

Bruxelles, 24.7.2013
SWD(2013) 289 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della valutazione d'impatto

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2013/36/UE e 2009/110/CE e che abroga la direttiva 2007/64/CE

e

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento tramite carta

{ COM(2013) 547 final }

{ COM(2013) 550 final }

{ SWD(2013) 288 final }

1. INTRODUZIONE

In un'epoca che vede il mondo abbandonare via via gli scambi fisici a favore del commercio elettronico, per godere appieno dei benefici del mercato unico è essenziale che consumatori, esercenti e imprese possano contare su sistemi di pagamento elettronico sicuri, efficienti, competitivi e innovativi. Con il vigente corpus normativo in materia di pagamenti è stato possibile conseguire progressi considerevoli e realizzare nell'UE l'integrazione dei pagamenti al dettaglio. Tuttavia, importanti settori del mercato dei pagamenti (tramite carta, internet, dispositivo mobile) sono ancora frammentati lungo i confini nazionali. I più recenti sviluppi sui mercati hanno inoltre evidenziato l'esistenza di lacune normative ed incongruenze nell'attuale quadro giuridico sui pagamenti.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. Problemi

Il quadro normativo istituito dalla direttiva 2007/64/CE relativa ai servizi di pagamento¹ ha già determinato progressi considerevoli nell'integrazione generale del mercato europeo dei pagamenti al dettaglio. Permangono tuttavia problemi specifici e circoscritti in materia di pagamenti tramite carta, internet e dispositivo mobile, le cui cause sono riconducibili a due categorie di fattori: da un lato, il funzionamento non ottimale del mercato in alcuni settori; dall'altro, le lacune e carenze della disciplina giuridica vigente.

2.1.1. Frammentazione del mercato

La standardizzazione tecnica e l'interoperabilità sono elementi fondamentali dell'ambiente di pagamento articolato in reti. L'interoperabilità tra i diversi sistemi basata su norme comuni è indispensabile per massimizzarne la diffusione tra pagatori, beneficiari e relativi prestatori di servizi di pagamento, ma i pagamenti tramite carta, internet e dispositivo mobile sono tutti penalizzati, sotto aspetti differenti e in diversa misura, dalla mancanza di standardizzazione e interoperabilità fra soluzioni alternative, soprattutto a livello transfrontaliero. Questi problemi, che peraltro limitano la concorrenza, sono acuiti dalla debolezza del regime di governance nel mercato europeo dei pagamenti al dettaglio.

2.1.2. Assenza di concorrenza effettiva

Nel settore delle carte di pagamento la concorrenza è falsata da numerose regole e pratiche commerciali restrittive.

Anzitutto, gli accordi collettivi che nei circuiti delle carte di pagamento legano le banche emittenti e le banche convenzionatrici in materia di commissioni interbancarie, o commissioni d'interscambio, causano vari problemi di concorrenza e di integrazione dei mercati. Le commissioni interbancarie si prestano alla manipolazione del gioco della concorrenza e finiscono coll'esercitare una pressione al rialzo piuttosto che al ribasso sui prezzi applicati agli esercenti e ai consumatori. Inoltre, il grande divario che separa gli Stati membri quanto all'entità di tali commissioni e al modo in cui sono applicate costituisce un ostacolo all'integrazione del mercato, perché disincentiva gli esercenti dal ricorrere ai servizi di prestatori esteri.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:0036:IT:PDF>.

Infine, le regole di taluni circuiti di carte limitano gli esercenti nella scelta e nella capacità di rifiutare strumenti di pagamento costosi o di orientare i consumatori verso metodi di pagamento più economici.

2.1.3. Divergenze nelle pratiche di tariffazione degli Stati membri

In origine le maggiorazioni (ossia il sovrapprezzo applicato per l'uso di uno specifico strumento di pagamento) sono state concepite come meccanismo con cui gli esercenti potevano orientare i consumatori verso strumenti di pagamento più economici o più efficienti, ma non hanno condotto ai risultati sperati. Attualmente le maggiorazioni sono permesse nella metà degli Stati membri dell'UE, ma proibite negli altri: ne conseguono una notevole confusione e danni ai consumatori nell'ambito del commercio elettronico.

2.1.4. Vuoto giuridico per taluni prestatori di servizi di pagamento via internet

Dopo l'adozione della direttiva sui servizi di pagamento nel 2007 sono emersi nuovi servizi nel settore dei pagamenti via internet, ad esempio i terzi prestatori di servizi che permettono d'impartire gli ordini di pagamento tramite la funzione di banca in linea. Si tratta di servizi che rappresentano una valida alternativa alle carte per i pagamenti via internet, dato che sono in genere più economici per gli esercenti e che sono accessibili ai numerosi consumatori che non possiedono carte di credito. Tuttavia, il fatto che terzi abbiano accesso agli identificativi bancari usati dal consumatore nell'ambiente in linea e che questi nuovi servizi non siano disciplinati dal quadro legislativo vigente pone una serie di problemi diversi.

2.1.5. Lacune nell'ambito di applicazione e incongruenze nell'attuazione della direttiva sui servizi di pagamento

Alcune esenzioni previste dalla direttiva sui servizi di pagamento fanno sì che l'atto sia interpretato e applicato in modo molto diverso negli Stati membri. I criteri su cui si basano tali esenzioni risultano generici o obsoleti rispetto agli sviluppi del mercato e sono interpretati in modi diversi dagli Stati membri. Ciò vale soprattutto per le esclusioni dall'ambito di applicazione di agenti commerciali, reti limitate, operazioni di pagamento disposte tramite dispositivo di telecomunicazione e fornitori di sportelli automatici (ATM) indipendenti. L'ambito di applicazione della direttiva sui servizi di pagamento è lacunoso anche relativamente ai pagamenti in cui una tappa dell'operazione è al di fuori dello Spazio economico europeo (SEE) (le cosiddette operazioni "one-leg") e ai pagamenti in valute extra-UE.

2.2. Conseguenze

I problemi citati hanno conseguenze per i consumatori, gli esercenti, i nuovi prestatori di servizi di pagamento e il mercato nel suo complesso.

2.2.1. Disparità di condizioni tra prestatori di servizi/istituti di pagamento

Gli operatori già presenti sul mercato, in particolare le banche e i circuiti di carte di pagamento, hanno un interesse diretto ad aumentare, o almeno a preservare, le entrate derivanti dai pagamenti tramite carta, e soprattutto dalle commissioni interbancarie. Di conseguenza, i prestatori di servizi che offrono soluzioni di pagamento con commissioni interbancarie inferiori o inesistenti incontrano serie difficoltà ad accedere al mercato.

Inoltre, le carenze in termini di standardizzazione e interoperabilità inibiscono la concorrenza tra gli operatori presenti sul mercato ed erigono un ulteriore ostacolo all'ingresso nel mercato di prestatori di servizi di pagamento nuovi e innovativi.

2.2.2. *Conseguenze negative per gli utenti di servizi di pagamento (consumatori, esercenti)*

Le banche spingono i consumatori a utilizzare carte costose, ad esempio le "premium" che offrono servizi aggiuntivi. Se non possono rifiutare la carta di quel tipo né imporre una maggiorazione di prezzo direttamente al consumatore che la utilizza, gli esercenti ribaltano i costi su tutti i consumatori aumentando il prezzo dei beni e servizi che offrono, a danno dell'intera società. È peraltro possibile che molti piccoli esercenti siano costretti a rifiutare i pagamenti tramite carta a causa delle commissioni elevate applicate dai soggetti convenzionatori (*acquirer*) (di cui una delle componenti principali è la commissione interbancaria).

2.2.3. *Attività transfrontaliera modesta*

Nella maggior parte dei casi la mancanza di interoperabilità, in particolare per le carte di debito o i pagamenti tramite la funzione di banca in linea, costringe i consumatori a usare carte di credito costose per gli acquisti via internet in un altro paese, situazione che contribuisce probabilmente a spiegare perché, nel 2011, il 34% dei consumatori dell'UE ha ordinato merci o servizi su internet all'interno del proprio paese, ma solo il 10% ha ordinato prodotti in un'operazione transfrontaliera.²

Per gli esercenti la scelta del prestatore di servizi convenzionatore è spesso limitata agli operatori nazionali già presenti sul mercato: anche i grandi dettaglianti europei incontrano difficoltà a servirsi di soggetti convenzionatori situati in uno Stato membro diverso dal proprio. Sfumano così possibilità di realizzare economie di scala e di semplificare le operazioni agli esercenti.

2.2.4. *Dispersione e ostacoli all'innovazione*

Le differenze tecniche che separano i formati e le infrastrutture nazionali nel settore dei pagamenti circoscrivono al mercato nazionale le possibilità commerciali dei nuovi operatori o dei prestatori preesistenti di sistemi di pagamento che desiderano offrire servizi innovativi. Risultano così limitate, in termini sia di riduzione dei costi sia di entrate potenziali, le potenzialità di economie di scala e scoraggiati quindi gli investimenti in attività nuove. In ultima analisi, un contesto frammentato lungo i confini nazionali può ritardare l'innovazione in Europa rispetto ad altre regioni, quali gli Stati Uniti d'America o l'Asia del Pacifico.

3. **OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO DELL'UE**

L'esistenza di un mercato integrato dell'UE per i pagamenti elettronici al dettaglio concorre al conseguimento dell'obiettivo dell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, che prevede il mercato interno. I benefici dell'integrazione del mercato comprendono maggiore concorrenza tra i prestatori di servizi di pagamento e maggiore scelta, innovazione e sicurezza per gli utenti di servizi di pagamento, in particolare i consumatori.

Un mercato dei pagamenti integrato, basato su reti che trascendano i confini nazionali, implica per sua stessa natura un approccio a livello UE, perché i principi, regole, processi e standard applicabili devono essere uniformi in tutti gli Stati membri per assicurare la certezza del diritto e pari condizioni a tutti gli operatori del mercato. L'eventuale intervento a livello UE rispetta quindi il principio di sussidiarietà.

²

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/main_tables

4. FINALITÀ

Gli aspetti problematici citati implicano due finalità trasversali: 1) instaurare pari condizioni di concorrenza tra tutte le categorie di prestatori di servizi di pagamento, aumentando così scelta, efficienza, trasparenza e sicurezza dei pagamenti al dettaglio; 2) agevolare la prestazione transfrontaliera di servizi innovativi di pagamento con carta, via internet e tramite dispositivo mobile assicurando un mercato unico per tutti i pagamenti al dettaglio. Il conseguimento di tali finalità generali passa per la realizzazione di sei obiettivi specifici:

- colmare le lacune in termini di standardizzazione e di interoperabilità dei pagamenti con carta, via internet e tramite dispositivo mobile;
- eliminare gli ostacoli alla concorrenza, in particolare per i pagamenti con carta o via internet;
- allineare in tutta l'UE le pratiche di tariffazione e di orientamento sui servizi di pagamento;
- provvedere a che il quadro normativo disciplini le tipologie emergenti di servizi di pagamento;
- assicurare l'applicazione uniforme del quadro normativo (direttiva sui servizi di pagamento) in tutti gli Stati membri;
- difendere gli interessi dei consumatori estendendo la tutela normativa ai nuovi canali di pagamento e ai servizi di pagamento innovativi.

5. OPZIONI DI POLITICA

Sono state individuate diverse opzioni di politica, espone sinteticamente nella tabella che segue (le opzioni prescelte sono evidenziate). Le altre possibili misure che, pur non producendo in sé un impatto significativo, intervengono su problemi meno prioritari o assicurano la piena efficacia delle opzioni principali (misure accessorie o di perfezionamento), sono illustrate in maggior dettaglio nella versione integrale della valutazione d'impatto.

Frammentazione del mercato
<i>Regime debole di governance</i>
1: status quo
2: organismo di autoregolamentazione istituito dagli operatori del mercato
3: organismo formale istituito in base a un atto giuridico dei colegislatori
<i>Lacune nella standardizzazione e interoperabilità</i>
1: status quo
2: previsione della standardizzazione attraverso un quadro di governance dei pagamenti (pagamenti con carta)
3: mandato all'Organizzazione europea di normalizzazione (pagamenti tramite dispositivo mobile)
4: stabilire specifiche tecniche obbligatorie per via legislativa
Assenza di concorrenza effettiva in taluni settori dei pagamenti con carta o via internet
<i>Commissioni interbancarie</i>
1: status quo
2: autorizzazione del convenzionamento (acquiring) transfrontaliero e regolamentazione del livello delle commissioni interbancarie transfrontaliere
3: obbligo degli Stati membri di fissare le commissioni interbancarie nazionali secondo una metodologia comune
4: determinazione di un livello comune di commissioni interbancarie valido in tutta l'UE, basato su un limite massimo
5: esenzione per le carte aziendali e le carte emesse in circuiti a tre parti
6: regolamentazione delle commissioni applicate agli esercenti
<i>Regole commerciali restrittive</i>
1: status quo

2: revoca volontaria, da parte dei circuiti di carte, dell'obbligo di accettare tutte le carte del circuito
3: divieto (parziale) dell'obbligo di accettare tutte le carte del circuito
Divergenze nelle pratiche di tariffazione degli Stati membri
1: status quo
2: divieto di applicare maggiorazioni in tutti gli Stati membri
3: autorizzazione a applicare maggiorazioni in tutti gli Stati membri
4: obbligo per gli esercenti di offrire sempre, senza maggiorazione, almeno un mezzo di pagamento tra quelli a larga diffusione
5: divieto di applicare maggiorazioni per gli strumenti di pagamento a commissioni interbancarie regolamentate
Vuoto giuridico per taluni prestatori di servizi di pagamento
<i>accesso dei nuovi circuiti di carte e altri terzi prestatori di servizi alle informazioni sulla disponibilità di fondi</i>
1: status quo
2: definizione delle condizioni di accesso, determinazione dei diritti e obblighi dei terzi prestatori di servizi, precisazione della ripartizione della responsabilità
3: autorizzazione dei terzi prestatori di servizi a accedere alle informazioni nell'ambito di un accordo contrattuale con la banca di radicamento del conto
Lacunae nell'ambito di applicazione e incongruenze nell'attuazione della direttiva sui servizi di pagamento
<i>Esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva sui servizi di pagamento</i>
1: status quo
2: aggiornamento e precisazione delle esclusioni dall'ambito di applicazione della direttiva sui servizi di pagamento (agenti commerciali e reti limitate)
3: soppressione di esclusioni (operazioni di pagamento disposte tramite dispositivo di telecomunicazione e ATM indipendenti)
4: obbligo dei prestatori di servizi di pagamento che si avvalgono delle esclusioni di richiedere il via libera delle autorità competenti
<i>Pagamenti in cui una tappa dell'operazione è al di fuori del SEE e pagamenti in valute extra-UE</i>
1: status quo
2: estensione generale a tutte le operazioni con una sola tappa nel SEE e a tutte le valute
3: estensione selettiva di alcune disposizioni della direttiva sui servizi di pagamento a tutte le operazioni con una sola tappa nel SEE e a tutte le valute

I portatori di interesse concordano che: 1) un livello adeguato di standardizzazione tecnica, e quindi l'interoperabilità, nel settore dei pagamenti con carta, via internet e tramite dispositivo mobile rechi benefici; 2) sono necessarie disposizioni chiare sulle commissioni interbancarie multilaterali e su altre regole commerciali per assicurare la certezza del diritto e pari condizioni sul mercato delle carte³; 3) è importante che il quadro normativo disciplini i servizi di ordine di pagamento offerti da terzi prestatori di servizi; 4) occorre armonizzare le pratiche di orientamento, in particolare l'applicazione di maggiorazioni; 5) occorre ampliare e precisare l'ambito d'applicazione della direttiva sui servizi di pagamento.

6. IMPATTI

Le opzioni raccomandate sono volte a:

- ridurre la frammentazione del mercato attraverso interventi di standardizzazione e un nuovo regime di *governance*;
- eliminare gli ostacoli alla concorrenza nel settore dei pagamenti con carta, in particolare regolamentando le commissioni interbancarie, eliminando le regole commerciali restrittive e migliorando l'accesso al mercato;
- limitare agli strumenti esclusi dalla regolamentazione delle commissioni interbancarie le possibilità degli esercenti di applicare maggiorazioni;

³ In particolare in considerazione dei numerosi procedimenti in materia di concorrenza.

- istituire un quadro normativo in materia di accesso dei terzi prestatori di servizi alle informazioni sui fondi;
- ridurre drasticamente le lacune normative e le incongruenze della direttiva sui servizi di pagamento.

Problema	Opzione raccomandata	Impatto economico a livello dell'UE
Governance e standardizzazione		
Regime di governance	Organismo formale (Consiglio europeo dei pagamenti al dettaglio)	Maggiore coinvolgimento dei portatori d'interesse. Costi marginali.
Standardizzazione per i pagamenti con carta	Quadro di governance dei pagamenti (nell'ambito del quadro europeo per i pagamenti al dettaglio)	Concorso alla piena integrazione del mercato delle carte di pagamento. Benefici stimati in 4 miliardi di EUR l'anno, principalmente per imprese e consumatori
Standardizzazione per i pagamenti tramite dispositivo mobile	Intervento dell'Organizzazione europea di normalizzazione	Aumento del volume delle operazioni di pagamento tramite dispositivo mobile. Stima: + 68% in presenza della standardizzazione
Commissioni interbancarie (per pagamenti con carta)		
Regolamentazione delle commissioni interbancarie (fase 1)	Massimale sulle commissioni interbancarie transfrontaliere (carte di debito e di credito) e possibilità di scelta quanto alle commissioni interbancarie nelle operazioni transfrontaliere (ad es., tramite convenzionamento (<i>acquiring</i>) transfrontaliero - v. <i>infra</i>)	Risparmi sui costi operativi per i grandi esercenti. Stima: 3 miliardi di EUR l'anno.
Regolamentazione delle commissioni interbancarie (fase 2)	Massimale sulle commissioni interbancarie fissato in funzione del valore dell'operazione: 0,2% per le carte di debito e 0,3% per le carte di credito	Risparmi sui costi operativi per tutti gli esercenti che accettano carte di pagamento. Stima: 6 miliardi di EUR l'anno, di cui parte potrebbe ribaltarsi sui consumatori.
Commissioni interbancarie — Principali misure di accompagnamento		
Convenzionamento (<i>acquiring</i>) transfrontaliero	Rimozione degli ostacoli al convenzionamento (<i>acquiring</i>) transfrontaliero eretti dai circuiti di carte e dalle leggi	Risparmi sui costi operativi per i grandi esercenti stimati in parte di 3 miliardi di EUR l'anno (fermo restando il supporto della regolamentazione delle commissioni interbancarie transfrontaliere)

Regole commerciali restrittive	Divieto (parziale) dell'obbligo di accettare tutte le carte del circuito e dell'obbligo di non discriminazione	Risparmi sui costi operativi per tutti gli esercenti che accettano carte di pagamento. Stima: massimo compreso tra 0,6 e 1,7 miliardi di EUR l'anno; fino a 0,5 miliardi di EUR con i massimali proposti. Parte dei risparmi potrebbe ribaltarsi sui consumatori.
Divergenze nelle prassi di tariffazione tra gli Stati membri	Divieto di applicare maggiorazioni per gli strumenti di pagamento a commissioni interbancarie regolamentate	Risparmi per i consumatori: fino a 731 milioni di EUR l'anno
Lacune nell'ambito di applicazione e incongruenze nell'attuazione della direttiva sui servizi di pagamento		
Accesso dei terzi prestatori di servizi alle informazioni sulla disponibilità di fondi	Definizione delle condizioni di accesso alle informazioni sulla disponibilità di fondi, determinazione dei diritti e obblighi dei terzi prestatori di servizi, precisazione della ripartizione della responsabilità	Se i terzi prestatori di servizi subentrano alle carte di credito nelle operazioni via internet: risparmi per gli esercenti stimati in 0,9-3,5 miliardi di EUR l'anno. Commissioni molto più basse per i nuovi circuiti di carte di pagamento (15-75%). Nuova soluzione di pagamento in linea offerta ai consumatori, compresi coloro che non posseggono carte di credito
Esclusione dall'ambito di applicazione (esenzioni)	Ridefinizione dell'ambito di applicazione per agenti commerciali e reti limitate. Inclusioni nell'ambito d'applicazione delle operazioni disposte per via informatica/con dispositivo mobile e degli ATM indipendenti. Obbligo del via libera delle autorità competenti per i servizi esentati	Costo per i prestatori di servizi di pagamento interessati stimato in 128-193 milioni di EUR (una tantum). Benefici non quantificabili, ma comprensivi di migliore tutela dei consumatori, maggiore sicurezza dei pagamenti e pari condizioni di concorrenza
Ambito d'applicazione (operazioni con una tappa nel SEE e valute extra-UE)	Estensione selettiva (titolo III e IV) della direttiva sui servizi di pagamento alle operazioni con una tappa nel SEE e alle valute extra-UE	Costi marginali. Benefici della direttiva sui servizi di pagamento estesi a operazioni di pagamento per un valore totale stimato di 60 miliardi di EUR l'anno

		che coinvolgono 32 milioni circa di utenti di servizi di pagamento
--	--	--

Impatto sui portatori d'interesse

Altri effetti vengono ad aggiungersi ai benefici economici descritti.

I consumatori ottengono benefici soprattutto in termini di scelta ampliata di mezzi di pagamento, in particolare grazie ai terzi prestatori di servizi e ai pagamenti tramite dispositivo mobile, norme rafforzate a loro difesa e coinvolgimento maggiore nella governance dei pagamenti al dettaglio.

Gli esercenti ottengono maggiore libertà riguardo all'accettazione dei mezzi di pagamento (perché potranno ormai rifiutare le carte costose) e traggono vantaggio dalla maggiore standardizzazione (ad esempio attraverso la razionalizzazione dei terminali di lettura delle carte) e dalla possibilità di usufruire del convenzionamento (*acquiring*) transfrontaliero/centralizzata.

I nuovi operatori sul versante dell'offerta possono contare su pari condizioni e sull'accesso al mercato (ad es., terzi prestatori di servizi e nuovi circuiti di carte di pagamento) e godere dei benefici risultanti dalla regolamentazione delle commissioni interbancarie.

Quanto ai prestatori di servizi di pagamento e ai circuiti di carte di pagamento già presenti sul mercato, la regolamentazione sulle commissioni interbancarie potrebbe determinare un calo delle entrate per le banche e i circuiti delle carte di pagamento, che saranno altresì confrontati alla maggiore concorrenza dei nuovi operatori. Tuttavia, per loro i benefici si concreteranno probabilmente a medio-lungo termine grazie alla maggiore standardizzazione e al netto aumento del volume dei pagamenti effettuati con carta rispetto ad oggi (perché molti altri esercenti, specie quelli più piccoli, inizieranno ad accettare le carte di pagamento).

7. STRUMENTI NORMATIVI PROPOSTI

Molte delle misure proposte possono inserirsi in una revisione della direttiva sui servizi di pagamento, soprattutto nei settori che questa contempla già, come l'accesso al mercato per i terzi prestatori di servizi, l'applicazione di maggiorazioni e le norme sugli istituti di pagamento. Altre misure, in particolare la regolamentazione delle commissioni interbancarie e le misure accessorie, sarebbero contemplate in un regolamento specifico.

Per alcune misure sopra descritte si potrebbe intervenire con strumenti extralegislativi, ad esempio il coinvolgimento degli organismi europei di normalizzazione.