



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
UFFICIO COORDINAMENTO POLITICHE UE  
*Servizio II – Segreteria CIAE II*

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0002737 P-4.22.1

del 26/03/2014



9176701

Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le istituzioni  
dell'Unione Europea

Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

e p.c.

Ministero dell'Economia e Finanze  
Nucleo di valutazione Economia  
Nucleo di valutazione Finanze

Dipartimento Politiche europee  
Ufficio CEMIAG

Ministero dello Sviluppo Economico  
Nucleo di valutazione

Ministero dell'Interno  
c.a. dott. Vincenzo Callea  
- Ufficio Gabinetto  
- Ufficio Legislativo

Ministero Affari Esteri  
Nucleo di valutazione

Rappresentanza Permanente d'Italia  
presso l'Unione Europea

**OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento tramite carta. COM (2013) 550.**

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Capo dell'Ufficio  
Coordinamento Politiche UE  
Cons. Fiorenza Barazzoni



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0002734 A-4.22.1

del 26/03/2014



9176491

*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO

Ufficio legislativo – Economia

SERVIZIO INTERROGAZIONI

Tel. 06/47613855-3792-4171 Fax 06/47614793

25 MAR. 2014

Pos.: Com 28 / 1877

Roma,

Alla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI  
MINISTRI

Dipartimento per le Politiche Europee

Servizio II - Segreteria CIAE

ROMA

**Oggetto:** Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alle Commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento tramite carta. COM (2013) 550.

Con riferimento alla nota n. DPE-0006432-P-4.22.1 del 5/09/2013 relativa alla Proposta indicata in oggetto, si trasmette, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, la Relazione predisposta dal Dipartimento del Tesoro.

Si precisa, inoltre, che non è stata compilata alcuna tabella di corrispondenza in quanto attualmente non esiste una regolamentazione delle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento tramite carta.

IL CAPO DELL'UFFICIO

**Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento tramite carta. COM(2013) 550**

**Atto comunitario – Finalità e contesto**

La proposta di Regolamento relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento tramite carta, combinato con la proposta di direttiva relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, nasce dall'esigenza di contribuire allo sviluppo di un mercato unico dei pagamenti nella UE, al fine di garantire ai consumatori, ai dettaglianti e ad altre imprese di beneficiare dei vantaggi derivanti dal mercato interno ed, in particolare, dal commercio elettronico.

Al fine di promuovere e favorire l'efficienza e l'innovazione nel campo degli strumenti di pagamento, si rende opportuno creare chiarezza giuridica e condizioni di parità, vietando anche le regole commerciali e le condizioni che non consentono ai consumatori e ai dettaglianti di disporre di informazioni dettagliate sulle commissioni pagate relativamente alle operazioni di pagamento.

La proposta si articola in due parti principali: la prima si riferisce alle regole sulle commissioni interbancarie, creando un settore "regolamentato" comprendente tutte le operazioni tramite le carte di debito e di credito ampiamente utilizzate dai consumatori, difficilmente rifiutabili dai dettaglianti, nonché le operazioni basate su carta mentre la seconda introduce regole commerciali applicabili a tutte le categorie di operazioni tramite carta e di operazioni di pagamento basate su carta.

Il quadro legislativo e regolamentare in materia di pagamenti al dettaglio nell'UE si è sviluppato nel corso degli ultimi dodici anni, anche a seguito dell'introduzione dell'euro. Il regolamento (CE) n. 924/2009 del 16 settembre 2009, che ha abrogato il regolamento (CE) 2560/2001 del 19 dicembre 2001, relativo ai pagamenti transfrontalieri nella Comunità, prevede che siano applicate le medesime commissioni sulle operazioni transfrontaliere di pagamento elettronico in euro e su quelle effettuate all'interno di uno Stato membro, compresi i pagamenti tramite carta.

In questi anni la Commissione europea ha condotto indagini e ha adottato decisioni nel settore dei pagamenti al dettaglio ai sensi della normativa UE in materia di concorrenza. Ad oggi, le commissioni interbancarie non sono disciplinate da alcuna normativa in ambito UE, se non in Danimarca, per via indiretta, ma un certo numero di Stati membri, tra cui l'Italia, si accingono ad adottare disposizioni legislative in materia.

Combinato con la proposta di direttiva sui servizi di pagamento, il regolamento relativo alle commissioni interbancarie introdurrà massimali per le commissioni applicate ai consumatori sulle operazioni effettuate con carte di debito e di credito e vieterà l'applicazione di maggiorazioni per tali tipi di carte. Grazie ai massimali applicati alle commissioni interbancarie sulle carte di consumo, si ridurranno sensibilmente i costi delle operazioni tramite carta a carico dei dettaglianti.

Per un periodo transitorio di 22 mesi dall'entrata in vigore del regolamento i massimali delle commissioni interbancarie sulle carte di debito e di credito si applicheranno alle operazioni transfrontaliere. Trascorso tale periodo i massimali si applicheranno anche alle operazioni nazionali. I massimali sono fissati in percentuale del valore dell'operazione: 0,2% per le carte di debito e 0,3% per le carte di credito. Si tratta di percentuali che le autorità della concorrenza hanno già accettato per una serie di operazioni effettuate con carte dei circuiti *MasterCard*, *Visa* e *Cartes Bancaires*. I dettaglianti potranno invece applicare maggiorazioni alle carte non soggette ai

massimali (soprattutto carte aziendali emesse ad imprese e carte di schemi a tre parti come *American Express* o *Diners*) o rifiutare di accettarle. I costi imposti da tali carte dispendiose possono così essere ribaltati direttamente sulle persone che ne usufruiscono anziché essere posti a carico di tutti i consumatori.

La proposta di regolamento si compone dei seguenti Capi:

Capo I, Disposizioni generali,  
Capo II, Commissioni interbancarie,  
Capo III, Regole commerciali,  
Capo IV, Disposizioni finali.

#### **A - Rispetto dei principi comunitari**

La proposta di direttiva rispetta il **principio di attribuzione** in quanto l'art. 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, inserito nel capo III ("Ravvicinamento delle legislazioni"), costituisce la base giuridica per l'istituzione di un quadro giuridico a livello UE nel settore di cui trattasi, mirando a migliorare il funzionamento del mercato interno, sia per quanto riguarda i servizi di pagamento in sé sia, più in generale, i mercati dei beni e servizi, a beneficio dei consumatori e delle imprese europee, per i quali è essenziale un mercato unico dei servizi di pagamento pienamente integrato e sviluppato.

La proposta di regolamento rispetta il **principio di sussidiarietà**, il quale prevede che l'azione a livello UE può essere adottata solo se gli obiettivi previsti non possono essere raggiunti dai singoli Stati membri. Infatti, un mercato dei pagamenti integrato, basato su reti che si estendono al di là dei confini nazionali, richiede per sua stessa natura un approccio a livello UE, perché i principi, le regole, i processi e gli standard applicabili devono essere uniformi in tutti gli Stati membri per assicurare la certezza del diritto e condizioni di parità per tutti i partecipanti al mercato. L'alternativa ad un approccio a livello dell'Unione sarebbe un sistema di misure regolamentari e di provvedimenti volti a far rispettare le regole di concorrenza, il quale sarebbe meno efficace dell'azione dell'UE e presenterebbe una maggiore complessità e costi più elevati rispetto all'ipotesi di una normativa a livello europeo.

Inoltre, data la natura transfrontaliera dei mercati dei pagamenti, le misure prese dalle autorità pubbliche per ridurre o modificare il livello delle commissioni all'ingrosso (commissioni interbancarie) unicamente in uno Stato membro perturberebbero il corretto funzionamento del mercato dei pagamenti a livello dell'Unione e non sarebbero propizie all'integrazione del mercato, perché non consentirebbero di creare condizioni di parità in tutta l'Unione europea. È quanto avverrebbe, ad esempio, se venissero adottati provvedimenti nazionali diversi intesi a disciplinare le commissioni interbancarie o a introdurre massimali, come previsto attualmente in diversi Stati membri.

La proposta di direttiva rispetta il **principio di proporzionalità**. Le azioni derivanti da un intervento a livello UE sono limitate a quanto necessario per conseguire gli obiettivi fissati. In mancanza di regolamentazione si assisterebbe ad una progressiva scomparsa dei circuiti di carte nazionali (di norma più economici) in favore dei più importanti operatori internazionali, limitate sarebbero le economie di scale e di scopo realizzate da potenziali nuovi operatori paneuropei e da operatori innovativi, che avrebbero minori opportunità di ingresso, mentre gli esercenti ed i consumatori continuerebbero a pagare i costi di un mercato dei pagamenti frammentato e costoso. La soluzione di queste problematiche, se lasciate a provvedimenti delle autorità nazionali della concorrenza, potrebbero richiedere molti anni e non consentirebbe di creare condizioni di parità, dato che i provvedimenti sarebbero adottati caso per caso.

I livelli delle commissioni interbancarie e le regole commerciali restrittive richiedono una standardizzazione a livello tecnico e l'armonizzazione più completa possibile. Ciò impone l'adozione di un regolamento piuttosto che di una direttiva, la cui attuazione a livello nazionale potrebbe potenzialmente essere differente tra gli Stati membri, comportando il rischio di perpetuare la frammentazione attuale del mercato dei pagamenti. A causa del carattere a rete di questo settore, la maggior parte dei vantaggi si realizzeranno soltanto quando la migrazione nazionale agli strumenti di pagamento su scala UE sarà completata in tutti gli Stati membri dell'UE.

## **B - Valutazione del progetto**

Il progetto può essere valutato positivamente. Esso comporterà degli effetti positivi sui consumatori. Le commissioni interbancarie sono comprese nei costi che il dettagliante sostiene per poter ricevere pagamenti effettuati con carte, sotto forma di aumento dei prezzi al dettaglio, senza che il consumatore ne sia consapevole. L'entità di tali commissioni varia sensibilmente da uno Stato membro all'altro, a indicazione del fatto che la loro motivazione non è poi così chiara e che comunque erigono una grande barriera tra i mercati nazionali dei pagamenti. Applicando massimali alle commissioni interbancarie si ridurranno i costi a carico dei dettaglianti e dei consumatori e si contribuirà a creare un mercato dei pagamenti di dimensione europea. Si dovrebbe così riuscire a incoraggiare l'innovazione e aprire ai prestatori di servizi di pagamento maggiori spazi per l'offerta di servizi nuovi.

Per quel che riguarda gli effetti sul mercato europeo l'adozione del regolamento permetterà di superare la sua frammentazione impendendo ai dettaglianti e ai consumatori di sfruttare i vantaggi di un mercato integrato. A causa delle ampie differenze tra le commissioni applicate negli Stati membri, infatti, i dettaglianti hanno difficoltà a formulare strategie tariffarie su scala europea per i loro prodotti e servizi. Inoltre i dettaglianti non possono superare le differenze di commissioni facendo ricorso ai servizi di accettazione delle carte offerte da banche di altri Stati membri in quanto regole specifiche applicate dai sistemi di pagamento prescrivono l'applicazione della commissione interbancaria del "punto vendita" (paese del dettagliante) per ogni operazione di pagamento. Questa situazione impedisce alle banche convenzionatrici di offrire i loro servizi su base transfrontaliera e ai dettaglianti di ridurre i costi dell'operazione di pagamento a vantaggio dei consumatori.

Effetti positivi si avranno anche sull'accesso al mercato in quanto le commissioni interbancarie limitano l'entrata nel mercato perché i ricavi che i prestatori dei servizi di pagamento emittenti ne traggono costituiscono una sorta di soglia minima per convincerli a emettere le carte di pagamento o gli altri strumenti di pagamento. Inoltre, l'ingresso sul mercato di operatori paneuropei rimane difficile, perché le commissioni interbancarie nazionali applicate negli Stati membri dell'UE variano notevolmente da paese a paese e i nuovi operatori dovrebbero offrire commissioni interbancarie almeno equiparabili a quelle prevalenti in ciascuno dei mercati in cui intendono entrare. Ciò incide sulla sostenibilità del loro modello commerciale, con effetti, tra l'altro, sulle potenziali economie di scala e di scopo. È per questo motivo, inoltre, che in un certo numero di Stati membri i circuiti nazionali di carte di pagamento (solitamente meno costosi) tendono a scomparire.

Con riferimento alle **prospettive negoziali**, in linea generale, per quanto sopra detto, si accolgono favorevolmente gli effetti che le disposizioni del regolamento avranno sui consumatori, sul mercato interno europeo e sull'accesso al mercato.

In particolare, si valuta positivamente l'introduzione di un tetto massimo alle commissioni interbancarie per tutte le operazioni tramite carte di credito e carte di debito.

Si segnala che in Italia l'articolo 15, comma 4, del d.l. 179 del 18 ottobre 2012, convertito dalla legge n. 221 del 17 dicembre 2012 ed attuato con il decreto interministeriale 24 gennaio 2014, prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i soggetti che effettuano l'attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi, anche professionali, sono tenuti ad accettare anche pagamenti effettuati attraverso carte di debito.

Infine, si apprezza l'obbligo imposto ai prestatori di servizi di pagamento del beneficiario di fornire all'esercente determinate informazioni dopo l'esecuzione delle singole operazioni di pagamento prevedendo la possibilità che dette informazioni siano fornite periodicamente.

### **C – Valutazione d'impatto**

Sotto il profilo **dell'impatto finanziario**, la proposta di regolamento non ha alcuna incidenza né sul bilancio dell'Unione europea né sul bilancio nazionale. La proposta di regolamento non incide sulle **competenze regionali, delle autonomie locali e sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni** né, tantomeno, **sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni**.