



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.2.2008
COM(2008) 64 definitivo

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio

del [...]

**relativa all'applicazione del regolamento (CE) n. 2560/2001
relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro**

{SEC(2008) 141}

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Clausola di riesame	3
3.	Difficoltà incontrate nell'applicazione del regolamento 2560.....	4
3.1.	Ambito geografico di applicazione	4
3.2.	Bonifici.....	4
3.3.	Prelievi di contante da distributori automatici di banconote (ATM)	6
3.4.	Pagamenti con carta	6
3.5.	Autorità competenti e organismi di ricorso extragiudiziale.....	7
4.	Sensibilizzazione dei consumatori	7
5.	Impatto del regolamento 2560 sulle commissioni applicate per i pagamenti transfrontalieri	8
6.	Impatto del regolamento 2560 sulle commissioni applicate per i pagamenti nazionali	9
7.	Evoluzione delle infrastrutture in materia di sistemi di pagamento transfrontaliero ...	9
7.1.	Area unica dei pagamenti in euro (SEPA)	9
7.2.	Direttiva relativa ai servizi di pagamento (PSD)	9
7.3.	L'impatto della SEPA e della PSD sul mercato interno	10
7.4.	SEPA, PSD e regolamento 2560: la questione dell'addebito diretto	10
8.	Opportunità di migliorare i servizi al consumatore rafforzando le condizioni di concorrenza	10
8.1.	Risultati dell'indagine relativa al settore bancario al dettaglio europeo	10
8.2.	Prospettive future	11
9.	Obblighi di dichiarazione previsti dal diritto interno ai fini delle statistiche della bilancia dei pagamenti.....	12
9.1.	Regolamento 2560 e statistiche della bilancia dei pagamenti.....	12
9.2.	Sistemi di raccolta delle informazioni relative alla bilancia dei pagamenti negli Stati membri	12
9.3.	Obblighi di dichiarazione e SEPA	13
9.4.	Opportunità di aumentare o sopprimere la soglia per l'obbligo di dichiarazione.....	13
10.	Conclusioni	14

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio

del [...]

relativa all'applicazione del regolamento (CE) n. 2560/2001 relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

Il regolamento (CE) n. 2560/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro (nel seguito “il regolamento 2560”) è stato adottato il 19 dicembre 2001 ed è entrato in vigore il 31 dicembre 2001.

Gli obiettivi principali del regolamento erano 1) riportare le commissioni delle operazioni di pagamento elettronico transfrontaliere in euro allo stesso livello di quelle dei pagamenti nazionali in euro e 2) incoraggiare il settore dei servizi finanziari ad intraprendere gli sforzi necessari perché il concetto di “area interna di pagamento” per i pagamenti non in contante diventasse realtà.

Nel dicembre 2006 la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro nel quale vengono posti due quesiti specifici inerenti al regolamento 2560: da un lato se abbia determinato una riduzione generale delle commissioni per i pagamenti transfrontalieri, dall'altro se abbia influenzato i prezzi nazionali dei servizi di pagamento¹.

La presente relazione finale esamina i problemi più importanti incontrati nell'applicazione del regolamento 2560 negli Stati membri e propone modifiche al regolamento per rimediare alle lacune individuate nel processo di revisione, per riflettere meglio le caratteristiche del mercato e per allineare il regolamento alle modifiche introdotte dalla direttiva sui servizi di pagamento (PSD).

Maggiori dettagli e informazioni generali supplementari sono forniti in allegato alla presente relazione.

2. CLAUSOLA DI RIESAME

L'articolo 8 (clausola di riesame) del regolamento 2560 impone alla Commissione di preparare una relazione sulla sua applicazione. Le informazioni principali sull'applicazione del regolamento negli Stati membri figurano nelle sezioni da 3 a 5 della presente relazione. Le sezioni da 6 a 9 sono dedicate agli aspetti specifici il cui esame è previsto nella clausola e la sezione 10 conclude la relazione.

La presente relazione e il relativo allegato trattano gli aspetti inerenti al regolamento nella prospettiva più ampia dell'evoluzione dei mercati europei dei pagamenti, per rendere pienamente comprensibili i punti in discussione e la finalità delle proposte della

¹ *Commission Staff Working Document addressed to the European Parliament and to the Council on the impact of Regulation (EC) No 2560/2001 on bank charges for national payments, SEC(2006) 1783 del 18.12.2006.*

Commissione, e tengono altresì conto delle caratteristiche del regolamento che toccano direttamente il consumatore della UE, ovvero il principale beneficiario della normativa.

3. DIFFICOLTÀ INCONTRATE NELL'APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO 2560

3.1. Ambito geografico di applicazione

Il regolamento si applica ai pagamenti in euro tra due Stati membri dello Spazio economico europeo (SEE)².

Le disposizioni del regolamento 2560 sono state estese a tutti gli Stati membri del SEE con decisione del comitato misto SEE n. 154/2003 del 7 novembre 2003 che modifica l'allegato XII dell'Accordo sul SEE (Libera circolazione dei capitali). La decisione è entrata in vigore l'8 novembre 2003³. Da tale giorno il regolamento è applicabile a Islanda e Norvegia, mentre gli enti creditizi del Liechtenstein sono stati esentati dagli obblighi di cui all'articolo 3 del regolamento fino al 1° luglio 2005.

L'articolo 9 prevede che il regolamento è altresì applicabile ai pagamenti transfrontalieri effettuati nella valuta di un altro Stato membro che abbia notificato alla Commissione la sua decisione di estenderne l'applicazione alla sua valuta. Le autorità svedesi hanno deciso di estendere l'applicazione del regolamento alla corona svedese (SEK) a decorrere dal 25 luglio 2002⁴.

3.2. Bonifici

Dall'entrata in vigore del regolamento 2560 la Commissione ha ricevuto in proposito centinaia di domande (richieste di informazioni, domande sulla sua applicabilità a diverse operazioni di pagamento, richieste di interpretazione, reclami, ecc.)⁵. In circa il 90% dei casi le domande riguardavano punti specifici inerenti ai prezzi e all'esecuzione di bonifici. La presente relazione mira a fornire chiarimenti in merito alle principali domande ricevute. Queste osservazioni sono preliminari e non pregiudicano eventuali interpretazioni future della Corte europea di giustizia in materia.

Negli ultimi quattro anni la Commissione ha ricevuto un numero elevato di lettere riguardanti le diverse opzioni previste dalle banche in materia di addebito delle commissioni, vale a dire: "OUR" (tutte le commissioni sono a carico dell'ordinante), "BEN" (tutte le commissioni sono a carico del beneficiario) e "SHARE" (le commissioni sono ripartite tra l'ordinante e il beneficiario).

Si noti che tutte e tre le opzioni sono previste dal regolamento 2560 e che non vi è alcuna disposizione di diritto comunitario che privilegi un'opzione rispetto ad un'altra. Per ciascuna opzione le commissioni per i pagamenti transfrontalieri in euro dovrebbero tuttavia corrispondere a quelle per i bonifici nazionali in euro. Nell'area dell'euro i bonifici nazionali sono eseguiti in generale automaticamente in base all'opzione SHARE, non essendo disponibili altre opzioni. Pertanto nella maggior parte dei casi anche i bonifici transfrontalieri

² Attualmente UE27 + Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

³ GU L 41 del 12.2.2004, pag. 47.

⁴ *Svensk författningssamling* (SFS) del 24.6.2002. Comunicazione della Commissione a norma dell'articolo 9 del regolamento 2560/2001, GU C 165 dell'11.7.2002.

⁵ Le richieste scritte sono state 150 all'anno in media e per l'85% si è trattato di reclami. Occorre precisare che si è riscontrato solo un numero limitato di vere e proprie irregolarità o violazioni, cui si è posto rimedio in stretta collaborazione con le autorità degli Stati membri.

all'interno dell'area dell'euro dovrebbero venir eseguiti automaticamente in base all'opzione SHARE (ai clienti non dovrebbe essere proposta nessun'altra opzione)⁶.

Sorge un problema quando le banche offrono ai loro clienti la possibilità di scegliere tra le opzioni "OUR", "BEN" e "SHARE" anche se tale scelta non necessariamente esiste per i pagamenti nazionali. La Commissione è del parere che in tali situazioni le commissioni per i bonifici transfrontalieri non dovrebbero essere diverse da quelle applicate ai bonifici nazionali⁷.

La direttiva sui servizi di pagamento regola la questione rendendo obbligatorio l'uso di "SHARE" per tutte le operazioni di pagamento nazionali e transfrontaliere⁸. La Commissione ritiene che occorre proporre una modifica del regolamento 2560 in tal senso per uniformarlo alla direttiva sui servizi di pagamento.

La maggior parte degli altri problemi si verifica quando i bonifici sono eseguiti tra Stati membri appartenenti all'area dell'euro e Stati membri che non vi appartengono. Se nell'operazione di pagamento interviene un intermediario (banca corrispondente), vengono talora dedotte commissioni supplementari dall'importo bonificato o, con un'operazione separata, dal conto beneficiario. Ebbene deve essere chiaro che tali commissioni supplementari, se applicate ai pagamenti transfrontalieri, costituirebbero una violazione del regolamento. Il metodo di esecuzione di un pagamento internazionale rientra tra le scelte commerciali di una banca. Il consumatore non deve sopportare il costo di questa scelta con il pretesto che i mezzi utilizzati per effettuare il pagamento internazionale sono diversi da quelli utilizzati per il pagamento nazionale. Per porre fine a tali pratiche, la direttiva sui servizi di pagamento introduce il principio dell'intero importo, in base al quale l'intero importo specificato in un ordine di pagamento deve essere accreditato al beneficiario senza alcuna deduzione⁹.

Quando un bonifico non può essere eseguito correttamente e il trattamento automatizzato (STP) è impossibile, è usuale che le banche fatturino commissioni per il rifiuto, la restituzione o il ritrattamento. Tali commissioni non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 del regolamento 2560, ma sono soggette all'articolo 4 sulla trasparenza delle commissioni. Sembra che in molti casi i consumatori siano male informati o non siano affatto informati in merito all'esistenza di tali commissioni, il che può essere considerato contrario ai principi del regolamento 2560. La direttiva sui servizi di pagamento affronta questo problema prevedendo la possibilità che il cliente debba pagare spese per il rifiuto del bonifico alla propria banca (non si tratta pertanto di spese addebitate dalla banca intermediaria o beneficiaria) solo se ha convenuto in precedenza di versare tali spese (al momento della firma o della modifica del contratto) e solo per ragioni obiettivamente giustificate, conformemente ai costi reali sostenuti dalla banca¹⁰.

⁶ Di solito la situazione è diversa nei paesi non appartenenti all'area dell'euro, dove vengono frequentemente offerte diverse opzioni di ripartizione delle commissioni per i bonifici nazionali in euro.

⁷ Cfr. la *Note on practical aspects of the implementation of Article 3 of Regulation (EC) No 2560/2001 and the notion of 'corresponding payments' for credit transfers*, Commissione europea, 10.3.2004. Questa nota interpretativa non pregiudica l'interpretazione definitiva della Corte europea di giustizia.

⁸ Direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, che abroga la direttiva 97/5/CE, GU L 319 del 5.12.2007, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:L:2007:319:SOM:EN:HTML>. L'articolo 52, paragrafo 2 riguarda le commissioni.

⁹ Cfr. nota 8, articolo 67.

¹⁰ Cfr. nota 8, articolo 52, paragrafo 1.

Un altro problema che si pone in alcuni Stati membri (in particolare in Francia) è quello dei bonifici transfrontalieri tramite Internet, che continuano ad essere per lo più indisponibili contrariamente ai bonifici nazionali tramite Internet. La politica di limitare la gamma delle possibilità offerte su Internet ai bonifici nazionali non è di per sé una violazione del regolamento. Tuttavia, il fatto di offrire un solo canale di accesso per i bonifici transfrontalieri, invariabilmente più oneroso per i clienti, potrebbe essere considerato, in assenza di un motivo legittimo, come un modo per eludere il regolamento 2560. Una tale differenziazione tra bonifici nazionali e transfrontalieri può essere inoltre indice dell'esistenza di un potenziale problema di concorrenza. La Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza continueranno a vigilare per garantire che gli istituti che offrono servizi di bonifico transfrontalieri tramite canali diversi da quelli dei bonifici nazionali rispettino il diritto della concorrenza.

Occorre infine notare che alcune banche non appartenenti all'area dell'euro hanno applicato apparentemente le disposizioni in materia di bonifici transfrontalieri in modo contrario alle intenzioni dei legislatori. Infatti, anziché riportare le commissioni per i pagamenti transfrontalieri in euro al livello di quelle dei pagamenti nazionali, fanno il contrario¹¹.

3.3. Prelievi di contante da distributori automatici di banconote (ATM)

Al momento dell'entrata in vigore del regolamento c'era una certa confusione in merito alle commissioni applicabili ai prelievi transfrontalieri di banconote in euro presso i distributori automatici. Le commissioni applicate a tali prelievi non dovrebbero superare quelle relative ai prelievi nazionali effettuati tramite una rete diversa di distributori¹².

Si noti altresì che un prelievo in euro effettuato presso un distributore automatico in un paese non appartenente all'area dell'euro è equivalente ad un prelievo di euro presso un distributore automatico nell'area dell'euro e pertanto va considerato come un "pagamento corrispondente" ai sensi dell'articolo 3 del regolamento. I gestori di distributori automatici di banconote e le banche non appartenenti a paesi dell'area dell'euro devono garantire che le eventuali commissioni applicate sui prelievi di euro effettuati da distributori automatici situati nel loro paese di origine e quelle applicate sui prelievi corrispondenti in Stati membri dell'area dell'euro siano identiche. Tuttavia ciò non implica in alcun modo che i prelievi di euro debbano essere soggetti a commissioni¹³.

3.4. Pagamenti con carta

I pagamenti con carta di debito o di credito non hanno suscitato molti problemi sotto il profilo dell'applicazione del regolamento 2560. L'unica questione importante sono le maggiorazioni sui pagamenti con carta applicate presso il punto di vendita. Tali maggiorazioni non rientrano tuttavia nell'ambito di applicazione del regolamento 2560, in quanto riguardano le relazioni tra consumatori e commercianti.

La questione delle maggiorazioni applicate e delle riduzioni offerte in caso di utilizzo di un determinato strumento di pagamento è trattata all'articolo 52, paragrafo 3 della direttiva sui servizi di pagamento. È opportuno notare che, in caso di applicazione di una maggiorazione

¹¹ Scarseggiano dati affidabili sulle commissioni prima e dopo l'applicazione del regolamento negli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro (ed in particolare nei nuovi Stati membri). Tuttavia, casi di questo tipo sono stati rilevati in almeno sei paesi non appartenenti all'area dell'euro.

¹² Cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/reg-2001-2560/reg-2001-2560-article3_en.pdf, pag. 13.

¹³ La Commissione ha informato in proposito i membri del *Payment Systems Government Expert Group* con lettera del 14 maggio 2007.

per un pagamento con carta, non dovrebbe esservi in linea di massima alcuna discriminazione tra carte emesse da istituti finanziari nazionali e quelle emesse da istituti di altri Stati membri.

3.5. Autorità competenti e organismi di ricorso extragiudiziale

Il regolamento 2560 non obbliga gli Stati membri a stabilire o indicare le autorità competenti per il trattamento dei casi di applicazione errata delle sue disposizioni.

Come indicato in precedenza, la Commissione ha ricevuto centinaia di richieste in merito ai servizi di pagamento transfrontalieri. Per trattare in modo più efficace questa corrispondenza, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di fornirle informazioni in merito ai loro meccanismi di composizione delle controversie, se disponibili. Le risposte ricevute erano tuttavia tutt'altro che complete e in molti casi sono risultate rapidamente superate a causa delle modifiche dei dati di contatto e delle competenze dei sistemi in questione. Sono inoltre emerse discrepanze rilevanti tra i poteri e le pratiche dei sistemi esistenti, il che in taluni casi ha posto in discussione la capacità di tali sistemi di risolvere in modo efficace le controversie transfrontaliere inerenti al regolamento.

Di conseguenza in taluni paesi il ricorrente deve tuttora andare in tribunale per ottenere un indennizzo. Per un cliente residente in un altro Stato questa procedura è difficile e di dubbia utilità se si fa un bilancio tra costi e benefici.

La mancata indicazione di autorità competenti e organismi di ricorso extragiudiziale può essere considerata come un'evidente lacuna del regolamento 2560. Per garantire la coerenza ed un'applicazione uniforme della legislazione europea sui pagamenti, il regolamento dovrebbe essere modificato in modo da indicare che le autorità competenti e gli organismi di ricorso extragiudiziale designati ai fini della direttiva sui servizi di pagamento sono altresì competenti per le questioni relative al regolamento¹⁴.

4. SENSIBILIZZAZIONE DEI CONSUMATORI

L'articolo 4 del regolamento 2560 prevede che i consumatori ricevano informazioni preliminari sulle commissioni applicate per i pagamenti transfrontalieri e le loro eventuali variazioni. Tale articolo garantisce la trasparenza delle commissioni applicate sia sui pagamenti nazionali che su quelli transfrontalieri e la possibilità di verificare se il regolamento sia applicato correttamente.

Dal processo di revisione e dalla consultazione delle parti interessate emerge che in generale le disposizioni dell'articolo 4 sono attuate correttamente dal settore bancario. Le informazioni sulle commissioni applicate sono fornite ai clienti in vari modi, ad esempio tramite Internet, tariffari esposti nelle agenzie bancarie, opuscoli informativi o pieghevoli, *call centre* nonché direttamente allo sportello. In generale pare che tali informazioni possano essere consultate dai clienti che lo desiderano. In taluni paesi, ad esempio Spagna e Irlanda, l'autorità di regolamentazione deve essere informata in merito alle tariffe. Pare inoltre che i clienti ricevano le informazioni necessarie su qualsiasi variazione delle commissioni.

¹⁴ Cfr. nota 8, articoli 80-83. Si noti che il regolamento (CE) n. 861/2007 che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità creerà una procedura uniforme a livello della UE per le controversie in materia civile e commerciale il cui valore non superi i 2 000 EUR. Tale procedura dovrebbe essere disponibile a partire dal 1° gennaio 2009 e può essere utilizzata anche per le controversie relative a pagamenti.

I diritti dei consumatori, la trasparenza delle condizioni e le informazioni inerenti alle operazioni di pagamento elettronico saranno ulteriormente migliorati quando entra in vigore la direttiva sui servizi di pagamento (titolo III).

In base ai dati raccolti i consumatori non sono sempre pienamente soddisfatti del modo in cui vengono fornite le informazioni. Le organizzazioni dei consumatori e le autorità nazionali hanno segnalato che in taluni casi le informazioni sarebbero troppo complesse per il cliente medio e potrebbero essere semplificate. È stato inoltre sottolineato che esisteva una differenza tra pubblicare informazioni obbligatorie e fornire informazioni utilizzabili (“in forma facilmente comprensibile”).

La conoscenza dell’esistenza del regolamento e del suo ambito di applicazione è spesso limitata, incompleta o imprecisa tra il grande pubblico della UE¹⁵. In alcuni Stati membri dell’area dell’euro quasi il 70% dei consumatori ignorano se siano applicate commissioni supplementari per i prelievi di denaro o l’utilizzo di una carta di pagamento in un altro Stato membro. In questo contesto è chiaro che le banche, i media e le autorità pubbliche dovrebbero compiere maggiori sforzi per informare il grande pubblico in merito ai vantaggi del regolamento. Occorre d’altro canto tenere presente che una gran parte dei cittadini della UE (tutti quelli che non viaggiano all’estero o non effettuano pagamenti transfrontalieri) non sono interessati dal regolamento 2560.

5. IMPATTO DEL REGOLAMENTO 2560 SULLE COMMISSIONI APPLICATE PER I PAGAMENTI TRANSFRONTALIERI

Il principale obiettivo del regolamento 2560 – garantire commissioni identiche per i pagamenti transfrontalieri e nazionali fino a 50 000 EUR – è stato raggiunto, come già indicato nella relazione sulle commissioni bancarie per i pagamenti nazionali.

Il costo di un bonifico transfrontaliero nell’area dell’euro è sceso nettamente dall’entrata in vigore dell’articolo 3, paragrafo 2 del regolamento. In generale i costi dei bonifici regolamentati sono scesi in tutti gli Stati membri dell’area dell’euro, mentre i costi dei bonifici transfrontalieri in euro sono rimasti sostanzialmente stabili negli Stati membri non appartenenti all’area dell’euro.

I costi dei pagamenti transfrontalieri con carta non sono cambiati dall’introduzione del regolamento 2560 e i costi dei prelievi transfrontalieri effettuati presso distributori automatici sono stati allineati a quelli dei bonifici nazionali effettuati presso distributori di altre reti bancarie. I prelievi transfrontalieri presso distributori automatici costituiscono generalmente solo una percentuale modesta dei prelievi totali. Le banche sono state pertanto sollecitate dai consumatori ad uniformare i prezzi dei prelievi transfrontalieri a quelli dei prelievi nazionali. Pur non essendo disponibili dati separati sulle commissioni per i prelievi transfrontalieri presso distributori automatici prima e dopo l’introduzione del regolamento 2560, le informazioni disponibili e i dati empirici sembrano indicare che le commissioni per i prelievi con carte di debito sono diminuite, mentre quelle applicate sui prelievi con carta ricaricabile e di credito sono rimaste globalmente stabili.

¹⁵ Cfr. ad esempio i risultati del *Flash Eurobarometer 193*, settembre 2006:
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl193_en.pdf

6. IMPATTO DEL REGOLAMENTO 2560 SULLE COMMISSIONI APPLICATE PER I PAGAMENTI NAZIONALI

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione sulle commissioni bancarie per i pagamenti nazionali è stato pubblicato il 18 dicembre 2006¹⁶. La sua conclusione principale è che il regolamento 2560 non ha portato ad incrementi significativi delle commissioni per i pagamenti nazionali, come temuto inizialmente.

7. EVOLUZIONE DELLE INFRASTRUTTURE IN MATERIA DI SISTEMI DI PAGAMENTO TRANSFRONTALIERO

7.1. Area unica dei pagamenti in euro (SEPA)

Uno degli obiettivi principali del regolamento 2560 era incoraggiare il settore dei servizi finanziari a modernizzarsi e a sviluppare infrastrutture di pagamento più integrate. Quando è stato adottato il regolamento 2560, mancava l'infrastruttura necessaria per processare i pagamenti transfrontalieri in modo efficiente all'interno della UE. Il mercato comunitario dei servizi di pagamento era estremamente frammentato. I consumatori dovevano sostenere spese elevate a causa di accordi costosi con banche corrispondenti, tempi lunghi di esecuzione e scarsa affidabilità dei bonifici transfrontalieri unitamente al basso livello di automazione. L'utilizzo di altri meccanismi di pagamento elettronici tra Stati membri non era sempre possibile. Ad esempio, persino oggi non sono possibili addebiti diretti da un paese all'altro, anche se costituiscono un mezzo di pagamento economico, affidabile e sicuro. Analogamente, la maggior parte delle carte nazionali di debito non funziona all'estero¹⁷.

Nel marzo 2002 il settore bancario europeo ha annunciato l'intenzione di creare entro il 2010 un'Area unica dei pagamenti in euro (SEPA). La SEPA è un'area nella quale i consumatori, le società e gli altri operatori economici saranno in grado di fare e ricevere pagamenti in euro, a livello sia nazionale che internazionale, alle stesse condizioni di base e con gli stessi diritti e obblighi, indipendentemente dalla loro ubicazione. I clienti dovrebbero poter effettuare pagamenti elettronici non in contante in euro a favore di qualsiasi beneficiario situato nell'area SEPA¹⁸ utilizzando un unico conto bancario ed un solo insieme di strumenti di pagamento. I pagamenti in euro nell'area SEPA diventeranno pertanto pagamenti "interni" e verrà meno la distinzione tra pagamenti nazionali e transfrontalieri nell'area dell'euro.

Nel giugno 2002 è stato istituito il Consiglio europeo per i pagamenti (EPC)¹⁹, l'organo decisionale e di coordinamento del settore bancario europeo per i servizi di pagamento. Questo organismo dirige e coordina i lavori sulle procedure, le regole comuni e le norme riguardanti tre strumenti di pagamento SEPA: i bonifici, gli addebiti diretti e le carte di pagamento. In base al programma dell'EPC questi strumenti paneuropei saranno offerti ai cittadini dell'area dell'euro a partire dal gennaio 2008. Gli strumenti nazionali esistenti saranno pertanto gradualmente sostituiti da strumenti SEPA basati su sistemi e quadri comuni.

7.2. Direttiva relativa ai servizi di pagamento (PSD)

La direttiva relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (PSD)²⁰ costituisce la base giuridica per la creazione di un mercato unico comunitario dei pagamenti.

¹⁶ Cfr. nota 1.

¹⁷ A meno che non facciano parte di una rete internazionale (MasterCard o Visa).

¹⁸ Paesi dello Spazio economico europeo e Svizzera.

¹⁹ L'EPC comprende 67 membri, banche e associazioni bancarie dei 27 Stati membri della UE, dell'Islanda, del Liechtenstein, della Norvegia e della Svizzera.

²⁰ Cfr. la sezione 3 della presente relazione e la nota 8.

La PSD e il progetto SEPA costituiscono insieme il pilastro di un vero mercato unico dei pagamenti. L'unico aspetto importante che li separa è che la PSD riguarda i pagamenti effettuati in qualsiasi valuta della UE e non soltanto in euro.

Le disposizioni della PSD dovranno essere attuate da tutti gli Stati membri entro il 1° novembre 2009.

7.3. L'impatto della SEPA e della PSD sul mercato interno

Un mercato integrato dei pagamenti, con un insieme di strumenti di pagamento comuni, da un lato, e fondamenti giuridici moderni che assicurano trasparenza, parità di accesso e condizioni di concorrenza uniformi per tutti i prestatori di servizi di pagamento, dall'altro, dovrebbe non soltanto rafforzare la concorrenza ma anche favorire l'innovazione nel mercato dei pagamenti. Sistemi di pagamento paneuropei più efficienti apporteranno vantaggi considerevoli all'economia e alla società nel suo insieme (cfr. allegato).

7.4. SEPA, PSD e regolamento 2560: la questione dell'addebito diretto

Quando il regolamento è stato adottato, si è deciso che avrebbe riguardato tutti gli strumenti di pagamento elettronico transfrontalieri esistenti. All'epoca gli addebiti diretti transfrontalieri non erano disponibili e non lo sono neppure ora. Con la PSD e l'adozione del sistema di addebito diretto della SEPA da parte dell'EPC, diventeranno tuttavia possibili a partire dal novembre 2009.

In assenza di misure di regolamentazione i consumatori europei non beneficeranno della stessa garanzia di commissioni identiche per gli addebiti diretti nazionali e transfrontalieri di cui possono avvalersi per i bonifici ed i pagamenti con carta. In quel caso sarebbe difficile spiegare per quale ragione il principio di non discriminazione tra operazioni di pagamento elettronico nazionali e transfrontaliere sia applicabile a taluni strumenti ma non ad altri. Inoltre, per quanto concerne il progetto SEPA, una differenziazione delle tariffe potrebbe ritardare la transizione dai sistemi di addebito diretto nazionali esistenti al sistema SEPA e rendere difficile la costituzione di una massa critica di utenti del sistema di addebito diretto SEPA.

La Commissione intende proporre una modifica del regolamento che ne estenderebbe l'ambito di applicazione alle operazioni di addebito diretto. Nel contempo la Commissione valuterà con attenzione la possibilità di proporre altre modifiche che potrebbero contribuire alla realizzazione del progetto SEPA, ad esempio una data limite per il ritiro di vecchi prodotti di pagamento.

8. OPPORTUNITÀ DI MIGLIORARE I SERVIZI AL CONSUMATORE RAFFORZANDO LE CONDIZIONI DI CONCORRENZA

8.1. Risultati dell'indagine relativa al settore bancario al dettaglio europeo

Tra gli aspetti per i quali la clausola di riesame del regolamento 2560 prevede un esame più approfondito vi è "l'opportunità di migliorare i servizi al consumatore rafforzando le condizioni di concorrenza nella prestazione di servizi di pagamento transfrontalieri".

Nel 2004 la Commissione ha incaricato un consulente indipendente, *Retail Banking Research Ltd*, di preparare una relazione intitolata *Regulation 2560/2001: study of competition for cross-border payment services* (Regolamento 2560/2001: studio della concorrenza nel settore dei servizi di pagamento transfrontalieri). Questo studio ha fornito conclusioni preliminari sul livello di concorrenza esistente nel mercato dei pagamenti transfrontalieri (bonifici e pagamenti con carta). Nel giugno 2005 la Commissione europea ha lanciato un'indagine nel settore bancario al dettaglio europeo, analizzando tra l'altro la concorrenza nel mercato delle

carte di pagamento e dei sistemi di pagamento. I risultati di questa indagine sono stati pubblicati il 31 gennaio 2007.

Nel settore dei bonifici e degli addebiti diretti i dati raccolti riguardano soprattutto le questioni di governance e di accesso (ad esempio le condizioni di adesione e la struttura delle tariffe nei sistemi di regolamento e compensazione) e l'esistenza in taluni Stati membri di commissioni di interscambio (altresì dette interbancarie). Inoltre sono stati rilevati alcuni problemi di concorrenza significativi nel mercato europeo delle carte di pagamento. Per quanto riguarda i servizi di pagamento transfrontalieri, l'indagine ha rivelato l'esistenza di²¹:

- ostacoli all'ingresso nel mercato dei pagamenti,
- differenze consistenti nelle commissioni applicate ai commercianti e ai titolari delle carte e nelle commissioni di interscambio²²,
- regole, procedure e strutture di mercato che indeboliscono la concorrenza a livello di commercianti.

Per maggiori informazioni si veda l'allegato.

8.2. Prospettive future

Molti degli ostacoli alla concorrenza rilevati nell'indagine di settore dovrebbero essere superati con la creazione dell'area SEPA e l'attuazione della PSD, come indicato alla sezione 7 della presente relazione. Inoltre in taluni mercati le imprese hanno già adottato misure per adattare le strutture ed eliminare gli ostacoli all'ingresso nel mercato.

La Commissione continuerà a seguire con attenzione la situazione del mercato. Non è escluso che da un'analisi approfondita risulti che resta necessaria l'applicazione di misure antitrust. La Commissione europea non esiterà ad esercitare i poteri che le sono conferiti dagli articoli 81, 82 e 86 del trattato CE per far rispettare le regole della concorrenza nel settore dei servizi bancari al dettaglio.

La Commissione ha inoltre espresso la preoccupazione che le commissioni di interscambio di MasterCard e Visa compromettano la realizzazione della SEPA. Nei paesi in cui le banche locali decidono di sostituire le carte di debito nazionali con carte di debito MasterCard o Visa, le commissioni di interscambio di queste reti internazionali possono accrescere i costi sostenuti dalle imprese e dai consumatori. La Commissione esaminerà le situazioni in cui il progetto SEPA provoca aumenti dei prezzi. Ha del resto già aperto un'indagine sulle commissioni di interscambio nella rete MasterCard²³. Le commissioni di interscambio della rete Visa saranno oggetto di riesame alla scadenza della decisione di esenzione di Visa nel dicembre 2007²⁴.

La Commissione continuerà a monitorare la compatibilità del quadro SEPA con il diritto della concorrenza, insieme con le autorità nazionali garanti della concorrenza, come richiesto dal Consiglio Ecofin. Essa esaminerà se la SEPA sia attuata in un modo che rafforzi la concorrenza e l'innovazione, consentendo così anche ad imprese e consumatori di beneficiare delle riduzioni dei costi.

²¹ Per maggiori informazioni:

http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/retail.html

²² Le commissioni di interscambio o interbancarie sono commissioni pagate da una banca acquirente ad una banca emittente per ciascuna operazione di pagamento. Nelle reti di carte si tratta delle commissioni pagate dalla banca dell'esercente (acquirente) alla banca del titolare della carta di credito (emittente).

²³ Caso COMP 34579.

²⁴ Decisione della Commissione, del 24 luglio 2002, GU L 318 del 22.11.2002, pag. 17.

9. OBBLIGHI DI DICHIARAZIONE PREVISTI DAL DIRITTO INTERNO AI FINI DELLE STATISTICHE DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI

9.1. Regolamento 2560 e statistiche della bilancia dei pagamenti

L'articolo 6 del regolamento 2560 impone agli Stati membri di eliminare ogni obbligo di dichiarazione previsto dal diritto interno per i pagamenti transfrontalieri non superiori a 12 500 EUR. Deve essere soppresso anche ogni obbligo previsto dal diritto interno riguardante le informazioni minime sui dati del beneficiario che impedisca l'automazione dell'esecuzione di un pagamento.

Conformemente all'articolo 3, paragrafo 3, a decorrere dal 1° gennaio 2006 il regolamento 2560 si applica ai bonifici fino a 50 000 EUR. Non vi è stato tuttavia alcun aumento corrispondente della soglia di esenzione dagli obblighi di dichiarazione nazionali. L'articolo 8 chiede alla Commissione di esaminare l'opportunità di innalzare tale soglia da 12 500 EUR a 50 000 EUR tenendo conto delle eventuali conseguenze per le imprese.

La legislazione comunitaria²⁵, la legislazione nazionale e gli atti della Banca centrale europea (BCE) impongono agli Stati membri di raccogliere dati statistici, comprese le informazioni sulla bilancia dei pagamenti. Le statistiche della bilancia dei pagamenti sono utilizzate per la preparazione e la comunicazione della politica monetaria. Esse sono inoltre necessarie per il calcolo di indicatori nazionali chiave, come il prodotto interno lordo (PIL) o il reddito nazionale lordo (RNL), che esercitano un ruolo importante nei processi amministrativi della UE, ad esempio per la determinazione dell'importo dei contributi al bilancio comunitario e la procedura per i disavanzi eccessivi.

Le statistiche relative alla bilancia dei pagamenti vengono compilate tradizionalmente sulla base delle informazioni in merito ai regolamenti individuali prodotte da banche o altri enti. In questi ultimi anni, in alcuni paesi europei è diventato sempre più corrente basarsi su informazioni fornite direttamente dalle imprese anziché sui dati trasmessi dalle banche per conto dei loro clienti. Questa tendenza si è nettamente rafforzata dopo l'entrata in vigore della soglia di esenzione per le dichiarazioni prevista dal regolamento 2560.

9.2. Sistemi di raccolta delle informazioni relative alla bilancia dei pagamenti negli Stati membri

A seguito dell'applicazione del regolamento, molti Stati membri hanno deciso di ricorrere meno alle banche per la raccolta di dati relativi alla bilancia dei pagamenti e di utilizzare indagini e/o sistemi di dichiarazione diretta da parte delle imprese. Tra il 2001 e il 2006 undici Stati membri hanno modificato il loro sistema di raccolta di informazioni relative alla bilancia dei pagamenti e altri tre hanno annunciato la loro ferma intenzione di farlo dopo il 2006. Mentre nel 2003 erano circa il 40% dei 25 Stati membri della UE a basarsi ancora soprattutto sui regolamenti bancari per la compilazione delle statistiche relative alla loro bilancia dei pagamenti, questa percentuale era scesa al 12% alla fine del 2006 e dovrebbe calare ulteriormente (cfr. allegato).

Alla fine del 2006 dieci Stati membri applicavano esclusivamente un sistema di indagini (senza ricorrere ai dati sui regolamenti bancari). Inoltre sei paesi avevano sistemi misti, nei quali almeno il 50% delle informazioni erano raccolte tramite indagini completate da relazioni bancarie sui regolamenti. Soltanto quattro paesi utilizzavano in prevalenza i regolamenti bancari come fonte di informazioni.

²⁵ Regolamento (CE) n. 184/2005 relativo alle statistiche comunitarie inerenti alla bilancia dei pagamenti, agli scambi internazionali di servizi e agli investimenti diretti all'estero.

Occorre notare che il passaggio alle dichiarazioni dirette e/o alle indagini implica l'affidarsi completamente alle informazioni fornite dalle imprese e pertanto il mantenimento e l'aggiornamento di un registro delle imprese. In alcuni Stati membri questo aggiornamento può ancora richiedere la raccolta di un minimo di informazioni sugli istituti residenti partecipanti ad operazioni transfrontaliere (di commercio internazionale) che sono facilmente ricavabili ad un costo molto basso da un sistema di regolamenti bancari.

9.3. Obblighi di dichiarazione e SEPA

È necessario porre fine alla situazione attuale in cui gli obblighi di dichiarazione variano a seconda degli Stati membri, non soltanto per garantire la parità di trattamento di tutti i prestatori di servizi di pagamento operanti nella UE, ma anche in quanto tale situazione rappresenta una minaccia diretta per l'area SEPA. Il progetto SEPA prevede l'abolizione completa di qualsiasi distinzione tra i pagamenti in euro, siano essi effettuati all'interno di uno Stato membro o tra Stati membri. Di conseguenza non è prevista alcuna disposizione specifica in materia di dichiarazione ai fini della bilancia dei pagamenti nelle norme di trasmissione per i bonifici e gli addebiti diretti SEPA. La SEPA, in quanto mercato interno di pagamenti, non richiede la raccolta di tali informazioni. Inoltre l'utilità e la precisione delle informazioni relative alla bilancia dei pagamenti derivanti dai regolamenti bancari dovrebbero diminuire progressivamente quando esisterà l'area SEPA, poiché le multinazionali, le PMI e i singoli individui potranno effettuare tutti i loro pagamenti tramite una sola agenzia o addirittura un unico conto bancario in un paese che non sarà necessariamente quello in cui si trovano fisicamente. Potrebbe non essere più possibile raccogliere dati statistici corretti in materia di bilancia dei pagamenti e investimenti utilizzando i sistemi basati sulle operazioni bancarie.

9.4. Opportunità di aumentare o sopprimere la soglia per l'obbligo di dichiarazione

I metodi di compilazione delle bilance dei pagamenti devono essere rivisti. Gli Stati membri che continuano ad imporre obblighi di dichiarazione a tal fine (almeno quelli dell'area dell'euro) dovrebbero essere incoraggiati ad innalzare volontariamente la soglia di esenzione a 50 000 EUR a partire dal gennaio 2008, in modo tale che il lancio della SEPA avvenga in tempo e senza intoppi. Occorrerebbe inoltre considerare la possibilità di armonizzare maggiormente i metodi di dichiarazione ai fini della bilancia dei pagamenti che non siano basati sulle dichiarazioni delle banche basate sui pagamenti. Si deve in particolare incoraggiare la diffusione tra gli Stati membri delle migliori pratiche in materia di sistemi di dichiarazione che siano coerenti e non impediscano l'automazione dei pagamenti.

La Commissione proporrà di innalzare quanto prima a 50 000 EUR la soglia di esenzione per gli obblighi di dichiarazione di cui al regolamento 2560, per ridurre le divergenze e le distorsioni di concorrenza descritte in precedenza. È inoltre previsto di proporre l'introduzione nel regolamento modificato di una clausola di caducità (*sunset clause*), che fissi una data (ad esempio 2011-2012) a partire dalla quale le banche sarebbero esentate da qualsiasi obbligo di dichiarazione ai fini della bilancia dei pagamenti basato sui regolamenti.

Parallelamente la Commissione intende chiarire il campo di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1 del regolamento 2560, che ha per oggetto gli obblighi degli Stati membri. La Commissione intende precisare che tale disposizione si riferisce alla raccolta di informazioni dagli istituti che partecipano ai sistemi di pagamento, ma non riguarda le imprese. L'articolo 6, paragrafo 1 si applica soltanto alle informazioni relative ai singoli pagamenti ordinati dai clienti e non impedisce la raccolta, presso le banche (o altri istituti partecipanti al regolamento di pagamenti), di dati aggregati a fini statistici o di altre informazioni facilmente accessibili che non creino vincoli particolari poiché non è necessario effettuare una classificazione per tipo di operazione sottostante.

10. CONCLUSIONI

In generale il regolamento 2560 ha raggiunto i suoi due obiettivi principali. In primo luogo ha riportato i costi delle operazioni di pagamento elettronico transfrontaliere in euro in linea con quelli dei pagamenti nazionali e ha innescato una forte riduzione delle commissioni per i pagamenti transfrontalieri, in particolare i bonifici. In secondo luogo ha incoraggiato il settore dei servizi finanziari, data l'assenza di un'infrastruttura europea efficace e integrata per i servizi di pagamento, a compiere gli sforzi necessari affinché il concetto di "area interna di pagamenti" per i pagamenti in euro non in contante diventi realtà.

Alla luce delle conclusioni presentate nella presente relazione sull'applicazione del regolamento 2560, la Commissione intende proporre un certo numero di modifiche a tale regolamento, per rimediare alle lacune individuate nel processo di revisione, per riflettere meglio le caratteristiche del mercato e per allineare il regolamento alla direttiva sui servizi di pagamento. Si tratta delle modifiche seguenti:

- rendere obbligatoria l'opzione di costo "SHARE" per tutte le operazioni regolamentate (cfr. sezione 3);
- specificare che le autorità competenti e gli organismi di ricorso extragiudiziale designati ai fini della direttiva sui servizi di pagamento sono altresì competenti per le questioni relative al regolamento (cfr. sezione 3);
- estendere l'ambito di applicazione del regolamento alle operazioni di addebito diretto (cfr. sezione 7);
- innalzare la soglia di esenzione per l'obbligo di dichiarazione ai fini della bilancia dei pagamenti a 50 000 EUR, fissare una data a partire dalla quale le banche saranno completamente esentate dall'obbligo di dichiarazione relativo alla bilancia dei pagamenti e chiarire l'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1 (cfr. sezione 9).

Appare inoltre necessario apportare alcune modifiche all'articolo 2 (definizioni) e all'articolo 8 (clausola di riesame).

Quando presenterà la sua proposta ufficiale, la Commissione terrà conto dei progressi compiuti nello sviluppo della SEPA e, come indicato al capitolo 7.4, potrebbe suggerire misure supplementari per accelerare e facilitare la realizzazione del progetto SEPA. Le eventuali modifiche al regolamento saranno proposte al Consiglio e al Parlamento europeo dopo che saranno state realizzate le valutazioni d'impatto appropriate.