



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.10.2008
SEC(2008) 2599

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento d'accompagnamento alla

**proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio
relativo ai pagamenti transfrontalieri nella Comunità**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2008) 640}

{SEC(2008) 2598}

1. INTRODUZIONE

Il buon funzionamento e l'efficienza dei sistemi di pagamento sono indispensabili per il mercato interno. L'efficienza dei sistemi di pagamento riveste infatti importanza sistemica per stimolare la competitività europea, agevolare le operazioni economiche e attuare la politica monetaria. L'integrazione dei mercati dei pagamenti nella UE è stata definita nel 2000 come una delle misure chiave per il conseguimento degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona.

Con la nascita dell'Unione economica e monetaria (UEM) si è imposta l'esigenza di un'infrastruttura dei pagamenti moderna, stabile ed efficiente per facilitare i pagamenti elettronici transfrontalieri nell'UE. Poiché il settore dei pagamenti non ha preso iniziative volte a sviluppare le infrastrutture necessarie a livello paneuropeo e ridurre le commissioni sui pagamenti transfrontalieri, la Commissione ha deciso di intervenire.

Il regolamento (CE) n. 2560/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro ("regolamento 2560"), entrato in vigore il 31 dicembre 2001, si applica ai bonifici, ai prelievi da distributori automatici di banconote e ai pagamenti con carte denominati in euro fino a un importo di 50 000 euro. Garantisce ai consumatori che effettuano un pagamento elettronico transfrontaliero in euro che il costo sia uguale a quello di un pagamento in euro corrispondente effettuato all'interno del proprio Stato membro. Il regolamento 2560 può essere considerato quindi un punto di partenza per la realizzazione di un mercato integrato dei pagamenti in euro.

La presente valutazione di impatto si basa su un ampio lavoro preparatorio e consultazioni approfondite svolte dalla Commissione e fa seguito alle conclusioni della relazione del febbraio 2008 al Parlamento europeo e al Consiglio relativa all'applicazione del citato regolamento sui pagamenti transfrontalieri in euro. I tre problemi principali individuati in relazione al regolamento vengono esaminati in dettaglio nella valutazione di impatto. Si tratta dei seguenti:

- rischio di commissioni elevate, frammentazione del mercato e incoerenza del regime giuridico degli **addebiti diretti transfrontalieri**;
- **scarsa efficienza** dei pagamenti transfrontalieri, condizioni non paritarie e costi più elevati dei pagamenti derivanti da **obblighi di dichiarazione ai fini delle statistiche della bilancia dei pagamenti basati sui regolamenti**;
- mancanza di **autorità competenti** nazionali, incaricate dell'applicazione del regolamento, nonché di **organismi di ricorso extragiudiziale** in caso di controversie.

La presente valutazione di impatto tiene inoltre conto di recenti sviluppi registrati nei mercati finanziari al dettaglio, compresa la nascita graduale dell'area unica dei pagamenti in euro (SEPA) e l'impegno della Commissione per armonizzare il testo del regolamento con la direttiva sui servizi di pagamento (direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno – DSP).

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. **Rischio di commissioni elevate, frammentazione del mercato e incoerenza del regime giuridico per gli addebiti diretti transfrontalieri**

Quando è stato adottato il regolamento n. 2560 gli addebiti diretti transfrontalieri non esistevano affatto, e non erano pertanto compresi nel suo campo di applicazione. La SDP prevede tuttavia il quadro giuridico necessario per includere gli addebiti diretti transfrontalieri. Se tale operazione restasse al di fuori del campo di applicazione del regolamento rivisto, si creerebbe una seria incoerenza nel mercato interno in quanto si consentirebbe l'applicazione di tariffe diverse per le operazioni nazionali e transfrontaliere in relazione a un importante strumento di pagamento elettronico, mentre ciò non sarebbe possibile per altri strumenti.

Gli addebiti diretti rappresentano circa il 25% di tutte le operazioni di pagamento non in contanti effettuate nella UE. Secondo le stime della Commissione il valore degli addebiti diretti transfrontalieri potrebbe assestarsi rapidamente intorno ai 250 miliardi di euro annui.

Il fatto che gli addebiti diretti, a differenza di altri strumenti elettronici di pagamento, non rientrino attualmente nel regolamento n. 2560 presenta l'evidente rischio di avere tariffazioni diverse per gli addebiti diretti nazionali e transfrontalieri. Le singole istituzioni finanziarie hanno la facoltà, nel contesto della SEPA e della DSP, di applicare tariffe diverse su base transfrontaliera, una strategia che potrebbe risultare interessante in considerazione delle prospettive di maggiori profitti. La differenza delle tariffe potrebbe distorcere il funzionamento di una parte importante del mercato UE dei pagamenti e perpetuarne così l'attuale frammentazione a livello nazionale. Se i prezzi degli addebiti diretti nazionali e transfrontalieri non vengono equiparati, i prestatori di servizi di pagamento non saranno incentivati ad adottare rapidamente infrastrutture SEPA moderne ed efficienti sul piano dei costi, poiché gli eventuali costi potrebbero essere fatti ricadere sui consumatori e sulle imprese.

2.2. **Scarsa efficienza dei pagamenti transfrontalieri, condizioni non paritarie e costi più elevati dei pagamenti derivanti da obblighi di dichiarazione ai fini delle statistiche della bilancia dei pagamenti basati sui regolamenti**

La normativa comunitaria e gli atti della Banca centrale europea impongono agli Stati membri di realizzare statistiche relative alla bilancia dei pagamenti, ma la metodologia impiegata varia da uno Stato all'altro. I metodi utilizzati possono essere classificati in due ampie categorie:

- sistemi basati su **dichiarazioni dirette e indagini**, che raccolgono le informazioni direttamente dalle imprese e dalle famiglie residenti che partecipano alle attività economiche;
- sistemi basati sui **regolamenti** (pagamenti), che raccolgono le informazioni mediante intermediari (es. le banche che eseguono gli ordini di pagamento).

Il regolamento n. 2560 ha introdotto un'esenzione da tali obblighi di dichiarazione basati sui regolamenti bancari fino a una soglia di 12 500 euro. Ciò ha consentito di accelerare il passaggio a sistemi basati sulla dichiarazione diretta in quanto tale metodo non prevede alcuna soglia.

All'inizio del 2008 quattordici Stati membri utilizzavano le dichiarazioni dirette/indagini per compilare le proprie statistiche della bilancia dei pagamenti, mentre tredici Stati membri ricorrevano a dichiarazioni basate sui regolamenti. Sei paesi di quest'ultimo gruppo hanno deciso di elevare la soglia a 50 000 euro su base volontaria, mentre gli altri sette hanno continuato ad applicare la soglia dei 12 500 euro. Sette dei tredici paesi che utilizzano dichiarazioni basate sui regolamenti stanno adottando il metodo di raccolta basato sulle dichiarazioni dirette/indagini o stanno elaborando le modalità per farlo.

I tredici Stati membri in oggetto applicano meccanismi di dichiarazione statistica diversi, con gravi effetti negativi per l'efficienza dei sistemi di pagamento UE in quanto, in molti casi, può risultare impossibile il trattamento completamente integrato e automatizzato dei pagamenti transfrontalieri al di sopra della soglia di esenzione. In base alle stime effettuate dalle associazioni bancarie nazionali, circa il 50% dei pagamenti oggetto di dichiarazione impone un intervento manuale, con un consistente aumento dei costi e dei tempi di trattamento.

Di conseguenza, le dichiarazioni relative alla bilancia dei pagamenti basate sui regolamenti rivestono una chiara dimensione comunitaria in quanto tale metodo di raccolta rappresenta una barriera alla creazione del mercato interno dei pagamenti e mantiene una distinzione, di ordine amministrativo, fra pagamenti nazionali e transfrontalieri. Dal punto di vista della concorrenza, la distinzione citata non solo crea condizioni non paritarie fra i prestatori di servizi di pagamento ubicati in Stati membri diversi, ma rappresenta anche un ostacolo ad essa in quanto impone barriere all'ingresso che potrebbero scoraggiare talune categorie di prestatori di servizi di pagamento.

L'onere delle dichiarazioni e del mantenimento della relativa infrastruttura ha un'incidenza considerevole sul costo dei bonifici. Ad esempio, secondo la valutazione dell'Associazione bancaria italiana, il costo diretto delle dichiarazioni ai fini della bilancia dei pagamenti si aggira su 3,40 euro per ogni bonifico transfrontaliero. Dai calcoli effettuati dal settore bancario spagnolo emergono valori simili (intorno a 3 euro per bonifico).

L'utilità e l'accuratezza delle dichiarazioni basate sui regolamenti rischiano inoltre di diminuire gradualmente. Quando sarà definitivamente realizzato il progetto SEPA, i dati sui pagamenti non rifletteranno più, in molti casi, le operazioni economiche sottostanti in quanto gli agenti economici potranno effettuare tutti i pagamenti a partire da un solo conto, non necessariamente situato nello Stato membro in cui si trovano fisicamente. Ciò può, a sua volta, incidere sull'affidabilità dei dati relativi alla bilancia dei pagamenti forniti mediante dichiarazioni basate sui regolamenti e utilizzati a vari fini a livello UE, ad esempio nella preparazione dei negoziati commerciali o nell'avvio delle procedure sui disavanzi eccessivi.

2.3. Mancanza di un riferimento esplicito ad autorità nazionali competenti, incaricate dell'applicazione del regolamento e a organismi di ricorso extragiudiziale in caso di controversie

In tutti gli Stati membri esistono organismi di ricorso extragiudiziale per i reclami dei consumatori. In alcuni Stati membri, tuttavia, tali organismi rifiutano di trattare i reclami connessi al regolamento n. 2560 con la motivazione che l'ordinamento giuridico nazionale non li autorizza a farlo. Ne consegue che, in taluni paesi, il ricorrente deve tuttora rivolgersi a un tribunale per ottenere giustizia. 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.

Per quanto riguarda le autorità competenti, la maggioranza degli Stati membri ne ha comunicato informalmente l'identità alla Commissione. Taluni Stati membri, tuttavia, hanno

rifiutato di occuparsi di determinati casi di applicazione scorretta del regolamento con la motivazione che non avrebbero l'obbligo giuridico di farlo.

3. OBIETTIVI

L'obiettivo generale del riesame del regolamento è realizzare un mercato interno dei servizi di pagamento in euro, in cui esista una reale concorrenza e non ci siano distinzioni fra pagamenti transfrontalieri e pagamenti nazionali, consentendo così risparmi e vantaggi di rilievo per l'economia europea in senso ampio. Per raggiungere tale obiettivo sono stati definiti tre obiettivi operativi: 1) eliminare gli ostacoli amministrativi che intralciano il funzionamento efficace del mercato interno dei pagamenti, 2) estendere agli addebiti diretti il principio della parità dei prezzi per pagamenti nazionali e transfrontalieri e 3) garantire la coerenza della normativa europea relativa ai pagamenti e la sua applicabilità negli Stati membri. Ciò consentirebbe, a medio termine, di realizzare gli obiettivi specifici che mirano a incoraggiare e facilitare l'uso di servizi di pagamento elettronici transfrontalieri da parte di consumatori e imprese, garantire condizioni paritarie nella prospettiva della concorrenza, migliorare la certezza del diritto per quanto riguarda i pagamenti scritture in euro e ridurre il costo dei pagamenti per i consumatori, le imprese e i prestatori di servizi di pagamento europei.

4. GLI EFFETTI

4.1. Effetti connessi all'estensione del campo di applicazione agli addebiti diretti

Le opzioni riguardo all'estensione del campo di applicazione del regolamento agli addebiti diretti sono le seguenti: 1) non estendere il campo di applicazione del regolamento agli addebiti diretti, 2) incoraggiare l'autoregolamentazione del settore e/o raccomandare azioni di regolamentazione da parte degli Stati membri e 3) estendere per via legislativa il campo di applicazione del regolamento agli addebiti diretti.

Con l'opzione 1 i prestatori di servizi di pagamento hanno la possibilità di fissare prezzi diversi per gli addebiti diretti nazionali e transfrontalieri ed è probabile che molti scelgano di farlo. Di conseguenza, gli addebiti diretti non sfrutterebbero a pieno il potenziale transfrontaliero (si utilizzerebbero altri strumenti di pagamento regolamentati) e i vantaggi del mercato interno dei pagamenti (bassi prezzi dei pagamenti) sul piano sociale sarebbero più limitati.

Con l'opzione 2 il settore dei pagamenti viene incoraggiato ad applicare, mediante l'autoregolamentazione, prezzi uguali per le operazioni di addebito diretto nazionali e transfrontaliere. In alternativa, o in parallelo, la Commissione potrebbe formulare una raccomandazione agli Stati membri, invitandoli a uniformare le commissioni. Con ogni probabilità, l'uniformazione delle commissioni si estenderebbe solo ad alcuni Stati membri e/o banche, mantenendo così la frammentazione del mercato dei pagamenti UE. Di conseguenza, i vantaggi del mercato interno sul piano sociale resterebbero al di sotto delle potenzialità.

Con l'opzione 3 le tariffe applicate per gli addebiti diretti e transfrontalieri sarebbero uguali in ciascuno Stato membro. I consumatori sarebbero tutelati contro il rischio di tariffazione discriminatoria sugli addebiti diretti transfrontalieri, e le imprese europee trarrebbero vantaggi ancora maggiori dalla situazione in quanto anch'esse sono beneficiarie di pagamenti. Grazie a

tale uniformazione dei prezzi, i costi delle operazioni di pagamento per le imprese sarebbero gli stessi indipendentemente dall'ubicazione del pagatore.

4.2. Effetti connessi alle dichiarazioni relative alla bilancia dei pagamenti

Le opzioni connesse alle dichiarazioni ai fini della bilancia dei pagamenti sono 1) mantenere la soglia di esenzione attuale di 12 500 euro, 2) creare, a titolo facoltativo, un servizio opzionale aggiuntivo (AOS) nell'ambito della SEPA che consenta di proseguire la raccolta dei dati statistici a partire dai regolamenti, (3) incentivare adeguamenti facoltativi da parte degli Stati membri e (4) affrontare i problemi connessi alle dichiarazioni ai fini della bilancia dei pagamenti tramite misure legislative secondo tre sottopzioni: (4a) elevare la soglia di esenzione a 50 000 euro; (4b) abolire gli obblighi di dichiarazione ai fini della bilancia dei pagamenti imposti ai prestatori di servizi di pagamento; e (4c) elevare la soglia di esenzione a 50 000 euro e, in una seconda fase, abolire, entro il gennaio 2012, le dichiarazioni relative alla bilancia dei pagamenti basate sui regolamenti.

Con l'opzione 1 le condizioni di concorrenza fra prestatori di servizi di pagamento restano non paritarie e le dichiarazioni sui pagamenti transfrontalieri ostacolano l'efficienza del mercato interno dei pagamenti. I consumatori e le imprese dei tredici Stati membri in cui si mantengono le dichiarazioni continuano a pagare commissioni più elevate (direttamente, mediante la tariffazione dei servizi di pagamento, o indirettamente, mediante spese più elevate di gestione dei conti e/o altre commissioni connesse).

L'opzione 2 consentirebbe di mantenere le dichiarazioni statistiche basate sui pagamenti in ambiente SEPA ma l'elaborazione dei pagamenti potrebbe essere automatizzata. I costi delle dichiarazioni basate sui regolamenti sarebbero ridotti e la soglia di esenzione portata a 50 000 euro per gli Stati membri che partecipano a titolo volontario. Tuttavia, i costi fissi legati al mantenimento delle infrastrutture di dichiarazione continuerebbero a rappresentare un onere finanziario consistente per le banche e resterebbero forme di trattamento diverso per i pagamenti nazionali e transfrontalieri. Non sarebbero inoltre disponibili dati sui pagamenti provenienti dagli Stati membri non partecipanti (la maggioranza degli Stati membri non aderirebbe all'AOS non essendovene l'obbligo).

Con l'opzione 3 gli aspetti negativi descritti in relazione all'opzione 1 sarebbero in qualche modo mitigati, anche se ciò avverrebbe in misura in misura diversa a seconda della reazione degli Stati membri.

Portando la soglia di esenzione a 50 000 euro (opzione 4a), si otterrebbe una maggiore omogeneità fra gli Stati membri in quanto sarebbero ridotte le distorsioni della concorrenza – quantomeno per i pagamenti al dettaglio. Il mantenimento dell'obbligo di dichiarazione resterebbe tuttavia una barriera rilevante per i pagamenti transfrontalieri.

Con l'opzione 4b i costi dei pagamenti sarebbero ridotti al massimo, senza distinzioni amministrative fra pagamenti nazionali e transfrontalieri e con condizioni paritarie di concorrenza per i prestatori di servizi di pagamento. L'utilizzo dei servizi di pagamento transfrontalieri, soprattutto per le imprese, sarebbe agevolato.

L'opzione 4c presenta gli stessi vantaggi dell'opzione 4b con l'unica differenza che, dopo una prima fase caratterizzata da un innalzamento della soglia di dichiarazione ai fini della bilancia dei pagamenti, si abolirebbero progressivamente gli obblighi in tal senso. I metodi di raccolta

dei dati potrebbero quindi essere adeguati gradualmente e l'impatto sulla qualità delle statistiche verrebbe ridotto.

4.3. Effetti connessi alle autorità competenti e al ricorso extragiudiziale

Le opzioni relative alle autorità competenti e agli organismi di ricorso extragiudiziale sono 1) non nominare autorità competenti e organismi di ricorso extragiudiziale e 2) nominare autorità competenti e organismi di ricorso extragiudiziale per trattare le questioni connesse al regolamento.

Nell'ambito dell'opzione 1 la mancanza di mezzi di ricorso chiari, rapidi ed efficienti sul piano dei costi sarebbe dannosa tanto per i consumatori quanto per l'efficienza del mercato interno dei pagamenti. Creerebbe incertezza giuridica fra la DSP e il regolamento e confusioni nel caso di pagamenti che rientrano nel campo di applicazione dei due atti legislativi in esame. Per quanto riguarda le autorità competenti, in mancanza di un organismo amministrativo chiaramente nominato incaricato di verificare l'applicazione del regolamento, sarebbe molto più lungo e difficile per la Commissione trattare errori di interpretazione o malfunzionamenti del mercato connessi all'applicazione del regolamento stesso.

Nell'ambito dell'opzione 2 gli Stati membri sarebbero invitati a indicare quali autorità competenti sarebbero responsabili della corretta applicazione del regolamento a livello nazionale. Le procedure di arbitrato e mediazione darebbero la possibilità ai consumatori e alle imprese di limitare i costi legali e accelerare la soluzione delle controversie in materia di pagamenti.

5. CONCLUSIONI

Dal punto di vista della politica comunitaria, le opzioni privilegiate sono le seguenti: 1) estensione de campo di applicazione del regolamento n. 2560 agli addebiti diretti; 2) eliminazione graduale degli obblighi di dichiarazione basati sui pagamenti entro il gennaio 2012; e 3) nomina di autorità competenti e organismi di ricorso extragiudiziale.

La formulazione e le definizioni del regolamento modificato proposto sarebbero armonizzate con quelle utilizzate nella DSP al fine di garantire coerenza e chiarezza giuridica fra i due atti normativi relativi ai pagamenti.