

RAPPORTO AL CONSIGLIO
DELL'ISTITUTO MONETARIO EUROPEO

su

LE CARTE PRE-PAGATE

Gruppo di lavoro sui sistemi di pagamento dell'Unione Europea

Maggio 1994

INDICE

PARTE A - INTRODUZIONE, SOMMARIO E CONCLUSIONI	p. 1
Introduzione	p. 1
Sommario	p. 2
Conclusioni	p. 4
PARTE B - ANALISI	p. 5
Capitolo 1. UN NUOVO STRUMENTO DI PAGAMENTO: IL PORTAFOGLIO ELETTRONICO	p. 5
1.1 L'ambito dello studio	p. 5
1.2 Incentivi per l'uso del portafoglio elettronico ...	p. 6
Capitolo 2. CONSEGUENZE DEL PORTAFOGLIO ELETTRONICO PER LE BANCHE CENTRALI	p. 10
2.1 Implicazioni per la sorveglianza dei sistemi di pagamento	p. 10
2.2 Implicazioni di politica monetaria	p. 13
2.3 Conseguenze di un utilizzo ridotto di banconote ...	p. 14
Capitolo 3. PROPOSTE DI AZIONE PER LA BANCA CENTRALE	p. 15
3.1 Cinque scenari di azione per la banca centrale	p. 15
3.2 Valutazione degli scenari	p. 16
PARTE C - CONCLUSIONI E LINEE DI AZIONE	p. 18
Annex Lista dei membri del Gruppo di lavoro sui Sistemi di Pagamento dell'Unione Europea	p. 20

PARTE A: INTRODUZIONE, SOMMARIO E CONCLUSIONI

INTRODUZIONE

1. Da qualche tempo sta emergendo interesse per un nuovo strumento di pagamento: la carta prepagata multiuso o "portafoglio elettronico". Esso consiste in un supporto di plastica che incorpora un effettivo potere d'acquisto, pagato in anticipo dal portatore della carta. Sebbene gli sviluppi in materia di portafoglio elettronico siano soltanto agli inizi, la possibilità di proliferazione di tali carte sono reali. In futuro, qualora il portafoglio elettronico fosse usato per pagamenti in un gran numero di esercizi, esso diventerebbe concorrente diretto non solo degli strumenti di pagamento alternativi al contante già esistenti, ma anche della moneta emessa dalle banche centrali e dalle autorità monetarie nazionali.

2. Date le potenzialità del portafoglio elettronico di ottenere ampia accettazione presso il pubblico, è necessario che le banche centrali esprimano il loro orientamento in materia. Una volta introdotto nel sistema dei pagamenti e usato in maniera diffusa, potrebbe risultare, infatti, più difficile modificare situazioni non desiderate. Inoltre, alcuni dei progetti già allo studio prevedono l'uso del portafoglio elettronico in più monete e in più paesi. Pertanto, nell'ambito del Mercato Unico e delle responsabilità del futuro Sistema Europeo di Banche Centrali in materia di sistema dei pagamenti, il Comitato dei Governatori delle Banche centrali della Comunità Europea ha incaricato, nel febbraio 1993, il Gruppo di lavoro sui sistemi di pagamento di analizzare la materia.

3. Questo Rapporto ha lo scopo di migliorare il grado di conoscenza delle banche centrali circa il funzionamento del portafoglio elettronico, e di consentire una migliore valutazione delle conseguenze che un'ampia diffusione del suo uso può produrre sull'attività e sull'esercizio dei compiti istituzionali delle banche centrali. Il rapporto viene ora pubblicato, quale strumento di informazione circa le conclusioni di policy delle banche centrali e quale contributo al settore privato per l'analisi di questo nuovo strumento di pagamento.

SOMMARIO

4. La carta prepagata si è sviluppata inizialmente come mezzo per pagamenti di un singolo bene o servizio, in uno schema in cui l'emittente la carta era al tempo stesso il fornitore del bene o servizio (ad esempio, la carta telefonica). Queste carte "monouso" non hanno sollecitato l'interesse delle banche centrali, in quanto il valore monetario in esse incorporato non ha ampia spendibilità, e, quindi, carattere di vera e propria moneta. Sulla base dell'esperienza della carta prepagata "monouso" e dei recenti sviluppi tecnologici (in particolare, l'invenzione della carta a microcircuito) si sta sviluppando in diversi paesi un nuovo strumento di pagamento: la carta prepagata "multiuso", o "portafoglio elettronico".

5. In teoria, l'uso del portafoglio elettronico produce vantaggi per tutte le parti interessate al pagamento: per il consumatore si riduce la necessità di contante; l'esercente ha minor maneggio di cassa nonché la sicurezza del pagamento, senza pericolo che esso non venga eseguito per mancanza di fondi del titolare della carta (inoltre può usare la carta per attività promozionali); l'emittente beneficia della disponibilità di flottante. Ciononostante il portafoglio elettronico è ancora a uno stadio embrionale e non è facilmente prevedibile con quale velocità si svilupperà. La sua accettazione come strumento di pagamento da parte del pubblico dipenderà dalla distribuzione dei costi e dei benefici tra le diverse parti interessate (titolare, emittente, esercente). Sebbene l'obiettivo principale del portafoglio elettronico sia di fornire un'alternativa a banconote e monete, esso ha anche le potenzialità per essere utilizzato nei pagamenti al dettaglio di ammontare più elevato. In questo caso, esso entrerebbe in competizione con i depositi bancari e con gli strumenti che ne trasferiscono le disponibilità (assegni, carte di credito, carte di debito).

6. I possibili sviluppi del portafoglio elettronico meritano speciale attenzione da parte delle banche centrali per almeno tre ragioni. Innanzitutto le banche centrali hanno interesse a che l'introduzione di un nuovo strumento di pagamento non abbia effetti negativi sulla fiducia del pubblico nel sistema e nei mezzi di pagamento. Questa preoccupazione aumenterebbe se l'emissione del portafoglio elettronico fosse consentita a isti-

tuzioni non soggette a regolamentazione, o se esso venisse progettato in modo tale da renderne la contraffazione facile da realizzare e difficile da scoprire.

7. In secondo luogo, sebbene la sostituzione di forme tradizionali di moneta con moneta elettronica prepagata non dovrebbe in linea teorica ostacolare la capacità delle banche centrali di controllare l'offerta di moneta, essa potrebbe comunque avere implicazioni pratiche, almeno nel lungo periodo, che è opportuno siano attentamente esaminate. Ciò riguarda in particolare l'uso degli strumenti di politica monetaria e la disponibilità delle statistiche a ciò necessarie.

8. Infine, poichè il portafoglio elettronico può essere usato per pagamenti di importo assai limitato, esso più di altri strumenti alternativi al contante è in grado di svolgere il ruolo che le banconote e le monete hanno nell'economia; pertanto, il suo sviluppo può avere implicazioni per le attività e gli utili delle banche centrali. Inoltre, sebbene il portafoglio elettronico legalmente non violi il monopolio dell'emissione di banconote, un suo uso generalizzato può ridurre notevolmente l'uso di moneta legale.

9. Il potere d'acquisto incorporato nella carta prepagata multiuso rappresenta, per l'emittente, una fonte di fondi equivalente, per i suoi effetti economici, alla raccolta di depositi. Pertanto il diritto di emettere portafogli elettronici dovrebbe essere riservato alle istituzioni creditizie, allo scopo di: 1) preservare l'integrità del sistema dei pagamenti al dettaglio; 2) proteggere il consumatore dalle conseguenze del fallimento dell'emittente; 3) agevolare la conduzione della politica monetaria; 4) assicurare una corretta concorrenza tra le istituzioni emittenti.

10. Nessuna banca centrale dell'Unione europea è intenzionata per il momento a emettere carte prepagate; peraltro, diverso è l'orientamento circa il loro coinvolgimento nello sviluppo del portafoglio elettronico: alcune di esse ritengono che si tratti di materia esclusiva pertinenza degli operatori privati; altre sarebbero disponibili a un coinvolgimento nell'ambito di appropriati accordi interbancari di regolamento; altre, infine, sono propense a spingere gli operatori del mercato verso lo sviluppo di una comune infra-

struttura tecnica allo scopo di promuovere la interoperatività di progetti in concorrenza tra loro.

11. E' parere delle banche centrali dell'Unione Europea che, almeno nel breve periodo, l'introduzione del portafoglio elettronico come nuovo strumento di pagamento non ponga problemi particolari e che essa potrebbe contribuire a rendere più efficiente il sistema dei pagamenti. Pertanto, le banche centrali non ritengono opportuno ostacolare lo sviluppo del portafoglio elettronico, anche se presteranno molta attenzione ai problemi che dovessero sorgere in futuro; esse, inoltre, considerano importante continuare a seguire con attenzione il fenomeno a livello nazionale e in cooperazione con le altre banche centrali dell'Unione Europea e con quelle di altri paesi.

CONCLUSIONI

12. - L'emissione di portafogli elettronici dovrebbe essere consentita alle sole istituzioni creditizie.

- Le banche centrali dell'Unione europea dovrebbero continuare a seguire gli sviluppi nel campo delle carte prepagate, possibilmente in cooperazione con le altre banche centrali, esterne all'Unione europea.

- A tali fini le banche centrali dell'Unione Europea dovrebbero essere tenute informate, se possibile già nella fase iniziale, dei principali progetti sulle carte prepagate riguardanti più di un prestatore di beni o servizi, e decidere se vanno considerate carte a uso limitato o carte multiuso; in quest'ultimo caso varranno le disposizioni previste da questo Rapporto.

- Le banche centrali dovrebbero esaminare attentamente le caratteristiche di sicurezza dei progetti di carte prepagate. Al fine di proteggere l'integrità del sistema dei pagamenti al dettaglio, esse potrebbero scoraggiare quelle iniziative che non dessero sufficienti garanzie di sicurezza.

PARTE B: ANALISI

CAPITOLO 1: UN NUOVO STRUMENTO DI PAGAMENTO: IL PORTAFOGLIO ELETTRONICO

1.1 L'ambito dello studio

13. La consapevolezza delle banche centrali della responsabilità che grava su di loro relativamente al funzionamento dei sistemi di pagamento le ha indotte a prendere in considerazione l'introduzione della carta prepagata multiuso, come nuovo strumento di pagamento diverso dal contante nei prossimi anni, e ad assumere una posizione esplicita sul ruolo che intendono svolgere in tale campo.

14. Questo rapporto tratta unicamente delle carte prepagate che possono essere usate per una vastissima gamma di pagamenti, e cioè le carte prepagate multiuso il cui utilizzo, potenzialmente esteso su scala nazionale, è talvolta limitato all'interno di una certa area. Le carte monouso, in cui l'emittente della carta e il fornitore del servizio coincidono, come quelle utilizzate nei telefoni pubblici, restano al di fuori dell'ambito dell'indagine. Tuttavia, nella realtà la distinzione tra carte multiuso e carte monouso non sempre è del tutto chiara poiché esistono già carte che, benché non accettate universalmente, consentono più di un utilizzo e/o coinvolgono soggetti giuridicamente distinti in qualità di emittente della carta e fornitore del servizio. Le carte che possono essere utilizzate in pochi punti di vendita ben identificati all'interno di un sito ben identificato (un edificio, una società, una università) possono essere considerate carte prepagate "di uso limitato" e non rientrano nell'ambito di questo studio. Se necessario, le banche centrali comunitarie dovrebbero decidere, caso per caso, se una data carta debba essere considerata "di uso limitato" o "multiuso".

15. Le carte multiuso i cui fondi sono forniti da una linea di credito concessa dall'emittente al titolare sono, in effetti, carte preautorizzate piuttosto che prepagate, e sono molto più vicine alle carte di credito convenzionali. Esse non rientrano nell'ambito del presente studio. A partire da questo momento, il rapporto considererà solamente le carte prepagate e multiuso in senso stretto; ad esse verrà fatto riferimento anche con il

termine "portafogli elettronici".

16. I portafogli elettronici si distinguono dagli altri strumenti di pagamento diversi dal contante per il fatto che sono forniti in anticipo di potere d'acquisto generalmente accettato. Essi possono essere "caricati" di potere d'acquisto presso gli sportelli bancari, gli sportelli automatici (ATM) o mediante telefoni attrezzati in modo specifico, a fronte di un addebitamento sul conto di un'istituzione creditizia, o del versamento di contante. Il potere d'acquisto così incorporato viene trasferito al punto di vendita tramite un dispositivo elettronico in grado di registrare l'informazione sulla carta.

17. I portafogli elettronici sono nuovi strumenti di pagamento diversi dal contante da utilizzare principalmente per il regolamento di transazioni effettuate nei punti di vendita. La loro capacità di ridurre significativamente l'uso del circolante è anche maggiore di quella degli altri strumenti di debito, in quanto essi possono essere utilizzati per pagamenti di piccolo importo. La loro capacità di sostituire gli altri strumenti diversi dal contante dipenderà: 1) dal livello delle spese e degli altri costi imposti dall'emittente su coloro che usano o accettano questo nuovo strumento; 2) dalla possibilità tecnica, e dalla volontà dell'emittente, di remunerare il potere d'acquisto incorporato nei portafogli elettronici; e 3) dalle soluzioni adottate per compensare gli utenti in caso di perdita, furto o cattivo funzionamento della carta.

1.2 Incentivi per l'uso del portafoglio elettronico

Sviluppi tecnologici

18. Negli anni, il pagamento con carte è divenuto pratica comune nella maggior parte dei paesi comunitari, come metodo per utilizzare fondi custoditi presso un conto bancario o una linea di credito accordata. Per ragioni di sicurezza, sistemi operanti "on line" vengono ora spesso utilizzati per l'autorizzazione della transazione e, in qualche caso, anche per il processo elaborativo della transazione. Di solito, le informazioni necessarie per consentire le transazioni sono contenute in una striscia magnetica sul retro

della carta.

19. Gli sviluppi tecnologici hanno permesso miglioramenti nell'uso di carte plastificate. A tale riguardo, l'introduzione della carta "chip", detta anche "carta intelligente", ha rappresentato un importante passo avanti. Essa ha incorporato un microcomputer, costituito da un elaboratore e una capacità di memoria, che effettua in locale la verifica della carta, consentendo acquisti che prima potevano essere eseguiti, per ragioni di sicurezza, solo dopo la verifica "on-line" del computer centrale. Questo microcomputer, oltre ad offrire il vantaggio di operare indipendentemente dalle comunicazioni di dati "on-line", con i relativi costi, permette anche applicazioni multiuso. Ciò significa che l'uso di una carta simile non è limitato alle operazioni di pagamento, ma potrebbe essere esteso, ad esempio, alla registrazione delle attività promozionali dei venditori al dettaglio o addirittura a funzioni totalmente diverse, come la memorizzazione delle informazioni mediche. In tal modo, il costo iniziale tipicamente alto della carta "chip" potrebbe essere ripartito tra vari operatori. Molte delle caratteristiche offerte dalle carte "chip" sono opzionali. In particolare, mentre è possibile installare il codice personale dell'utente (PIN) per l'autorizzazione dei pagamenti, non è necessario applicarlo in sistemi sviluppati per applicazioni "off-line" di basso importo.

20. La protezione contro le contraffazioni sarà un elemento molto importante da cui dipenderà il futuro dei portafogli elettronici. Probabilmente, con questo strumento sarà più difficile scoprire la falsificazione, soprattutto se la carta può essere usata in forma anonima e non è in alcun modo personalizzata. Grazie al loro maggiore grado di sicurezza incorporato, le carte "chip" hanno un potenziale di gran lunga superiore a quello offerto dalle tecnologie tradizionali di pagamento senza uso di contante e, sebbene non sia l'unica opzione disponibile, l'esperienza recente suggerisce che la carta "chip" appare come la scelta più probabile in questo contesto; per ragioni di sicurezza, un sistema di portafoglio elettronico sviluppato sulla base di carte con strisce magnetiche non sembra molto realistico. Non c'è, tuttavia, la certezza che le carte "chip" potranno offrire una protezione assoluta contro le falsificazioni.

Sviluppi di mercato

21. L'ampia diffusione dei portafogli elettronici dipenderà dai benefici che essi arrecheranno ai titolari, ai negozianti e agli emittenti. I portafogli elettronici possono presentare vari vantaggi per i titolari. L'aspetto più importante attiene alla comodità, in quanto ci sarebbe meno bisogno di trasportare denaro per operazioni di piccolo importo. Un vantaggio ulteriore rispetto al contante potrebbe essere la minore probabilità di furto, qualora l'uso dei portafogli elettronici includesse un elemento di sicurezza come un codice PIN. Inoltre, le carte prepagate avrebbero il vantaggio di consentire le operazioni di pagamento senza uso di contante anche in assenza di un conto bancario. D'altra parte, non mancano gli svantaggi: in primo luogo, potrebbero esservi costi di transazione; e, in secondo, la necessità di finanziare in anticipo il portafoglio elettronico potrebbe dar luogo ad un trasferimento di reddito "da flottante" dai consumatori agli emittenti di carte.

22. Alcuni - ma non tutti - i sistemi di carte prepagate offrono al titolare la possibilità di trasferire il potere d'acquisto da un portafoglio elettronico ad un altro; tali operazioni di pagamento eliminerebbero la necessità di procedure di regolamento e accrescerebbero ulteriormente la possibilità di sostituire il contante con fondi di portafoglio elettronico.

23. Per i fornitori di beni e servizi, l'uso di portafogli elettronici potrebbe avere il vantaggio di ridurre i costi di gestione del contante e, probabilmente, alcuni benefici finanziari derivanti da una minore necessità di fondo cassa. Inoltre, la carta prepagata gode di una importante caratteristica rispetto agli altri strumenti diversi dal contante; infatti, essendo la carta prepagata, non comporta il rischio di non essere accettata per mancanza di copertura da parte del titolare. D'altra parte, potrebbero manifestarsi costi supplementari, qualora dovessero svilupparsi più sistemi incompatibili di portafoglio elettronico, e/o terminali per i sistemi di portafoglio elettronico non compatibili con quelli in uso per gli altri sistemi di carte. Oltre a ciò, i potenziali vantaggi finanziari potrebbero essere inferiori alle aspettative, se le istituzioni emittenti dovessero introdurre spese aggiuntive per le operazioni effettuate con il portafoglio

elettronico. Tuttavia, sondaggi effettuati in numerosi paesi indicano che alcune categorie di negozianti sono favorevoli ai portafogli elettronici e vogliono incoraggiarne l'introduzione, non solo per la loro funzionalità nei pagamenti, ma anche, e cosa forse ancora più importante, per le altre opportunità di attività promozionali rese possibili dalla capacità di memoria di queste carte.

24. Per gli emittenti, in generale, la ragione più importante per partecipare allo sviluppo dei sistemi di portafoglio elettronico è, forse, il guadagno del reddito "da flottante", che altrimenti andrebbe ad altri operatori (privati, imprese o, nel caso di banconote, banche centrali). Se gli emittenti fossero costretti per pressioni competitive a pagare i tassi di interesse di mercato sui portafogli elettronici, i vantaggi dell'emissione di portafogli elettronici naturalmente diminuirebbero.

25. Per le istituzioni creditizie e finanziarie, il vantaggio di emettere o promuovere portafogli elettronici sarebbe che questi ultimi potrebbero essere strutturati in modo tale da rappresentare un sostituto relativamente economico, "off-line", degli altri strumenti di pagamento diversi dal contante, senza alcun rischio di scoperti nei conti bancari. Inoltre, la sostituzione del contante con il portafoglio elettronico ridurrebbe i costi di gestione del denaro contante e la necessità di tenere saldi di cassa infruttiferi. Se l'istituto emittente è anche quello presso il quale è aperto il conto, un incentivo supplementare per i consumatori all'utilizzo del portafoglio elettronico sarebbe il fatto che l'emittente addebiterebbe il conto soltanto quando i fondi incorporati nella carta venissero spesi e i commercianti ne reclamassero il pagamento, mentre, nel caso di prelievo di contante l'addebitamento del conto sarebbe immediato.

26. Altre società possono anche cercare di introdurre simili strumenti, o di elevare il livello delle forme esistenti di prepagamento. Un esempio di intervento di questo secondo tipo potrebbe essere l'emissione da parte delle PTT di carte universalmente spendibili, sulla base di quelle attualmente utilizzate solo per telefoni pubblici.

27. In un certo senso, i vantaggi apportati dal portafoglio elettronico

ad alcuni operatori economici, rappresentano svantaggi per altri. Quindi, l'accettazione generale di questo nuovo strumento di pagamento è quanto mai incerta. In ogni caso, un elemento chiave sarà la sua effettiva accettazione da parte dei consumatori, che dipenderà da molti fattori quali l'affidabilità del sistema, la sua capacità di creare un rapporto di fiducia con l'utente e le condizioni finanziarie (in termini di costi e spese) applicate.

CAPITOLO 2: CONSEGUENZE DEL PORTAFOGLIO ELETTRONICO PER LE BANCHE CENTRALI

28. Le banche centrali dell'Unione Europea ritengono che sarà il mercato a stabilire gli strumenti di pagamento più idonei a rispondere alle esigenze del cliente, e non vogliono interferire nello sviluppo dei sistemi di carte prepagate. Inoltre, non ritengono di dover essere seriamente coinvolte, in generale, nei sistemi di pagamento al dettaglio. Ciò nonostante, la creazione del portafoglio elettronico va considerata attentamente in quanto, se questo strumento di pagamento si svilupperà, nel lungo periodo avrà conseguenze per le banche centrali, in qualità di: a) sorveglianti dei sistemi di pagamento nazionali; b) autorità incaricate della politica monetaria e c) istituti di emissione.

2.1. Implicazioni per la sorveglianza dei sistemi di pagamento

29. Tutte le banche centrali dell'Unione sono interessate all'integrità, alla stabilità e all'efficienza dei sistemi di pagamento nazionali. Pur concentrando in genere la loro attenzione sui sistemi di pagamento di importo elevato, dati i rischi sistemici inerenti, le banche centrali non possono trascurare le implicazioni che il funzionamento inadeguato di uno strumento di pagamento può avere per la fiducia del pubblico nella moneta, nei sistemi di pagamento al dettaglio e nei mezzi di pagamento in generale. A tale riguardo, i portafogli elettronici sollevano almeno due tipi di problemi: l'uno, relativo alla stabilità dell'emittente; l'altro, relativo alla stabilità dello strumento.

La stabilità dell'emittente

30. Nei progetti che il Gruppo di Lavoro sui Sistemi di Pagamento dell'Unione Europea ha potuto esaminare, l'emittente di un portafoglio elettronico ha tre funzioni: 1) rendere la carta disponibile al cliente; 2) essere il beneficiario del pagamento effettuato dal titolare per "caricare" la sua carta di potere d'acquisto; e 3) assumere la responsabilità contrattuale di pagare i commercianti per i beni o servizi acquistati dal titolare della carta e quella, eventualmente, di rimborsare al titolare i fondi inutilizzati.

31. In termini economici, è chiaro che i fondi ricevuti dall'emittente di un portafoglio elettronico rappresentano un deposito bancario. In effetti, si tratta di un diritto che il titolare della carta (o titolare del conto) ha nei confronti di terzi e che può essere utilizzato per effettuare pagamenti ad una vasta gamma di fornitori di beni e servizi. Tali depositi hanno natura diversa rispetto a quelli che rappresentano pagamenti anticipati per l'acquisto di una gamma ben definita e di portata limitata di beni o servizi. Quindi, in termini economici, le ragioni che hanno portato le autorità pubbliche ad affidare la custodia dei depositi ad una categoria specifica di istituzioni dovrebbero essere valide anche per gli emittenti di portafogli elettronici. Tali ragioni riguardano la protezione sia del consumatore sia del sistema per il trasferimento di fondi. Se enti diversi dalle istituzioni creditizie dovessero emettere portafogli elettronici, non sarebbero applicabili le normative bancarie, il cui fine ultimo è quello di proteggere i depositi dei clienti né i sistemi di garanzia dei depositi. Quanto al sistema di trasferimento di fondi, la sua stabilità potrebbe essere minacciata dal fallimento di uno o più emittenti; anche la fiducia del pubblico in altri strumenti di pagamento al dettaglio (come le carte di debito) potrebbe risentirne. E' molto importante, quindi, che il regime di liquidità che si applica alle istituzioni creditizie serva ad assicurare che gli emittenti di carte prepagate possono far fronte alle loro responsabilità nei confronti dei venditori al dettaglio per il regolamento delle operazioni effettuate con le carte. Inoltre, sarebbe motivo di ulteriore preoccupazione per le banche centrali e le autorità di vigilanza bancaria se le banche, soggette a regolamenti prudenziali (e in alcuni paesi a riserva obbligatoria), non fos-

sero in grado di competere alla pari con altri emittenti di portafogli elettronici.

32. In alcune circostanze (ad esempio nel caso di sistemi che erano già operativi prima che fossero formulate le considerazioni di "policy" contenute in questo Rapporto), la banca centrale del paese interessato può accettare che gli emittenti del portafoglio elettronico non siano istituzioni creditizie, purché:

- i forniscano solo servizi di pagamento nazionali;
- ii siano soggetti ad adeguate regolamentazioni, in particolare, in materia di requisiti di liquidità;
- iii siano sottoposti a vigilanza da parte dell'autorità che vigila le istituzioni creditizie.

La stabilità dello strumento

33. Indipendentemente dall'emittente, le banche centrali dell'Unione Europea hanno un'altra preoccupazione, legata al rischio di contraffazione. In effetti, si sono già verificati casi di contraffazione di strumenti di pagamento diversi dal contante. Tuttavia, essendo questi ultimi collegati ad un conto bancario, in genere la frode può essere individuata rapidamente. Ciò non sarebbe possibile per i portafogli elettronici se, come probabile, la regolazione delle transazioni, in genere di piccolo importo, avvenisse in forma anonima, al fine di mantenere bassi i costi operativi. Il rischio che venga introdotto denaro falso nel sistema potrebbe aumentare ulteriormente in futuro se, come già ipotizzato da alcuni promotori di sistemi di portafoglio elettronico, i titolari potranno fare a meno del processo di regolamento e trasferire il potere d'acquisto direttamente da una carta all'altra. Le banche centrali potrebbero cercare di incoraggiare misure atte a limitare il rischio di frode quali, ad esempio, l'introduzione di limiti al potere d'acquisto delle carte, la fissazione di un massimale sui singoli pagamenti, o il monitoraggio dell'uso delle singole carte.

34. Le banche centrali dell'Unione Europea devono vigilare affinché non siano introdotti sistemi di portafoglio elettronico, i cui connotati non

siano idonei a mantenere la fiducia del pubblico nel sistema dei pagamenti al dettaglio. Questo pericolo non deve essere sottovalutato, anche se è alquanto improbabile che si concretizzi nel prossimo futuro, visto che l'uso di portafogli elettronici sarà ancora relativamente marginale. In prospettiva, tuttavia, il rischio esiste, date le elevate possibilità che una carta prepagata multiuso (polivalente) diventi nel lungo periodo un valido sostituto di altri mezzi di pagamento. Le banche centrali dell'Unione Europea sono consapevoli del problema e si attendono che gli emittenti di portafogli elettronici si impegnino a fronteggiarlo in modo adeguato. Se così non fosse, le banche centrali dovranno riconsiderare la loro valutazione del problema.

2.2. Implicazioni di la politica monetaria

35. Ai fini della politica monetaria, le banche centrali hanno bisogno di controllare (o per lo meno conoscere) l'ammontare dei fondi disponibili per gli operatori non bancari come mezzi di pagamento. Poiché l'introduzione di carte prepagate comporta solo la sostituzione di una forma di fondi con un'altra, l'impatto sulla politica monetaria sarà limitato. Tuttavia, un uso più diffuso in futuro di queste carte potrebbe avere almeno tre implicazioni per la gestione della politica monetaria.

36. Innanzitutto, il valore monetario delle carte prepagate multiuso dovrà essere compreso negli aggregati monetari ristretti; esso, infatti, costituisce un perfetto sostituto del contante e, entro una certa misura, dei depositi a vista. L'inserimento del valore delle carte prepagate multiuso nelle statistiche monetarie non dovrebbe essere particolarmente difficile poiché, conformemente a quanto detto nel paragrafo 31, tale tipo di fondi sarà tenuto solo da istituzioni creditizie.

37. Inoltre, dovrà essere stimata e, se necessario, tenuta in considerazione dagli esperti di politica monetaria, la velocità dei fondi delle carte prepagate rispetto a quella delle forme di fondi già esistenti.

38. Infine, è probabile che il calo del circolante riduca le dimensioni dei bilanci delle banche centrali diminuendo, così, almeno in alcuni paesi,

la relativa capacità di influenzare i tassi di interesse attraverso le proprie operazioni di mercato. Questo effetto, tuttavia, non è esclusivamente collegato all'introduzione dei portafogli elettronici. La sostituzione progressiva del circolante con strumenti diversi dal contante ha avuto lo stesso risultato e, nel tempo, si può ipotizzare che le banche centrali che intendono controllare la base monetaria riusciranno a trovare il modo di farlo, ad esempio, introducendo o accentuando il ricorso alla riserva obbligatoria.

2.3. Conseguenze di un utilizzo ridotto di banconote

39. L'introduzione di portafogli elettronici rappresenterà la prima valida alternativa al contante per i pagamenti di piccolo importo. Al limite, ciò potrebbe comportare la scomparsa del ruolo di fornitori di banconote delle banche centrali. In alcuni studi fatti dal Dipartimento di Ricerca Econometrica e Studi Speciali della Nederlandsche Bank si sostiene che la circolazione di monete metalliche potrebbe risentirne molto più di quella delle banconote, fermo restando, tuttavia, che l'effetto percentuale finale sulle monete metalliche dipende in gran parte dal livello delle scorte di monete. Inoltre, sempre secondo tali studi, l'effetto sulla circolazione cartacea è maggiore in termini di numero di banconote che di valore.

Corso legale

40. Una conseguenza negativa dell'uso su larga scala dei portafogli elettronici, come pure delle carte di debito e credito, potrebbe essere, nel lungo periodo, un uso di banconote limitato principalmente a transazioni nell'economia sommersa. Ciò potrebbe indurre le banche centrali a evitare di consentirne l'emissione. In ogni caso, i fondi incorporati nei portafogli elettronici non hanno lo status di moneta legale. Teoricamente, l'uso di portafogli elettronici potrebbe però svilupparsi fino al punto di minacciare la possibilità dei clienti di pagare in contante. Ciò sarebbe in contraddizione con il regime di corso legale in alcuni paesi dell'Unione Europea (ma non in tutti). Prima di raggiungere questo stadio, sarà necessario stabilire se tali regimi debbano essere cambiati o se l'uso di

questo strumento debba essere ristretto, così da preservare la possibilità di pagamento in contante.

Attività ed entrate delle banche centrali

41. Se l'uso diffuso dei portafogli elettronici dovesse portare a una marcata riduzione del valore delle banconote in circolazione, ciò potrebbe avere ripercussioni sull'attività di emissione (per le banche centrali che stampano i propri biglietti), di trattamento e di smistamento di banconote da parte delle banche centrali. Poiché tali effetti (e altri derivanti dai cambiamenti nel comportamento in materia di pagamenti) si sviluppano gradualmente nel tempo, le banche centrali potranno monitorarli e adeguarvi le loro attività di stampa e trattamento dei biglietti.

42. Dal momento che le banconote rappresentano passività infruttifere per le banche centrali, qualunque riduzione del loro uso nell'economia influenza anche le entrate delle banche centrali. Tuttavia, non essendo la massimizzazione dei profitti l'obiettivo delle banche centrali, queste ultime non baseranno le loro politiche riguardo alle carte prepagate, o a qualunque strumento di pagamento, sulle loro aspettative di profitto.

CAPITOLO 3: PROPOSTE DI AZIONE PER LA BANCA CENTRALE

3.1. Cinque scenari di azione per la banca centrale

43. Sono stati esaminati cinque scenari di azione per le banche centrali. Essi si basano sul presupposto che, secondo la dottrina corrente nella maggior parte dei paesi europei, la vigente legislazione sul monopolio dell'emissione di banconote non si estende ai portafogli elettronici. Ciò implica che: 1) l'emissione di portafogli elettronici da parte di istituzioni diverse dalle banche centrali è possibile; e 2) gli statuti delle banche centrali non creano per loro alcun obbligo legale di emettere portafogli elettronici, lasciando loro la scelta circa la misura del coinvolgimento desiderato. Ciò è tanto più valido in quanto la moneta legale continuerà a coesistere con i portafogli elettronici e rimarrà quindi

disponibile per coloro che preferiscono l'uso del contante.

44. I cinque scenari sono, in ordine crescente di impegno per le banche centrali:

- a) nessun intervento da parte delle banche centrali;
- b) nessuna restrizione nei confronti dell'emittente, ma vigilanza esercitata dalle banche centrali;
- c) limitazione dell'emissione di portafogli elettronici alle sole istituzioni creditizie (come definite dalla Prima e Seconda Direttiva sul Coordinamento Bancario) o alle istituzioni di cui al paragrafo 32 di questo rapporto;
- d) emissione di portafogli elettronici da parte delle stesse banche centrali, in concorrenza con sistemi analoghi del settore privato, utilizzando l'infrastruttura bancaria esistente per la distribuzione;
- e) riserva esclusiva dell'emissione di portafogli elettronici alla banca centrale, e creazione di una infrastruttura propria di distribuzione. In tale scenario, ai portafogli elettronici potrebbe essere attribuito il corso legale.

3.2. Valutazione degli scenari

45. Le conseguenze a più lungo termine degli sviluppi del portafoglio elettronico sono tali che lo scenario a) non è compatibile con le responsabilità fondamentali della banca centrale relativamente al mantenimento dell'integrità, stabilità ed efficienza dei sistemi di pagamento nazionali e alla gestione della politica monetaria.

46. Lo scenario d) sarebbe in contraddizione con le tendenze di lungo termine che hanno portato le banche centrali a non competere con il settore bancario e a concentrarsi sulla sorveglianza dei sistemi di pagamento e sulla fornitura dei servizi interbancari. Si potrebbe anche sostenere che le banche centrali avrebbero un vantaggio "sleale" sugli altri emittenti, data l'assoluta assenza di rischio di credito per un portafoglio elettronico emesso dalla banca centrale.

47. Quanto allo scenario e), nessuna banca centrale dell'Unione Europea intende emettere tali carte per il momento; si ritiene, infatti, che le conseguenze dell'introduzione di portafogli elettronici potrebbero non discostarsi qualitativamente da quelle prodotte in passato dall'emergere di altri strumenti diversi dal contante. Tuttavia, nel lungo periodo, non si può escludere che si possano verificare circostanze che potrebbero indurre le banche centrali comunitarie ad emettere proprie carte prepagate¹.

48. Per le ragioni illustrate nel paragrafo 31, le banche centrali dell'Unione Europea sono convinte che i fondi che rappresentano il potere d'acquisto "incorporato" nei portafogli elettronici debbano essere equiparati ai depositi bancari, che possono essere intrattenuti solo con istituzioni creditizie. Di conseguenza, non ritengono adeguato lo scenario b) e concludono che il più appropriato dei cinque scenari menzionati nel paragrafo 44 sia lo scenario c).

49. L'orientamento delle banche centrali di impedire l'emissione di carte prepagate da parte di istituzioni non bancarie trova motivo principalmente nella necessità di preservare l'integrità dei sistemi di pagamento al dettaglio. Inoltre, poiché i canali informativi tra banche e banche centrali sono ora ben sviluppati, essi potrebbero anche essere utilizzati per ottenere le informazioni necessarie per monitorare lo sviluppo di questo nuovo strumento di pagamento. Oltre a ciò, non si avrebbero ripercussioni sulla gestione della politica monetaria visto che i fondi collegati alle carte prepagate non sarebbero fundamentalmente diversi dai depositi ordinari.

50. Per la compensazione e il regolamento, i sistemi di portafoglio elettronico potrebbero utilizzare le infrastrutture già esistenti per gli strumenti di pagamento al dettaglio diversi dal contante, in cui le banche centrali solitamente sono coinvolte solo nel regolamento finale. Alcune banche centrali dell'Unione Europea ritengono di dover incoraggiare la

1. In Finlandia la banca centrale ha deciso di emettere carte per proprio conto, nell'intento di impedire il proliferare di sistemi non compatibili.

cooperazione interbancaria al fine di accrescere l'efficienza di sistemi tra loro competitivi attraverso la standardizzazione e l'uso di infrastrutture comuni. Altre, sono dell'avviso che l'efficienza dei sistemi di pagamento al dettaglio sia un problema di pertinenza degli emittenti e degli utenti degli strumenti di pagamento. In ogni caso, la cooperazione a livello tecnico non dovrebbe essere utilizzata per limitare la concorrenza nella definizione delle condizioni per il cliente.

PARTE C: CONCLUSIONE DEL RAPPORTO E AZIONI DA INTRAPRENDERE

51. I sistemi di carte prepagate multiuso si trovano ancora in una fase di sviluppo iniziale. Tuttavia, l'atteggiamento delle banche centrali dell'Unione europea nei confronti di questo problema non dovrebbe essere quello di "stare a guardare"; è probabile, infatti, che si facciano ingenti investimenti in questo campo, e sarebbe molto difficile in futuro modificare sviluppi che dovessero poi rivelarsi inappropriati. Le banche centrali dovrebbero cercare di informarsi, possibilmente già nella fase iniziale, di qualunque sistema in via di costituzione nel proprio paese.

52. La conclusione più importante di questo rapporto riguarda la necessità di limitare l'emissione di portafogli elettronici alle istituzioni creditizie e, eccezionalmente, alle istituzioni di cui al paragrafo 32. La natura dei fondi collegati ai sistemi di portafoglio elettronico è chiara in termini economici, mentre lo è meno in termini giuridici, probabilmente perché i portafogli elettronici non esistevano (e non erano nemmeno previsti) quando furono compilate le vigenti regolamentazioni bancarie. Se necessario, le banche centrali dell'Unione europea affronteranno questo problema singolarmente a livello nazionale, ed eventualmente a livello comunitario.

53. Oltre a questa importante conclusione di "policy", le banche centrali dell'Unione Europea ritengono, in questa prima fase di sviluppo dei sistemi di carte prepagate, di dover mantenere una certa flessibilità e lasciare che la tecnologia e le forze di mercato operino liberamente. Tuttavia, è possibile che esse vorranno verificare l'adeguatezza degli elementi di sicurezza dei sistemi di portafoglio elettronico proposti. Se e quando questo nuovo

strumento di pagamento si svilupperà, le banche centrali dell'Unione Europea dovranno valutarne gli effetti sulla stabilità dei sistemi di pagamento; è possibile che esse vorranno definire nuove conclusioni di "policy", compresa quella relativa all'emissione di portafogli elettronici da parte delle stesse banche centrali. Sotto l'egida dell'IME, le banche centrali continueranno a scambiarsi informazioni in questo campo e a monitorare lo sviluppo di questo nuovo strumento di pagamento.

54. Inoltre, lo sviluppo delle carte prepagate multiuso non è un fenomeno limitato all'Unione Europea. In un mercato bancario globale, tornerà a vantaggio delle banche centrali lo sforzo per il raggiungimento di una posizione comune sull'evoluzione del portafoglio elettronico su base mondiale.

MEMBRI DEL GRUPPO DI LAVORO SUI SISTEMI DI PAGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Presidente	T. Padoa-Schioppa
Banque Nationale de Belgique	R. Reynders
Danmarks Nationalbank	J. Ovi
Deutsche Bundesbank	H.J. Friederich
Banco de Espana	J. Ariztegui
Bank of Greece	A. Foskolos
Banque de France	D. Brunéel
Central Bank of Ireland	P. McGowan
Banca d'Italia	C. Santini
Institut Monétaire Luxembourgeois	P. Beck
De Nederlandsche Bank	H.C.J. van der Wielen
Banco de Portugal	A. Sequeira
Bank of England	B. Quinn
European Monetary Institute	J.M. Godeffroy

(*) L'analisi di questo rapporto è stata curata da un sotto-gruppo, detto "Task Force on Prepaid Cards", che si è riunito tre volte tra aprile e settembre 1993, sotto la presidenza della Sig.a van der Wielen, De Nederlandsche Bank.