Position Paper

Euro digitale e altri strumenti elettronici di pagamento: più trasparenza ed equità per esercenti e consumatori

10 richieste al policy maker italiano

Versione 23 novembre 2025

Premessa

In tutte le economie sviluppate, compresa l'Italia, i pagamenti elettronici hanno ormai superato quelli in contanti, segnando una trasformazione irreversibile delle abitudini di cittadini e imprese. Il legislatore italiano, negli ultimi anni, ha accelerato questa transizione attraverso misure stringenti: dall'obbligo generalizzato di accettare i pagamenti elettronici introdotto già nel 2014, fino alle più recenti disposizioni della Legge di bilancio 2025, che subordinano le deduzioni fiscali per le spese di trasferta degli attori economici alla tracciabilità digitale delle transazioni. È anche grazie a queste regole che oggi l'Italia è il Paese europeo con il maggior numero di POS – 3,3 milioni – contro 3 milioni in Francia e 1,5 milioni in Germania.

Tuttavia, se i pagamenti elettronici sono un volano di modernizzazione e un presidio di legalità fiscale, non si può ignorare che essi poggiano su infrastrutture e circuiti privati, dominati da player internazionali che detengono il controllo su dati preziosi, rendendo l'Europa vulnerabile in termini di sovranità digitale e autonomia strategica. Questo sistema, grazie agli investimenti nella filiera, è sempre più efficiente in termini tecnologici, ma comporta costi che, in particolare per le micro e piccole imprese e i professionisti, risultano spesso molto elevati, limitando la piena diffusione del digitale e riflettendosi, inevitabilmente, sui consumatori. Di conseguenza, il tema dei pagamenti elettronici non è rilevante solo per gli addetti ai lavori, bensì è un tema politico nel senso pieno del termine – di *polis* – perché tocca direttamente la vita quotidiana di tutte le imprese e di tutti cittadini.

Proprio qui si colloca la necessità di un salto di qualità: più trasparenza, più comparabilità, più educazione finanziaria, soprattutto per le micro e piccole imprese e per i consumatori che, per livello di conoscenze e forza contrattuale, si trovano in una posizione di oggettiva debolezza nei confronti dell'industria dei pagamenti. È sorprendente come il quadro regolatorio europeo abbia finora tollerato un deficit informativo che non solo penalizza le scelte consapevoli, ma incide sulla concorrenza anche tra i prestatori di servizi di pagamento. Siamo in una fase nella quale i maggiori circuiti extraeuropei sottraggono quote di mercato ai più economici circuiti nazionali perché in grado di retrocedere alle banche compensi più elevati, proprio grazie alle commissioni sensibilmente più alte applicate agli esercenti, con effetti inevitabili sui prezzi al consumo.

L'Italia ha dimostrato di voler affrontare questi nodi in modo innovativo, ponendosi all'avanguardia. L'esperienza del Protocollo POS del 2023 (che ha introdotto in via sperimentale un sistema di comparabilità dei costi applicati agli esercenti) e i lavori avviati nell'ambito del Comitato Pagamenti Italia presieduto da Banca d'Italia sono esempi preziosi di come istituzioni, industria dei pagamenti e rappresentanze associative di esercenti e consumatori possano convergere verso soluzioni condivise.

In questa stessa logica si inserisce il presente documento, che raccoglie posizioni rappresentative del terziario di mercato per offrire al dibattito un contributo costruttivo, fatto di analisi ma anche di richieste esplicite. È una chiamata alla responsabilità e alla visione, tanto più urgente

nell'orizzonte dell'Euro digitale, che rappresenta l'occasione storica per riportare la moneta nel perimetro pubblico, garantendo equità, inclusione e competitività al sistema dei pagamenti.

Perché vogliamo l'Euro digitale

Le associazioni aderenti ritengono che l'introduzione dell'Euro digitale rappresenti una scelta strategica decisiva per l'Italia e per l'Europa. In un contesto in cui i pagamenti elettronici sono dominati da player extraeuropei, l'Euro digitale può:

- garantire **sovranità monetaria e autonomia strategica**, riducendo la dipendenza da infrastrutture critiche controllate da soggetti esterni;
- rafforzare la **stabilità finanziaria**, contenendo i rischi legati alla diffusione di criptovalute e *stablecoin* extraeuropee;
- ridurre l'evasione fiscale: la tracciabilità dei ricavi rafforza il percorso verso una maggiore legalità, sostenuto dalle associazioni del terziario di mercato a tutela delle imprese corrette, prime vittime della concorrenza sleale di chi taglia costi sottraendo risorse al bene comune;
- offrire **resilienza e sicurezza** grazie a un'infrastruttura pubblica, sicura e capillare, governata dalle istituzioni europee;
- includere tutti, anche nelle aree meno connesse, grazie a una **funzionalità *offline* unica**, della quale i pagamenti elettronici privati sono privi;
- stimolare **innovazione e concorrenza** in un mercato dei pagamenti oggi oligopolistico, che vede in condizione di svantaggio gli attori europei;
- assicurare una ***privacy* rafforzata**, con transazioni *offline* paragonabili al contante e *online,* comunque, più protette (anche grazie al GDPR) rispetto agli standard extraeuropei;
- ridurre i **costi dei pagamenti**, con benefici diretti per imprese, professionisti e consumatori.

L'Euro digitale, se ben progettato, è dunque uno strumento che può rafforzare la competitività europea e restituire ai cittadini una moneta pubblica anche nel mondo digitale. **Vanno quindi respinte senza esitazioni le proposte tese a negare l'importanza della moneta pubblica o a depotenziarla a vantaggio di oligopoli privati, esterni o interni all'Unione europea**.

Le criticità da superare in tema di pagamenti elettronici

L'Euro digitale e, più in generale, il mercato dei pagamenti elettronici presentano opportunità ma anche nodi irrisolti che rischiano di ridurre i benefici attesi per imprese e consumatori.

- ***Pricing* incerto e potenzialmente oneroso (Euro digitale):** come in altre realtà, la moneta digitale europea potrebbe essere totalmente pubblica e gratuita. Il modello in discussione, invece, prevede che i prestatori di servizi di pagamento (PSP) siano coinvolti nell'implementazione della moneta pubblica elettronica. Anche questa scelta non sarebbe incompatibile con la gratuità dei servizi di pagamento di base (almeno quelli funzionalmente equivalenti al contante) per esercenti e consumatori in quanto i prestatori dei servizi di pagamento, grazie al fatto che l'Euro digitale si basa su tecnologie pubbliche aperte, potranno sviluppare e farsi retribuire attività e servizi a valore aggiunto (ad esempio simili a quelli delle carte di credito). Tuttavia, le attuali proposte normative

prevedono che i servizi di base vadano remunerati dagli esercenti. Questa impostazione genera dei costi per gli operatori economici che si rifletteranno sui prezzi. Essa, quindi, produce per i consumatori costi indiretti potenzialmente allineati a quelli delle carte esistenti, con il rischio di vanificare la promessa di una moneta pubblica più economica ed equa. I settori del commercio e dei servizi, a partire da ristorazione e retail, registrano il maggior volume di transazioni digitali nel nostro Paese e, dunque, sono decisivi nella diffusione dell'euro digitale come strumento di pagamento quotidiano.

- **Disparità di trattamento tra imprese (Euro digitale):** se per la moneta pubblica fossero replicate le logiche tariffarie dei circuiti privati, le micro e piccole imprese finirebbero a pagare commissioni fino a quattro volte superiori rispetto alle grandi aziende, con evidenti distorsioni competitive.
- **Asimmetrie informative diffuse:** la filiera dei pagamenti privati è caratterizzata da costi poco chiari e difficilmente comparabili, che limitano la possibilità di una scelta consapevole di esercenti e consumatori. Anche i *policy maker*, come recentemente segnalato dalla Corte dei conti europea nella Relazione speciale 1/2025, non dispongono oggi di dati adeguati su quote di mercato dei circuiti, commissioni applicate, schemi di prezzo e impatti concorrenziali. Questo deficit informativo ne riduce la capacità di adottare politiche efficaci. Le proposte normative prevedono già alcuni miglioramenti su questi temi, ma occorre fare di più, anche a livello nazionale.
- **Squilibrio competitivo a livello europeo:** nel mercato dei pagamenti elettronici, i circuiti internazionali più costosi prevalgono sui circuiti domestici più economici avvantaggiandosi sul piano sia delle asimmetrie informative per i consumatori sia dei modelli di incentivazione agli intermediari. Questa dinamica, già osservata in diversi Paesi, altera il gioco concorrenziale riducendo lo spazio di mercato delle soluzioni nazionali più economiche, con conseguenze di medio periodo sui costi complessivi sostenuti da imprese e consumatori.

Queste criticità possono essere affrontate per accrescere l'efficacia dell'Euro digitale e, più in generale, la capacità del sistema dei pagamenti di operare in modo equo e competitivo a beneficio dell'economia italiana ed europea.

Le 10 richieste al *policy maker* italiano

i. **Garantire pienamente l'assenza di commissioni dirette per i consumatori.** L'Euro digitale potrà essere reso fruibile tramite *wallet* all'interno di pacchetti a pagamento. Tuttavia va reso inequivocabile che il servizio a *costo zero* dovrà sempre essere disponibile anche in modalità *stand-alone*.

ii. **Promuovere una comunicazione chiara e trasparente.** Occorre evitare equivoci tra "assenza di commissioni dirette" per i consumatori e "gratuità" (preclusa dai costi connessi alla remunerazione dei PSP che, se pagati dagli esercenti, si riflettono sui prezzi finali di beni e servizi), spiegando correttamente ai cittadini benefici e limiti dell'Euro digitale, così da rafforzarne l'accettazione e l'utilizzo.

iii. **Sostenere un approccio *data driven* in tema di pagamenti elettronici.** Come suggerisce la Corte dei Conti europea sarebbe opportuno fissare «*indicatori specifici a livello dell'UE per misurare i miglioramenti relativi alla velocità, ai costi, all'accessibilità e alla trasparenza dei pagamenti*» stabilendo e monitorando i valori-obiettivo. In questa stessa logica si richiede

sia commissionata (a livello europeo o, in difetto, a livello nazionale) una valutazione indipendente e autorevole sugli effetti del *divieto di surcharge*, anche alla luce di lezioni apprese da esperienze come, in Italia, quella di PagoPA.

iv. **Individuare un modello di costo equo per garantire parità di trattamento per le imprese di tutte le dimensioni, gratuità per i piccoli importi ed equilibrio per le transazioni di costo più elevato.** La moneta pubblica – che, secondo le associazioni aderenti a questo documento, dovrebbe essere gratuita per tutti - qualora comportasse un costo diretto per gli esercenti (e indiretto per i consumatori), non dovrebbe ricalcare le logiche delle carte private, che oggi applicano alle micro e piccole imprese commissioni fino a quattro volte superiori rispetto a quelle delle grandi aziende. Come sostiene la Merchant Payments Coalition Europe, la moneta digitale pubblica non dovrebbe mai costare più di 4 centesimi per transazione, in modo tale da tenere i PSP indenni dai costi del loro coinvolgimento e assicurargli un equo margine per l'esercizio di quella che è una funzione pubblica basata su un'infrastruttura il cui costo grava su tutti i contribuenti. In ogni caso, la soglia indicata rappresenta un tetto massimo di riferimento per le transazioni di maggior valore: i costi dell'Euro digitale non dovrebbero mai essere sproporzionati rispetto agli importi sottostanti e dovrebbero essere azzerati per i micropagamenti, al fine di favorirne l'ampio utilizzo e di evitare rischi di spiazzamento da parte delle soluzioni private, spesso gratuite per le operazioni di più modesta entità.

v. **Definire *benchmark* di costo più appropriati ed evitare inefficienze ed extraprofitti.** Sarebbe opportuno rifiutare l'ancoraggio del costo dell'Euro digitale alle commissioni medie influenzate dai costi elevati dei circuiti internazionali, privilegiando invece i livelli di costo dei circuiti nazionali o dei quartili più bassi del mercato. Inoltre, al più, le remunerazioni ai PSP per l'Euro digitale dovrebbero coprire i costi effettivi con un margine equo, escludendo qualsiasi forma di finanziamento delle inefficienze e le componenti retributive già legate a circuiti privati (che incidono per almeno il 20%) non utilizzati grazie a un'infrastruttura pubblica il cui costo per la collettività è stimato dalla BCE in circa 1,3 miliardi di euro fino alla prima emissione e, poi, in circa 320 milioni l'anno. Alla luce di queste circostanze, si chiede l'impegno della delegazione italiana per un Euro digitale che, se non gratuito, sia almeno sensibilmente più economico delle soluzioni offerte dal mercato per le componenti relative ad *acquirer* ed emittenti, cui non va trasferito alcun vantaggio economico riferibile all'infrastruttura pubblica. Se il costo per gli utenti dell'Euro digitale fosse allineato a quello medio degli strumenti privati ma incrementato dal costo pubblico per l'infrastruttura, il progetto risulterebbe antieconomico, dando ragione ai suoi detrattori.

vi. **Nel caso il legislatore europeo restasse inerte in tema di *accountability*,** sarebbe indispensabile che, in relazione agli strumenti di mercato e, poi, all'Euro digitale, le istituzioni italiane – che tanto si sono spese per sostituire il contante con i pagamenti elettronici - monitorassero e pubblicassero con frequenza dati affidabili, tempestivi e dettagliati su quote di mercato dei circuiti e costi dei pagamenti. Questo lo si può fare agevolmente, arricchendo il flusso di dati sui pagamenti da trasmettere all'Agenzia delle Entrate (ai sensi della legge di bilancio 2025) con le corrispondenti commissioni che, ai sensi del Regolamento (UE) 2015/751, i PSP già producono (in formato elettronico elaborabile). Questi dati, condivisi con Banca d'Italia, permetterebbero di creare un *database* nazionale aperto e trasparente.

vii. **Promuovere, come in Francia, il *co-badging* per il riequilibrio competitivo tra circuiti internazionali e domestici.** Questo, anzitutto, attraverso *moral suasion.* Ma, se necessario,

andrebbero adottate norme *ad hoc* per mitigare le distorsioni che nuocciono alla competizione e ai consumatori.

viii. **Assicurare comparabilità dei costi di accettazione degli strumenti privati di pagamento.** Occorre intervenire sulla formulazione dell'art.31a del *Payment Services Regulation* per assicurare che l'EBA detti standard anche per la rappresentazione dei costi applicati dagli *acquirer* agli esercenti, assicurandone la comparabilità indispensabile per ottener un mercato concorrenziale.

ix. **Rendere tangibili (cioè misurabili) i vantaggi economici dell'Euro digitale.** Se il costo dell'Euro digitale fosse davvero addebitato agli esercenti, allora occorrerebbero norme che rendano confrontabili, attraverso criteri comuni, i costi dei pagamenti privati con quelli della moneta pubblica, per quantificare in modo oggettivo il risparmio economico ottenibile dall'utilizzo di quest'ultima.

x. **Sostenere le buone pratiche nazionali.** L'Italia ha fatto e può continuare a fare l'apripista su trasparenza e comparabilità dei costi. In questo senso occorre, anzitutto, far progredire l'esperienza del Protocollo d'intesa del 2023 sulla comparabilità delle offerte dei servizi di *acquiring* - frutto del confronto costruttivo tra le parti - e identificare altri ambiti nei quali sperimentare approcci innovativi.

Conclusioni

L'Euro digitale rappresenta una grande opportunità. Può essere lo strumento **pubblico** necessario per ottenere un sistema dei pagamenti più resiliente, innovativo e caratterizzato dalla massima efficienza economica. Le nostre dieci proposte vogliono contribuire all'affermazione di un quadro normativo chiaro e armonizzato a vantaggio di imprese, professionisti, consumatori e dei più efficienti prestatori dei servizi di pagamento.

Le imprese del terziario e dei servizi, per il rapporto quotidiano con i consumatori, possono svolgere un ruolo strategico anche per la promozione e diffusione della nuova moneta digitale e, per questo, diventa essenziale che i costi a loro carico siano equi e competitivi.

L'Italia, grazie alla cooperazione tra le parti sociali e al ruolo delle istituzioni, è già stata un'apripista in Europa sul terreno della **comparabilità dei costi**, cruciale per la concorrenza. È ora tempo di evolvere verso una politica di sistema più incisiva: serve una strategia nazionale sui pagamenti elettronici basata su **più dati, affidabili, tempestivi e funzionali al dialogo informato tra le parti e alle scelte del *policy maker***.

È essenziale che i Parlamentari europei e nazionali di maggioranza e opposizione e i membri del Governo e di tutte le altre Istituzioni competenti, portino questa agenda nel negoziato europeo e adottino misure nazionali funzionali a governare i processi, per assicurare il giusto equilibrio tra gli interessi in campo. È anche in questo modo che l'Euro digitale potrà diventare davvero un'occasione di autonomia strategica e maggiore competitività per l'Italia e per l'Europa.