



Bruxelles, 24.7.2013
COM(2013) 549 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'applicazione della direttiva 2007/64/CE relativa ai servizi di pagamento nel mercato
interno e sul regolamento (CE) n. 924/2009 relativo ai pagamenti transfrontalieri nella
Comunità**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'applicazione della direttiva 2007/64/CE relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno e sul regolamento (CE) n. 924/2009 relativo ai pagamenti transfrontalieri nella Comunità

(Testo rilevante ai fini del SEE)

I DIRETTIVA 2007/64/CE

1. INTRODUZIONE

La presente relazione riesamina le modalità di applicazione della direttiva 2007/64/CE relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (in appresso "PSD") ai sensi dell'articolo 87 della stessa. Il periodo considerato dalla relazione va dal 2009 al 2012. L'articolo 87 prevede la presentazione di una relazione su diverse questioni: ambito di applicazione della direttiva (in particolare strumenti di pagamento di basso valore e moneta elettronica); operazioni in cui una sola tappa è nel SEE (*one-leg*) e operazioni in tutte le valute; requisiti in materia di autorizzazione e ostacoli all'ingresso al mercato; requisiti prudenziali (capitale iniziale/fondi propri/tutela); concessione di crediti da parte degli istituti di pagamento; tempo di esecuzione e mancata esecuzione o esecuzione inesatta. Tuttavia, la relazione non si limita a tali questioni.

Il processo di riesame della PSD si basa su 2 studi dedicati esterni. Il primo studio, "lo studio giuridico", fornisce una valutazione di conformità giuridica sul recepimento della PSD nei 27 Stati membri¹. Il secondo studio, "lo studio economico", analizza l'impatto economico della PSD e del connesso regolamento 924/2009 relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro rispetto agli obiettivi originari². Con lo stesso obiettivo, i comitati consultivi della Commissione per la politica sui pagamenti al dettaglio hanno raccolto i contributi forniti dagli Stati membri e dai soggetti attivi sul mercato.

La presente relazione descrive il recepimento della PSD (sezione 2), ne prende in considerazione l'applicazione e l'impatto (sezione 3), individua le questioni principali che emergono dall'applicazione della PSD (sezione 4) e trae una serie di conclusioni (sezione 5).

2. RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA

La PSD è entrata in vigore il 25 dicembre 2007; il termine per il recepimento da parte degli Stati membri nella legislazione nazionale era il 1° novembre 2009, ma alcuni non l'hanno rispettato. Per attuare la PSD la maggior parte degli Stati membri ha introdotto un nuovo atto nel proprio corpus giuridico³.

L'attuazione della PSD non ha sollevato problemi di rilievo, realizzandosi nella maniera più adeguata nei diversi Stati membri⁴. Nel corso del recepimento, i servizi della Commissione hanno collaborato con gli Stati membri e hanno offerto assistenza per garantirne la correttezza.

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/framework/transposition/psd_transposition_study_report_en.pdf

² Studio effettuato da London Economics e Iff in associazione con PaySys.

³ Tipik – pag. 4.

⁴ Tipik – pag. 5.

Tuttavia, nonostante l'approccio diretto alla piena armonizzazione⁵ della direttiva, lo studio giuridico ha rilevato che la PSD conteneva disposizioni sia specifiche che teoriche che ne hanno reso difficoltosa l'attuazione in tutta l'Unione europea. Alcuni Stati membri hanno integrato le disposizioni della PSD con norme nazionali supplementari.

La PSD contiene 25 disposizioni facoltative. Se decide di avvalersi di una di tali disposizioni, lo Stato membro deve informarne la Commissione⁶.

Il gran numero di opzioni offerte agli Stati membri deriva dalla necessità di tener conto delle specificità dei mercati nazionali nonché dal processo negoziale sfociato nell'adozione della PSD⁷. In generale le parti interessate avevano un atteggiamento neutrale rispetto all'impatto delle disposizioni facoltative. La diversità non ha portato all'arbitraggio giurisdizionale, né da parte degli utenti, né da parte dei prestatori, riguardo all'ubicazione delle loro attività⁸.

3. APPLICAZIONE E IMPATTO DELLA DIRETTIVA

3.1. Titolo I – Oggetto, ambito di applicazione e definizioni

3.1.1. Ambito di applicazione

L'articolo 2 definisce l'ambito di applicazione. L'allegato alla PSD definisce le attività coperte dai termini "servizi di pagamento" e contiene 7 categorie di servizi di pagamento. Insieme all'articolo 3 che definisce l'esclusione dall'ambito di applicazione, questo elenco specifica i servizi che rientrano nell'ambito di applicazione della PSD.

Lo studio economico conclude che l'elenco esistente è adeguato, come sostengono anche le parti interessate.

Eppure, il riscontro ricevuto ha parimenti espresso preoccupazioni in merito alle definizioni e all'eshaustività dell'allegato. Si ritiene che alcuni servizi debbano essere inclusi nell'elenco dei servizi di pagamento. Sarebbe anche opportuno considerare i nuovi sviluppi tecnologici e commerciali. Si ritiene altresì importante includere i terzi prestatori che offrono servizi di ordini di pagamento.

3.1.2. Ambito di applicazione territoriale e valutario

Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, la PSD – con le sue norme in materia di trasparenza delle condizioni, obblighi in materia di informazione e condotta commerciale – si applica solo alle operazioni in cui tutte le tappe avvengono all'interno dell'UE, note come "operazioni *two-leg*".

Tuttavia, 13 Stati membri hanno intrapreso l'iniziativa di estendere alcune norme della PSD alle operazioni *one-leg*⁹ per quanto riguarda il segmento UE delle operazioni di pagamento in entrata o in uscita, tramite la legislazione nazionale per 11 Stati membri o consentendo deroghe contrattuali per gli altri 2 Stati membri. La PSD limita il proprio ambito di applicazione ai servizi di pagamento in valute dell'UE. Gli Stati membri che hanno esteso l'applicazione della PSD alle transazioni *one-leg* tendono ad applicare la PSD anche a valute di Stati non appartenenti all'UE o al SEE.

Questi regimi differenti producono effetti sia sulle parti interessate che sui consumatori. Inoltre, i consumatori ignorano semplicemente che vengono applicati regimi normativi

⁵ Articolo 86, paragrafo 1, della PSD.

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/options_en.htm

⁷ Iff, London Economics e PaySys – pag.169.

⁸ Iff, London Economics e PaySys – pag.171.

⁹ Iff, London Economics e PaySys – pagg. 136-139.

diversi¹⁰. Per quanto riguarda i prestatori di servizi, meno del 25% utilizza sistemi e procedure diversi per operazioni *one-leg* e *two-leg*¹¹.

3.1.3. Esclusione dall'ambito di applicazione

L'articolo 3 elenca una serie di operazioni o servizi di pagamento a cui non si applica la PSD. Questa esclusione dall'ambito di applicazione rende difficile per i consumatori capire quale attività rientri in un determinato quadro normativo. Secondo un sondaggio svolto per conto della Commissione, l'82% di 24 associazioni di consumatori in 20 diversi Stati membri e 15 autorità competenti sono favorevoli a modificare le esclusioni dall'ambito di applicazione¹². Le parti interessate chiedono dei chiarimenti o l'annullamento di alcune esenzioni. Inoltre, i prestatori di servizi di pagamento tendono a valutare essi stessi se le proprie operazioni rientrano nell'ambito di applicazione della PSD. Questo può indurre a un'evasione normativa o a un'ondata di richieste d'informazioni da parte dei prestatori di servizi nei confronti delle autorità competenti¹³.

3.1.4. Strumenti di pagamento di basso valore e moneta elettronica

Gli articoli 34 e 53 sanciscono i principi di deroga, rispettivamente, agli obblighi in materia di informazione e alle regole di condotta commerciale per prodotti di pagamento semplici e operazioni di basso valore. La PSD garantisce flessibilità giacché gli Stati membri possono scegliere di ridurre o raddoppiare, per le operazioni nazionali, gli importi fissati nelle disposizioni, nonché di aumentarli per gli strumenti di pagamento prepagati¹⁴. Molti Stati membri hanno deciso di raddoppiare l'importo e hanno innalzato la soglia degli strumenti prepagati a 500 EUR. Secondo un sondaggio svolto per conto della Commissione, solo 17 enti creditizi su 69 hanno dichiarato di offrire strumenti che rientrano tra le deroghe per operazioni di basso valore. Questo regime giuridico semplificato si pone in diretta concorrenza con altri regimi ancor più snelli previsti dalla PSD (per esempio la deroga concessa ai piccoli istituti di pagamento o le attività di pagamento esonerate). La soglia, gli obblighi in materia di informazione e il limite dei diritti e degli obblighi per operazioni di basso valore sono stati ritenuti adeguati¹⁵.

3.1.5. Microimprese

Ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 2, e dell'articolo 51, paragrafo 3, gli Stati membri possono prevedere che i titoli III e IV si applichino alle microimprese. Queste vengono definite dalla PSD in riferimento¹⁶ alla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese¹⁷.

Tra gli Stati membri, 9 hanno fatto ricorso all'opzione per quanto riguarda il titolo III¹⁸ e 8 per quanto riguarda il titolo IV¹⁹. Secondo lo studio economico, le disposizioni facoltative potrebbero essere adeguate per le microimprese più piccole ma non per quelle con un bilancio complessivo fino a 2 milioni di EUR e fino a 10 dipendenti²⁰.

3.2. Titolo II – Prestatori di servizi di pagamento

¹⁰ Iff, London Economics e PaySys – pag.141.

¹¹ Iff, London Economics e PaySys – pag. 148.

¹² Iff, London Economics e PaySys – pagg. 130-131.

¹³ Iff, London Economics e PaySys – pag. 131.

¹⁴ Articolo 34, paragrafo 2, della PSD.

¹⁵ Iff, London Economics e PaySys – pag. 152-153.

¹⁶ Articolo 4, punto 26, della PSD.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:IT:PDF>

¹⁸ Tipik – pag. 31.

¹⁹ Tipik – pag. 42.

²⁰ Iff, London Economics e PaySys – pag. 165.

3.2.1. Regime in materia di passaporto

Il numero degli istituti di pagamento negli Stati membri che beneficiano del “passaporto” varia notevolmente all’interno del SEE. In alcuni paesi molti istituti di pagamento hanno richiesto passaporti, in altri nessun istituto di pagamento ha cercato di ottenere un passaporto per operare all’estero²¹.

Per le parti interessate, il sistema del passaporto costituisce una caratteristica importante²². Le autorità competenti tendono ad applicare approcci divergenti. Tuttavia, l’introduzione del regime in materia rappresenta un cambiamento significativo e, benché non siano stati ancora osservati effetti in tal senso sul mercato, la PSD istituisce un quadro stabile per lo sviluppo paneuropeo degli istituti di pagamento²³.

3.2.2. Requisiti in materia di autorizzazione

Alcuni Stati membri hanno richiesto ulteriori informazioni e maggiori dettagli sul modulo della domanda²⁴ che gli istituti di pagamento devono presentare per poter operare.

È opportuno notare che in 6 paesi il numero dei nuovi istituti di pagamento creati dopo il 2007 rappresenta il 50% o più di tutti gli istituti di pagamento attualmente esistenti²⁵.

3.2.3. Requisiti prudenziali (capitale iniziale/fondi propri/tutela)

La PSD sancisce norme per i requisiti prudenziali degli istituti di pagamento, tra cui i requisiti concernenti il capitale iniziale²⁶, i fondi propri²⁷ e la tutela²⁸.

3.2.3.1. Requisiti concernenti il capitale iniziale

Il capitale iniziale necessario varia da 20 000 EUR a 125 000 EUR a seconda delle operazioni intraprese dal prestatore di servizi.

3.2.3.2. Fondi propri

12 Stati membri hanno deciso di ricorrere all’opzione prevista dall’articolo 7, paragrafo 3²⁹, in virtù della quale gli Stati membri hanno la facoltà di non applicare i metodi fissati dall’articolo 8, in relazione al calcolo dei fondi propri, agli istituti di pagamento inclusi nella supervisione consolidata dell’ente creditizio impresa madre³⁰.

L’importo dei fondi propri può essere superiore o inferiore fino al 20% rispetto all’importo che risulta dal metodo di calcolo scelto³¹. Solo 2 Stati membri non hanno optato per questa possibilità. 2 paesi hanno fatto ricorso a questa possibilità soltanto per aumentare l’importo dei requisiti dei fondi propri; gli altri Stati membri hanno previsto entrambe le possibilità³². La stragrande maggioranza delle autorità di regolamentazione non ha tuttavia concretato l’opzione pur mantenendo l’autorità giuridica per farlo³³. Le parti interessate in generale (tra

²¹ Iff, London Economics e PaySys – pag. 175.

²² Iff, London Economics e PaySys – pagg. 180-83.

²³ Secondo i dati disponibili in 13 Stati membri - Iff, London Economics e PaySys – pag. 177.

²⁴ Tipik– pag. 10.

²⁵ Iff, London Economics e PaySys – pag. 192.

²⁶ Articolo 6 della PSD.

²⁷ Articolo 7 della PSD.

²⁸ Articolo 9 della PSD.

²⁹ Tipik– pag.12.

³⁰ Ai sensi della direttiva 2006/48/CE.

³¹ Articolo 8, paragrafo 3, della PSD.

³² Tipik– pag.13.

³³ Iff, London Economics e PaySys – pag.198.

cui 16 autorità nazionali) sembrano concordare sul fatto che i requisiti in materia di fondi propri sono sufficientemente alti³⁴.

3.2.3.3. Requisiti in materia di tutela

Per quanto riguarda la tutela dei fondi sono previste due possibilità: gli istituti di pagamento possono depositare i fondi su un conto distinto oppure sottoscrivere una polizza assicurativa. Gran parte degli istituti di pagamento del SEE tende a ricorrere alla prima opzione poiché viene ritenuta più chiara, funzionale, efficace in termini di costi e conforme alle legislazioni e alle pratiche nazionali. I requisiti in materia di tutela hanno fissato un elevato livello di protezione per gli utenti³⁵.

3.2.4. Istituti di pagamento che beneficiano di deroghe

Gli articoli 26 e 27 prevedono la possibilità di iscrivere persone fisiche e giuridiche nel registro dei prestatori di servizi³⁶ e applicare loro norme prudenziali meno rigorose. Questa opzione è stata recepita in 15 Stati membri ma finora è stata utilizzata solo in 9 di essi. 2 203 cosiddetti piccoli istituti di pagamento – o istituti di pagamento che hanno beneficiato di deroghe/istituti di pagamento registrati – hanno finora usufruito di tale regime più snello. Se non fosse offerta l'opzione della deroga, alcuni prestatori di servizi opererebbero all'esterno del quadro normativo³⁷.

3.2.5. Accesso ai sistemi di pagamento

La maggior parte degli Stati membri ha recepito letteralmente l'articolo 28³⁸. Il fatto che questa disposizione non si applichi a tutti i sistemi di pagamento determina una disparità di condizioni tra gli istituti di pagamento e, in particolare, tra gli enti creditizi. Le risposte ricevute dalla Commissione durante la consultazione sul libro verde “Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, internet e telefono mobile”³⁹ mostrano che gli istituti di pagamento nutrono preoccupazioni per l'impatto della PSD sull'accesso ai sistemi di pagamento. D'altro canto, gli enti creditizi tendono a ritenere che i sistemi di pagamento debbano essere protetti da qualsiasi rischio che può produrre effetti avversi sui sistemi in generale, motivo per cui, a loro avviso, devono rimanere soggetti a vigilanza ed essere caratterizzati da un accesso limitato.

3.3. Titolo III – Trasparenza e requisiti informativi

3.3.1. Condizioni standardizzate e trasparenza per quanto riguarda le informazioni sui prezzi e il calcolo delle commissioni per gli utenti e i prestatori di servizi

Sono stati individuati problemi specifici per i consumatori⁴⁰, concernenti l'ambito di applicazione, la qualità, l'eccessivo contenuto tecnico, l'opacità e la disponibilità.

Le norme sulla trasparenza delle condizioni e i requisiti informativi si applicano sia ai servizi di pagamento semplici (“singola operazione di pagamento”, per esempio il pagamento di una bolletta o la rimessa di denaro una tantum), sia a servizi più complessi basati su contratti quadro (nell'ambito dei quali si effettuano “singole operazioni di pagamento”). Una questione fondamentale relativa all'operazione singola è l'offerta di informazioni sui tassi di cambio

³⁴ Iff, London Economics e PaySys – pag. 200.

³⁵ Iff, London Economics e PaySys – pag. 197.

³⁶ Ai sensi dell'articolo 13 della PSD.

³⁷ Iff, London Economics e PaySys – pag. 207.

³⁸ Tipik – pag. 30.

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/%20LexUriServ.do?uri=COM:2011:0941:FIN:IT:PDF> – Le risposte sono reperibili al seguente indirizzo: <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>.

⁴⁰ Iff, London Economics e PaySys – pag. 295.

applicabili alle operazioni effettuate tramite carte⁴¹. La PSD prevede che il consumatore venga informato anticipatamente dei tassi di cambio applicati o, qualora si utilizzino tassi di cambio di riferimento, della data pertinente per determinare il tasso di cambio. In pratica, spesso non è così. Altri ambiti di preoccupazione sono la suddivisione delle spese e le informazioni sulla data valuta dell'accredito nei casi in cui il conto di pagamento non prevede alcun tasso d'interesse oppure non esiste alcun conto di pagamento.

Le norme armonizzate sui contratti quadro prevedono esaustive informazioni precontrattuali, informazioni precedenti e successive all'operazione, modalità di comunicazione delle informazioni (comunicazioni dirette e comunicazioni a distanza), costante disponibilità dei termini contrattuali, modifica del contratto quadro e quindi anche del tasso d'interesse e della valuta, e infine recesso.

Le questioni problematiche sono rare e riguardano soprattutto le modifiche del contratto quadro. Non sempre l'obbligo di comunicazione di informazioni sulle modifiche proposte e di un periodo di due mesi tra la notifica delle modifiche e la loro entrata in vigore pare rispettato adeguatamente. Un esempio specifico di modifica del contratto quadro è la modifica del tasso d'interesse e delle commissioni.

La PSD non disciplina esaurientemente i casi di mancato consenso dell'utente alla modifica del contratto quadro.

3.4. Titolo IV – Diritti e obblighi

3.4.1. Maggiorazioni

La PSD considera le maggiorazioni uno strumento di indirizzo a disposizione degli Stati membri. 14 di essi hanno vietato ogni tipo di maggiorazione, 1 ne ha vietato l'applicazione per l'utilizzo delle carte di debito ma non per le carte di credito e 12 non le hanno vietate in generale, consentendone l'applicazione su tutti i tipi di carta, mentre 1 le ammette solo sulle carte di credito⁴².

Negli Stati membri in cui le maggiorazioni sono autorizzate, si pone il problema che il costo connesso all'utilizzo della carta viene spesso comunicato al consumatore in una fase avanzata. Il controllo delle maggiorazioni sembra anche legato al controllo di ciò che avviene più avanti nella filiera dei servizi di pagamento. Occorre inoltre rammentare che la direttiva sui diritti dei consumatori (2011/83/UE) limiterà il diritto di applicare maggiorazioni a partire dalla metà del 2014.

3.4.2. Responsabilità (operazione di pagamento non autorizzata)

L'articolo 60 sancisce un diritto di rimborso in relazione alle operazioni di pagamento non autorizzate. Il principio di rimborso immediato per tutte le operazioni non autorizzate si applica incondizionatamente a tutti gli utenti.

L'articolo 61, paragrafo 1, prevede una deroga secondo cui i pagatori, e non i prestatori di servizi di pagamento, sostengono le perdite relative ad operazioni di pagamento non autorizzate. Questa responsabilità si basa sull'uso di strumenti di pagamento smarriti o rubati o sulla loro appropriazione indebita. La disposizione della PSD fissa inoltre un importo massimo di 150 EUR. L'attuazione mostra approcci differenti: laddove non tutti gli aspetti previsti dalla disposizione della PSD vengono replicati, in alcuni Stati membri la responsabilità degli utenti o dei consumatori è fissata al di sotto dei 150 EUR, mentre in altri essi continuano a sostenere l'intera perdita.

⁴¹ Iff, London Economics e PaySys – pag. 246.

⁴² Tipik – pag. 44.

3.4.3. Diritto di rimborso

Ai sensi dell'articolo 62 e seguenti, i pagatori possono richiedere il rimborso di un'operazione di pagamento autorizzata per un periodo di otto settimane ad alcune condizioni, in particolare se il pagatore dissente dal beneficiario in merito all'importo addebitato. Come annunciato in una dichiarazione nell'ambito del regolamento sui termini per l'area unica dei pagamenti in euro (SEPA), la Commissione ha valutato se la norma sul rimborso armonizzato si sia rivelata adeguata allo scopo. Le norme sono concepite per offrire un'ampia protezione ai pagatori. Nel contempo, le norme vigenti sono talvolta ritenute meno favorevoli di alcune norme nazionali preesistenti. Di conseguenza, alcuni Stati membri hanno esteso il diritto di rimborso a tutti gli addebiti diretti senza imporre alcuna condizione. Poiché anche l'attuale sistema principale di addebito diretto SEPA (*SEPA Core Direct Debit Rulebook*) prevede il diritto di rimborso incondizionato per gli addebiti diretti, alcuni prestatori di servizi applicano anch'essi un diritto incondizionato su base volontaria. Alcuni prestatori hanno espresso gravi preoccupazioni in merito all'applicazione dei diritti di rimborso. Mentre il limite di 10 giorni per il rimborso è generalmente considerato adeguato per gli addebiti diretti, questo lasso di tempo viene ritenuto problematico per le operazioni con carte, dal momento che, di solito, il prestatore di servizi non è in grado di decidere nel merito di una richiesta di rimborso entro 10 giorni lavorativi⁴³.

3.4.4. Tempo di esecuzione

I prestatori non hanno riferito difficoltà sostanziali nel rispettare il tempo di esecuzione o la data valuta previsti dalla PSD per le operazioni di pagamento⁴⁴. La maggior parte degli Stati membri ha attuato adeguatamente la PSD per quanto riguarda la norma sul limite di tempo per l'accreditamento e le deroghe possibili su accordo tra pagatori e relativi prestatori di servizi, nonché quelle concernenti le operazioni di pagamento disposte su supporto cartaceo. A quanto pare, però, non tutti gli Stati membri hanno adottato queste due deroghe.

Benché la PSD consenta momenti limite per le operazioni in uscita soltanto verso la fine della giornata operativa, i momenti limite applicati dagli enti creditizi variano notevolmente. Il concetto viene interpretato in modo diverso. Pertanto, questo potrebbe incidere sui tempi effettivi di esecuzione dei pagamenti.

3.4.5. Mancata esecuzione o esecuzione inesatta

Ai sensi dell'articolo 75, il prestatore di servizi di pagamento del pagatore è responsabile e risarcisce quindi senza indugio al pagatore l'importo dell'operazione di pagamento non eseguita o eseguita in modo inesatto.

I prestatori hanno espresso preoccupazioni in merito alla propria responsabilità oggettiva in alcuni settori, soprattutto per quanto riguarda la trasparenza delle condizioni e la comunicazione di informazioni. La PSD prevede che il rimborso – da intendersi come credito a favore del conto del prestatore di servizi del beneficiario – costituisca rimedio in tutti i casi di esecuzione inesatta. Interpretata letteralmente, la norma della PSD potrebbe significare che l'esecuzione inesatta copre anche l'esecuzione tardiva. A questo proposito, un fattore chiave nell'efficacia delle disposizioni concernenti la responsabilità è la velocità con cui gli utenti possono ottenere un rimedio. La PSD non prevede alcuna scadenza specifica per l'adempimento del rimedio.

4. RIESAME DEL FUNZIONAMENTO DELLA PSD: PROBLEMI EMERSI

⁴³ Iff, London Economics e PaySys – pag. 267.

⁴⁴ Iff, London Economics e PaySys – pag. 270.

La PSD ha già consentito considerevoli progressi per quanto attiene all'integrazione generale del mercato dei pagamenti al dettaglio, un mercato tuttavia molto dinamico che ha registrato una significativa innovazione negli ultimi anni. Settori importanti di questo mercato, soprattutto pagamenti effettuati con carte e nuovi mezzi di pagamento, come internet e dispositivo mobile, sono spesso ancora frammentati lungo i confini nazionali così che diventa difficile sviluppare efficacemente servizi di pagamento digitali innovativi e di facile utilizzo e offrire a consumatori e detagianti metodi di pagamento efficaci, comodi e sicuri (con l'eventuale eccezione delle carte di credito) a livello paneuropeo per l'acquisto di una crescente varietà di beni e servizi. I recenti sviluppi di questi mercati hanno anche evidenziato alcune lacune normative e carenze del mercato che riguardano i pagamenti con carta, via internet e tramite dispositivo mobile. Per affrontare adeguatamente questi problemi occorre prevedere un approccio armonizzato a livello europeo.

5. CONCLUSIONI

L'armonizzazione dei diritti e degli obblighi dei prestatori di servizi di pagamento nella PSD ha contribuito a favorire l'offerta di servizi di pagamento standardizzati in tutta l'UE e, per molti prestatori di servizi di pagamento, a ridurre i costi di produzione e di conformità giuridica. I benefici previsti non si sono ancora interamente materializzati a causa delle differenze che sussistono in altre leggi e regolamenti applicabili nell'UE (antiriciclaggio, protezione dei dati, protezione dei consumatori). Quanto ai consumatori, i problemi principali riguardano i diversi approcci utilizzati dai prestatori di servizi di pagamento e dagli Stati membri allorché la direttiva ha offerto loro un certo margine di manovra e di discrezionalità relativamente all'attuazione⁴⁵.

II REGOLAMENTO (CE) N. 924/2009

1. Introduzione

Il regolamento (CE) n. 924/2009 abolisce le differenze tra le commissioni applicate ai pagamenti transfrontalieri e a quelli nazionali in euro, e si applica ai pagamenti in euro effettuati in tutti gli Stati membri dell'UE. Il principio fondamentale è che le commissioni sulle operazioni di pagamento offerte da qualsiasi prestatore di servizi di pagamento nell'Unione devono essere uguali, per un pagamento dello stesso valore, indipendentemente dal fatto che il pagamento sia nazionale o transfrontaliero. Il regolamento si applica a tutti i pagamenti elaborati elettronicamente, tra cui bonifici, addebiti diretti, prelievi di contanti, pagamenti mediante carte di debito e di credito e rimesse di denaro.

Il regolamento (CE) n. 924/2009 e il suo precursore, il regolamento n. 2560/2001, hanno portato a una considerevole riduzione delle commissioni pagate dai consumatori (e dagli altri utilizzatori di servizi di pagamento) per i servizi di pagamento regolamentati. Ad esempio, le commissioni per un bonifico di 100 EUR si sono ridotte passando da una media UE di 23,60 EUR nel 2001 a 2,46 EUR nel 2005. Analogamente, le commissioni per i prelievi transfrontalieri in euro dagli sportelli ATM si sono ridotte ai livelli registrati dai titolari di carta nel proprio paese. Grazie al regolamento, quindi, milioni di cittadini dell'Unione europea hanno realizzato importanti risparmi.

2. Clausola di riesame

L'articolo 15 del regolamento prevede la presentazione di due relazioni. La prima deve proporsi di discutere l'opportunità di sopprimere gli obblighi nazionali di segnalazione basati sui pagamenti a fini statistici ed è connessa all'articolo 5 del regolamento.

⁴⁵ Iff, London Economics e PaySys – pag. 288.

La seconda deve proporsi di valutare l'applicazione generale del regolamento e riesaminare in modo più dettagliato tre questioni specifiche:

- l'uso dei codici IBAN e BIC in relazione all'automazione dei pagamenti;
- l'adeguatezza del massimale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, ossia il massimale di 50 000 EUR fino al quale si applica il regolamento;
- gli sviluppi di mercato in relazione all'applicazione degli articoli 6, 7 e 8, vale a dire su commissioni interbancarie per operazioni di addebito diretto e sulla raggiungibilità per gli addebiti diretti.

Le questioni per le quali, a parere dei colegislatori, è necessario elaborare relazioni sono state affrontate nel frattempo nella nuova proposta di regolamento presentata dalla Commissione nel dicembre 2010.

3. Modifiche apportate dal regolamento (UE) n. 260/2012 (regolamento per la migrazione alla SEPA)

Il regolamento per la migrazione alla SEPA, entrato in vigore il 31 marzo 2012, apporta diverse modifiche al testo del regolamento sui pagamenti transfrontalieri. In particolare:

- a partire dal 1° febbraio 2016 gli obblighi nazionali di segnalazione basati sui pagamenti vengono soppressi per i pagamenti di qualsiasi valore;
- l'uso dei codici IBAN e BIC in relazione all'automazione dei pagamenti è soggetto alle norme generali del regolamento per la migrazione alla SEPA;
- viene rimosso il massimale di applicazione di 50 000 EUR, di cui all'articolo 3, paragrafo 1;
- è contemplata la situazione giuridica delle commissioni interbancarie per operazioni di addebito diretto (articoli 6 e 7 del regolamento sui pagamenti transfrontalieri);
- si conferma la raggiungibilità per le operazioni di addebito diretto (articolo 8 del regolamento sui pagamenti transfrontalieri).

4. Conclusioni

L'adozione del regolamento per la migrazione alla SEPA è stata accompagnata da una revisione completa delle questioni esposte all'articolo 15 del regolamento sui pagamenti transfrontalieri. Di conseguenza, non occorre rivedere il regolamento su questi punti. È opportuno sottolineare che la rimozione del massimale di 50 000 EUR rappresenta un progresso importante e apprezzato per l'integrazione europea del mercato dei pagamenti al dettaglio.

Sebbene nel contesto dello studio economico siano state sollevate alcune questioni sull'applicazione del regolamento, i risultati dell'esercizio confermano sostanzialmente che il regolamento sembra funzionare in modo efficace. Ad esempio, le commissioni applicate ai bonifici di 100 EUR hanno seguito un'ulteriore tendenza al ribasso, raggiungendo una media di 0,50 EUR nell'area dell'euro per gli ordini di bonifico online e sono rimaste basse, a 3,10 EUR, per quelli effettuati allo sportello bancario⁴⁶.

Di conseguenza, la Commissione ha concluso che in questo momento non è necessario né raccomandabile modificare in alcun modo il testo del regolamento (CE) n. 924/2009.

⁴⁶ Dati relativi a settembre 2012.

III CONCLUSIONI FINALI

La PSD si propone di “istituire un quadro giuridico comunitario moderno e coerente per i servizi di pagamento, siano essi compatibili o meno con il sistema derivante dall’iniziativa del settore finanziario a favore della creazione di un’area di pagamento unica in euro, che risulti neutrale in modo da garantire parità di condizioni per tutti i sistemi di pagamento, mantenendo così la libertà di scelta dei consumatori, e che rappresenti un chiaro progresso in termini di costi per i consumatori, nonché di sicurezza e di efficacia rispetto ai sistemi attualmente esistenti a livello nazionale”⁴⁷. Complessivamente la PSD risponde all’obiettivo fissato e qualsiasi eventuale modifica futura dovrà seguire un approccio evolutivo e non rivoluzionario.

Dall’analisi della PSD e dei suoi effetti si deduce che vi si potrebbero apportare alcune modifiche per migliorarne gli effetti, chiarirne alcuni aspetti⁴⁸, garantire condizioni paritarie e tener conto di alcuni sviluppi tecnologici. A tale riguardo, la PSD si applica solo ai pagamenti per i quali entrambi i prestatori finali siano ubicati nel SEE ma non, ad esempio, alle operazioni dirette verso paesi terzi o da essi provenienti (le cosiddette “operazioni *one-leg*”). All’atto dell’adozione alcune attività connesse ai pagamenti sono state escluse dall’ambito di applicazione della PSD. È venuta quindi a crearsi una situazione in cui gli utenti dei servizi di pagamento non godono della protezione della PSD per un volume sempre più grande di operazioni, in cui si riscontrano incertezze sull’effettivo ambito di applicazione della direttiva e in cui si è introdotta una disparità di condizioni. La flessibilità offerta dalla PSD per consentire ai commercianti di applicare una commissione o di offrire uno sconto per orientare il consumatore verso il mezzo di pagamento più efficiente, combinata alla possibilità offerta agli Stati membri di vietare o limitare siffatte maggiorazioni sul proprio territorio, ha determinato un’estrema eterogeneità nel mercato. Per rafforzare la protezione dei consumatori e promuovere la certezza del diritto, si potrebbe considerare un’ulteriore armonizzazione delle norme sul rimborso per quanto riguarda gli addebiti diretti, al fine di superare le attuali disparità che vigono in Europa in questo settore. Si potrebbero anche prevedere una riduzione dell’ambito di applicazione del “regime semplificato” per i cosiddetti “piccoli istituti di pagamento” e alcuni adeguamenti alle disposizioni sulla responsabilità.

È altresì necessario tener conto degli sviluppi tecnologici. Nel mercato sono emersi nuovi soggetti (i cosiddetti “terzi prestatori di servizi di pagamento”) che offrono essenzialmente soluzioni di pagamento a basso costo su internet utilizzando l’applicazione online di home banking dei clienti, con il loro consenso, e informando i commercianti sull’arrivo del denaro: favoriscono così gli acquisti online. Alcuni soggetti offrono anche informazioni consolidate sui diversi conti di un utente di servizi di pagamento (“servizi di informazioni sui conti”). Benché questi nuovi soggetti rechino indubbi benefici sia agli utenti di servizi di pagamento in generale – commercianti e consumatori – che al mercato in termini di concorrenza, è necessario affrontare a livello di Unione europea una serie di questioni concernenti la sicurezza, l’accesso alle informazioni sui conti di pagamento o la riservatezza dei dati, così come la possibilità di sottoporre questi soggetti a un sistema di licenze e vigilanza nella loro veste di istituti di pagamento in conformità della PSD.

Quanto al regolamento n. 924/2009, come già affermato, non occorre rivederne l’ambito di applicazione né perfezionarlo ulteriormente.

⁴⁷ Considerando (4) della PSD.

⁴⁸ Iff, London Economics e PaySys – pag. 275.

Allegato 1

Modifiche del regolamento (CE) n. 924/2009 apportate dal regolamento (UE) n. 260/2012

Regolamento relativo ai pagamenti transfrontalieri	Disposizione originaria	Regolamento per la migrazione alla SEPA	Disposizione modificata
Articolo 3, paragrafo 1	Le commissioni applicate per pagamenti transfrontalieri in euro fino a 50 000 EUR sono uguali a quelle applicate per corrispondenti pagamenti nazionali dello stesso valore.	Articolo 17, paragrafo 2	Le commissioni applicate per pagamenti transfrontalieri in euro di qualsiasi valore sono uguali a quelle applicate per corrispondenti pagamenti nazionali dello stesso valore.
Articolo 5	Gli Stati membri sopprimono gli obblighi di segnalazione basati sui pagamenti a fini statistici relativamente a operazioni di pagamento non superiori a 50 000 EUR.	Articolo 17, paragrafo 4	Gli Stati membri sopprimono gli obblighi di segnalazione basati sui pagamenti a fini statistici relativamente a operazioni di pagamento di qualsiasi valore a partire dal 1° febbraio 2016.
Articolo 6	Si applica una commissione interbancaria multilaterale pari a 0,088 EUR ad ogni operazione transfrontaliera di addebito diretto eseguita fino al 1° novembre 2012 , salvo che sia stata concordata una commissione interbancaria inferiore.	Articolo 6, paragrafo 3, e articolo 8	Si applica una commissione interbancaria multilaterale ad ogni operazione transfrontaliera di addebito diretto eseguita fino al 1° novembre 2012. A partire dal 1° febbraio 2014, una commissione interbancaria multilaterale per le operazioni transfrontaliere di addebito diretto si può applicare alle operazioni R , secondo criteri rigorosamente definiti (approccio basato sui costi).
Articolo 7	Si applica una commissione	Articolo 6, paragrafo 3,	Si applica una commissione

	interbancaria multilaterale per operazioni nazionali di addebito diretto fino al 1° novembre 2012 , ma soltanto se esistente nello Stato membro prima del 1° novembre 2009.	articolo 8 e articolo 17, paragrafo 5	interbancaria multilaterale per operazioni nazionali di addebito diretto fino al 1° febbraio 2017 , ma soltanto se esistente nello Stato membro prima del 1° novembre 2009. A partire dal 1° febbraio 2014 si può applicare alle operazioni R , secondo criteri rigorosamente definiti (approccio basato sui costi)
Articolo 8	La raggiungibilità per le operazioni di addebito diretto è garantita entro il 1° novembre 2010 dai prestatori di servizi di pagamento negli Stati membri della zona euro. Entro il 1° novembre 2014 è garantita dai prestatori di servizi di pagamento negli Stati membri al di fuori della zona euro.	Articolo 3, articolo 16, paragrafo 2, e articolo 17, paragrafo 6	La raggiungibilità per operazioni di (bonifico e) addebito diretto è garantita immediatamente dai prestatori di servizi di pagamento negli Stati membri della zona euro. Entro il 31 ottobre 2016 è garantita dai prestatori di servizi di pagamento negli Stati membri al di fuori della zona euro.
Articolo 15, paragrafo 2	Uso dei codici (IBAN e) BIC in relazione all'automazione dei pagamenti.	Articolo 5, paragrafo 4, articolo 5, paragrafo 5, e articolo 17, paragrafo 3, + allegato	Gli utilizzatori dei servizi di pagamento devono usare il codice BIC, ma soltanto se necessario, fino al 1° febbraio 2014 per i pagamenti nazionali e fino al 1° febbraio 2016 per i pagamenti transfrontalieri. A partire dal 1° febbraio 2016 è richiesto soltanto l'IBAN.