



Bruxelles, 24.9.2020
COM(2020) 592 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

relativa a una strategia in materia di pagamenti al dettaglio per l'UE

ELENCO DEGLI ACRONIMI

ABE	Autorità bancaria europea
API	interfaccia di programmazione di un'applicazione (Application Programming Interface)
BCE	Banca centrale europea
CPACE	estensione senza contatto della CPA (applicazione di pagamento comune) (Common Payment Application Contactless Extension)
eID	identità elettronica
ELTEG	gruppo di esperti sul corso legale dell'euro (Euro Legal Tender Expert Group)
EMD2	direttiva sulla moneta elettronica riveduta
EPC	Consiglio europeo dei pagamenti (European Payments Council)
ERPB	Comitato per i pagamenti al dettaglio in euro (Euro Retail Payments Board)
IBAN	numero di conto bancario internazionale (International Bank Account Number)
NFC	comunicazione di prossimità (Near Field Communication)
POI	punto di interazione (Point of Interaction)
POS	punto vendita (Point of Sale)
PSD2	direttiva sui servizi di pagamento riveduta
PSP	prestatore di servizi di pagamento (Payment Service Provider)
SCT Inst	bonifico istantaneo SEPA (SEPA Instant Credit Transfer)
SCT	bonifico SEPA (SEPA Credit transfer)
SDD	addebito diretto SEPA (SEPA Direct Debit)
SEPA	area unica dei pagamenti in euro (Single Euro Payments Area)
SWIFT	Società per le telecomunicazioni finanziarie interbancarie mondiali (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication)
TIPS	sistema di pagamento istantaneo TARGET (TARGET Instant Payment System)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

relativa a una strategia in materia di pagamenti al dettaglio per l'UE

I. *Contesto e sfide*

Un tempo relegati al back office, i pagamenti sono diventati strategicamente significativi. Costituiscono la linfa vitale dell'economia europea. Nella comunicazione del dicembre 2018 la Commissione ha sostenuto *"un sistema di pagamento istantaneo pienamente integrato nell'UE, allo scopo di ridurre i rischi e le vulnerabilità dei sistemi di pagamento al dettaglio e di aumentare l'autonomia delle attuali soluzioni di pagamento"*¹.

Come evidenziato nella strategia in materia di finanza digitale, adottata congiuntamente alla presente comunicazione, l'innovazione digitale sta rimodellando radicalmente la fornitura di servizi finanziari. Il settore dei pagamenti al dettaglio è protagonista di questa tendenza e il ritmo e la portata dei cambiamenti tecnologici in questo settore richiedono misure politiche specifiche e mirate che vadano oltre la portata orizzontale della strategia in materia di finanza digitale.

Nell'ultimo decennio la maggior parte delle innovazioni nel settore dei pagamenti si è concentrata sul miglioramento delle interfacce con i clienti (ad esempio le applicazioni mobili) o delle soluzioni front-end, senza modificare in modo sostanziale gli strumenti di pagamento utilizzati (carte, bonifici bancari, ecc.).

Di recente sono emerse tuttavia diverse tendenze significative. L'atto del pagamento è diventato meno visibile e sempre più dematerializzato e disintermediato. Le grandi imprese tecnologiche sono diventate attive nel settore dei pagamenti. Beneficiando di significative economie di rete, sono in grado di sfidare i fornitori già affermati. Con l'emergere delle cripto-attività (inclusi i cosiddetti *"stablecoin"*) presto potrebbero offrire soluzioni di pagamento dirompenti basate sulla crittografia e sulla tecnologia di registro distribuito (DLT). Nonostante questa ondata di innovazione, la maggior parte delle nuove soluzioni di pagamento digitali si basa ancora in gran parte sulle carte tradizionali o sui bonifici bancari, indipendentemente dal fatto che tali modalità di pagamento siano offerte da banche storiche, società emittenti di carte, imprese attive nel settore della tecnologia finanziaria (FinTech) o grandi imprese tecnologiche.

L'innovazione e la digitalizzazione continueranno a modificare le modalità di funzionamento dei pagamenti. I prestatori di servizi di pagamento abbandoneranno sempre più i vecchi canali e gli strumenti di pagamento tradizionali e svilupperanno modalità nuove per disporre gli ordini di pagamento, ad esempio ricorrendo a *"dispositivi indossabili"* (orologi, occhiali, cinture, ecc.) o a parti del corpo, talvolta eliminando persino la necessità di portare con sé un dispositivo di pagamento, sfruttando tecnologie di autenticazione avanzate quali quelle basate

¹ Comunicazione della Commissione *"Per un rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro"*, dicembre 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0796&from=IT>

sulla biometria. Con l'ulteriore evoluzione di Internet delle cose, dispositivi quali i frigoriferi, le automobili e i macchinari industriali si collegheranno sempre più a internet e fungeranno da canali per l'esecuzione di operazioni economiche.

Con la digitalizzazione e il cambiamento delle preferenze dei consumatori, le operazioni senza contante sono in rapido aumento². La pandemia di COVID-19 ha rafforzato ulteriormente il passaggio ai pagamenti digitali e ha confermato l'importanza vitale di pagamenti sicuri, accessibili e pratici (anche senza contatto) per le operazioni effettuate a distanza e di persona. Il contante rimane tuttavia il mezzo utilizzato per la maggior parte dei pagamenti al dettaglio nell'UE.

Il settore pubblico e quello privato hanno ruoli complementari da svolgere nel panorama futuro dei pagamenti. Dato che un numero sempre maggiore di banche centrali in tutto il mondo sta valutando la possibilità di emettere valute digitali della banca centrale, vi sono prospettive tangibili di ulteriori cambiamenti significativi nel mercato dei pagamenti al dettaglio.

Un mercato UE frammentato

Negli ultimi anni si sono registrati miglioramenti sostanziali, grazie soprattutto allo sviluppo dell'area unica dei pagamenti in euro (SEPA) e all'armonizzazione della legislazione sui pagamenti al dettaglio. Tuttavia il mercato dei pagamenti dell'UE rimane in misura significativa frammentato lungo i confini nazionali, poiché la maggior parte delle soluzioni di pagamento nazionali basate su carte o pagamenti istantanei non funzionano a livello transfrontaliero. Ciò va a vantaggio di pochi grandi operatori globali che dominano l'intero mercato dei pagamenti transfrontalieri intraeuropei.

Fatta eccezione per questi grandi operatori globali, comprese le reti mondiali di carte di pagamento e i grandi fornitori di tecnologia, non esiste praticamente alcuna soluzione di pagamento digitale che possa essere utilizzata in tutta Europa per effettuare pagamenti presso i negozi e nel contesto del commercio elettronico. Nelle risposte alla consultazione pubblica sulla presente strategia, diverse imprese FinTech operanti a livello nazionale hanno riferito che tale frammentazione ostacola i loro sforzi di espansione nel mercato unico.

Allo stesso tempo, di recente vi è stata una serie di sviluppi incoraggianti. Ad esempio, il 2 luglio 2020 un gruppo di 16 banche europee ha lanciato il progetto *European payment initiative* (EPI, iniziativa per i pagamenti europei)³ con l'obiettivo di offrire una soluzione di pagamento paneuropea entro il 2022. La Commissione e la Banca centrale europea (BCE) hanno espresso il loro sostegno politico a tale iniziativa sin dai suoi albori e ne hanno accolto con favore l'avvio⁴. Recentemente sono emerse altre iniziative promettenti orientate al mercato che mirano alla progettazione di infrastrutture comuni⁵, ad aumentare la

² Secondo la BCE nel 2018 i pagamenti senza contante hanno rappresentato 91 miliardi di operazioni nella zona euro e 112 miliardi nell'UE, mentre nel 2017 ammontavano a circa 103 miliardi.

³ <https://group.bnpparibas/en/press-release/major-eurozone-banks-start-implementation-phase-unified-payment-scheme-solution-european-payment-initiative-epi>.

⁴ https://ec.europa.eu/info/news/200702-european-payments-initiative_it.

e <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200702~214c52c76b.en.html>.

⁵ Come la P27 nei paesi nordici.

cooperazione e l'interoperabilità tra le soluzioni di pagamento nazionali⁶ nonché a sviluppare nuove soluzioni di pagamento comuni.

Parallelamente, sotto l'egida del Comitato per i pagamenti al dettaglio in euro⁷ (ERPB) e del Consiglio europeo per i pagamenti (EPC), sono state portate avanti diverse iniziative destinate all'adozione di norme e schemi comuni europei, che dovrebbero facilitare l'emergere e l'interoperabilità di soluzioni di pagamento istantaneo presso i negozi e nel commercio elettronico.

Perché una strategia?

Tutte queste iniziative dimostrano il dinamismo del panorama europeo dei pagamenti. Vi è tuttavia il rischio di incoerenze e di un'ulteriore frammentazione del mercato, nonché la necessità di un quadro di "governance" chiaro a sostegno della strategia dell'UE per i pagamenti al dettaglio. Le istituzioni dell'UE, e la Commissione in particolare, possono svolgere un ruolo di catalizzatore politico, contando nel contempo pienamente sul settore privato per progettare le soluzioni di pagamento pertinenti. Di conseguenza è di fondamentale importanza sviluppare una visione chiara che stabilisca la rotta prevista e collochi le azioni future nel contesto di un unico quadro politico coerente e generale. Questo è l'obiettivo della presente comunicazione.

II. Una visione per i pagamenti al dettaglio europei

La visione della Commissione per i pagamenti al dettaglio dell'UE è la seguente:

- *i cittadini e le imprese in Europa beneficiano di una gamma ampia e diversificata di soluzioni di pagamento di alta qualità, sostenuta da un mercato dei pagamenti competitivo e innovativo e basata su infrastrutture sicure, efficienti e accessibili;*
- *sono disponibili soluzioni di pagamento competitive sviluppate nel nostro continente e a carattere paneuropeo che sostengono la sovranità economica e finanziaria dell'Europa; e*
- *l'UE contribuisce in maniera significativa al miglioramento dei pagamenti transfrontalieri con giurisdizioni non UE, anche nel caso delle rimesse, sostenendo così il ruolo internazionale dell'euro e l'"autonomia strategica aperta" dell'UE.*

La Commissione mira a realizzare un mercato dei pagamenti altamente competitivo, a vantaggio di tutti gli Stati membri, indipendentemente dalla valuta utilizzata, in cui tutti i partecipanti al mercato siano in grado di competere a condizioni eque e paritarie per offrire soluzioni di pagamento innovative e all'avanguardia, nel pieno rispetto degli impegni internazionali dell'UE.

⁶ Ad esempio la European Mobile Payment Systems Association (EMPSA, associazione europea dei sistemi di pagamento mobile).

⁷ Il Comitato per i pagamenti al dettaglio in euro è un organismo di alto livello presieduto dalla BCE, che riunisce il lato della domanda e il lato dell'offerta del settore europeo dei pagamenti.

Dato che i pagamenti sono in prima linea nell'innovazione digitale della finanza, l'attuazione della presente strategia contribuirà alla più ampia visione della Commissione in materia di finanza digitale e ai suoi obiettivi di: eliminare la frammentazione del mercato, promuovere l'innovazione basata sul mercato nella finanza e affrontare le nuove sfide e i nuovi rischi associati alla finanza digitale, garantendo nel contempo la neutralità tecnologica. La presente strategia viene quindi presentata insieme alla strategia in materia di finanza digitale e alle due proposte legislative su un nuovo quadro UE per il rafforzamento della resilienza operativa digitale e sulle crypto-attività. È inoltre complementare alla strategia aggiornata per i pagamenti al dettaglio presentata dalla BCE/Eurosistema nel novembre del 2019⁸.

La presente strategia si concentra sui seguenti **quattro pilastri chiave**, che sono strettamente interconnessi:

- 1) soluzioni di pagamento sempre più digitali e istantanee di portata paneuropea;
- 2) mercati innovativi e competitivi dei pagamenti al dettaglio;
- 3) sistemi di pagamento al dettaglio efficienti e interoperabili e altre infrastrutture di sostegno; e
- 4) pagamenti internazionali efficienti, anche per le rimesse.

III. Pilastri per le azioni strategiche

A. Pilastro 1 - Soluzioni di pagamento sempre più digitali e istantanee di portata paneuropea

La Commissione vuole che i cittadini e le imprese in Europa possano accedere a soluzioni di pagamento di qualità elevata e possano farvi affidamento per effettuare tutti i loro pagamenti. Tali soluzioni dovrebbero essere sicure ed efficienti in termini di costi e offrire, per le operazioni transfrontaliere, condizioni analoghe a quelle delle operazioni nazionali. Considerato il potenziale competitivo e innovativo dei pagamenti istantanei, come riconosciuto nella sua comunicazione del dicembre 2018⁹, la Commissione ritiene che tali soluzioni dovrebbero basarsi in larga misura su sistemi di pagamento istantaneo.

1. I pagamenti istantanei come "nuova normalità"

Con i pagamenti istantanei i fondi sono immediatamente disponibili per il beneficiario. In combinazione con lo sviluppo dei servizi di pagamento mobile, i pagamenti istantanei possono offrire ai prestatori di servizi di pagamento dell'UE un'ulteriore opportunità per competere con i loro concorrenti europei e mondiali. Come indicato nella comunicazione della Commissione del dicembre 2018: *"una soluzione di pagamento istantaneo transfrontaliero a livello di UE andrebbe ad integrare gli attuali circuiti di carte di pagamento, riducendo il rischio di perturbazioni esterne e rendendo l'UE più efficiente e anche più autonoma"*.

⁸ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>.

⁹ Cfr. nota 1.

I pagamenti istantanei sono adatti a numerosi utilizzi che vanno oltre i bonifici tradizionali, in particolare per gli acquisti fisici e online, attualmente dominati dai circuiti delle carte di pagamento.

La Commissione mira alla piena diffusione dei pagamenti istantanei nell'UE entro la fine del 2021. Ciò dipenderà da progressi significativi su tre livelli: norme, soluzioni per gli utenti finali e infrastrutture. Sono già stati compiuti progressi significativi su tutti e tre i fronti, tuttavia permangono alcune sfide da affrontare.

Norme uniformi

È indispensabile disporre di norme uniformi per l'esecuzione di operazioni di pagamento che definiscano, ad esempio, i diritti e gli obblighi reciproci dei prestatori di servizi di pagamento. Il Consiglio europeo per i pagamenti ha sviluppato uno "schema" per i pagamenti istantanei in euro (lo schema "SCT Inst") nel 2017, come aveva già fatto in passato per i bonifici e gli addebiti diretti SEPA. Tale schema consente al beneficiario di avere i fondi disponibili sul proprio conto in meno di dieci secondi.

Purtroppo, ad agosto 2020, dopo quasi tre anni dalla sua introduzione, soltanto il 62,4 % di tutti i prestatori di servizi di pagamento dell'UE che offrono bonifici SEPA aveva aderito allo schema "SEPA Credit Transfer Inst" (SCT Inst)¹⁰. In termini di conti di pagamento, il Consiglio europeo per i pagamenti stima che vi siano 12 Stati membri dell'UE (tutti della zona euro) nei quali più della metà dei conti di pagamento sono raggiungibili con lo schema SCT Inst.

In qualità di proprietario dello schema SCT Inst, il Consiglio europeo per i pagamenti ha compiuto sforzi per promuovere l'adesione nei suoi confronti. Ad esempio il 1° luglio 2020 ha aumentato l'importo massimo per operazione di bonifico istantaneo SEPA da 15 000 a 100 000 EUR. Tuttavia, l'attuale natura volontaria dello schema non ha attirato una partecipazione sufficientemente rapida e ampia. Alcuni Stati membri della zona euro sono chiaramente in ritardo. La Commissione ritiene pertanto che sia probabilmente necessario intervenire per accelerare il ritmo di adesione allo schema SCT Inst.

Il regolamento SEPA prescrive che i partecipanti allo schema di pagamento rappresentino *"la maggioranza dei PSP nella maggior parte degli Stati membri e [costituiscono] la maggioranza dei PSP all'interno dell'Unione, prendendo in considerazione unicamente i PSP che effettuano, rispettivamente, bonifici o addebiti diretti"*¹¹. Insieme alla Banca nazionale del Belgio (che agisce da autorità nazionale competente per il controllo dello schema SCT Inst ai sensi del regolamento SEPA), la Commissione sta esaminando le implicazioni giuridiche del fatto che, secondo le previsioni, i requisiti di adesione non saranno pienamente rispettati entro il 21 novembre 2020 (ossia la data di conclusione del periodo di esenzione temporanea).

¹⁰ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer>. Per la sola zona euro il tasso di penetrazione si attesta attualmente al 65,9 %. Il tasso di penetrazione di tutti i partecipanti allo schema SCT è pari al 56,1 %.

¹¹ Articolo 4, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 260/2012.

Azione principale

Nel novembre del 2020, ossia allo scadere del periodo di esenzione temporanea stabilito dal regolamento SEPA per il soddisfacimento dei requisiti di adesione allo schema SCT Inst, la Commissione esaminerà il numero di prestatori di servizi di pagamento nonché il numero di conti in grado di inviare e ricevere bonifici istantanei SEPA. La Commissione valuterà se tali numeri siano soddisfacenti e, su tale base, deciderà se è opportuno proporre una normativa che imponga l'adesione dei prestatori di servizi di pagamento allo schema SCT Inst entro la fine del 2021. Se la decisione andrà in questa direzione, la proposta stabilirebbe i criteri per l'individuazione dei prestatori di servizi di pagamento che dovrebbero essere soggetti a partecipazione obbligatoria.

Soluzioni per gli utenti finali

A livello di utenti finali, la Commissione si aspetta che le soluzioni di pagamento siano interoperabili, accessibili, che aggiungano valore e che soddisfino le esigenze di un'ampia gamma di utenti, comprese imprese di diverse dimensioni, senza escludere categorie di clienti come gli anziani o le persone con disabilità.

La Commissione assicura pieno sostegno e partecipa all'importante lavoro svolto dal Comitato per i pagamenti al dettaglio in euro sull'interoperabilità delle soluzioni di pagamento istantaneo per i pagamenti presso i negozi e nel commercio elettronico¹². Vari filoni di intervento completati o in corso di elaborazione sotto l'egida del Consiglio europeo dei pagamenti possono inoltre aggiungere valore allo schema SCT Inst, migliorare l'utilizzabilità delle soluzioni di pagamento istantaneo e, in definitiva, sostenere l'adesione ai pagamenti istantanei¹³.

Questi lavori dovrebbero essere inclusivi e coinvolgere tutte le categorie di prestatori di servizi di pagamento, compresi i prestatori di servizi di disposizione di ordine di pagamento e di servizi di informazione sui conti e altri soggetti pertinenti, che possono non essere prestatori di servizi di pagamento, quali i fornitori di interfacce per gli utenti finali e i rappresentanti degli utenti.

La Commissione prevede un'ampia adesione dei partecipanti al mercato a tali schemi e alle raccomandazioni elaborate dal Comitato per i pagamenti al dettaglio in euro e dal Consiglio europeo per i pagamenti. Finora i prestatori di servizi di pagamento non hanno sfruttato alcuni dei nuovi schemi sviluppati, ad esempio il "SEPA Proxy Lookup", avviato dal Consiglio europeo dei pagamenti nel 2019 e aggiornato nel giugno del 2020, che consente al cliente di utilizzare il suo dispositivo mobile per trasferire denaro dal proprio conto di pagamento al conto di un'altra persona fisica nell'UE senza scambiare manualmente informazioni di pagamento come il numero di conto bancario internazionale (IBAN)¹⁴.

¹² Soluzioni per gli utenti finali in cui il pagamento è disposto tramite dispositivi mobili e soluzioni di pagamento istantaneo presso il punto di interazione (POI).

¹³ Ciò comprende, ad esempio, lo sviluppo degli schemi "SEPA Proxy Lookup" e "Request-to-Pay", nonché funzionalità quali la "presentazione di fatture elettroniche" e la "ricevuta elettronica".

¹⁴ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-schemes/sepa-proxy-lookup-scheme>.

Un numero crescente di soluzioni di pagamento per gli utenti finali offre pagamenti presso il punto di interazione¹⁵ basati ad esempio su codici QR¹⁶, tecnologie Bluetooth (BLE) o Near Field Communication (NFC). Tuttavia i codici QR non sono standardizzati a livello UE, il che ne limita l'accettazione, in particolare per le operazioni transfrontaliere. Inoltre, alcuni fornitori di dispositivi mobili limitano l'accesso da parte dei prestatori di servizi di pagamento alla tecnologia NFC sui telefoni cellulari. Ciò rende difficile per i fornitori di soluzioni di pagamento istantaneo offrire a commercianti e consumatori soluzioni pratiche ed economicamente accessibili che utilizzano codici QR unificati in alternativa alle carte, oppure offrire pagamenti mobili abilitati per NFC¹⁷.

La Commissione ritiene che lo sviluppo di uno standard europeo unico, aperto e sicuro per i codici QR sosterebbe l'adozione e l'interoperabilità dei pagamenti istantanei. Accoglie pertanto con favore i lavori in corso del gruppo di lavoro del Comitato per i pagamenti al dettaglio in euro su un quadro per i pagamenti istantanei presso il punto di interazione, svolto in collaborazione con il gruppo multilaterale del Consiglio europeo dei pagamenti in materia di bonifici SEPA disposti tramite dispositivi mobili, e su uno standard unico tanto per i codici QR che presenta il commerciante quanto per quelli che presenta il consumatore¹⁸.

Azione principale

La Commissione valuterà l'opportunità di imporre l'adesione da parte di tutti i portatori di interessi alla totalità o a una parte delle funzionalità aggiuntive dello schema SCT Inst che potrebbero comprendere anche eventuali standard futuri per i codici QR.

Infrastrutture interoperabili

In Europa esistono già infrastrutture transfrontaliere per la compensazione e il regolamento di pagamenti istantanei, tuttavia non è ancora stata conseguita la piena interoperabilità tra tali meccanismi di compensazione e regolamento. Dato che ciò crea un ostacolo evidente all'adozione dei pagamenti istantanei nell'UE, il 24 luglio 2020 la BCE ha annunciato misure per affrontare questi problemi¹⁹. Vi sono solide aspettative che i meccanismi di compensazione e regolamento e i prestatori di servizi di pagamento garantiranno l'attuazione tempestiva di tali misure, prima della fine del 2021, in considerazione del loro obbligo giuridico di essere raggiungibili in tutta l'UE quando forniscono pagamenti istantanei.

¹⁵ Comprende tanto il punto vendita fisico quanto il commercio elettronico.

¹⁶ Codice di risposta rapida.

¹⁷ Per maggiori dettagli cfr. la sezione 3 del terzo pilastro.

¹⁸ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-sepa-payments/sepa-goes-mobile/ad-hoc-multi-stakeholder-group-mobile-initiated>.

¹⁹ Per maggiori dettagli cfr. sezione 1 del terzo pilastro della presente comunicazione.

2. Accrescere la fiducia dei consumatori nei pagamenti istantanei

La disponibilità quasi in tempo reale dei fondi sul conto del beneficiario, combinata con l'irrevocabilità dei pagamenti, può avere implicazioni per i consumatori in caso, ad esempio, di operazioni errate, frode²⁰, ecc. I pagamenti istantanei possono altresì costituire un problema in termini di riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo, attacchi informatici, nonché rischi operativi e di liquidità per gli istituti finanziari. Se non adeguatamente individuati e affrontati, tali rischi possono minare la fiducia dei consumatori e dei commercianti che utilizzano pagamenti istantanei, ostacolandone potenzialmente la piena diffusione in veste di nuova normalità. La Commissione ricorda che, nel fornire servizi di pagamento istantaneo, i prestatori di servizi di pagamento devono assicurarsi di disporre di strumenti adeguati e attivi in tempo reale per la prevenzione delle frodi, del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, in piena conformità con la legislazione vigente.

Per essere più attraenti nei confronti dei consumatori, i servizi di pagamento istantaneo dovrebbero offrire funzionalità che li mettano sullo stesso piano di altri strumenti di pagamento (ad esempio le carte) che offrono il servizio di storno, ossia la restituzione all'acquirente dei fondi della carta di credito utilizzati per effettuare un acquisto in determinate circostanze (ad esempio in caso di errore).

Se i pagamenti istantanei devono diventare la nuova normalità, la Commissione ritiene che sarebbe opportuno che le commissioni per i bonifici normali siano uguali a quelle per i bonifici istantanei, altrimenti i pagamenti istantanei rimarrebbero un prodotto di nicchia che affianca i bonifici abituali. D'altro canto, è evidente che possono esservi costi aggiuntivi per il prestatore del servizio se con i pagamenti istantanei sono offerti determinati componenti e funzionalità supplementari come lo storno.

Azioni principali

Nel contesto del riesame della direttiva sui servizi di pagamento (PSD2²¹)²², la Commissione valuterà il livello di protezione dei consumatori che le misure esistenti nell'UE (ad esempio il diritto ai rimborsi) possono fornire ai consumatori che effettuano pagamenti istantanei rispetto al livello elevato di protezione offerto da altri strumenti di pagamento. La Commissione valuterà l'impatto delle commissioni applicate ai consumatori per i pagamenti istantanei e, se del caso, prescriverà che non siano superiori a quelle applicate per i bonifici normali.

La Commissione, se del caso in collaborazione con la Banca centrale europea e/o l'Autorità bancaria europea (ABE), esaminerà se sia opportuno adottare misure specifiche per migliorare l'efficacia della gestione delle crisi dei sistemi di pagamento e per garantire agli istituti finanziari solide misure di attenuazione del rischio di liquidità derivante dal rapido e "silenzioso" deflusso di fondi attraverso pagamenti istantanei, in particolare quando questi ultimi avvengono al di fuori del normale orario di ufficio. Ciò

²⁰ Come le cosiddette truffe che inducono a effettuare pagamenti erroneamente ritenuti come dovuti (*authorised push payments*) che, nel solo Regno Unito, hanno provocato 456 milioni di GBP (504 milioni di EUR) di perdite nel 2019.

²¹ Direttiva (UE) 2015/2366.

²² Cfr. sezione 1 del pilastro 2.

andrebbe al di là delle aspettative in materia di sorveglianza delle banche centrali, dei meccanismi previsti dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche²³ o del regolamento sul meccanismo di risoluzione unico oppure delle norme in materia di sistemi di pagamento.

La Commissione esaminerà altresì l'opportunità di adottare misure supplementari per affrontare altri rischi specifici, quali il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e i reati presupposto associati.

3. Soluzioni di pagamento sviluppate a livello europeo operative a livello transfrontaliero

Il completamento delle azioni chiave destinate a facilitare i pagamenti istantanei, individuate nelle sezioni 1 e 2 del presente capitolo, potrebbe non essere sufficiente a garantire il buon esito della diffusione di soluzioni di pagamento paneuropee. Potrebbe essere necessario intraprendere azioni supplementari affinché gli operatori europei possano prosperare in un panorama occupato da concorrenti storici già affermati.

I nuovi operatori che desiderano offrire soluzioni paneuropee possono trovarsi di fronte a una serie di sfide significative:

- l'accettazione da parte di commercianti e consumatori;
- il riconoscimento di marchi nuovi da parte del cliente;
- la progettazione di un modello di business competitivo e innovativo che risponda alle diverse tradizioni e alle differenti abitudini di pagamento nazionali;
- il finanziamento di infrastrutture costose; e
- restrizioni all'accesso a determinate infrastrutture tecniche o funzionalità, ecc.

Inoltre occorre garantire la rigorosa conformità dei modelli di governance e di finanziamento alle norme in materia di concorrenza.

La Commissione è pienamente consapevole di tali sfide. Data la natura strategica dei pagamenti, essa continuerà a svolgere un ruolo politico attivo con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di soluzioni di pagamento paneuropee competitive basate in ampia misura sui pagamenti istantanei, nonché di affrontare le sfide di cui sopra, nel pieno rispetto delle norme dell'UE in materia di concorrenza.

Azioni principali

Entro la fine del 2023 la Commissione:

- **esaminerà la fattibilità dello sviluppo di un'"etichetta", accompagnata da un logo visibile, per le soluzioni di pagamento paneuropee ammissibili;**

²³ Direttiva 2014/59/UE.

- esaminerà modalità per facilitare la diffusione delle specifiche europee per i pagamenti con carta senza contatto (CPACE)²⁴, ad esempio attraverso programmi di finanziamento quali InvestEU, a condizione che siano rispettati i criteri di ammissibilità pertinenti;
- sosterrà la modernizzazione e la semplificazione dei dispositivi dei commercianti dell'UE per l'accettazione dei pagamenti, consentendo ad esempio ai registratori di cassa di emettere ricevute elettroniche. Tale sostegno potrebbe essere veicolato attraverso attività di orientamento e sensibilizzazione tra i rivenditori al dettaglio, in particolare tra le PMI, in merito alle modalità di modernizzazione e digitalizzazione²⁵, anche avvalendosi di poli di innovazione digitale²⁶. Saranno inoltre esaminate le possibilità di finanziamento e di formazione.

La Commissione continuerà inoltre a fornire orientamenti, se necessario, per garantire che le soluzioni di pagamento istantaneo e i rispettivi modelli di business siano conformi alle norme dell'UE in materia di concorrenza.

4. Sfruttare appieno le potenzialità dell'area unica dei pagamenti in euro (SEPA)

L'area unica dei pagamenti in euro è stata creata per rendere tutti i pagamenti elettronici transfrontalieri in euro facili come i pagamenti nazionali, armonizzando le modalità di pagamento senza contante in euro in tutta Europa.

Attualmente, sei anni dopo il termine per i bonifici SEPA (SCT) e gli addebiti diretti SEPA (SDD) negli Stati membri della zona euro e quattro anni dopo il termine per gli Stati membri non appartenenti alla zona euro, molti cittadini si trovano ancora di fronte a rifiuti inaccettabili di operazioni transfrontaliere di addebito diretto SEPA ("discriminazione in base all'IBAN"). Ciò significa che non possono utilizzare l'IBAN di un altro paese per effettuare un pagamento. Spesso i beneficiari non sono ancora disposti ad accettare addebiti diretti SEPA transfrontalieri o non sono tecnicamente in grado di accettarli. L'attenzione della Commissione è stata spesso richiamata su casi di amministrazioni fiscali e altre amministrazioni pubbliche che rifiutano di inviare o ricevere pagamenti verso o da un conto estero. Tali casi di discriminazione in base all'IBAN costituiscono una violazione del regolamento SEPA, come confermato dalla giurisprudenza consolidata²⁷.

Sebbene siano tenute per legge a monitorare il rispetto del regolamento SEPA da parte dei prestatori di servizi di pagamento e a prendere provvedimenti in caso di violazione, le pertinenti autorità competenti non sempre affrontano in maniera adeguata e sistematica tali violazioni delle norme SEPA, come dimostrano le numerose denunce ricevute dai servizi della Commissione.

²⁴ Il sistema CPACE è stato sviluppato a seguito delle difficoltà incontrate da alcuni circuiti di carte europei nell'accedere al kernel senza contatto sviluppato dai circuiti di carte internazionali (cfr. sezione 3 del pilastro 3).

²⁵ Ad esempio ispirate alle iniziative contenute nella guida dedicata ai piccoli rivenditori al dettaglio: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1>.

²⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-innovation-hubs>.

²⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 5 settembre 2019, *Verein für Konsumenteninformation/Deutsche Bahn*, C-28/18, ECLI:EU:C:2019:673.

Azione principale

La Commissione ricorda alle autorità nazionali competenti i loro obblighi di applicazione del regolamento SEPA. Si aspetta che esse indaghino e pongano rapidamente rimedio a tutte le violazioni del regolamento, facendo cessare immediatamente le attività illegali e imponendo sanzioni adeguate. La Commissione seguirà da vicino i casi di non conformità e avvierà le procedure di infrazione eventualmente necessarie.

5. Sfruttare il potenziale dell'identità elettronica (eID) per l'autenticazione dei clienti

Dato che i servizi finanziari stanno passando progressivamente dalle attività a contatto diretto con il cliente all'ambiente digitale, le soluzioni basate sull'identità digitale utilizzabili per l'autenticazione a distanza del cliente diventano sempre più pertinenti. La PSD2 ha stimolato l'innovazione in questo settore con l'introduzione dell'autenticazione forte del cliente, con rigorosi requisiti di sicurezza per l'accesso ai conti di pagamento e la disposizione di ordini di pagamento digitali. In taluni Stati membri dell'UE sono stati sviluppati regimi di identificazione elettronica per l'autenticazione dei clienti basati su regimi nazionali di identificazione elettronica che offrono i massimi livelli di garanzia.

Tuttavia il panorama in tutta l'UE presenta una pletera di soluzioni di autenticazione diverse a livello nazionale con una limitata interoperabilità transfrontaliera. Ciò può ostacolare l'ulteriore innovazione e lo sviluppo di nuovi servizi di pagamento.

Con il regolamento eIDAS²⁸ nel 2014 l'UE ha introdotto un primo quadro transfrontaliero per le identità digitali affidabili e i servizi fiduciari. Tale regolamento mira a facilitare l'accesso da parte di tutti i cittadini dell'UE ai servizi pubblici in tutta l'Unione attraverso l'identità elettronica rilasciata nel loro paese d'origine. Dall'esperienza acquisita nell'applicazione del regolamento eIDAS emerge tuttavia una serie di carenze strutturali che ne limitano la capacità di sostenere efficacemente un quadro completo di identificazione digitale. Nella comunicazione del febbraio 2020 "Plasmare il futuro digitale dell'Europa", la Commissione si è impegnata a rivedere il regolamento eIDAS per migliorarne l'efficacia, estenderne l'applicazione al settore privato e promuovere identità digitali affidabili per tutti gli europei. L'intenzione è quella di predisporre un quadro normativo adeguato alle esigenze del futuro a sostegno di un sistema a livello dell'UE semplice, affidabile e sicuro per la gestione delle identità nello spazio digitale, che comprenda l'identificazione, l'autenticazione e la fornitura di attributi, credenziali e attestati che svolgeranno un ruolo chiave anche nel settore dei pagamenti.

La Commissione è determinata a sfruttare il potenziale offerto dal rapido sviluppo delle soluzioni di identità digitale nel settore finanziario. Come stabilito nella strategia in materia di finanza digitale, la Commissione attuerà entro il 2024 un solido quadro giuridico che consenta l'uso di soluzioni interoperabili di identità digitale in grado di permettere un accesso

²⁸ Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE.

rapido e semplice ai servizi finanziari da parte dei nuovi clienti. Tale quadro faciliterà la diffusione di queste soluzioni nei pagamenti, al fine di migliorarne l'interoperabilità, l'efficienza, la facilità d'uso (soprattutto a livello transfrontaliero) e la sicurezza, in particolare con l'obiettivo di ridurre i casi di frode e altri reati.

Azione principale

Al fine di facilitare l'interoperabilità transfrontaliera e nazionale, la Commissione esaminerà, in stretta collaborazione con l'ABE, le modalità per promuovere l'uso dell'identità elettronica e delle soluzioni basate su servizi fiduciari, sfruttando l'ulteriore potenziamento del regolamento eIDAS, per sostenere l'adempimento delle prescrizioni di autenticazione forte del cliente a norma della PSD2 per l'accesso al conto e la disposizione di operazioni di pagamento.

6. Migliorare l'accettazione dei pagamenti digitali

La pandemia di COVID-19 ha dimostrato quanto è importante che i pagamenti digitali siano ampiamente accettati dai commercianti. Tuttavia l'accettazione dei pagamenti digitali varia notevolmente nel territorio dell'Unione. Vi sono ancora molti soggetti (commercianti, amministrazioni pubbliche, ospedali, trasporti pubblici) che non accettano pagamenti digitali.

Il regolamento sullo sportello digitale unico apporterà notevoli miglioramenti e faciliterà l'accesso online a informazioni, procedure amministrative e servizi di assistenza di cui i cittadini e le imprese hanno bisogno per poter operare in un altro paese dell'UE. Entro la fine del 2023 i cittadini e le imprese che si spostano nell'UE saranno in grado di eseguire una serie di procedure in tutti gli Stati membri dell'Unione senza la necessità di documenti cartacei, ad esempio nel caso dell'immatricolazione di un'automobile o per richiedere prestazioni pensionistiche²⁹.

La Commissione si aspetta che gli Stati membri, in particolare, provvedano a:

- esaminare e affrontare le ragioni della riluttanza ad accettare i pagamenti digitali e incoraggino i commercianti ad accettare tali pagamenti, compresi i pagamenti senza contatto;
- aumentare la digitalizzazione dei pagamenti pubblici, al di là di quelli contemplati dal regolamento (UE) 2018/1724; e
- dotare le amministrazioni pubbliche, gli ospedali, ecc. di terminali per i pagamenti digitali.

Azione principale

Nel 2022 la Commissione realizzerà uno studio sul livello di accettazione dei pagamenti digitali nell'UE, in particolare da parte delle PMI e delle pubbliche amministrazioni, ed esaminerà le possibili ragioni nel caso in cui il livello di accettazione sia basso. Se del caso, potrà proporre un'azione legislativa.

²⁹ Regolamento (UE) 2018/1724 che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi.

7. Mantenere la disponibilità della moneta di banca centrale

Accessibilità al contante e sua accettazione

Il contante è un mezzo di pagamento che consente il regolamento immediato nelle operazioni effettuate di persona, senza necessità di disporre di alcuna infrastruttura tecnica. Costituisce ancora l'unica forma di denaro che i privati possono detenere direttamente. In quanto tale, il denaro contante dovrebbe rimanere ampiamente accessibile e accettato.

Nella zona euro le banconote e le monete in euro sono le sole ad avere corso legale a norma dell'articolo 128 TFUE e del regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio, del 3 maggio 1998, relativo all'introduzione dell'euro. Una raccomandazione della Commissione del 2010 spiega che, laddove esista un'obbligazione di pagamento, il corso legale delle banconote e delle monete in euro implica:

- a) l'obbligo di accettazione da parte del creditore;
- b) l'accettazione al valore nominale pieno; e
- c) il potere di estinguere l'obbligazione di pagamento.

La raccomandazione afferma inoltre che l'accettazione di banconote e monete in euro come mezzo di pagamento nelle operazioni al dettaglio deve costituire la norma e che un rifiuto è possibile solo se motivato dal principio di buona fede (ad esempio il rivenditore al dettaglio non è in grado di dare il resto).

Nel corso degli anni il ricorso a mezzi di pagamento diversi dal contante è aumentato costantemente in Europa³⁰, ma il contante rimane il mezzo di pagamento dominante nella zona euro, dove è ancora utilizzato per il 78 % di tutte le operazioni³¹.

Le statistiche sull'utilizzo del denaro contante celano una vasta gamma di situazioni. Alcuni paesi della zona euro (Austria, Germania, Irlanda, Slovacchia e Slovenia) mostrano una netta preferenza per il contante. L'Estonia e i Paesi Bassi si trovano all'altra estremità dello spettro, dato che in questi paesi il contante viene utilizzato per meno della metà delle operazioni presso il punto vendita. Al di fuori della zona euro, la Svezia è un paese nel quale l'uso del contante è notevolmente diminuito³². In tutti i paesi dell'UE la pandemia di COVID-19 ha ridotto il numero di operazioni basate sul contante durante il confinamento, ma in alcune economie le disponibilità di contante a fini precauzionali sono in realtà aumentate notevolmente³³.

³⁰ Nel 2018 il numero totale dei pagamenti non in contanti nella zona euro, che comprende tutti i tipi di servizi di pagamento, è aumentato del 7,9 % rispetto all'anno precedente.

³¹ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>.

³² Secondo la Riksbank, la percentuale di coloro che hanno pagato in contanti il loro ultimo acquisto è diminuita passando dal 39 % nel 2010 al 13 % nel 2018.

³³ "Central Banks and payments in the digital era" (Banche centrali e pagamenti nell'era digitale), BRI, giugno 2020 <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.pdf>.

Nella pratica, la disponibilità di contante è diminuita negli ultimi anni³⁴. I casi di non accettazione del contante sono aumentati durante la crisi COVID-19, in ragione delle preoccupazioni dell'opinione pubblica per la trasmissione del virus causata dalla gestione del contante³⁵ e della crescente necessità di operazioni a distanza dovuta al confinamento, che ha favorito il passaggio ai pagamenti digitali.

Pur promuovendo l'emergere dei pagamenti digitali per offrire ai consumatori più opzioni, la Commissione continuerà a salvaguardare il corso legale del contante in euro, conoscendo e condividendo le preoccupazioni espresse dalle associazioni dei consumatori secondo cui esiste il rischio tangibile che, con la digitalizzazione di un maggior numero di servizi, coloro che non hanno accesso ai servizi digitali possano ritrovarsi più esclusi di quanto lo siano attualmente³⁶. Vi sono ancora circa 30 milioni di adulti nell'UE che non dispongono di un conto corrente bancario³⁷.

Al fine di preservare l'accesso al contante, l'accettazione dello stesso e il suo corso legale, la Commissione:

- ricorda che, avendo corso legale, le banconote e le monete in euro devono essere accettate dal creditore al loro valore nominale pieno se esiste un'obbligazione di pagamento e hanno il potere di estinguere l'obbligazione di pagamento;
- si attende che gli Stati membri garantiscano l'accettazione e l'accessibilità del contante come bene pubblico, in linea con l'articolo 128 TFUE e con il regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio, del 3 maggio 1998, relativo all'introduzione dell'euro, riconoscendo nel contempo la possibile legittimità di limitazioni debitamente giustificate e proporzionate all'uso di importi sproporzionati di contante per singoli pagamenti, che possono essere necessarie tra l'altro al fine di prevenire il rischio di riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo e relativi reati presupposto associati, compresa l'evasione fiscale³⁸. Uno dei mezzi con cui gli Stati membri possono preservare l'accesso al contante potrebbe essere quello di fornire una copertura minima di sportelli automatici di prelievo di contante (o mezzi di accesso equivalenti) sul loro territorio.

³⁴ Secondo lo studio della BCE "*The use of cash by households in the euro area*" (L'utilizzo del contante da parte delle famiglie nella zona euro) (ECB Occasional Paper n. 201/novembre 2017), in media il 5-6 % dei partecipanti all'indagine nella zona euro ha riferito che era (molto) difficile trovare uno sportello automatico di prelievo di contante o una banca in caso di necessità.

³⁵ Sulla trasmissione del virus cfr. ad esempio:

<https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428~328d7ca065.it.html>.

³⁶ BEUC, "*Cash versus cashless: consumers need a right to use cash to use cash*" (Contante e mezzi di pagamento senza contante a confronto: i consumatori devono avere il diritto di utilizzare il denaro contante), https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-052_cash_versus_cashless.pdf.

³⁷ Banca mondiale, Global Findex 2017.

³⁸ Per maggiori informazioni, cfr. la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle restrizioni ai pagamenti in contanti (COM(2018) 483 final).

Azione principale

Nel contesto del gruppo di esperti sul corso legale dell'euro (ELTEG), la Commissione farà il punto con la BCE, le banche centrali e le tesorerie nazionali sugli ultimi sviluppi riguardanti l'accettazione e la disponibilità di contante nella zona euro.

Parallelamente seguirà da vicino i lavori sull'accesso al contante che saranno svolti sotto l'egida del Comitato per i pagamenti al dettaglio in euro. Tenendo conto di tali lavori, nonché delle deliberazioni del gruppo di esperti sul corso legale dell'euro, la Commissione potrà decidere di adottare misure opportune per proteggere l'accettazione e la disponibilità di contante in euro alla fine del 2021.

Valute digitali delle banche centrali e altre innovazioni nei pagamenti

Il calo dell'uso del contante, l'importanza crescente delle soluzioni di pagamento del settore privato e la prospettiva dell'emergere di token correlati ad attività hanno portato le banche centrali ad esaminare la possibilità di emettere valute digitali delle banche centrali. A seconda del suo impianto, una valuta digitale emessa dalla banca centrale per l'uso al dettaglio può servire tanto come sostituto digitale di soluzioni di pagamento private e in contanti quanto come fattore trainante di una continua innovazione nei pagamenti, nella finanza e nel commercio, affrontando casi d'uso specifici nelle nostre economie e società sempre più digitalizzate. Una valuta digitale emessa dalla banca centrale per l'uso al dettaglio può altresì rafforzare il ruolo internazionale dell'euro nonché l'"autonomia strategica aperta" dell'UE e sostenere l'inclusione finanziaria. Può inoltre contribuire all'offerta di pagamenti resilienti, rapidi e poco costosi, consentendo al tempo stesso pagamenti automatizzati e soggetti a condizioni.

Come evidenziato nella strategia in materia di finanza digitale, la Commissione sostiene il lavoro delle banche centrali (in particolare della BCE), che stanno esaminando la possibilità di emettere una valuta digitale della banca centrale per l'uso al dettaglio da mettere a disposizione del grande pubblico (famiglie e imprese), salvaguardando nel contempo il corso legale del contante in euro. Tale lavoro integra il quadro normativo proposto dalla Commissione sui token correlati ad attività utilizzati a fini di pagamento.

Sono necessari ulteriori approfondimenti per valutare gli impatti potenziali di tali valute sulla politica monetaria, sulla stabilità finanziaria e sulla concorrenza nonché per evitare un'indebita disintermediazione. In stretto coordinamento con la BCE, la Commissione continuerà a impegnarsi per promuovere la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato.

Azione principale

Al fine di sostenere l'emissione di una valuta digitale della banca centrale per le operazioni al dettaglio in euro, la Commissione lavorerà a stretto contatto con la BCE sugli obiettivi e sulle opzioni politiche nonché sulle misure per garantire un elevato livello di complementarità tra le soluzioni di pagamento sviluppate dal settore privato e il necessario intervento delle autorità pubbliche.

B. Pilastro 2 - Mercati innovativi e competitivi dei pagamenti al dettaglio

1. Sfruttare appieno le potenzialità della direttiva sui servizi di pagamento

La revisione della direttiva sui servizi di pagamento (PSD2) ha consentito l'emergere di nuovi modelli di business basati sulla condivisione di dati sui conti di pagamento ("servizi bancari aperti"), come i servizi di disposizione di ordine di pagamento e i servizi di informazione sui conti. La direttiva ha anche migliorato il livello di sicurezza generale delle operazioni di pagamento tramite l'attuazione dell'autenticazione forte del cliente. La PSD2 è diventata un riferimento mondiale in termini di servizi bancari aperti e di sicurezza delle operazioni.

A seguito della direttiva, oltre 400 soggetti non bancari - prestatori terzi - sono ora autorizzati a fornire servizi di disposizione di ordine di pagamento o di informazione sui conti, e un numero crescente di banche sta offrendo a sua volta tali servizi. Tuttavia le ampie potenzialità dei servizi bancari aperti rimangono ancora in gran parte non sfruttate. A due anni dalla sua entrata in vigore, la direttiva non ha ancora prodotto appieno i suoi effetti. L'autenticazione forte del cliente, in particolare nel commercio elettronico, non è ancora pienamente applicata, principalmente a causa di una preparazione tardiva o insufficiente del mercato. L'adozione di servizi regolamentati basati sull'accesso ai conti di pagamento da parte di prestatori terzi, uno dei pilastri della PSD2, pone ancora delle sfide alle autorità di regolamentazione e ai portatori di interessi. L'esistenza di numerosi standard diversi di interfacce di programmazione di applicazioni (API), fondamentali per un accesso efficiente e sicuro ai dati dei conti di pagamento, nonché i diversi livelli di funzionalità delle API, hanno rappresentato una sfida per i prestatori terzi, in particolare per quelli che erano già in attività prima della PSD2. Tali prestatori terzi hanno dovuto adattare la loro attività, integrandovi differenti specifiche tecniche e percorsi del cliente per accedere ai conti di pagamento.

Data l'ampiezza e la complessità della transizione imposta dalla PSD2, era plausibile aspettarsi questi problemi iniziali. La Commissione, l'Autorità bancaria europea e le autorità nazionali competenti hanno lavorato duramente per affrontarli e superarli. Sono stati forniti chiarimenti importanti tramite le oltre 100 risposte fornite alla serie di domande e risposte presentate da portatori di interessi esterni, gli orientamenti dell'ABE³⁹, i pareri dell'ABE⁴⁰, i chiarimenti forniti a seguito delle richieste avanzate dai membri del gruppo di lavoro dell'ABE sulle API⁴¹, nonché i numerosi incontri nel contesto dei quali la Commissione ha cercato di far luce su vari aspetti e facilitare il dialogo tra le varie comunità⁴².

³⁹ Ad esempio cfr. gli orientamenti dell'ABE sull'esenzione dal meccanismo alternativo ai sensi delle norme tecniche di regolamentazione in materia di autenticazione forte del cliente e standard aperti di comunicazione comuni e sicuri: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-final-guidelines-on-the-exemption-from-the-fall-back-mechanism-under-the-rti-on-sca-and-csc>.

⁴⁰ Ad esempio il parere dell'ABE sugli ostacoli all'erogazione di servizi di prestatori terzi ai sensi della direttiva sui servizi di pagamento: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-opinion-obstacles-provision-third-party-provider-services-under-payment-services>.

⁴¹ Cfr. <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/eba-working-group-on-apis-under-psd2>.

⁴² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/19072_6-joint-statement-psd2_en.pdf.

La Commissione ribadisce la sua ferma convinzione nelle potenzialità dei servizi bancari aperti ed è determinata a rendere la PSD2 un vero successo. La Commissione continuerà a collaborare con l'ABE per garantire l'eliminazione di ostacoli illegittimi ai servizi offerti da prestatori terzi, nonché a promuovere un dialogo costruttivo tra tutti i portatori di interessi. In particolare, sosterrà il completamento dei lavori su uno schema di accesso riguardante le API SEPA (*SEPA API access scheme*) avviati nel 2019 sotto l'egida dell'ERPB.

In futuro l'esperienza acquisita con la piena attuazione della PSD2 informerà il lavoro della Commissione su un quadro più ampio per la finanza aperta, come stabilito nella strategia in materia di finanza digitale.

Azione principale

Alla fine del 2021 la Commissione avvierà un riesame esaustivo dell'applicazione e dell'impatto della PSD2.

Sfruttando l'esperienza della PSD2 e come annunciato nella strategia in materia di finanza digitale, la Commissione prevede di presentare una proposta legislativa per un nuovo quadro in materia di "finanza aperta" entro la metà del 2022.

2. Garantire un elevato livello di sicurezza per i pagamenti al dettaglio in Europa

La PSD2 impone a tutti i prestatori di servizi di pagamento di applicare l'autenticazione forte del cliente ogni volta che un utente dispone un'operazione di pagamento elettronico o accede alla propria interfaccia di online banking. I prestatori di servizi di pagamento in tutta l'UE hanno sviluppato soluzioni di autenticazione basate sull'uso di due o più elementi, classificati nelle categorie della "conoscenza" (qualcosa che solo l'utente conosce), del "possesso" (qualcosa che solo l'utente possiede) e dell'"inerenza" (qualcosa che caratterizza l'utente, ad esempio caratteristiche biometriche).

Guardando al futuro, l'autenticazione forte del cliente deve diventare la norma quando si effettuano pagamenti online, ad esempio nel contesto del commercio elettronico o della prenotazione di viaggi online. Le soluzioni di autenticazione conformi all'autenticazione forte del cliente adottate dai prestatori di servizi di pagamento devono fornire agli utenti un'esperienza semplice e senza ostacoli per quanto concerne l'accesso ai propri conti di pagamento online e facilitare il completamento delle operazioni. Dovrebbero basarsi sui fattori di autenticazione più sicuri, rinunciando, ove possibile, al ricorso ad elementi trasmissibili (ad esempio password statiche) e a tecnologie e canali di comunicazione più obsoleti che sono soggetti ad attacchi (ad esempio i messaggi di testo SMS).

Dato che continuano a comparire nuovi tipi di frode, l'autenticazione forte del cliente da sola potrebbe non essere sufficiente a garantire che gli utenti di servizi di pagamento siano totalmente protetti. I prestatori di servizi di pagamento dovrebbero essere sempre all'avanguardia nell'individuazione e la prevenzione delle frodi. È ampiamente riconosciuto che la PSD2 ha consentito all'UE e alle imprese operanti nell'UE di diventare leader mondiali

in termini di rischio operativo, sicurezza informatica e segnalazione di incidenti gravi, in parte grazie agli orientamenti dell'Autorità bancaria europea⁴³.

Per i pagamenti che presentano un rischio di frode più elevato la Commissione valuterà se l'obbligo di corrispondenza tra il nome del beneficiario e l'IBAN possa essere efficace nel prevenire le frodi, come ad esempio nel caso dell'ingegneria sociale (*social engineering*), nel contesto della quale le persone vengono manipolate per essere indotte a compiere azioni o a divulgare informazioni riservate.

Per contrastare il phishing, sarà estremamente importante che i prestatori di servizi di pagamento dell'UE adottino controlli riconosciuti a livello internazionale, quali ad esempio il protocollo DMARC (*Domain-based Message Authentication, Reporting and Conformance*)⁴⁴.

Sebbene proteggere gli utenti dalle frodi nei pagamenti sia fondamentale per preservare la fiducia nei sistemi di pagamento e più in generale nei pagamenti digitali, è altrettanto importante che i prestatori di servizi di pagamento facciano del loro meglio per proteggersi dagli attacchi informatici, nonché da qualsiasi altro rischio di origine naturale e umana.

È altrettanto importante garantire che la scelta, da parte dei prestatori di servizi di pagamento, di approcci di autenticazione che funzionano esclusivamente con dispositivi tecnologici avanzati non portino all'esclusione di categorie di clienti come le persone anziane.

Azioni principali

In stretto coordinamento con l'Autorità bancaria europea, la Commissione monitorerà attentamente l'attuazione delle prescrizioni in materia di autenticazione forte del cliente.

Nel contesto del riesame della PSD2, la Commissione farà il punto sull'impatto dell'autenticazione forte del cliente sul livello di frode nei pagamenti nell'UE ed esaminerà se si debbano prendere in considerazione misure supplementari per affrontare nuovi tipi di frode, in particolare per quanto riguarda i pagamenti istantanei.

Oltre alla strategia in materia di finanza digitale, la Commissione proporrà anche un regolamento sulla resilienza operativa digitale per i settori della finanza in tutta l'Unione, al fine di migliorare la gestione del rischio relativo alle TIC di vari istituti finanziari, compresi i prestatori di servizi di pagamento. Tale iniziativa è coerente con la direttiva sulle infrastrutture critiche europee⁴⁵.

La Commissione lavorerà in stretto coordinamento con l'Autorità bancaria europea per avvalersi degli insegnamenti tratti dall'attuazione degli orientamenti dell'ABE sulle TIC e la gestione dei rischi per la sicurezza, che sono applicabili dal giugno 2020.

⁴³ <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-major-incidents-reporting-under-psd2>.

⁴⁴ Cfr. <https://dmarc.org/>. Il protocollo DMARC è un sistema che consente a mittenti e destinatari di messaggi di posta elettronica di stabilire con maggiore facilità se un determinato messaggio proviene legittimamente o meno dal mittente e cosa fare in caso contrario.

⁴⁵ Attualmente in fase di riesame al fine di migliorare la protezione e la resilienza delle infrastrutture critiche rispetto alle minacce di natura non informatica.

3. Rafforzare la tutela dei consumatori

L'*acquis* in materia di pagamenti al dettaglio mira a garantire che gli utenti di servizi di pagamento dell'UE godano di trasparenza e sicurezza quando effettuano pagamenti digitali. Tuttavia il mercato dei pagamenti continua a evolversi rapidamente e in futuro potrebbero essere necessarie ulteriori misure di salvaguardia per proteggere i consumatori.

Oltre alle iniziative annunciate nella presente comunicazione, che miglioreranno la tutela dei consumatori nei pagamenti, la Commissione ritiene che il maggiore ricorso ai pagamenti digitali richieda un'ulteriore riflessione sulla trasparenza dei pagamenti, nonché sulle caratteristiche di tipi di pagamento sempre più diffusi, quali quelli senza contatto.

I pagamenti senza contatto

Quando è scoppiata la crisi COVID-19, a seguito della raccomandazione dell'Autorità bancaria europea⁴⁶ nella maggior parte dei paesi dell'UE la comunità delle banche e degli operatori del settore dei pagamenti ha innalzato l'importo massimo dei pagamenti senza contatto a 50 EUR nel rispetto delle norme tecniche di regolamentazione della PSD2⁴⁷. In seguito a tale intervento, il numero di pagamenti senza contatto è aumentato in maniera significativa.

Avendo fatto un uso maggiore dei pagamenti senza contatto, in particolare per motivi di salute, è probabile che in futuro i consumatori mantengano questa abitudine. Sarebbe uno sviluppo positivo. La Commissione non ritiene tuttavia opportuno, almeno in questa fase, innalzare gli importi massimi legali (per operazione e cumulativi) dei pagamenti senza contatto privi di autenticazione forte del cliente. In assenza di autenticazione forte del cliente, vi è il rischio che un aumento dei pagamenti senza contatto possa essere accompagnato da un parallelo aumento delle frodi. L'impatto di un eventuale innalzamento dei limiti dovrebbe pertanto essere valutato attentamente prima di prendere una decisione in merito.

Azione principale

Nel riesaminare la PSD2, la Commissione, in stretto coordinamento con l'Autorità bancaria europea, prenderà in esame i limiti legali esistenti per i pagamenti senza contatto, al fine di trovare un equilibrio tra la loro praticità e i rischi di frode.

Nel frattempo la Commissione valuterà, tanto con i portatori di interessi quanto con gli Stati membri, le condizioni tecniche che potrebbero consentire ai consumatori di fissare il proprio limite individuale per i pagamenti senza contatto (entro il limite massimo di 50 EUR). La maggior parte dei consumatori oggi può soltanto scegliere se attivare o disattivare i pagamenti senza contatto. Poiché non esiste un'autenticazione forte del cliente per i pagamenti senza contatto, i consumatori sono in ogni caso protetti per l'intero importo.

⁴⁶ <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>.

⁴⁷ Regolamento delegato (UE) 2018/389 della Commissione, del 27 novembre 2017, che integra la direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione per l'autenticazione forte del cliente e gli standard aperti di comunicazione comuni e sicuri.

Aumentare la trasparenza degli estratti conto delle operazioni

Via via che la catena di soggetti coinvolti in una singola operazione di pagamento diventa più lunga e complessa, gli utenti di servizi di pagamento possono avere sempre più difficoltà a individuare a chi, dove e quando hanno effettuato un pagamento. Ciò può portare a confusione, ad esempio quando il nome e l'ubicazione del beneficiario del pagamento nell'estratto conto dell'operazione non è il nome commerciale dell'impresa, rendendo a sua volta più difficile per i consumatori individuare le operazioni fraudolente.

Il Comitato per i pagamenti al dettaglio in euro sta attualmente affrontando questo problema al fine di identificare soluzioni che consentano agli utenti di monitorare più facilmente le loro operazioni.

La Commissione sostiene il lavoro in corso del Comitato per i pagamenti al dettaglio in euro destinato a migliorare la trasparenza per gli utenti dei pagamenti al dettaglio e terra conto, nel contesto del riesame della PSD2, di tutte le raccomandazioni che il Comitato formulerà in questo ambito.

4. Vigilanza e sorveglianza adeguate alle esigenze del futuro per l'ecosistema dei pagamenti

Come evidenziato nella strategia in materia di finanza digitale, l'ecosistema finanziario sta diventando sempre più complesso con una catena del valore più frammentata. La catena dei pagamenti coinvolge numerosi soggetti (taluni regolamentati, altri no) e aumenta i livelli di complessità e interdipendenza. Se da un lato la normativa deve garantire parità di condizioni, promuovere una concorrenza leale e barriere minime all'ingresso e stimolare l'innovazione, dall'altro deve anche tutelare i diritti degli utenti e proteggere l'ecosistema nel suo complesso dai rischi finanziari e operativi. Per conseguire tali obiettivi, il perimetro normativo deve essere ben equilibrato.

Sebbene l'attuazione della PSD2 sia ancora in una fase iniziale, la direttiva sulla moneta elettronica (EMD2)⁴⁸ è in vigore da oltre un decennio, di conseguenza l'esperienza è sufficiente per trarne insegnamenti. Dopo l'adozione della PSD2, i due regimi hanno registrato una convergenza, pur restando separati. Le differenze tra i servizi forniti dagli istituti di pagamento e dagli istituti di moneta elettronica non sembrano più giustificare un regime di autorizzazione e vigilanza distinto e tali soggetti potrebbero quindi essere ricondotti all'interno di un quadro unico. Dato che i rispettivi ambiti di applicazione della PSD2 e della EMD2 escludono determinati servizi e strumenti, è altresì importante garantire che le esenzioni concesse alle imprese che presentano rischi bassi rimangano giustificate.

Necessità di parità di condizioni tra i prestatori di servizi di pagamento

In un mondo sempre più dominato dalle piattaforme digitali, i grandi fornitori di tecnologie stanno approfittando della loro vasta base di clienti per offrire soluzioni front-end a utenti finali. Il loro ingresso nella finanza può consolidare gli effetti di rete e il loro potere di

⁴⁸ Direttiva 2009/110/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, concernente 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 (GU L 267 del 10.10.2009, pag. 7).

mercato. Come evidenziato nella strategia in materia di finanza digitale, sono emerse diverse iniziative che coinvolgono fornitori di servizi relativi alle cripto-attività che utilizzano tecnologie di registro distribuito. Tali soggetti possono fornire servizi di pagamento in concorrenza con quelli offerti dagli operatori regolamentati (ad esempio, prestatori di servizi di pagamento, sistemi di pagamento e schemi di pagamento). Devono quindi essere regolamentati nello stesso modo per garantire una piena parità di condizioni ("stessa attività, stessi rischi, stesse norme"). Da un lato, tali soggetti possono ampliare la gamma di servizi di pagamento disponibili e contribuire a un mercato innovativo; dall'altro, se non vengono sottoposti a regolamentazione, vigilanza e sorveglianza adeguate, possono rappresentare una minaccia per la sovranità monetaria e la stabilità finanziaria.

Nel corso degli anni, le questioni in materia di concorrenza osservate nel settore dei pagamenti hanno riguardato l'accesso ai dati e gli scambi di informazioni tra concorrenti, nonché l'aumento dei rischi di preclusione e di abuso di posizione dominante. Tali rischi possono aumentare ulteriormente con la digitalizzazione. Ad esempio, le nuove piattaforme di servizi finanziari digitali emergenti possono acquisire rapidamente posizioni dominanti o potere di mercato. I grandi fornitori di tecnologia possono utilizzare i dati dei loro clienti e i vantaggi dell'effetto di rete per entrare nel settore dei pagamenti, sfruttando il loro potere di mercato derivante dai media sociali o dai servizi di ricerca. Nell'ambito dell'applicazione della politica in materia di concorrenza nei mercati digitali, la Commissione sta seguendo da vicino gli sviluppi digitali nei servizi finanziari e applica la normativa UE in materia di concorrenza, ove necessario, per promuovere la concorrenza ed evitare barriere all'ingresso in tali mercati.

Vigilanza e sorveglianza dell'ecosistema dei pagamenti

La vigilanza e la sorveglianza dei soggetti pertinenti nella catena dei pagamenti è diventata sempre più complessa, alla luce dell'emergere di numerosi nuovi modelli di business e strutture di gruppo. Le potenziali implicazioni in termini di vigilanza sono emerse in un recente caso che ha coinvolto un'impresa tecnologica che fornisce servizi connessi ai pagamenti.

I conglomerati nel settore dei pagamenti possono comprendere tanto soggetti regolamentati quanto soggetti non regolamentati. I problemi incontrati dai soggetti non regolamentati che forniscono servizi tecnici a sostegno di alcune consociate del gruppo potrebbero presentare un potenziale effetto di ricaduta. L'esperienza recente ha dimostrato che il fallimento di un soggetto non regolamentato può avere conseguenze tangibili per altre filiazioni regolamentate (ad esempio il congelamento dei servizi degli istituti da parte dell'autorità nazionale competente).

Attualmente la PSD2 non copre i servizi forniti da "prestatori di servizi tecnici" che supportano la prestazione dei servizi di pagamento senza mai entrare in possesso dei fondi⁴⁹. Dato che i servizi di pagamento si avvalgono sempre più della prestazione di servizi accessori da parte di soggetti non regolamentati o di accordi di esternalizzazione stipulati con questi ultimi, la Commissione ritiene indispensabile valutare, nel contesto del riesame della PSD2,

⁴⁹ Articolo 3, lettera j).

se alcuni di questi servizi e prestatori di servizi debbano rientrare tra i soggetti regolamentati ed essere soggetti a vigilanza⁵⁰.

Gli attori coinvolti nella catena dei pagamenti possono essere soggetti alla vigilanza e alla sorveglianza di più entità. La BCE e le banche centrali nazionali svolgono un ruolo centrale nella sorveglianza di sistemi, schemi e strumenti di pagamento e dei rispettivi prestatori di servizi, a complemento della vigilanza dei prestatori di servizi di pagamento da parte delle autorità di vigilanza nazionali ed europee. È importante che i quadri di vigilanza e sorveglianza siano strutturati in modo coerente, tenendo conto delle dipendenze tra prestatori di servizi di pagamento, sistemi di pagamento e schemi di pagamento.

Azioni principali

Al fine di affrontare adeguatamente i rischi potenziali posti dai servizi non regolamentati, garantire una maggiore coerenza nei vari atti legislativi sui pagamenti al dettaglio e promuovere una vigilanza e una sorveglianza solide, la Commissione intende:

- **nel contesto del processo di riesame della direttiva sui servizi di pagamento, valutare i nuovi rischi derivanti dai servizi non regolamentati, in particolare i servizi tecnici accessori alla prestazione di servizi di pagamento o di moneta elettronica regolamentati, e valutare se e come tali rischi possano essere mitigati al meglio, anche sottoponendo a una vigilanza diretta i prestatori di servizi accessori o le entità cui sono esternalizzate attività. Tale obiettivo potrebbe essere conseguito facendo rientrare talune attività nell'ambito di applicazione della PSD2, ove giustificato. La Commissione valuterà altresì l'adeguatezza delle esenzioni elencate nella PSD2 e valuterà la necessità di modificare i requisiti prudenziali, operativi e in materia di tutela dei consumatori;**
- **nell'ambito del riesame della PSD2, allineare i quadri della PSD2 e della EMD2 includendo l'emissione di moneta elettronica come servizio di pagamento nella PSD2;**
- **nella proposta di regolamento sui mercati delle cripto-attività, imporre agli emittenti di token di moneta elettronica disposizioni aggiuntive integrative della EMD2;**
- **ove necessario, garantire collegamenti adeguati tra la vigilanza dei servizi di pagamento e la sorveglianza di sistemi, schemi e strumenti di pagamento.**

⁵⁰ Tale valutazione deve tener conto, tra l'altro, degli orientamenti dell'ABE sull'esternalizzazione (EBA/GL/2019/02), che si applicano a tutti i prestatori di servizi di pagamento regolamentati.

C. Pilastro 3 - Sistemi di pagamento al dettaglio efficienti e interoperabili e altre infrastrutture di sostegno

1. Sistemi e infrastrutture di pagamento interoperabili

Non tutti i prestatori di servizi di pagamento che hanno aderito allo schema SCT Inst e sono raggiungibili a livello nazionale, sono raggiungibili anche a livello transfrontaliero. Tale circostanza costituisce una violazione tanto delle norme dello schema SCT Inst quando dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento SEPA. Ciò è dovuto in parte alla mancanza di interoperabilità tra i meccanismi di compensazione e regolamento. I prestatori di servizi di pagamento devono connettersi a diversi meccanismi di compensazione e regolamento (nazionali e/o europei) e costituire e monitorare più riserve di liquidità. Questo non è né ideale né efficace, dato che anche con più connessioni non riescono a conseguire la piena raggiungibilità paneuropea per lo schema SCT Inst. Inoltre tale circostanza risulta costosa in ragione della ripartizione della liquidità tra i meccanismi di compensazione e regolamento.

I gestori dei sistemi di pagamento al dettaglio dovrebbero pertanto garantire un'efficace interoperabilità tra i sistemi. Nel 2019 la BCE ha annunciato che, in assenza di soluzioni private soddisfacenti per le questioni di interoperabilità, l'Eurosistema avrebbe cercato soluzioni adeguate⁵¹. Il 24 luglio 2020 ha annunciato la propria decisione di attuare misure atte a garantire la portata paneuropea dei pagamenti istantanei in euro entro la fine del 2021⁵². Di conseguenza tutti i prestatori di servizi di pagamento che hanno aderito allo schema SCT Inst e sono raggiungibili in TARGET2⁵³ dovrebbero diventare raggiungibili anche in un conto di liquidità in moneta di banca centrale del TARGET Instant Payment System (TIPS)⁵⁴, o come partecipanti o come parti raggiungibili (ossia tramite il conto di un altro prestatore di servizi di pagamento che è un partecipante).

La Commissione sostiene pienamente tali proposte di misure, necessarie per garantire la raggiungibilità dei pagamenti istantanei in tutta la zona euro, aiutare i prestatori di servizi di pagamento a rispettare il regolamento SEPA, rimuovere le trappole di liquidità e portare vantaggi a tutti i meccanismi di compensazione e regolamento concorrenti nella fornitura di servizi di pagamento istantaneo, che non dovranno più dipendere dal raggiungimento di accordi bilaterali per stabilire collegamenti.

La Commissione ritiene che estendere la disponibilità di tali infrastrutture transfrontaliere dall'euro ad altre valute UE sia importante per garantire pagamenti istantanei paneuropei e, pertanto, si attende che il primo accordo di cooperazione destinato a consentire il regolamento di pagamenti istantanei in valute diverse dall'euro (corona svedese) nel TIPS, concluso il 3 aprile 2020, apra la strada a soluzioni che facilitano i pagamenti istantanei tra valute diverse.

⁵¹ Discorso di Benoît Cœuré del 29 novembre 2019

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>.

⁵² <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews200724.en.html>.

⁵³ TARGET2 è il sistema di regolamento lordo in tempo reale (RTGS) di proprietà dell'Eurosistema e da quest'ultimo gestito.

⁵⁴ Target Instant Payment Settlement (TIPS) è un'infrastruttura di mercato messa in opera dall'Eurosistema nel novembre 2018, che consente ai prestatori di servizi di pagamento di offrire alla clientela il trasferimento di fondi in tempo reale a tutte le ore e tutti i giorni dell'anno.

2. Un ecosistema dei pagamenti aperto e accessibile

L'accesso ai sistemi di pagamento è essenziale per una concorrenza effettiva e per l'innovazione nel mercato dei sistemi di pagamento. Poiché gli istituti di pagamento e di moneta elettronica competono con le banche per fornire servizi di pagamento e contribuire all'innovazione nel mercato dei pagamenti, è importante garantire che tutti i soggetti abbiano un accesso equo, aperto e trasparente ai sistemi di pagamento.

Mentre la PSD2 riveduta impone un accesso obiettivo e non discriminatorio ai sistemi di pagamento per i prestatori di servizi di pagamento autorizzati, la direttiva sul carattere definitivo del regolamento⁵⁵ subordina l'accesso al rispetto di criteri stabiliti per legge, il che ha impedito agli istituti di moneta elettronica e agli istituti di pagamento di ottenere l'accesso diretto ai sistemi di pagamento designati ai sensi della direttiva sul carattere definitivo del regolamento.

La PSD2 impone agli Stati membri di garantire che i partecipanti diretti (per lo più banche) a un sistema di pagamento designato dalla direttiva sul carattere definitivo del regolamento consentano l'accesso indiretto ai prestatori di servizi di pagamento non bancari in maniera obiettiva, proporzionata e non discriminatoria. Tuttavia l'accesso indiretto tramite banche potrebbe non essere l'opzione migliore per molti prestatori di servizi di pagamento non bancari, poiché ciò li rende dipendenti da tali banche.

La Commissione è a conoscenza del fatto che talune banche centrali nazionali hanno consentito agli istituti di pagamento e di moneta elettronica la partecipazione diretta o indiretta, subordinatamente al rispetto di determinati criteri. Ciò ha portato a problemi di parità di condizioni e ha ulteriormente frammentato il mercato dei pagamenti. Essendo l'unica opzione in sistemi quali il TIPS, l'accesso indiretto può creare effetti indesiderati e problemi operativi, anche in relazione alla conformità alle prescrizioni in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo. A sua volta, ciò potrebbe distorcere la parità di condizioni tra banche e prestatori di servizi di pagamento non bancari.

Azione principale

Nel quadro del riesame della direttiva sul carattere definitivo del regolamento (che sarà avviato nel quarto trimestre del 2020), la Commissione valuterà se estendere l'ambito di applicazione di tale direttiva al fine di includere gli istituti di pagamento e di moneta elettronica, da sottoporre a vigilanza e attenuazione dei rischi adeguate.

3. Accesso alle infrastrutture tecniche necessarie

La Commissione ritiene che i prestatori di servizi di pagamento europei dovrebbero essere in grado di sviluppare e offrire a tutti gli utenti europei, senza indebite restrizioni, soluzioni di pagamento innovative utilizzando tutte le infrastrutture tecniche pertinenti, secondo termini e condizioni di accesso equi, ragionevoli e non discriminatori.

La Commissione è a conoscenza di diverse situazioni nelle quali taluni operatori potrebbero limitare o bloccare l'accesso alle infrastrutture tecniche necessarie, tra cui una gamma di

⁵⁵ Direttiva 98/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli.

elementi software e hardware che sono necessari se si vogliono sviluppare e offrire soluzioni di pagamento innovative, ad esempio gli strati non pubblici incorporati nei sistemi operativi dei dispositivi mobili (comprese le antenne NFC), i lettori di identità biometrica quali gli scanner di impronte digitali o di riconoscimento facciale, i portali di vendita di applicazioni, i kernel POS⁵⁶, le schede SIM, ecc.⁵⁷

La questione segnalata più comunemente si riferisce ad alcuni produttori di dispositivi mobili che limitano l'accesso di terzi alla tecnologia NFC integrata nei dispositivi mobili intelligenti. Di recente la Commissione ha avviato un procedimento in materia di concorrenza per esaminare le condizioni per l'accesso di terzi alla tecnologia NFC imposte da un produttore di dispositivi mobili⁵⁸.

Alcuni circuiti di carte europee riferiscono di avere difficoltà ad accedere al kernel senza contatto nei terminali POS che, per i pagamenti transfrontalieri in Europa, è utilizzato dai circuiti di carte internazionali. La cooperazione europea per i pagamenti con carta⁵⁹ sta sviluppando un kernel proprietario ma, secondo gli operatori del settore, la sua diffusione lungo tutta la catena dei pagamenti richiederà diversi anni.

Tali restrizioni potrebbero comportare vulnerabilità significative per l'ecosistema europeo dei pagamenti, ostacolando la concorrenza, l'innovazione e l'emergere di soluzioni di pagamento paneuropee. Allo stesso tempo, un intervento unilaterale a livello di Stato membro potrebbe portare alla frammentazione del mercato e distorcere la parità di condizioni.

Azioni principali

Parallelamente all'applicazione attuale e futura delle norme sulla concorrenza, la Commissione valuterà l'opportunità di proporre una legislazione volta a garantire un diritto di accesso a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie alle infrastrutture tecniche ritenute necessarie per supportare la prestazione di servizi di pagamento. Nel procedere in tal senso, essa terrà conto dei seguenti aspetti:

- il riesame in corso della politica in materia di concorrenza per garantire che sia adatta per l'era digitale⁶⁰;**
- il lavoro in corso sulla legge sui servizi digitali⁶¹ per quanto concerne le norme ex ante per le grandi piattaforme online che fungono da controllori dell'accesso (*gatekeeper*).**

⁵⁶ Il kernel è un insieme di funzioni che fornisce i dati e la logica di elaborazione necessari per eseguire un'operazione di pagamento con contatto o senza contatto nell'applicazione per i pagamenti di un terminale POS.

⁵⁷ Come rilevato dai partecipanti alla consultazione pubblica che ha preceduto la presente strategia.

⁵⁸ Caso AT.40452.

⁵⁹ <http://www.europeancardpaymentcooperation.eu/>.

⁶⁰ La Commissione sta attualmente riesaminando le norme applicabili agli accordi orizzontali e verticali, nonché la comunicazione sulla definizione di mercato. Inoltre, nel giugno 2020 la Commissione ha avviato una consultazione pubblica per valutare se è necessario un nuovo strumento in materia di concorrenza per affrontare i problemi di concorrenza strutturali che le norme attuali non riescono ad affrontare nel modo più efficiente. Ulteriori informazioni su questi processi di riesame sono disponibili nel sito web della direzione generale della Concorrenza: <https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>.

Tale legislazione terrebbe debitamente conto dei rischi potenziali per la sicurezza e di altri rischi che tale accesso potrebbe comportare. In particolare stabilirebbe i criteri per individuare le infrastrutture tecniche necessarie e determinare a chi e a quali condizioni dovrebbero essere concessi i diritti di accesso.

D. Pilastro 4 - Pagamenti internazionali efficienti, anche per le rimesse

In Europa la regolamentazione e gli sforzi del settore per realizzare la SEPA hanno ridotto drasticamente i costi di trasferimento di denaro nell'ultimo decennio. Tuttavia i pagamenti che attraversano le frontiere esterne dell'UE sono più lenti, più costosi, più opachi e più complessi.

Le rimesse globali si sono quasi sestuplicate dal 2000, raggiungendo, secondo le stime, 714 miliardi di USD nel 2019⁶². Questa rapida crescita è stata in gran parte trainata da flussi verso paesi a reddito medio e basso, che rappresentano i tre quarti del totale. Congiuntamente l'UE, gli Stati Uniti e l'Arabia Saudita costituiscono di gran lunga la principale fonte di flussi di rimesse verso paesi a basso e medio reddito, rappresentando circa due terzi del totale.

Per i paesi a basso e medio reddito, gli afflussi di rimesse hanno una notevole rilevanza macroeconomica, rappresentando per molti oltre il 10 % del PIL. Tali afflussi forniscono altresì un'ancora di salvezza finanziaria essenziale per numerose famiglie beneficiarie e spesso fungono da rete di sicurezza sociale informale, consentendo a 800 milioni di familiari (per i quali le rimesse rappresentano in media circa il 75 % del reddito) di acquistare cibo e pagare servizi di assistenza sanitaria e l'istruzione nonché di soddisfare altre esigenze fondamentali. Come quantificato dalla banca dati della Banca mondiale sul costo delle rimesse (Remittance Prices Worldwide), il costo medio globale delle rimesse è ancora vicino al 7 %, mentre la comunità internazionale si è impegnata a ridurre tali costi a meno del 3 % entro il 2030. Come conseguenza della pandemia di COVID-19, si prevede che le rimesse diminuiranno di circa il 20 % nel 2020, dato che i migranti devono affrontare perdite di posti di lavoro e incertezza.

La Commissione mira a fare sì che i pagamenti transfrontalieri che coinvolgono paesi terzi, comprese le rimesse, diventino più rapidi, più economici, più accessibili, più trasparenti e più pratici. Ciò incoraggerà anche un maggiore utilizzo dell'euro e rafforzerà la sua posizione come valuta globale.

I principali attriti nei pagamenti transfrontalieri internazionali sono stati recentemente individuati nella relazione della fase 1 del Consiglio per la stabilità finanziaria sui pagamenti transfrontalieri⁶³. Complessivamente tali attriti creano barriere per gli intermediari di pagamento che cercano di fornire servizi transfrontalieri, possono aumentare i prezzi per gli utenti finali, frenare gli investimenti nella modernizzazione dei processi di pagamento transfrontalieri e anche incidere sulle rimesse.

⁶² "Covid-19 Crisis through a migration lens" (La crisi COVID-19 attraverso la lente della migrazione), Migration and Development Brief 32, Knomad, Banca mondiale, aprile 2020.

⁶³ *Ibidem*.

La Commissione ritiene che sia necessaria una combinazione di azioni a livello globale e a livello di giurisdizione. In linea con i risultati del Comitato per i pagamenti e le infrastrutture di mercato (CPMI)⁶⁴, tali interventi possono essere suddivisi in azioni specifiche dell'UE e azioni destinate a facilitare le rimesse.

Azioni principali

- **Ove possibile, la Commissione si aspetta che i pertinenti gestori dei sistemi di pagamento, in particolare laddove anche la giurisdizione del destinatario abbia adottato sistemi di pagamento istantaneo, facilitino i collegamenti tra sistemi europei quali il TIPS o l'RT1⁶⁵ e i sistemi di pagamento istantaneo di paesi terzi, purché questi ultimi garantiscano un livello adeguato di tutela dei consumatori, misure di prevenzione del riciclaggio/finanziamento del terrorismo e misure di attenuazione dei rischi derivanti da interdipendenze. L'accesso diretto dei prestatori di servizi di pagamento non bancari ai sistemi di pagamento può aumentare i potenziali vantaggi di tali collegamenti. Si potrebbe altresì prendere in considerazione la possibilità di stabilire collegamenti per altri tipi di sistemi di pagamento, compresi quelli al dettaglio e all'ingrosso, se del caso, nel rispetto di misure di salvaguardia analoghe.**
- **La Commissione chiede l'attuazione, al più tardi entro la fine del 2022, di norme internazionali globali, quali la norma ISO 20022, che facilitano l'inclusione di dati più ricchi nei messaggi di pagamento.**
- **Al fine di aumentare ulteriormente la trasparenza delle operazioni transfrontaliere, la Commissione incoraggia i prestatori di servizi di pagamento a utilizzare l'iniziativa globale per i pagamenti (GPI, *Global Payment Initiative*) della Società per le telecomunicazioni finanziarie interbancarie mondiali (SWIFT), che facilita il tracciamento in tempo reale dei pagamenti transfrontalieri da parte degli istituti partecipanti. L'ampio utilizzo della funzione di tracciamento (*tracker*) consentirebbe ai prestatori di servizi di pagamento da cui ha origine l'operazione di stimare meglio e comunicare al pagatore il tempo massimo di esecuzione di un pagamento transfrontaliero. La Commissione valuterà, nel quadro del riesame della PSD2, se sia necessario migliorare ulteriormente la trasparenza delle operazioni internazionali transfrontaliere.**
- **Dato che i pagamenti istantanei stanno diventando la norma anche a livello internazionale, la Commissione valuterà, nel contesto del riesame della PSD2, l'opportunità di prescrivere che il tempo massimo di esecuzione delle operazioni tra prestatori di servizi di pagamento che hanno entrambi sede nell'UE (le cosiddette operazioni "two-leg") si applichi anche alle operazioni "one-leg"⁶⁶.**

⁶⁴ <https://www.bis.org/cpmi/publ/d193.pdf>

⁶⁵ L'RT1 è un sistema paneuropeo di pagamento istantaneo di proprietà di EBA Clearing e da quest'ultimo gestito.

⁶⁶ Le cosiddette operazioni "one-leg" sono quelle operazioni in cui il prestatore di servizi di pagamento o del beneficiario o del pagatore si trova al di fuori dell'Unione.

- **La Commissione segue con interesse i lavori in corso svolti nel quadro del Consiglio europeo dei pagamenti sull'eventuale ulteriore armonizzazione delle regole commerciali e degli standard di messaggistica per le operazioni "one-leg". La Commissione valuterà se sia necessario renderli obbligatori.**

Affrontare problemi specifici che riguardano le rimesse

tutte le azioni strategiche di cui sopra possono facilitare i flussi transfrontalieri e quindi apportare benefici anche alle rimesse. Oltre a ciò:

- **la Commissione incoraggia le iniziative degli Stati membri a sostegno del settore delle rimesse, a fronte di impegni da parte dei prestatori di servizi di rimessa a ridurre progressivamente il costo di tali servizi nel tempo;**
- **nel quadro della politica di sviluppo dell'UE, la Commissione sosterrà iniziative analoghe alla SEPA in raggruppamenti regionali di paesi a basso e medio reddito e, nei casi pertinenti, la possibilità per i paesi terzi di aderire alla SEPA (ad esempio nei Balcani occidentali e nel vicinato orientale);**
- **la Commissione promuoverà l'accesso ai conti di pagamento nei paesi a basso e medio reddito, il che faciliterà anche la digitalizzazione delle rimesse.**

Tutte queste azioni potrebbero sostenere il ruolo internazionale dell'euro rafforzando la capacità dei cittadini e delle imprese di utilizzare l'euro come valuta per i trasferimenti tra persone fisiche, gli investimenti, i finanziamenti e i flussi commerciali.

IV. Conclusione

La presente strategia individua le priorità e gli obiettivi chiave per i pagamenti al dettaglio in Europa nei quattro anni a venire, sulla base dell'ampio contributo fornito da tutti i portatori di interessi e tenendo in piena considerazione l'esito della consultazione pubblica.

Per conseguire tali obiettivi, la Commissione si sta impegnando in una serie di azioni importanti. La Commissione incoraggia tutti i portatori di interessi, a livello nazionale e dell'UE, a impegnarsi attivamente nell'attuazione della presente strategia.