchant-fee</i> applicate dagli altri circuiti

4. LA CONVERGENZA: ESPERIENZE IN ATTO, IMPATTO CONCORRENZIALE E BENEFICI PER I CONSUMATORI

4.1 Le prime esperienze di convergenza in ambito internazionale

289. L'uso dei terminali mobili per effettuare pagamenti in maniera rapida e sicura attraverso le descritte innovazioni tecnologiche è stato promosso già dal 2006 da parte dell'organizzazione mondiale degli operatori di telefonia mobile (*GSM Association*, GSMA¹⁰⁹), nell'ambito del cosiddetto progetto *Pay-Buy-Mobile*¹¹⁰, che si basa sostanzialmente sulla possibilità offerta dalla tecnologia di utilizzare la scheda UICC di supporto della SIM per lo svolgimento di funzionalità differenti da quello della gestione del servizio di telefonia mobile.

In particolare, a fronte della possibilità di suddividere la scheda UICC del terminale mobile in diversi domini sui quali operatori terzi possano offrire i propri servizi in maniera indipendente dal gestore mobile, la GSMA ha raccomandato, in campo finanziario, lo sviluppo e l'utilizzo di applicazioni connesse con carte di credito e di debito e installate direttamente sulla suddetta scheda UICC: le ragioni di tale scelta risiedono specificamente nella possibilità offerta dal supporto UICC di registrare in modo sicuro l'identità del cliente e di gestire servizi offerti anche da fornitori indipendenti dal gestore mobile.¹¹¹ Le sperimentazioni condotte a partire dal 2006 da 34 operatori mobili¹¹² appartenenti alla GSMA in vari paesi hanno messo in luce la necessità di definire un contesto armonizzato, per quanto riguarda le tecnologie utilizzate e la regolamentazione adottata, in cui sviluppare le potenzialità dei nuovi servizi di pagamento in mobilità.

290. Tra esperienze di *m-payment* più interessanti sviluppate in ambito internazionale rileva segnalare il servizio realizzato in Germania da Postbank in collaborazione con O2, che consente agli utenti dell'operatore mobile di accedere - attraverso l'utilizzo di una carta prepagata - alla piattaforma di Postbank e di trasferire denaro dal proprio conto corrente alla tessera prepagata per poi effettuare pagamenti attraverso il terminale mobile. Per le sue natura di servizio frutto della cooperazione tra istituto finanziario e operatore mobile, tale esperimento presenta molte analogie con quello avviato da Poste Italiane di cui si dirà più avanti.

Sempre all'insieme dei modelli di convergenza debole devono essere ascritti anche i sistemi *Paybox*, sviluppato dall'omonima società tedesca, e *Mobile FeliCa*, avviato in Giappone da NTT DoCoMo in collaborazione con la Sony, i quali consentono di effettuare tramite cellulare pagamenti via Web o presso esercizi commerciali, transazioni tra privati e acquisti da distributori automatici.

291. Vale segnalare inoltre l'ingresso di *PayPal*, strumento di pagamento molto utilizzato per effettuare acquisti *e-commerce*,¹¹³ nel mercato dei *m-payment*. Attivando il servizio *PayPalMobile* è possibile accedere tramite terminale mobile al proprio conto di pagamento *PayPal* ed effettuare trasferimenti di fondi ad un altro utente il quale poi potrà scegliere di spostare il denaro ricevuto sul

¹⁰⁹ La GSMA è un'organizzazione internazionale che raggruppa circa 700 operatori di telefonia mobile in 218 paesi ed è affiancata da oltre 200 produttori di apparecchiature e terminali.

¹¹⁰ Una completa descrizione del progetto *Pay-Buy-Mobile* condotto dalla GSMA è contenuta in GSMA, 2007.

¹¹¹ I supporti UICC sono infatti divenuti particolarmente sofisticati, essendo state sviluppate la capacità di elaborazione, la memoria e la gestione dei sistemi di sicurezza.

¹¹² Tra cui risultano presenti anche i quattro gestori di rete mobile operanti in Italia, Telecom Italia, Vodafone, Wind e H3G.

¹¹³ *PayPal* è uno strumento tramite il quale è possibile effettuare pagamenti presso molti negozi online (compreso eBay), previa l'apertura di un conto personale (che è possibile collegare anche ad un altro conto corrente, carta di credito o prepagata). Questo mezzo di pagamento offre l'opportunità di effettuare acquisti senza che sia necessario fornire in alcun modo i propri dati o i numeri delle carte di credito.

proprio conto corrente o utilizzarlo per altri pagamenti attraverso *PayPal*.

Questo modello rappresenta a tutti gli effetti un sistema di tipo *on us*: il ruolo degli istituti bancari infatti risulta piuttosto limitato in quanto essi forniscono solamente il rapporto di conto corrente e/o di carta di credito o prepagata con cui il conto di pagamento *PayPal* viene alimentato inizialmente, senza tuttavia che i tradizionali strumenti bancari di pagamento svolgano alcuna funzione ulteriore nelle transazioni che l'utente effettuerà utilizzando il proprio conto di pagamento.

292. Meritevole di attenzione in quanto non prevede la presenza di un operatore finanziario, prefigurando pertanto un modello di convergenza forte, è anche il sistema *Coinlet*, sviluppato in Finlandia dalla società Portalify, basato su un modello a 4 parti, in cui il server *Coinlet* si aggiunge all'operatore mobile, all'acquirente e al venditore. Il ruolo di *Coinlet* è a tutti gli effetti quello di un *payment service provider* che stabilisce accordi sia con l'operatore mobile che con l'esercente (il quale quindi non deve essere necessariamente un utente dell'operatore mobile). Il sistema *Coinlet* può supportare sia il servizio *premium-rate* via SMS che il trasferimento diretto.

293. Oltre quelle appena descritte, rileva notare infine che la tecnologia NFC è in corso di sperimentazione anche da parte dei principali operatori dei servizi di pagamento, Mastercard (carta di credito *PayPass*), American Express e VISA, che hanno emesso carte di credito abilitate al sistema NFC, utilizzabili per micropagamenti, anche senza autorizzazione.

4.2 I primi esperimenti di convergenza in ambito nazionale

294. In relazione ai possibili diversi esiti di mercato derivanti dall'applicazione in Italia delle nuove tecnologie, risulta interessante esaminare l'approccio alle nuove prospettive dei sistemi di pagamento da mobile ad oggi prevalente fra gli operatori mobili.

Accanto all'esperienza dei tradizionali gestori di rete mobile (MNO), caratterizzati da ampie potenzialità di mercato derivanti dall'ampia base di clienti posseduti, viene poi in rilievo l'attività di altri operatori, non infrastrutturati ma operanti come ESP sulle reti dei gestori tradizionali, e in particolare, in quest'ambito, quella di PosteMobile, operatore mobile virtuale entrato di recente sul mercato.¹¹⁴ Quest'ultimo, infatti, in virtù dell'appartenenza a Poste Italiane, sembra spingere con convinzione verso l'integrazione della propria offerta di servizi mobili con altri servizi di pagamento.¹¹⁵

¹¹⁴ Come già detto nel capitolo precedente, gli operatori mobili virtuali (*Mobile Virtual Network Operator*, MVNO) sono soggetti che offrono servizi finali di comunicazione mobile avvalendosi delle infrastrutture di rete e delle risorse frequenziali dei gestori di rete (*Mobile Network Operator*, MNO), sulla base di appositi contratti di roaming stipulato con questi ultimi. Di norma un MVNO possiede propri archi di numerazione e completa autonomia nella definizione delle proprie politiche commerciali al pubblico. In Italia a partire dalla seconda metà del 2008 risultano operativi 8 soggetti che offrono servizi mobili in concorrenza con i quattro operatori infrastrutturati, e che sono definibili in realtà come ESP (*Enhanced Service Provider*) in quanto possiedono un livello di autonomia inferiore a quello tipico di un MVNO: PosteMobile, A Mobile (gruppo Auchan), Autostrade per l'Italia, Insim (gruppo Conad), CoopMobile, UnoMobile (gruppo Carrefour), Daily Telecom, One Mobile (British Telecom) e, da ultimo, Fastweb, mentre Tiscali si accinge ad avviare la propria offerta. Secondo un'indagine sul mercato svolta da Deutsche Bank nell'estate 2008, tali ESP hanno venduto complessivamente circa 1 milione di SIM, su un totale di circa 91 milioni di carte attive in ambito nazionale: il principale operatore risulta PosteMobile, con oltre 400 mila SIM attivate alla metà del 2008.

¹¹⁵ Riguardo agli altri MVNO, si segnala l'iniziativa di Coop, denominata CoopVoce. Coop, uno dei primi operatori mobili virtuali entrati sul mercato italiano, ha proposto – sulla base di un accordo di sfruttamento della rete mobile di Telecom Italia –, in anticipo rispetto ai gestori di rete, una carta SIM prepagata a condizioni innovative: in primo luogo, la carta non ha scadenza, ma il contratto decade dopo 13 mesi dall'ultima ricarica; in secondo luogo, in caso di cessazione dell'utenza telefonica per qualsiasi motivo, si potrà richiedere gratuitamente il rimborso del credito residuo sulla SIM secondo una delle seguenti modalità: trasferendo le unità di traffico residuo su un'altra utenza CoopVoce, ricevendo in cambio un "buono spesa" del valore equivalente, oppure in contanti, presso un qualsiasi punto vendita CoopVoce. Infine, raggiungendo determinati livelli di spesa presso punti vendita Coop si può ottenere una ricarica della carta telefonica.

295. Al momento, le attività degli operatori mobili in tema di *m-payments* sembrano orientarsi principalmente alla partecipazione a gruppi di lavoro che conducono attività di studio ed analisi delle possibili opzioni di business nonché della tecnologia abilitante.

In generale, si deve rilevare che lo sviluppo da parte degli operatori di specifiche offerte di servizi di pagamento tramite terminali mobili sembra essere stato, finora, frenato, come si è avuto modo di analizzare più sopra, dall'esistenza di ostacoli derivanti, soprattutto, dall'opacità del quadro regolatorio in materia di *m-payments* e di moneta elettronica.

4.2.1 Le iniziative di Telecom Italia e Vodafone

296. Per quanto nel complesso limitate, è interessante analizzare due iniziative in tema di servizi di pagamento in mobilità, già avviate dagli operatori mobili infrastrutturati .

Nell'ambito di una strategia di mercato indirizzata allo sviluppo di un'ampia offerta di servizi di pagamento in mobilità,¹¹⁶ Telecom Italia ha stipulato accordi con gli operatori bancari e delle carte di credito al fine di consentire alla clientela dei servizi mobili di effettuare pagamenti tramite il proprio telefono cellulare, abbinando il numero della propria SIM a una carta di credito o prepagata. Più in generale, il progetto di Telecom Italia prevede la possibilità di utilizzare la SIM del telefono cellulare per effettuare acquisti di beni e servizi, gestire il proprio conto corrente, acquistare titoli di viaggio, pagare bollette, autorizzando il relativo addebito sulla carta di credito associata dal cliente alla SIM telefonica. Oltre ai pagamenti, sarà possibile gestire via cellulare un portafoglio virtuale (*mobile wallet*) contenente l'insieme delle carte di credito intestate al cliente, sulle quali autorizzare pagamenti via SMS.

297. Telecom Italia sta anche sperimentando l'uso del telefono cellulare per micropagamenti di prossimità (ad esempio nel pagamento di titoli di viaggio su mezzi di trasporto pubblico locale) con soluzioni di tipo NFC, che consentono l'interazione tra i telefoni cellulari abilitati e altri dispositivi elettronici, quali i nuovi POS, gli apparecchi di controllo dei varchi di accesso, gli apparecchi di emissione di biglietti (per il trasporto pubblico, per il parcheggio o per l'ingresso in aree a pagamento - cinema, musei, stadi, impianti sportivi, ecc.).

298. Con riferimento al secondo operatore, Vodafone, si segnala il servizio *Vodafone Store*, negozio virtuale sviluppato in collaborazione con OneBip - azienda che fornisce soluzioni di micropagamenti tramite cellulari per acquisti online - nel quale il cliente ha la possibilità di acquistare contenuti e servizi digitali forniti da un insieme di partner commerciali selezionato da Vodafone.¹¹⁷ In particolare, dopo la registrazione al sito web dedicato, l'utente Vodafone può accedere allo *store* virtuale e perfezionare l'acquisto utilizzando la password personale ricevuta sul proprio terminale mobile al momento della registrazione. Il costo dell'acquisto è scalato dal traffico telefonico del cliente.

299. E' importante notare, tuttavia, che i servizi in vendita su *Vodafone Store* sono acquistati *ex-ante* dall'operatore mobile che in seguito li offre ai propri clienti attraverso il negozio virtuale. Vodafone è responsabile per i contenuti offerti e garantisce il servizio di *customer care*; a fronte di

¹¹⁶ Cfr. Comunicato stampa di Telecom Italia su "Il lancio di soluzione per M-payment: il telefonino come carta di credito", Barcellona, 11 febbraio 2008, disponibile sul sito di Telecom Italia (www.telecomitalia.com) nella sezione "comunicati stampa".

¹¹⁷ Le informazioni sul progetto *Vodafone Store* qui riportate sono tratte sia dal sito web di Vodafone (www.vodafone.it) sia dalla risposta fornita da Vodafone alla richiesta di informazioni.

ciò, egli percepisce il corrispettivo relativo allo SMS necessario per la registrazione e l'accesso al sito. Pertanto, il rapporto contrattuale che nasce al momento dell'acquisto si instaura direttamente tra Vodafone e il cliente e non interessa il partner fornitore del servizio digitale acquistato. Nel fornire questo servizio la SIM di Vodafone non abbandona dunque la sua caratterizzazione di carta chiusa.

4.2.2 Il caso Poste Mobile

300. PosteMobile, operatore nato a seguito della conclusione dell'accordo tra Poste Italiane e Vodafone per l'ingresso dell'operatore postale nel mondo della telefonia mobile, si è distinto fin da subito per una strategia commerciale chiaramente indirizzata alla realizzazione di un'integrazione crescente tra servizi mobili e servizi finanziari, in primo luogo per i soggetti che hanno sottoscritto un conto corrente presso BancoPosta o una carta prepagata Postepay.¹¹⁸

In particolare, alla fine del 2007 PosteMobile ha lanciato il servizio "Semplifica" con il quale il cliente dei servizi mobili di Poste può accedere attraverso la propria SIM alla piattaforma di Poste Italiane e usufruire di servizi informativi relativi agli strumenti di pagamento a lui intestati - vale a dire, il conto corrente BancoPosta e/o la carta prepagata PostePay - nonché di effettuare transazioni finanziarie addebitandole su tali strumenti di pagamento.¹¹⁹ I servizi dispositivi disponibili per il cliente riguardano, ad esempio, la possibilità di ricaricare il credito telefonico incorporato nella carta SIM - propria o altrui - sia dell'operatore PosteMobile che di altro operatore; ricaricare la carta prepagata PostePay intestata allo stesso titolare della tessera SIM ovvero ad un altro soggetto; effettuare bonifici e pagare bollettini premarcati. In tutti questi casi, l'importo dell'operazione è addebitato sugli strumenti di pagamento BancoPosta e/o PostePay di colui che dispone l'operazione stessa, costituendo pertanto - ogniqualvolta il beneficiario sia rappresentato da un soggetto terzo - un trasferimento di fondi.

301. Rileva notare che il servizio di accesso alle piattaforme di Poste Italiane per la consultazione o l'utilizzo della propria carta prepagata PostePay¹²⁰ è disponibile - assumendo in questo caso la denominazione di "BancoPosta Mobile" - anche per i titolari di una tessera SIM gestita da un altro operatore mobile laddove quest'ultimo abbia raggiunto un accordo con Poste Italiane.¹²¹

302. La soluzione tecnologica adottata da PosteMobile per l'accesso da mobile alla piattaforma tecnologica degli operatori finanziari è basata sull'invio di SMS cifrati che consentono l'erogazione dell'accesso e la fruizione via mobile di servizi e contenuti a valore aggiunto, consistenti, come detto, anche in operazioni finanziarie informative e/o dispositive.

¹¹⁸ Le informazioni sui progetti di PosteMobile, Semplifica e BancoPosta Mobile, qui riportate sono tratte sia dai siti web www.poste.it e www.postemobile.it sia dalla risposta fornita da Poste Italiane alla richiesta di informazioni.

¹¹⁹ Allo stato attuale, il servizio "Semplifica" di PosteMobile offre la possibilità di accesso alla sola piattaforma di Poste Italiane. In futuro, tuttavia, la strategia di PosteMobile sembra essere quella di rendere disponibile ad altri istituti di credito la soluzione tecnologica che permetterà di offrire servizi di *mobile payment* ai loro clienti (*cf.* intervista all'A.d. Massimo Sarmi "Debutta il mobile payment. Poste si fa bella per le banche." in *Corriere delle Comunicazioni*, 3 dicembre 2007).

¹²⁰ Poste Italiane prevede in tempi brevi l'estensione di questi servizi anche al conto corrente BancoPosta.

¹²¹ Ad oggi, l'accordo per il servizio di accesso mobile alla piattaforma tecnologica di Poste Italiane è stato siglato con tutti e quattro gli operatori infrastrutturati Telecom Italia, Vodafone, Wind e H3G.

303. Come nel caso suesposto del servizio fornito da Vodafone, sia nel caso di “Semplifica” che in quello di “BancoPosta Mobile” è il solo servizio di accesso mobile ai propri strumenti di pagamento fornito da PosteMobile a venire addebitato sul credito telefonico del soggetto titolare della carta SIM, la quale, pertanto, mantiene, anche in questo caso, inalterata la sua connotazione di carta prepagata chiusa.

304. In conclusione, quanto finora riportato costituisce evidenza di una tendenza in atto di integrazione tra i servizi di accesso offerti dagli operatori mobili e i servizi di pagamento che continuano tuttavia ad essere gestiti dagli operatori finanziari.

Per quanto riguarda l’impatto di questa integrazione sull’evolversi dei modelli competitivi di offerta, è presumibile che inizialmente prenderanno vita forme di collaborazione e/o joint venture tra gestori di telefonia e istituti di credito, nelle quali questi ultimi conserveranno il ruolo di fornitore dei servizio di pagamento, offerto tuttavia ai clienti dei gestori mobili mediante le nuove tecnologie applicate al terminale mobile.

Questo modello *financial dominated* potrebbe tuttavia in seguito evolvere verso un sistema in cui gli operatori mobili assumerebbero un ruolo di maggiore autonomia e si potrebbero porre come soggetti che offrono direttamente tali servizi, gestendo in proprio il credito dei clienti e i rapporti con i diversi esercenti.

305. L’instaurarsi di nuovi contesti competitivi dipenderà non solo, come già osservato, da come si evolverà l’assetto normativo, ma dal ruolo che assumeranno i diversi possibili attori sul mercato, vale a dire gli istituti creditizi da un lato e gli stessi operatori mobili dall’altro. Questi ultimi godono di un ovvio vantaggio competitivo, in quanto operatori che sono in grado di “mobilitare” una rilevante massa di clienti; d’altra parte, a fronte di un utilizzo dei nuovi sistemi per offrire servizi di micropagamenti da parte degli operatori mobili, il ruolo degli operatori finanziari e più in generale delle società che gestiscono i principali circuiti di pagamento appare ad oggi ancora assolutamente centrale per la capacità di garantire la circolarità dei pagamenti.

4.3 Impatto concorrenziale e benefici per i consumatori nel mercato nazionale

306. Gli scenari evolutivi illustrati in precedenza potrebbero impattare positivamente sul funzionamento dei mercati nazionali dei servizi di pagamento, che, con particolare riferimento alla definizione dei costi e ai tempi di regolazione delle transazioni, presenta a livello nazionale ampi margini di miglioramento.

Pur nell’ambito di un sistema nazionale dei pagamenti che, anche in questi periodi particolarmente travagliati, ha dato finora segno di affidabilità, si deve infatti registrare che i costi del servizio di pagamento sono in alcuni casi superiori a quelli di altri paesi o, laddove sono più in linea con essi - come nel caso delle carte di credito - ne condividono una valutazione negativa espressa in sedi comunitarie. Anche i tempi per la regolazione delle transazioni appaiono, per alcuni servizi, spesso eccessivamente protratti a confronto con quelli prevalenti in molte esperienze estere.

307. Ma ad attirare maggiormente l’attenzione è un’arretratezza tutta nazionale che riguarda l’impiego estremamente contenuto di mezzi di pagamento più evoluti come la moneta elettronica. E’ stato ricordato nel Capitolo I (*cf.* Tavole 1.1 e 1.2) come l’utilizzo di strumenti di pagamento diversi dal contante sia, nel nostro paese, piuttosto limitato in confronto all’impiego che se ne fa nel resto dei paesi europei e negli Stati Uniti. D’altro canto, la crescita particolarmente marcata, all’interno del

segmento delle carte elettroniche, dei dispositivi prepagati – aumentati dal 2003 al 2007 con un tasso medio annuale del 72,2%, a fronte del 7,8% fatto registrare nello stesso periodo dal segmento delle carte elettroniche di pagamento nel suo complesso – indica la presenza nel mercato italiano di una domanda crescente per questo tipo di strumento di pagamento, ritenuto dal consumatore più sicuro e affidabile delle altre carte di pagamento (di debito e di credito).

308. Il mercato incontra indubbie difficoltà a porre rimedio a tali problematiche per diverse ragioni strutturali. In primo luogo, l'offerta di servizi di pagamento deve necessariamente avvalersi di sistemi di rete, il che può costituire di per sé un'importante barriera economica all'entrata di nuovi operatori. Inoltre, all'interno di tali sistemi, la necessità di cooperazione per la fornitura dei servizi può facilitare fenomeni collusivi fra i partecipanti, i quali, per di più, sono spesso operatori presenti contestualmente in più sistemi fra loro potenzialmente concorrenti.

Ne deriva che gli incentivi a una robusta concorrenza tra incumbent sono pertanto modesti, e che particolare attenzione deve essere posta ogniqualvolta, per lo sviluppo di nuove tecnologie o per modifiche regolamentari, intervengano incentivi di mercato all'ingresso di operatori terzi, nuovi concorrenti.

309. È questo il caso che questa indagine ha cercato di mettere a fuoco con riferimento al processo di convergenza delle carte prepagate chiuse e aperte. La possibile offerta di servizi di micropagamenti da parte di nuovi operatori, cosiddetti ibridi, è infatti da valutarsi in chiave certamente positiva per il contributo che essi possono arrecare alla modernizzazione del nostro sistema dei pagamenti.

Per le ragioni più sopra illustrate, peraltro, reali incentivi economici all'ingresso sul mercato possono essere ritrovati solo in operatori che, analogamente agli enti creditizi o ai soggetti finanziari incumbent, possano giovare di una qualche economia di rete; fra questi vanno certamente annoverati i gestori di grandi catene distributive o gli operatori di telefonia mobile.

310. Nella parte finale di questa indagine, peraltro in assoluta conformità con l'impostazione comunitaria prevalente sulla materia, l'attenzione è stata incentrata specificamente su questi ultimi, non solo perché essi costituiscono in termini quantitativi i principali fornitori di carte prepagate, ma anche perché appaiono detentori di un grande vantaggio competitivo per l'ingresso nel mercato dei servizi di pagamento attraverso lo sviluppo di *e-money*, rappresentato, una volta eliminata la tradizionale distinzione fra carte chiuse e aperte, dalla possibilità di utilizzare la disponibilità del credito contenuto nelle prepagate.

311. Esistono inoltre alcune specificità nazionali che fanno ritenere di particolare plausibilità l'esistenza di incentivi economici all'ingresso sul mercato da parte degli operatori mobili. In primo luogo, assume rilievo l'ampia diffusione dei servizi mobili, e, in questo contesto, l'assoluta prevalenza di sottoscrizioni con modalità prepagata del servizio rispetto al tradizionale abbonamento postpagato, il quale rimane viceversa la modalità più utilizzata all'estero. Fra i motivi alla base del successo della prepagata mobile si è già ricordato quello della possibilità per il cliente di controllare maggiormente il proprio flusso di spesa, stabilendo anticipatamente il credito disponibile e impostando, implicitamente, un tetto massimo per i propri consumi. Incidentalmente, vale sottolineare come tale fattore costituisca anche una delle ragioni per la scelta di una carta prepagata aperta (bancaria) per la gestione dei propri pagamenti.

312. Fra gli altri fattori facilitanti l'ingresso degli operatori mobili nell'offerta dei servizi di pagamento, si devono ricordare: il prevalere della modalità con anticipazione del credito nella fonia

mobile che ha condotto in Italia alla definizione di valori elevatissimi del credito ricaricato nelle SIM prepagate (come ricordato in precedenza (*cf.* Capitolo II), questo è stato pari, nel corso del solo 2007, a più di 8 miliardi di euro per i quattro gestori mobili); l'accesso ad un'ampia base di clientela già contrattualizzata per i servizi telefonici (il tasso di penetrazione della telefonia cellulare in Italia è il più alto fra tutti i paesi europei, attestandosi su valori superiori al 150%); l'elevata e stabile propensione dei consumatori alla spesa per servizi telefonici, con una rilevante frequenza delle ricariche e un consistente ammontare del credito in esse contenuto e della conseguente possibilità per il cliente di stornare quote di suddetto credito per destinarle all'acquisto di beni e servizi di parti terze, senza che ciò influisca, per gli operatori, sulla redditività dell'offerta di servizi telefonici.

313. Inoltre, il controllo della tecnologia necessaria per lanciare i servizi di pagamento più avanzati, quali quelli *contactless* in mobilità, insieme alla disponibilità di infrastrutture di rete costituiscono un indubbio vantaggio competitivo per la gestione di circuiti di pagamento alternativi a quelli tradizionali. Accanto al complesso di questi fattori, di mercato e regolamentari, il richiamato controllo da parte degli operatori mobili delle innovazioni tecnologiche che guidano l'espansione dei servizi di pagamento costituisce ulteriore fondamentale fattore di vantaggio per l'ingresso di tali operatori nel relativo settore.

314. A tale proposito, si deve sottolineare infatti che l'avvio di servizi di pagamento mobili in concorrenza con quelli tradizionali potrebbe basarsi, in una prima fase, anche sull'utilizzo, per l'autenticazione e l'effettuazione delle transazioni, delle tradizionali tecnologie di trasmissione dati con le modalità che in parte risultano a livello sperimentale già applicate da alcuni operatori¹²², senza richiedere così necessariamente costosi investimenti connessi alla sostituzione del parco terminali attualmente in uso con apparecchiature in grado di supportare funzionalità del tipo NFC.

315. Si aggiunga infine che le recenti innovazioni normative e regolamentari illustrate nel Capitolo II (*cf.* § 182 e segg.), hanno introdotto per gli operatori di comunicazione elettronica il divieto di applicare un costo di ricarica e l'obbligo di rimborsabilità del credito residuo. Tali novità, nate per diverse motivazioni, relative alla tutela del consumatore, possono divenire fattori facilitanti l'ingresso degli operatori mobili nell'offerta di moneta elettronica.

316. In considerazione dei richiamati elementi, di fatto e regolamentari, che caratterizzano il contesto italiano rispetto al quadro internazionale, l'ingresso degli operatori mobili sul mercato dei servizi di pagamento può rappresentare per l'Italia un importante fattore di recupero del richiamato ritardo nazionale nella diffusione delle transazioni in moneta elettronica. L'analisi fin qui illustrata dei possibili scenari futuri di evoluzione dei sistemi di pagamento consente di sviluppare alcune osservazioni conclusive sui benefici derivanti da un modello di piena convergenza, in termini di maggiore concorrenzialità dei mercati e di miglioramento delle condizioni di offerta per i consumatori a livello nazionale. E' evidente come i maggiori benefici, come peraltro le maggiori esigenze di adeguamento regolamentare, siano connessi con quello che qui è stato definito come un processo di convergenza "forte", dal quale è lecito attendersi un impatto non trascurabile sul grado di concorrenza nell'erogazione di servizi di pagamento con effetti sul loro costo e sulla loro qualità.

¹²² Il ridotto importo del credito contenuto di norma nelle SIM e del valore medio dei pagamenti effettuabili (micropagamenti) consente di non considerare ostantive eventuali problematiche di minor sicurezza della transazioni così eseguite.

317. In relazione alla struttura delle commissioni bancarie per le carte prepagate aperte, e in particolare ai costi di ricarica, il servizio offerto dai mobili, privo per via normativa di tali commissioni, potrebbe esercitare una pressione competitiva notevole, aggiungendo a questo vantaggio economico quello dell'assenza di costi fissi per l'acquisizione della SIM, costi invece di norma previsti per la stipula di un contratto di prepagata bancaria. Con riferimento alla pressione competitiva esercitata nei confronti delle altre carte di pagamento, di debito e di credito, questa potrebbe risultare dall'utilizzo di circuiti alternativi a quelli tradizionali, con la possibile conseguente riduzione o eliminazione dei costi ad essi associati, quali le *merchant fee* normalmente corrisposte dagli esercenti convenzionati.

318. In sintesi, l'emergere di un modello di convergenza forte, che si esplica sostanzialmente nell'attuarsi di una piena concorrenza da parte di soggetti non bancari in tutta la filiera dell'offerta di un servizio di pagamento, potrebbe definire una vera e propria modifica delle condizioni di offerta dei servizi, con una sostanziale riduzione dei costi di questi ultimi; il crescente sviluppo della moneta elettronica che ne deriverebbe potrebbe poi avere un importante impatto positivo in relazione ai tempi di regolazione delle transazioni.

Questo miglioramento delle condizioni di offerta, che pure riguarderebbe direttamente il solo settore dei micropagamenti, potrebbe fornire un ulteriore stimolo concorrenziale rispetto a quello derivante dal processo di integrazione europea dei sistemi di pagamento nazionali in atto nell'ambito del progetto SEPA, il quale è finalizzato, a fronte di un forte impegno di standardizzazione delle banche e di tutti i soggetti interessati, bancari e non, a un'importante riduzione dei costi, ad una crescita dell'efficienza e del livello e della scelta dei servizi e alla definizione di prezzi più competitivi (*cf.* § 12).

319. L'effettiva realizzabilità di tali sviluppi a livello nazionale appare peraltro dipendere dalla regolamentazione di settore applicabile (*cf.* § 250 e segg.).

A tale riguardo, si noti in primo luogo che, anche nel contesto normativo attualmente vigente, una regolamentazione in materia di deroghe più aperta che riducesse il peso dei requisiti previsti per ottenere l'autorizzazione ad operare come IMEL potrebbe aumentare gli incentivi per un accesso al mercato della moneta elettronica attraverso l'offerta di servizi di pagamento da parte di soggetti non creditizi, sia pure nei limiti di attività previsti dalla direttiva 2000/46/CE.¹²³

D'altra parte, appare evidente che l'approvazione della nuova proposta di direttiva sulla moneta elettronica, e il suo successivo recepimento nazionale, garantirà di per sé lo sviluppo di un modello di autonomia gestionale e operativa nell'offerta di servizi di pagamento da parte di soggetti "ibridi" quali, in primo luogo, gli operatori di telefonia mobile.

¹²³ A tale proposito, è stato già ricordato (*cf.* Capitolo I) come il recepimento nazionale della vigente direttiva comunitaria sulla moneta elettronica sia stato connotato da un'interpretazione relativamente più restrittiva rispetto a quella di altri paesi europei, in particolare in relazione alla definizione dei casi di possibile deroga all'applicazione di tutti i requisiti soggettivi e patrimoniali, oltre che di vigilanza prudenziale previsti per gli IMEL.

320. In conclusione, dal punto di vista concorrenziale, è quindi auspicabile che, una volta superate le rilevanti problematiche regolatorie che certamente scaturiscono dalle descritte evoluzioni tecnologiche e normative, attraverso un adeguato contemperamento da parte delle autorità di regolazione nazionali delle esigenze di stabilità e di buon funzionamento del sistema dei pagamenti con quelle di sviluppo dei mercati,¹²⁴ possa trovare spazio l'offerta di tipologie innovative di servizi di pagamento tramite carte prepagate.

Tale evoluzione più concorrenziale dei relativi mercati produrrà effetti certamente positivi in termini di un miglioramento della qualità e una riduzione delle condizioni economiche dei servizi offerti, e potrà condurre anche, per questa via, all'auspicato più rapido incremento dell'incidenza della moneta elettronica nell'ambito dei servizi di pagamento nel nostro paese, e ad un più veloce processo di armonizzazione e crescita del mercato in linea con il corrispondente sviluppo degli altri paesi all'interno della Comunità Europea.

¹²⁴ Come chiaramente previsto dalla proposta di direttiva comunitaria in materia di moneta elettronica, le soluzioni regolamentari dovrebbero presupporre necessariamente una forma di vigilanza prudenziale sui soggetti non bancari che prestino detti servizi, introducendo tra l'altro forme di separazione patrimoniale in grado di scongiurare rischi di default nei sistemi di pagamento.

BIBLIOGRAFIA

STUDI E ARTICOLI

- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), 2006, *IC33 - Prezzi di Ricarica del Credito di Telefonia Mobile*, pubblicata in Bollettino n. 44/2006
- Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), 2008, *Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*
- Banca Centrale Europea (BCE), 1998, *Report on electronic money*, August
- Banca d'Italia, 2005, *Relazione Annuale 2004*, Roma
- Banca d'Italia, 2006, *Relazione Annuale 2005*, Roma
- Banca d'Italia, 2007, *Relazione Annuale 2006*, Roma
- Banca d'Italia, 2008, *Relazione Annuale 2007*, Roma
- Commissione Europea (CE), 2005, *Application of the e-money directive to mobile operators*, Guidance Note from the Commission Services, Brussels
- Commissione Europea (CE), 2008 (COM(2008)627), *Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council of "on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions, amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC"*, Brussels
- Commissione Europea (CE), 2008, *Accompanying document to "the proposal for a Directive of the European Parliament and the Council of on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions, amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC" – Impact assessment*, Brussels
- Committee on Payment and Settlement System, 2004, *Survey of developments in electronic money and internet and mobile payments*, Bank for International Settlements, March
- Databank, 2006, *CompeTitors – Nuovi strumenti di pagamento*, luglio
- Databank, 2007, *CompeTitors – Nuovi strumenti di pagamento*, luglio
- Databank, 2008, *Market Structure and Trends – Carte di pagamento*, luglio
- European Competition Authorities, 2006, *Competition issues in retail banking and payments systems markets in the EU*, Financial Services Subgroup, Nizza
- GSM Association (GSMA), 2007, *Pay-Buy-Mobile Public White Paper*, disponibile al sito www.gsmworld.com
- GSM Association (GSMA), 2008, *Mobile Wallets and Mobile Payments, Perspectives and Forecasts*, GSMA Mobile World Congress, disponibile al sito www.gsmworld.com
- Group of Ten, 1997, *Electronic money. Consumer protection, law enforcement, supervisory and cross border issues*, Report of the working party on electronic money, April
- HM Treasury, 2001, *Implementation of the electronic money directive. A consultation document*, October
- Parlamento Europeo, 2008, *Progetto di relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE e 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE*, Commissione per i problemi economici e monetari
- Tresoldi, C. (a cura di), 2005, *Economia dei sistemi di pagamento*, Bologna, Il Mulino

Troiano, V., 2001, *Gli istituti di moneta elettronica*, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza legale, n. 53, Banca d'Italia, luglio

NORMATIVA COMUNITARIA

Parlamento Europeo e del Consiglio

Direttiva 12 dicembre 1977 n. 780 (direttiva 77/780/CE), pubblicata in GU L n. 322 del 17 dicembre 1977, p. 1
Direttiva 15 dicembre 1989 n. 89 (direttiva 89/646/CE), pubblicata in GU C n. 386 del 30 dicembre 1989, p. 1
Direttiva 10 giugno 1991 n. 308 (direttiva 91/308/CE), pubblicata in GU C n. 166 del 28 giugno 1991, p. 77
Direttiva 27 gennaio 1997 n. 5 (direttiva 97/5/CE), pubblicata in GU L n. 43 del 14 febbraio 1997, p. 25
Direttiva 19 maggio 1998 n. 26 (direttiva 98/26/CE), pubblicata in GU L n. 166 del 11 giugno 1998, p. 45
Direttiva 20 marzo 2000 n. 12 (direttiva 2000/12/CE), pubblicata in GU C n. 126 del 26 maggio 2000, p. 1
Direttiva 18 settembre 2000 n. 28 (direttiva 2000/28/CE), pubblicata in GU C n. 275 del 27 ottobre 2000, p. 37
Direttiva 18 settembre 2000 n. 46 (direttiva 2000/46/CE), pubblicata in GU C n. 275 del 27 ottobre 2000, p. 39
Direttiva 4 dicembre 2001 n. 97 (direttiva 2001/97/CE), pubblicata in GU L n. 344 del 28 dicembre 2001, p. 76
Direttiva 26 ottobre 2005 n. 60 (direttiva 2005/60/CE), pubblicata in GU L n. 309 del 25 novembre 2005, p. 15
Regolamento del 15 novembre 2006 n. 1781 (regolamento 1781/2006), pubblicato in GU L n. 345 del 8 dicembre 2006, p. 1
Direttiva 13 novembre 2007 n. 64 (direttiva 2007/64/CE), pubblicata in GU L n. 319 del 5 dicembre 2007, p. 1

Banca Centrale Europea

Parere del 18 gennaio 1999, pubblicato in GU C n. 189 del 6 luglio 1999, p. 7
Parere del 5 dicembre 2008, pubblicato in GU C n. 30 del 6 febbraio 2009, p. 1

NORMATIVA ITALIANA

Parlamento e Governo

Decreto Legislativo 1° settembre 1993 n. 385 (D.Lgs. 385/1993), *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*
Decreto Ministeriale (D.M.) 6 luglio 1994, *Determinazione, ai sensi dell'art. 106, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, del contenuto delle attività indicate nello stesso art. 106, comma 1, nonché in quali circostanze ricorre l'esercizio delle suddette attività nei confronti del pubblico*
Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001 n. 144 (D.P.R. 144/2001), *Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta*, pubblicato in GU n. 94 del 23 aprile 2001
Decreto Legislativo 12 aprile 2001 n. 210 (D.Lgs. 210/2001), *Attuazione della direttiva 98/26/CE sulla definitività degli ordini immessi in un sistema di pagamento o di regolamento titoli*, pubblicato in GU n. 130 del 7 giugno 2001
Legge 1° marzo 2002 n. 39 (L. 39/2002), *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2001*, pubblicata in GU n. 72 del 26 marzo 2002 -

Supplemento Ordinario n. 54

Decreto Legislativo 20 febbraio 2004 n. 56 (D.Lgs. 56/2004), *Attuazione della direttiva 2001/97/CE in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi da attività illecite*, pubblicato in GU n. 49 del 28 febbraio 2004 - Supplemento Ordinario n. 30

Decreto Legge 31 gennaio 2007 n. 7 (D.L. 7/2007), *Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*, pubblicato in GU 1 febbraio 2007 n. 26

Legge 2 aprile 2007 n. 40 (L. 40/2007), *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*, pubblicata in GU n. 77 del 2 aprile 2007 - Supplemento Ordinario n. 91

Banca d'Italia

Circolare 21 aprile 1999 n. 229, *Istruzioni di Vigilanza per le banche*, così come aggiornata dal provvedimento del 25 luglio 2003

Circolare 26 marzo 2004 n. 253, *Istruzioni di vigilanza per gli Istituti di Moneta Elettronica (IMEL)*, così come aggiornata il 4 maggio 2007 e il 5 dicembre 2007

Altri

Ufficio Italiano Cambi (UIC), parere del 15 dicembre 2000, *Applicazione normativa antiriciclaggio*

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), parere 26 marzo 2002 n. 234 (parere AS234), *Disposizioni in materia di portabilità del numero mobile*, pubblicato in Bollettino n. 12/2002

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), delibera 28 marzo 2002 n. 7 (delibera 7/02/CIR), *Disposizioni in materia di portabilità del numero mobile: fissazione delle condizioni economiche e di fornitura del servizio*, pubblicata in GU n. 85, dell'11 aprile 2002

Agenzia delle Entrate, risoluzione 21 ottobre 2002, n. 329/E

Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (CICR), deliberazione 4 marzo 2003, *Disciplina della trasparenza delle condizioni contrattuali delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari*

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), provvedimento 26 luglio 2007 n. 17069, *A382 - AUTOSTRADE/CARTA PREPAGATA VIACARD*

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), delibera 2 agosto 2007 n. 416 (delibera 416/07/CONS), *Diffida agli operatori di telefonia mobile ad adempiere l'obbligo di riconoscimento agli utenti del credito residuo ai sensi dell'art. 1 comma 3 della legge 40/07*, pubblicata sul sito web l'8 agosto 2007

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), delibera 25 giugno 2008 n. 353 (delibera 353/08/CONS), *Nuovi termini per adempiere all'obbligo della portabilità del credito residuo in caso di trasferimento delle utenze di cui alla delibera 416/07/CONS recante: "Diffida agli operatori di telefonia mobile ad adempiere l'obbligo di riconoscimento del credito residuo agli utenti ai sensi dell'art. 1 comma 3 della legge n. 40/2007"*, pubblicata sul sito web il 30 luglio 2008.

PROVVEDIMENTI DI AVVIO E CHIUSURA DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CARTE PREPAGATE (IC37)

Provvedimento n. 16961

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 giugno 2007;

SENTITO il Relatore Professor Piero Barucci;

VISTO l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi od altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, 217, e, in particolare, l'articolo 17, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;

CONSIDERATI i seguenti elementi:

1. Le carte prepagate sono una riserva di valore, anticipata dal consumatore o da terzi (sempre comunque a favore del consumatore), che può essere utilizzata come mezzo di pagamento per le operazioni di acquisto di beni o servizi.
2. Le carte prepagate rappresentano un mezzo di pagamento alternativo al contante, laddove quest'ultimo non risulti utilizzabile (ad esempio per gli acquisti di beni e servizi *on line*), ovvero laddove l'utilizzo del contante comporti un maggiore dispendio di tempo (come nel caso dei pagamenti dei parcheggi o del pedaggio autostradale) o un più elevato livello di rischio. Le carte prepagate presentano caratteristiche distinte anche dagli altri strumenti elettronici di pagamenti tradizionali, in quanto non necessitano di un conto corrente e presentano un minor grado di rischio nelle transazioni.
3. Le carte prepagate si distinguono in: carte "*usa e getta*", acquistabili dietro pagamento di un importo, che costituisce generalmente il valore monetario della carta stessa, e si utilizzano fino ad esaurimento del credito contenuto nella carta (purché gli acquisti vengano effettuati entro l'eventuale termine di scadenza indicato sulla carta stessa); carte "*ricaricabili*", il cui acquisto comporta generalmente un costo aggiuntivo rispetto al valore del credito inserito nella carta, che possono essere utilizzate indefinitamente, previo acquisto della ricarica da reinserire di volta in volta nella carta stessa.
4. Le carte prepagate possono essere utilizzate, a seconda della tipologia di impresa che ne cura l'emissione e la gestione, per l'acquisto di un singolo bene o servizio, dell'insieme dei beni e servizi prodotti da una singola impresa, oppure per una gamma estremamente estesa di beni e servizi. Al riguardo, possono distinguersi due principali categorie di carte prepagate: 1) le carte emesse direttamente dal produttore dei beni e/o servizi acquistabili mediante la carta stessa, riferite ad un singolo bene oppure all'insieme ristretto dei beni e servizi venduti dall'impresa emittente; 2) le carte bancarie, collegate ai tradizionali circuiti VISA, MASTERCARD, ecc., destinate all'acquisto di un qualsiasi bene o servizio, e assimilabili ad un portafoglio elettronico, volto a facilitare e velocizzare i pagamenti.

5. Le carte prepagate del primo tipo rispondono in molti casi non solo ad un'esigenza di velocizzazione dei pagamenti, ma anche ad un obiettivo di fidelizzazione (e/o discriminazione) della clientela: le carte delle grandi catene di distribuzione, ad esempio, risultano generalmente collegate all'erogazione di particolari sconti o alla possibilità di effettuare raccolte punti e concorsi a premi.

6. In ogni caso, tali strumenti di pagamento, se da un lato conferiscono al consumatore specifici vantaggi in termini di rapidità e facilità di pagamento, oppure di accesso a specifiche iniziative promozionali destinate ai grandi clienti, dall'altro, obbligano il consumatore a versare anticipatamente un importo per un acquisto non ancora effettuato. In tal modo, l'acquirente della carta viene posto in una posizione di debolezza negoziale ed esposto al rischio di comportamenti opportunistici da parte delle imprese emittenti. Fra i profili che presentano criticità potrebbero esservi, ad una iniziale esame, quelli relativi alle norme che regolano la scadenza e il rimborso del credito residuo. Sui mercati nei quali tali imprese dispongano, singolarmente o collettivamente, di una posizione dominante, ciò potrebbe anche tradursi nell'imposizione di prezzi e condizioni contrattuali eccessivamente gravose per il consumatore tali da integrare la fattispecie di abuso di cui all'articolo 3 della legge n. 287/90.

7. È di rilievo, pertanto, verificare come e in quale misura le norme contrattuali e regolamentari che disciplinano l'emissione e la gestione delle carte prepagate immunizzino da tali rischi. In quest'ottica, assume altresì rilievo il grado di trasparenza delle condizioni di accesso e di utilizzo di questa specifica categoria di prodotti, quale uno degli aspetti che possono incidere sulla concorrenza.

8. In considerazione degli elementi sopra riportati, ed in ragione della rilevanza economica di tali mezzi di pagamento, nonché del fatto che potrebbero emergere per i consumatori problemi legati alle modalità di emissione e di gestione delle carte prepagate, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende procedere ad un'indagine conoscitiva volta a verificare gli effetti sulle dinamiche concorrenziali e, conseguentemente, sui consumatori, del progressivo utilizzo delle carte prepagate. Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

di procedere, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, ad un'indagine conoscitiva riguardante le carte prepagate.

Il presente provvedimento verrà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE

Alberto Nahmijas

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà

Provvedimento n. 19678

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 19 marzo 2009;

SENTITO il Relatore Professor Piero Barucci;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modifiche;

VISTO, in particolare, l'articolo 12, comma 2, della legge citata, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi od altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 e, in particolare, l'articolo 17, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;

VISTO il proprio provvedimento del 14 giugno 2007, con il quale l'Autorità ha deciso di procedere, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, a un'indagine conoscitiva riguardante le carte prepagate in ragione della rilevanza economica di tali mezzi di pagamento, nonché della necessità di valutare le condizioni di utilizzo di questa specifica categoria di prodotti e le connesse problematiche concorrenziali;

VISTO l'allegato al presente provvedimento, contenente il testo conclusivo dell'indagine;

DELIBERA

di procedere alla chiusura dell'indagine sulle carte prepagate.

Il presente provvedimento verrà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà

Ediguida

Stampato nel mese di
giugno 2009