Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 2029

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice GERMONTANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 FEBBRAIO 2010

Misure di sostegno ai consumi attraverso politiche di incentivazione alle transazioni elettroniche

TIPOGRAFIA DEL SENATO (320)

ONOREVOLI SENATORI. – La recente crisi finanziaria ha pesantemente colpito le economie occidentali, obbligando i governi ad una difficile opera di sostegno ai propri sistemi produttivi. L'ultima legge finanziaria licenziata dal Parlamento ne è stato un esempio.

Va considerato che in questo scenario di recessione esistono problemi condivisi, ma anche tipicità uniche e peculiari del nostro Paese.

Un elemento condiviso è «la paura». La paura delle persone di «non farcela», di dover affrontare un futuro incerto, un tempo peggiore in cui la sussistenza sarà legata alle riserve che si sarà riusciti ad accumulare. Questa paura è la linfa della recessione. I consumatori, che rappresentano la domanda di un mercato, diminuiscono i propri consumi. Le imprese, che rappresentano l'offerta, si trovano ad avere *surplus* di produzione che non riescono a vendere, perdendo profitti. Per difendere i profitti le imprese tagliano i costi, fra cui il personale e gli stipendi. Diminuiscono quindi gli occupati e così diminuiscono anche i consumatori ed i consumi. I primi per taglio diretto (la perdita del reddito), i secondi per la paura generalizzata rispetto questo fenomeno.

L'aspetto emotivo è l'essenza stessa dell'economia. È la ragione per la quale si parla di «politica economica» e non di «formula o scienza economica». È l'emotività a rendere l'economia una materia priva di certezze.

Il carattere emotivo accentua dunque i fenomeni di recessione, ma può anche sostenere quelli di espansione. Ciò avviene quando si crea un clima di generalizzata fiducia nel futuro. I consumatori aumentano i propri consumi generando quindi un innalzamento della domanda. Ciò spinge le imprese ad aumentare l'offerta e ad investire su tecnologie e risorse umane. Aumentano gli occupati e aumentano i consumi.

La logica è la medesima ed è quella che soggiace a due termini che sono entrati nel gergo economico: lo «spettro della recessione» (spettro come icona di qualcosa che spaventa, che fa «paura») e la «politica della fiducia» (fiducia come speranza, prosperità).

La premessa appena conclusa è funzionale a spiegare e comprendere la natura e l'impellenza temporale che assume oggi il disegno di legge che si presenta all'attenzione del Senato.

Abbiamo varato una legge finanziaria che è stata un più che mai sofferto rincorrere di emergenze: provvedimenti di sostegno a questo o quel settore; riallocazioni di risorse (purtroppo sempre poche e insufficienti a soddisfare le ambizioni del Parlamento), per evitare il peggio nella prospettiva più immediata.

Queste misure sono però sufficienti a portarci fuori da un ambito economico recessivo? No; sono misure giuste e opportune per evitare traumatici tracolli, come la stampella offerta a colui che si infortuna una gamba. La stampella, però, non è la cura.

L'Italia, prima della crisi finanziaria, aveva subìto due sorpassi nella classifica economica mondiale, da parte di Spagna e Portogallo, mentre il distacco con la Grecia si stava sempre più assottigliando. Oggi ricordare questi fatti può assumere un sapore anacronistico. Ignorarli però sarebbe grave e fuorviante. Ricordarli è semmai utile a sottolineare che una crisi è anche un'opportunità. Un'opportunità per quell'Italia che ormai da troppi anni marciava a ritmi bassi, deboli, sempre più lenti. La caduta delle economie più performanti le ha riportate più vi-

cino a noi, assottigliando le distanze. E qui sta l'opportunità: se prima l'economia italiana arrancava col fiato corto e incapace di reggere lo sviluppo del benessere negli altri Paesi, oggi, rinnovandosi, ha l'opportunità di riconquistarsi il benessere perso. FIAT *docet*. Ora tocca al Paese-Italia mostrare di aver la medesima capacità. Come FIAT è passata, da impresa sul margine del collasso, a protagonista del futuro dell'automobile, tocca ora al Paese-Italia saper sfruttare l'opportunità offerta dalla crisi. Si dirà che forse quello con FIAT non è il paragone più «simpatico» da fare, considerate le vicende legate alla produzione dello stabilimento di Termini Imerese. Ma è ancora esempio, anche in questo caso, di come il futuro non possa più legarsi a logiche che nella competizione globale non lasciano più spazio a soluzioni di comodo. Anche le responsabilità e l'iniziativa nella politica economica devono necessariamente rinnovarsi ed evolversi con nuove logiche.

Certamente non è semplice. Per comprendere cosa fare e quando farlo, bisogna prendere coscienza delle nostre tipicità. Il debito aggregato italiano non è dissimile in quantità da quello di molti altri Paesi, ma è quasi unico per qualità. È un debito quasi esclusivamente pubblico. Ciò fa sì che lo Stato, l'unico soggetto deputato a svolgere la politica economica perché l'unico capace di farla, si trovi privo dei mezzi. I capitali sono conservati in forma privata e a questo si aggiunge poi un fenomeno di evasione fiscale estremamente alto.

Allora, senza risorse, come è possibile avviare una politica economica capace di invertire il ciclo? La risposta sta nei concetti tanto declamati di innovazione ed efficienza, di collaborazione fra pubblico e privato; sta nelle «regole». Questo disegno di legge nasce con l'ambizione di iniziare a offrire un primo contenuto a questi princìpi, di mettere in relazione diversi soggetti per avviare comportamenti virtuosi, capaci di invertire il ciclo.

L'ispirazione nasce dalla «*return policy*» di diritto comune. In parole semplici da una strategia economica nota ai più con la formula «soddisfatti o rimborsati». Lo scopo è chiaro: tutti i cittadini italiani che effettuano i loro acquisti utilizzando moneta elettronica saranno «soddisfatti o rimborsati».

Un'iniezione di fiducia verso i consumi e la ripresa economica.

Cuore del provvedimento è la difesa del consumatore, essenza stessa del fenomeno economico della domanda. È l'Europa a insegnarci l'efficienza di questa costruzione. Si è dunque cercato di partire da questo principio per mettere in relazione i diversi interessi di consumatori, Stato e banche. Di soggetti economici, quindi, pubblici e privati, guidati in un percorso virtuoso che, attraverso l'incentivo ad un comportamento premiante, governi lo sviluppo economico del Paese e muova le risorse finanziarie utili a questo processo.

L'efficacia di questa politica economica è tanto evidente e testata che non si presta ad approfondimenti. La reale questione è come la si possa realizzare, atteso che l'Italia è un Paese diverso per sistema giuridico e cultura.

Si è pensato di iniziare dalla transazione, momento che unisce consumatori, banche e Stato. Alle banche si chiede di collaborare con lo Stato per rendere il Paese più efficiente. Ciò avviene promuovendo l'uso della moneta elettronica. Il perché è semplice e riassumibile in pochi punti:

le transazioni elettroniche sono antagoniste naturali alla transazione «nera», base della piaga sociale dell'evasione fiscale;

il denaro contante produce costi molto onerosi per il sistema finanziario, mentre la moneta elettronica produce redditività, una redditività peraltro soggetta ad imposta.

Come è evidente, si tratta di un meccanismo che opera con logica Keinesiana. Ovvero produce un circolo virtuoso che va a beneficio dello Stato, in termini di recupero di

evasione e di maggiori imposte frutto dell'aumento di redditività per il sistema bancario.

Ciò che manca è dunque la costituzione di un vantaggio concreto e tangibile anche per il consumatore, un meccanismo di incentivo che attivi e coordini gli operatori privati premiando l'efficienza ed il risultato aggregato come Paese.

Da queste premesse si possono ora approfondire i dettagli proposti dall'articolato.

L'articolo 1 rappresenta la propulsione offerta dallo Stato a questo volano. Si istituisce un Fondo per sostenere gli istituti di credito che adotteranno nei prossimi tre anni un programma di incentivazione all'utilizzo degli strumenti di transazione elettronica. Il Fondo non necessita di particolari e onerose capienze. L'investimento è assolutamente modesto (15 milioni di euro per anno), perché lo scopo è proprio quello di motivare l'avvio di un ciclo virtuoso, che successivamente troverà, nella sua stessa natura virtuosa, la propria ragion d'essere. Anche per questo l'intervento non si prevede che debba avere una durata ulteriore rispetto ai prossimi tre anni.

L'articolo 2 è il cuore stesso della norma. Qui si illustra nel dettaglio la natura della politica della fiducia, e la sua articolazione nel programma che si intende promuovere. È quindi disciplinata nel particolare la caratteristica minima garantita al consumatore, ritenuta fondamentale affinché la stessa possa essere percepita come concretamente incentivante.

Al pari degli altri articoli, ogni singolo elemento e termine quantitativo o qualitativo è stato ampiamente soppesato al fine di non pregiudicare in alcun modo l'efficacia del programma verso il consumatore che ne deve essere beneficiario, proteggendolo da comportamenti scorretti che potrebbero essere assunti dagli operatori del mercato.

Il programma, infatti, per esigenze di compatibilità normativa non potrà che essere erogato attraverso polizze assicurative, il cui costo sarà sostenuto dagli istituti di credito, ma che vedranno come beneficiari, in modo assolutamente gratuito, i clienti.

Con l'articolo 3, si è provveduto a disciplinare alcuni aspetti delle modalità del rimborso riconosciuto agli istituti di credito, che hanno carattere essenziale al buon esito del provvedimento. In primo luogo si è stabilito che la capienza finanziaria del Fondo sia strutturata in modo tale da assicurare il beneficio funzionalmente alla velocità con la quale gli istituti decideranno di cooperare con lo Stato in questo progetto.

Non bisogna infatti dimenticare la natura assolutamente non coercitiva della norma. Proprio perché è lasciata libertà di cooperare allo sviluppo economico del Paese, beneficiando di un «premio» rappresentato dall'incentivo, è giusto che il premio anzitutto sia rivolto a coloro che dimostrino di meritarlo.

Successivamente, ci si è preoccupati di disciplinare un altro aspetto fondamentale per la tutela del consumatore e, quindi, per la buona riuscita della manovra. Se sono gli istituti di credito i soggetti che detengono la risorsa e la possibilità decisionale di adottare o meno il programma, non ci si deve dimenticare che lo stesso sarà gestito, nella sua operatività materiale, dalle compagnie di assicurazione, cui spetta il compito di indennizzare i consumatori.

Quando il costo è sostenuto dagli istituti di credito e incentivato dallo Stato, non rimane che preoccuparsi di non lasciare spazi di speculazione nella gestione dei diritti che si vogliono garantire ai consumatori.

Questo punto è affrontato ponendo una forte discriminate qualitativa per accedere ai rimborsi garantiti dallo Stato. Se gli istituti di credito saranno liberi di scegliere l'assicuratore a cui affidarsi, la scelta potrà avere conseguenze se rivolta verso soggetti che fossero incapaci di garantire qualità e serietà ai consumatori.

Infatti, sono stati previsti due criteri semplici e trasparenti, l'uno alternativo all'altro.

Il primo prevede che l'assicuratore scelto dall'istituto di credito dovrà certificare di aver erogato almeno una delle prestazioni del programma con continuità allo stesso istituto di credito, per un tempo minimo di cinque anni. La *ratio* è semplice: una continuità così lunga, considerato che si tratta di prestazioni pagate da un soggetto in favore di terzi, è evidente che sia ragione sufficiente a dimostrare l'affidabile condotta dell'assicuratore.

Il secondo, invece, prevede che tale compito possa essere affidato dall'istituto di credito anche ad un assicuratore che non abbia una specifica esperienza pregressa. In questo caso, però, sarà necessario che il soggetto selezionato non abbia subìto una sanzione dal parte dell'ISVAP su polizze similari negli ultimi cinque anni.

A questo punto, il consumatore e l'istituto di credito potrebbero rimanere esposti al rischio di soggetti che potrebbero costituirsi al mero scopo speculativo di intercettare un'opportunità. Anche in questo caso sarebbe applicabile la seconda ipotesi, atteso che la certificazione va ripetuta anno per anno e, quindi, eventuali provvedimenti intrapresi dall'ISVAP sarebbero capaci di troncare una simile ipotesi sul nascere.

Il restante articolato non si presta a particolari commenti. È lasciato il compito al Ministro competente di adottare per tempo i provvedimenti attuativi necessari alla piena efficacia della norma. A questo riguardo è giusto far osservare che gli effetti positivi sull'economia di una simile legge non sono strettamente legati alla tempistica del decreto attuativo. Il Fondo garantisce un rimborso. Quindi, opera a valle dell'effetto economico determinato dall'adozione del programma da parte degli istituti di credito.

In conclusione, l'essenza del provvedimento è così di riassumibile: le banche saranno motivate a godere il prima possibile dei vantaggi offerti dalla Stato sotto forma di rimborso ai piani di incentivazione. I piani di incentivazione saranno quindi adottati dagli istituti di credito in modo celere e corale. Così facendo si otterrà una politica di incentivazione ai consumi attraverso transazioni elettroniche. Ne beneficeranno i consumatori, che, in modo totalmente gratuito, potranno essere soddisfatti o rimborsati sui loro acquisti e potranno godere di un ulteriore anno di garanzia sui beni acquistati.

Si ridarà quindi fiducia ai consumi, sostenendo la domanda interna che è il motore primo del sistema produttivo.

Lo Stato, senza coercizione alcuna, ma sul semplice principio del conflitto di interesse, maturerà sia una politica di lotta all'evasione fiscale (dove la transazione in nero per contanti è la prima causa di evasione), sia un'espansione della base imponibile (rappresentata dal crescere dalle commissioni percepite dalle banche sulle transazioni).

Sintetizzando: consumatori più contenti e protetti, più introiti per le banche, quindi maggiori entrate fiscali per lo Stato e lotta all'evasione.

Arrivati a questo punto si potrà osservare che ciò che si propone non è altro che quanto già stanno attuando i grandi soggetti economici della distribuzione commerciale. Certo, diciamo noi. È la prova della giusta direzione. Giusta anche per un Paese che si compone ancora fortemente di un tessuto economico rappresentato da piccoli commercianti e artigiani, cioè da soggetti che sappiamo essere restii all'uso della moneta elettronica. Imprenditori che spesso rappresentano un'evasione fiscale quasi patologica alla loro stessa sopravvivenza economica. Sostenere in questo modo i consumi vuol dire ridurre il loro *gap* competitivo sul mercato. Avviare una politica che premi il corretto comportamento fiscale, dimostrando il principio che questo produce un benessere collettivo. Quale commerciante non sarebbe disposto a pagare le tasse di una transazione che potrebbe evadere, se queste fossero utili a permettergli di effettuare un numero maggiore di vendite?

Esiste però, per concludere, un ultimo aspetto, ultimo ma forse fondamentale: il tempo.

Ogni giorno che passa senza operare scelte, non è un giorno perso. È una sconfitta e un conto amaro che presto o tardi saremo tutti chiamati a pagare. L'economia è globale e il mondo, si sa, non aspetta. Per questo l'auspicio non è solo quello di dare rapida efficacia al provvedimento che si sottopone all'esame parlamentare (che nelle tempistiche vede anche alcune criticità funzionali), ma anche quello di darla tutti, indipendentemente dal colore politico. Perché dai problemi comuni non ci si salva mai da soli. Se la nave imbarca acqua, lo fa per chi sta a prua e per chi sta a poppa. Si può discutere su chi, come, quando e dove, deve chiudere le falle. L'acqua però continua a entrare e, se si discute troppo a lungo, il rischio è di affondare prima.

Per questa ragione, si profila anche l'eventualità che il Governo possa adottare questo disegno di legge come decreto, con l'intesa di offrire disponibilità a valutare eventuali modifiche ritenute opportune dal Parlamento, prima della sua definitiva conversione in legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione di un fondo a sostegno delle politiche di incentivazione dei consumi)

1. È istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il Fondo a sostegno delle politiche di incentivazione dei consumi, di seguito denominato «Fondo», con dotazione pari a 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012. Il Fondo è finalizzato a rimborsare i costi sostenuti dagli istituti di credito per il finanziamento di programmi di incentivazione dei consumi, come definiti ai sensi dell'articolo 2, adottati sugli strumenti di pagamento elettronico.

Art. 2.

(Programma di incentivazione dei consumi)

1. Per programma di incentivazione dei consumi, di seguito denominato «programma», si intende una polizza di assicurazione, con beneficiario il titolare o l'utilizzatore di uno strumento di pagamento elettronico, che contempli obbligatoriamente fra le proprie prestazioni una garanzia di soddisfazione d'acquisto di beni, pari alla prassi di mercato «soddisfatti o rimborsati», nonché una garanzia di estensione temporale della tutela legale ai sensi delle disposizioni di cui al titolo III della parte IV del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, sulla difettosità dei prodotti acquistati, di seguito denominate «garanzie obbligatorie».

2. Il programma deve rispondere alle seguenti caratteristiche specifiche:

a) il costo del programma deve essere sostenuto per intero dagli istituti di credito e in nessun caso deve essere imputato direttamente ai beneficiari;

b) le garanzie obbligatorie del programma non possono prevedere franchigie o scoperti a carico del beneficiario della prestazione;

c) la garanzia di soddisfazione deve avere una capienza di rimborso annuo per un importo non inferiore a euro 4.000, per carta e titolare, e non può prevedere che siano esclusi dall'indennizzo articoli di elettronica, per la casa, elettrodomestici, ricambi meccanici ed elettronici, prodotti di abbigliamento e altri beni durevoli di largo consumo;

d) non può essere applicato al beneficiario del programma un limite di restituzioni sulla garanzia di soddisfazione inferiore ad almeno due resi per anno, salvo che la limitazione non sia imputabile ad esaurimento della capienza finanziaria di cui alla lettera *c);*

e) il termine temporale per il godimento della garanzia di soddisfazione non può in nessun caso essere inferiore a quindici giorni dalla data di acquisto;

f) la garanzia di estensione temporale della tutela legale deve essere concessa per il periodo minimo di un anno; non è ammessa alcuna clausola che comporti l'esclusione di tale garanzia all'atto dell'acquisto di un prodotto.

Art. 3

(Modalità per le richieste di rimborso degli istituti di credito)

1. Agli istituti di credito che adottano il programma è riconosciuto, per gli anni 2010, 2011 e 2012, un rimborso dei costi sostenuti nella misura massima dello 0,04 per cento del valore delle transazioni avvenute

sui medesimi strumenti di pagamento elettronico oggetto del programma.

2. Gli istituti di credito che intendono avvalersi del rimborso a carico del Fondo devono presentare, entro il 28 febbraio di ogni anno, apposita richiesta in carta semplice, indicando l'ammontare complessivo delle transazioni avvenute sugli strumenti di pagamento elettronico oggetto del programma e i riferimenti per l'accredito del rimborso.

3. Alla richiesta di cui al comma 2, pena l'esclusione dal diritto al rimborso, deve essere allegata un'autocertificazione, rilasciata dalla compagnia assicurativa sottoscrittrice della polizza di cui all'articolo 2, che attesti il ricorrere di almeno una delle seguenti condizioni:

a) la compagnia assicurativa ha erogato con continuità negli ultimi cinque anni, anche attraverso polizze diverse purché sempre in forma collettiva, almeno una delle garanzie obbligatorie del programma;

b) la compagnia assicurativa, negli ultimi cinque anni, non ha subìto provvedimenti sanzionatori da parte dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), riferibili a polizze collettive contratte con istituti di credito.

4. Nella dichiarazione rilasciata dalla compagnia assicurativa, di cui al comma 3, deve essere riportato l'ammontare dei premi effettivamente versati dall'istituto di credito per il programma nell'annualità per la quale è richiesto il rimborso.

5. Il Fondo rimborsa in ordine cronologico le domande pervenute, fino ad esaurimento della propria disponibilità annuale. Gli istituti di credito richiedenti non possono avanzare pretese per i rimborsi non ricevuti a seguito dell'esaurimento della disponibilità del Fondo.

6. Le sole richieste di rimborso relative all'annualità 2010, eventualmente non soddisfatte per esaurimento della disponibilità

del Fondo, sono considerate valide e cronologicamente antecedenti ai fini della liquidazione dei rimborsi per l'anno 2011.

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 1, pari a 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2010-2012, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2010, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Art. 5.

(Regolamento di attuazione)

1. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono adottate le disposizioni necessarie per l'attuazione della legge stessa.

€ 1,00