



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.12.2010  
SEC(2010) 1583 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO**

**Documento di accompagnamento alla**

Proposta di

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**che fissa i requisiti tecnici per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica  
il regolamento (CE) n. 924/2009**

**(Testo rilevante ai fini del SEE)**

SEC(2010) 1584 definitivo  
SEC(2010) 1585 definitivo  
COM(2010) 775 definitivo

## INDICE

1.	Introduzione .....	3
2.	Definizione del problema.....	3
2.1.	Le ragioni della lentezza della migrazione all'AUPE .....	3
2.2.	Effetti della lentezza della migrazione senza un termine: scenario di base (nessun intervento).....	4
3.	Il diritto dell'UE a intervenire e motivazione.....	5
4.	Obiettivi.....	5
5.	Opzioni politiche.....	6
6.	Analisi dell'impatto e confronto tra le opzioni.....	6
6.1.	Impatto di incentivi supplementari.....	6
6.2.	Impatto della fissazione di un termine per la migrazione all'AUPE .....	7
6.3.	Confronto tra lo scenario di base e lo scenario che prevede la fissazione di un termine .....	7
6.3.1.	Confronto in termini di conseguimento degli obiettivi specifici .....	7
6.3.2.	Confronto in termini di impatto sulle parti in causa .....	8
6.4.	Subopzioni tecniche per l'attuazione di un termine per la migrazione all'AUPE. ....	9
7.	Controllo e valutazione .....	10

## 1. INTRODUZIONE

La visione di un'area unica dei pagamenti in euro (AUPE) mira a creare un mercato integrato per i pagamenti elettronici in euro, senza distinzione sostanziale tra pagamenti nazionali e transfrontalieri. Per i pagamenti elettronici sono in vigore nell'UE un gran numero di norme, formati e standard nazionali diversi. L'AUPE consentirà ai cittadini e alle imprese europee di disporre di servizi di pagamento in euro a basso prezzo, di facile utilizzazione e affidabili e creerà condizioni favorevoli per il rafforzamento della concorrenza e lo sviluppo di innovazioni in materia di pagamenti.

Il successo dell'iniziativa AUPE è molto importante nell'attuale contesto economico, monetario e politico. I potenziali benefici diretti e indiretti dell'AUPE per l'economia europea nel suo complesso superano i 300 miliardi di euro su un periodo di sei anni, partendo dall'ipotesi di una migrazione completa e rapida agli strumenti di pagamento AUPE. Due tappe determinanti della realizzazione dell'AUPE si sono già concluse: il lancio del bonifico AUPE il 28 gennaio 2008 e il lancio dell'addebito diretto AUPE il 2 novembre 2009.

In origine l'AUPE era stata concepita come un progetto trainato principalmente dal mercato. I regimi paneuropei sono concepiti e attuati dal consiglio europeo per i pagamenti (*European Payments Council* — EPC), l'organismo di decisione e di coordinamento istituito dal settore bancario europeo. Tuttavia tutte le categorie di parti in causa riconoscono sempre più che possa essere necessario fissare un termine giuridicamente vincolante per portare a termine con successo il progetto.

L'ambito della presente valutazione dell'impatto è limitato a due strumenti di pagamento: i bonifici e gli addebiti diretti in euro.

## 2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

L'integrazione totale del mercato dei pagamenti sarà effettiva soltanto quando gli strumenti di pagamento paneuropei sostituiranno i tradizionali strumenti nazionali. Tuttavia, attualmente si è ben lontani da questo obiettivo. All'aprile 2010 soltanto il 7,5% di tutti i bonifici trattati dai meccanismi di compensazione e di regolamento è stato effettuato nel formato del bonifico AUPE. Da un'estrapolazione di questi dati emerge che l'AUPE verrebbe completata soltanto dopo oltre 30 anni dalla migrazione.

### 2.1. Le ragioni della lentezza della migrazione all'AUPE

*Causa fondamentale: incertezza sul completamento dell'AUPE e sull'abbandono progressivo dei prodotti tradizionali.* L'assenza di un orizzonte temporale comune induce gli operatori del mercato, sia sul lato dell'offerta che su quello della domanda, a rinviare gli sforzi necessari alla migrazione. Fintanto che sarà possibile utilizzare gli strumenti di pagamento tradizionali, gli utilizzatori dei servizi di pagamento rinverranno i necessari sforzi di migrazione. D'altra parte, le banche eviteranno i necessari investimenti nelle infrastrutture e nel marketing dell'AUPE fino a quando non saranno certe che la clientela e i sistemi di cui dispongono siano "pronti per l'AUPE". Le esitazioni sul lato dell'offerta sono aggravate dalla percezione della mancanza di chiarezza su un modello economico a lungo termine adeguato per gli addebiti diretti AUPE che rispetti pienamente le regole della concorrenza UE. Entrambi i lati del mercato (offerta e domanda) attendono che l'altro faccia il primo passo.

*Riluttanza a investire: svantaggio del primo arrivato.* I prestatori di servizi di pagamento che decidono di commercializzare i nuovi strumenti AUPE in modo attivo e in fase precoce hanno uno svantaggio importante in quanto primi arrivati. Infatti, nel periodo transitorio, questi prestatori di servizi di pagamento devono sostenere costi doppi, ossia i costi dei sistemi di pagamento esistenti e quelli del nuovo sistema AUPE.

*Assenza di incentivi che incoraggino i prestatori di servizi di pagamento a sviluppare prodotti AUPE che soddisfino pienamente le esigenze degli utenti.* In mancanza di certezza sul completamento dell'AUPE, i prestatori di servizi di pagamento possono continuare a offrire alla loro clientela i prodotti tradizionali e non sono pertanto sufficientemente incentivati a sviluppare e a commercializzare attivamente prodotti AUPE che soddisfino tutte le esigenze dei consumatori.

*Frammentazione della domanda e conoscenza limitata dell'AUPE.* Una caratteristica del mercato dei servizi di pagamento è che il lato della domanda (utilizzatori dei servizi di pagamento) è molto più frammentato del lato dell'offerta (prestatori di servizi di pagamento) e che gli utilizzatori non sono a conoscenza dei vantaggi dell'AUPE.

## **2.2. Effetti della lentezza della migrazione senza un termine: scenario di base (nessun intervento)**

*Mancata realizzazione di economie di scala a causa di norme e procedure di pagamento divergenti.* Nonostante l'esistenza del bonifico e dell'addebito diretto AUPE, le operazioni nazionali vengono ancora eseguite prevalentemente con i tradizionali formati nazionali. Nel 2009 esistevano ancora oltre 20 infrastrutture e regimi nazionali diversi per il trattamento dei pagamenti al dettaglio in euro. Queste differenze ostacolano l'interoperabilità dei servizi di pagamento tra Stati membri e impediscono la realizzazione di effetti di economie di scala.

Per quanto riguarda la domanda, le imprese attive in un contesto multinazionale hanno ancora bisogno di organizzare le operazioni di tesoreria e la gestione centralizzata di quest'ultima a livello nazionale. Devono avere rapporti con vari prestatori di servizi di pagamento che offrono servizi diversi, a livelli e con formati di pagamento diversi.

*Concorrenza limitata sul mercato dei pagamenti dell'UE.* Attualmente i prestatori di servizi di pagamento che intendono entrare su un mercato estero devono soddisfare un certo numero di requisiti tecnici e aziendali puramente nazionali. La complessità e il costo di tali adeguamenti rappresentano un ostacolo importante per gli operatori che vogliono offrire i loro servizi all'estero.

La mobilità transfrontaliera degli utilizzatori dei servizi di pagamento è anche un fattore importante di concorrenza effettiva sul mercato dei pagamenti. Attualmente l'apertura di un conto di pagamento in un altro Stato membro è spesso rifiutata dai prestatori di servizi di pagamento per la semplice ragione che il consumatore non risiede nello Stato membro interessato o non ne ha la cittadinanza. Di conseguenza, gli utilizzatori non hanno spesso altra scelta che rivolgersi agli operatori presenti sul loro mercato nazionale, mentre la prestazione di servizi di pagamento a livello transfrontaliero è inesistente o più complicata del necessario.

Per quanto riguarda nello specifico gli addebiti diretti, la persistenza in alcuni Stati membri di modelli economici basati su commissioni interbancarie multilaterali tra i prestatori di servizi di pagamento, introdotte per finanziare il funzionamento complessivo del sistema degli

addebiti diretti, crea anche restrizioni alla concorrenza e impedisce l'emergere di mercati effettivi, efficienti e competitivi.

*Ostacoli all'innovazione.* La frammentazione del mercato dei pagamenti ostacola l'emergere di innovazioni efficaci in materia di pagamenti paneuropei, quali i pagamenti *on line*, i pagamenti mobili o la fatturazione elettronica. Dato che i servizi innovativi vengono creati principalmente a livello nazionale, vi è il rischio che la frammentazione del mercato si rafforzi e si perpetui.

*Investimenti non produttivi e duplicazione dei costi operativi per i sistemi tradizionali e per i sistemi AUPE.* Numerosi operatori del mercato europeo dei pagamenti devono sostenere doppi costi transitori per la prestazione o l'utilizzo dei servizi di pagamento. Il funzionamento in parallelo delle tradizionali piattaforme di pagamento nazionali e di una nuova piattaforma AUPE paneuropea richiede ingenti risorse supplementari e comporta una perdita di rendimento per gli investimenti già realizzati.

Un rinvio della migrazione all'AUPE comporterebbe una perdita complessiva di 43 miliardi di euro per l'economia in un periodo di soli sei anni. Gli effetti negativi riguarderebbero tutte le parti interessate a eccezione dei consumatori.

### **3. IL DIRITTO DELL'UE A INTERVENIRE E MOTIVAZIONE**

Per sua stessa natura un mercato integrato dei pagamenti in euro richiede un approccio a livello UE, perché gli standard, le norme e le procedure sottostanti devono essere uniformi in tutti gli Stati membri. Quest'approccio sostiene l'obiettivo dell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, che prevede un mercato interno ed un'unione economica e monetaria la cui valuta è l'euro. L'alternativa ad un intervento a livello UE sarebbe un sistema di accordi multilaterali o bilaterali la cui complessità e il cui costo sarebbero proibitivi rispetto ad un provvedimento normativo a livello europeo. Pertanto, l'intervento a livello UE rispetta il principio di sussidiarietà.

### **4. OBIETTIVI**

Visti i problemi individuati, sono stati formulati gli obiettivi che si illustrano di seguito.

*Obiettivi generali:*

- aumentare l'efficienza e la competitività del mercato dei pagamenti UE mediante economie di scala e sinergie operative, sia sul lato dell'offerta che su quello della domanda;
- creare a livello europeo un mercato dei servizi di pagamento aperto e che offra pari condizioni di concorrenza, e facilitare la convergenza verso il basso dei prezzi dei servizi di pagamento in Europa;
- creare una piattaforma europea dalla quale potranno essere lanciati servizi e prodotti di pagamento innovativi e a valore aggiunto.

*Obiettivi specifici:*

- realizzare la piena integrazione operativa del mercato dei pagamenti in Europa per i bonifici e gli addebiti diretti;
- eliminare l'eccessiva complessità e i costi doppi dovuti alla necessità di mantenere piattaforme di pagamento multiple, sul lato dell'offerta e su quello della domanda.

*Obiettivi operativi:*

- creare trasparenza e dare certezza al mercato per quanto riguarda il completamento dell'AUPE per i bonifici e gli addebiti diretti, nonché sull'abbandono progressivo dei corrispondenti strumenti di pagamento nazionali.

## **5. OPZIONI POLITICHE**

Tre sono i principali scenari ipotizzabili.

*Nessun intervento — scenario di base.* Secondo questo scenario la migrazione all'AUPE sarebbe lasciata alle forze del mercato.

*Dare un nuovo slancio alla migrazione all'AUPE mediante incentivi supplementari.* Secondo questo scenario una serie di misure a livello degli Stati membri potrebbe accelerare e rafforzare la migrazione all'AUPE.

*Fissare un termine per la migrazione all'AUPE.* Secondo questo scenario verrebbe fissato mediante regolamento un termine per la migrazione all'AUPE. I tradizionali strumenti di pagamento nazionali verrebbero abbandonati gradualmente e sostituiti da strumenti paneuropei.

## **6. ANALISI DELL'IMPATTO E CONFRONTO TRA LE OPZIONI**

### **6.1. Impatto di incentivi supplementari**

In linea di principio una serie di misure adottate a livello nazionale da diverse parti interessate dell'AUPE, o a esse destinate, potrebbero accelerare il lento processo di migrazione all'AUPE. Per quanto riguarda l'offerta, sarebbe utile una vasta campagna di comunicazione e di sensibilizzazione rivolta agli utilizzatori dei servizi di pagamento. Per quanto riguarda la domanda, queste misure potrebbero essere integrate da aiuti all'investimento a favore delle imprese, ad esempio sotto forma di un alleggerimento delle norme in materia di ammortamento, una detrazione delle spese di formazione del personale, o anche riduzioni di imposta. Inoltre, le autorità pubbliche potrebbero porsi all'avanguardia del processo di migrazione e promuovere attivamente gli strumenti di pagamento AUPE. Potrebbero anche essere previste alcune forme di coordinamento a livello UE.

Uno dei principali vantaggi di questo approccio è che non richiede lunghe procedure legislative e resta relativamente flessibile. Uno dei suoi principali punti deboli risiede nel fatto che misure non vincolanti tendenti semplicemente ad accelerare la migrazione all'AUPE non elimineranno la causa fondamentale del problema illustrata al punto 2.1. Inoltre, può darsi che nell'attuale contesto economico queste misure siano semplicemente troppo costose e il loro valore aggiunto difficile da valutare in termini di aumento del benessere.

L'opzione degli incentivi supplementari è stata pertanto scartata.

## **6.2. Impatto della fissazione di un termine per la migrazione all'AUPE**

Secondo uno studio di CapGemini, i benefici di una migrazione rapida dai tradizionali strumenti di pagamento verso gli strumenti AUPE potrebbero ammontare a 123 miliardi di euro in sei anni. Secondo lo studio, il beneficio totale stimato sarebbe il risultato di maggiori guadagni sul lato della domanda (175 miliardi di euro) compensati però da una perdita sul lato dell'offerta (52 miliardi di euro). I benefici sul lato della domanda sono determinati da due fattori:

- risparmi sui costi operativi grazie all'ottimizzazione delle operazioni di pagamento;
- un effetto positivo dovuto alla riduzione delle commissioni bancarie a seguito della più intensa concorrenza.

Lo studio prevede che i benefici sul lato della domanda sarebbero distribuiti equamente tra tutte le parti interessate, ossia i consumatori, le imprese e il servizio pubblico. Questi benefici sarebbero semplicemente la conseguenza diretta di una migrazione rapida all'AUPE.

In termini strettamente qualitativi, la fissazione di un termine per i bonifici e gli addebiti diretti AUPE accelererà la realizzazione di benefici per le parti interessate negli ambiti che si illustrano di seguito.

*Aumento della standardizzazione e conseguente riduzione della complessità e creazione di economie di scala.* Con la migrazione completa all'AUPE, le imprese potrebbero centralizzare la gestione della tesoreria in euro e semplificare o automatizzare le procedure di pagamento. Per i consumatori, che sono sempre più mobili, pagamenti transfrontalieri standardizzati eliminerebbero la necessità di disporre di conti bancari in vari paesi.

*Aumento della concorrenza in un mercato aperto e più trasparente.* Per i prestatori di servizi di pagamento, un mercato dei pagamenti integrato ridurrebbe le barriere transfrontaliere all'entrata, il che attirerebbe nuovi operatori sul mercato e accrescerebbe la concorrenza. Inoltre, strumenti di pagamento standardizzati permetterebbero ai consumatori, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di confrontare più facilmente i prodotti di pagamento e consentirebbero pertanto agli utilizzatori di trarre beneficio dalla maggiore concorrenza e dalla diminuzione dei prezzi.

*Opportunità di innovazioni paneuropee.* Grazie alle norme comuni e alla creazione di pari condizioni di concorrenza a livello europeo, il completamento della migrazione all'AUPE promuoverebbe la modernizzazione dei pagamenti e lo sviluppo di nuovi servizi, quali i pagamenti mobili e quelli on line o anche la fatturazione elettronica su base paneuropea.

## **6.3. Confronto tra lo scenario di base e lo scenario che prevede la fissazione di un termine**

### *6.3.1. Confronto in termini di conseguimento degli obiettivi specifici*

Obiettivo/opzione	Efficacia	Efficienza
-------------------	-----------	------------

	Integrazione del mercato dei pagamenti europeo per i bonifici e gli addebiti diretti	Eliminazione della duplicazione dei costi e dell'eccessiva complessità dei sistemi di pagamento	
<b>Scenario di base "nessun intervento"</b>	0	0	0
<b>Fissazione di un termine</b>	+++	++	++

Contributo al raggiungimento degli obiettivi:

+++ (forte); ++ (medio); + (debole) contributo positivo

--- (forte); -- (medio); - (debole) contributo negativo; 0 contributo neutro

### 6.3.2. Confronto in termini di impatto sulle parti in causa

Parte in causa	Benefici	Costi	Effetto complessivo
<b>Imprese</b>	Migliore gestione della liquidità/della tesoreria — maggiore liquidità — riduzione delle commissioni bancarie e delle spese amministrative per i pagamenti interni — trattamento automatizzato — sviluppo di servizi a valore aggiunto	Sforzo necessario per la migrazione — sistemi e procedure di pagamento nuovi o aggiornati — formazione del personale	+++
<b>Amministrazioni pubbliche:</b>	Riduzione delle commissioni bancarie e delle spese amministrative — trattamento automatizzato — sviluppo di servizi a valore aggiunto — aumento dei benefici degli appalti pubblici in materia di servizi di pagamento, dato che sarebbe più facile confrontare le offerte e sparirebbero le inefficienze dovute ai formati nazionali	Sforzo necessario per la migrazione — sistemi e procedure di pagamento nuovi o aggiornati — formazione del personale	++
<b>Consumatori</b>	Commissioni bancarie ridotte e più ampia gamma di servizi grazie all'aumento della concorrenza — strumenti di pagamento più innovativi, di più facile utilizzazione per l'utente, più sicuri e più pratici	Cambiamento di abitudini — IBAN (e BIC se necessario)	++



<b>Banche/prestatori di servizi di pagamento</b>	economie di scala/risparmi sui costi operativi — nuove opportunità imprenditoriali grazie alla riduzione degli ostacoli alla concorrenza	Investimenti per la piattaforma di pagamento AUPE Incidenza dell'aumento della concorrenza sui profitti degli operatori tradizionali	+
--	--	---	---

Effetto generale rispetto allo scenario di base.

Sulla base di questo confronto, si raccomanda di attuare l'opzione che prevede la fissazione di un termine.

#### **6.4. Subopzioni tecniche per l'attuazione di un termine per la migrazione all'AUPE**

Perché sia efficace, un termine deve essere chiaramente definito a livello tecnico. Un certo numero di subopzioni per l'attuazione del termine sono state individuate in sei ambiti pertinenti. Le subopzioni sono state valutate sulla base di un insieme di criteri derivanti direttamente dagli obiettivi politici.

*Base di riferimento per l'adozione del bonifico e dell'addebito diretto paneuropei.* L'opzione raccomandata consiste nello stabilire un termine sulla base di requisiti generali essenziali che i bonifici e gli addebiti diretti paneuropei dovranno soddisfare. I requisiti essenziali comprenderanno anche le norme internazionali e gli standard non proprietari vigenti. Sono state esaminate e respinte altre due possibilità, ossia un approccio basato sui regimi e sulle norme vigenti elaborato dal consiglio europeo per i pagamenti ed un approccio limitato agli standard tecnici vigenti.

*Settore delle operazioni.* Si raccomanda di seguire l'approccio che prevede che i requisiti essenziali si applichino all'insieme del settore delle operazioni di pagamento. Risparmi sui costi operativi sul lato della domanda stimati a 84 miliardi di euro potranno essere realizzati soltanto se l'integrazione del mercato dei pagamenti si estenderà oltre lo spazio interbancario. Di conseguenza, per queste ragioni l'opzione consistente nel limitare l'applicazione dei requisiti essenziali allo spazio interbancario è stata esaminata e respinta.

*Apertura transfrontaliera di conti bancari.* Si raccomanda di abolire ogni trattamento discriminatorio dei non residenti e dei non cittadini per quanto riguarda l'apertura di conti di pagamento. In tal modo sarebbe possibile raccogliere tutti i vantaggi dell'AUPE in termini di aumento della concorrenza (91 miliardi di euro). Per queste ragioni l'opzione consistente nel mantenere le pratiche attuali è stata esaminata e respinta.

*Specifiche dei prodotti.* Si raccomanda di applicare un termine anche ai prodotti di nicchia, ossia i bonifici e gli addebiti diretti che rappresentano volumi ridotti di pagamenti e presentano funzionalità specifiche. Tuttavia, per permettere gli adeguamenti necessari dei regimi paneuropei sarà concesso un periodo transitorio di 3-5 anni. Altre due possibilità, una che prevede un approccio omnicomprensivo applicabile sia ai prodotti di nicchia che ai prodotti standard, e l'altra che prevede l'esclusione permanente dei prodotti di nicchia dal campo di applicazione dei requisiti essenziali, sono state esaminate e respinte.

*Stati membri di applicazione.* Si raccomanda di prendere in considerazione la subopzione che prevede un termine comune per l'area dell'euro ed un termine comune posteriore per i paesi non appartenenti all'area dell'euro, dato che, secondo le stime, la quota di volume dei pagamenti in euro nei paesi non appartenenti all'area dell'euro rappresenta solo il 2% di tutti i pagamenti in euro. Altre due possibilità, ossia termini distinti per ogni Stato membro ed un termine unico per tutti gli Stati membri, che abbiano o no adottato l'euro, sono state esaminate e respinte.

*Termine.* Si raccomanda di prendere in considerazione la subopzione che prevede termini distinti: un anno dall'entrata in vigore del regolamento per i bonifici, e due anni per gli addebiti diretti. La subopzione che prevede un termine comune per i bonifici e gli addebiti diretti è stata esaminata e respinta.

*Chiarezza sul modello economico a lungo termine per gli addebiti diretti paneuropei.* Si raccomanda di vietare l'applicazione generalizzata ad ogni operazione di addebito diretto di commissioni interbancarie multilaterali tra i prestatori di servizi di pagamento (e misure aventi oggetto o effetto equivalente) e di autorizzare le commissioni interbancarie multilaterali unicamente a determinate condizioni per le operazioni di addebito diretto che non possono essere correttamente eseguite o che **vengono reclamate** da un prestatore di servizi di pagamento. Per assicurare condizioni di parità, anche le commissioni interbancarie bilaterali e unilaterali per queste operazioni dovrebbero essere autorizzate solo se basate sui costi e miranti ad un'allocazione efficiente dei costi a carico del soggetto che è all'origine delle operazioni. È stata analizzata la possibilità di continuare l'attuale prassi o di imporre, in alternativa, una commissione interbancaria multilaterale minima o massima per ogni operazione di addebito diretto. Entrambe le opzioni sono state però respinte in quanto non consentirebbero di cambiare la percezione attuale di una mancanza di chiarezza che rallenta il passaggio all'AUPE.

## **7. CONTROLLO E VALUTAZIONE**

Si raccomanda di effettuare una valutazione tre anni dopo l'entrata in vigore del regolamento, al fine di valutare l'efficacia e l'efficienza di quest'ultimo in termini di conseguimento degli obiettivi illustrati nella valutazione dell'impatto e di decidere sull'opportunità di nuove misure o di modifiche.