



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 18 gennaio 2012 (23.01)
(OR. en)**

5491/12

**MI 27
TELECOM 9
COMPET 21
ETS 5
CONSOM 5**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	13 gennaio 2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2011) 941 definitivo
Oggetto:	LIBRO VERDE Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, internet e telefono mobile

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2011) 941 definitivo.

All.: COM(2011) 941 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.1.2012
COM(2011) 941 definitivo

LIBRO VERDE

Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, internet e telefono mobile

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

Se si vuole che i consumatori, i commercianti e le imprese godano appieno dei benefici del mercato unico, è indispensabile che possano servirsi di pagamenti elettronici sicuri, efficienti e competitivi, a maggior ragione ora che il commercio elettronico sta poco a poco soppiantando gli scambi tradizionali. I modi di acquisto di beni e servizi in Europa stanno mutando radicalmente. Cittadini e imprese, sempre più attivi al di fuori del loro paese d'origine, sono molto agevolati nel quotidiano se possono effettuare pagamenti elettronici oltre confine in tutta comodità. L'Europa, forte di quanto raggiunto nel campo dei pagamenti al dettaglio, ha l'opportunità di determinare cosa significherà in futuro "fare un pagamento", sia esso con carta di pagamento, via internet o mediante un telefono mobile.

Prima pietra miliare in questo cammino è l'Area unica dei pagamenti in euro (AUPE), che si fonda sul presupposto che nel territorio dell'UE non vi sia distinzione tra pagamenti elettronici al dettaglio¹ in euro, transfrontalieri e nazionali. Il progetto AUPE, che riguarda i principali strumenti di pagamento al dettaglio (bonifici, addebiti diretti e carte di pagamento), dovrebbe essere il punto di partenza per creare un mercato europeo dei pagamenti competitivo e innovativo. Si dovrebbe operare su due fronti: il primo riguarda la percentuale sempre più alta di pagamenti online o via internet (pagamenti elettronici) e tramite telefono mobile. In particolare l'introduzione massiccia degli smartphone sta cambiando il panorama dei pagamenti portando all'adozione di nuove applicazioni di pagamento, ad esempio i portafogli elettronici, che sostituiscono i portafogli veri e propri e le carte fisiche, o i biglietti virtuali dei trasporti pubblici memorizzati nel telefono mobile. Su questo fronte gli strumenti di pagamento paneuropei AUPE possono fungere da base per sistemi innovativi di pagamento più integrati e sicuri. In secondo luogo, gli standard e le norme vigenti elaborati nell'ambito dell'AUPE potrebbero essere applicati anche agli strumenti di pagamento non in euro, con un mercato unico per i pagamenti che non si limiterebbe quindi alle operazioni denominate in euro.

I benefici di una maggiore integrazione dei mercati sarebbero determinati in particolare da quattro fattori:

- 1) *Più concorrenza* — In un settore caratterizzato da una struttura a rete, quale quello dei pagamenti, l'accesso al mercato per i nuovi operatori o concorrenti di altri Stati membri è favorito dall'integrazione. Grazie a standard aperti comuni, i prestatori di servizi potrebbero offrire le proprie soluzioni di pagamento in più di un paese, ampliando la propria base d'attività e creando un ulteriore incentivo per l'innovazione. Di conseguenza, i costi e i prezzi per fornire pagamenti convergerebbero verso il basso. Con una maggiore concorrenza si potrebbe peraltro ridimensionare il ruolo dei due sistemi internazionali che attualmente dominano il mercato delle carte di pagamento.
- 2) *Più scelta e trasparenza per i consumatori* — Con una scelta più ampia di servizi competitivi, gli utenti potrebbero scegliere gli strumenti di pagamento e i prestatori di servizi che meglio si confanno ai loro bisogni. Oggi i consumatori spesso non

¹ I pagamenti al dettaglio sono operazioni di pagamento in cui almeno una delle parti coinvolte nell'operazione (ad esempio, il pagatore, il beneficiario o entrambi) non è un ente finanziario. I pagamenti al dettaglio sono quindi tutte le operazioni di pagamento che non avvengono tra due banche.

percepiscono le implicazioni economiche delle loro scelte², non di rado utilizzando, a causa di costi occulti, il metodo di pagamento più caro, i cui costi poi sono trasferiti indirettamente a tutti i consumatori mediante un aumento dei prezzi. Un mercato integrato e trasparente orienterebbe invece i consumatori verso gli strumenti di pagamento più efficienti.

- 3) *Più innovazione* — Un mercato integrato aumenta gli effetti di scala. Ciò si traduce, per chi vi è già presente, in maggiori opportunità di risparmio sui costi oppure di aumento degli introiti. Aumenterebbero inoltre gli incentivi all'innovazione, grazie all'ingresso di nuovi operatori, accompagnati da maggiori spazi per l'innovazione sul piano geografico.
- 4) *Pagamenti più sicuri e consumatori più fiduciosi* — Guardando ai risultati ottenuti riguardo alla sicurezza dei pagamenti nei punti vendita, un mercato integrato aumenterebbe la sicurezza dei pagamenti a distanza (elettronici o tramite telefono mobile) e la relativa fiducia dei consumatori.

Un mercato integrato a livello dell'Unione europea per i servizi di pagamento avrebbe inoltre il vantaggio secondario di produrre dati che potrebbero essere utilizzati per compilare statistiche armonizzate. Migliorerebbero così la qualità e la portata delle statistiche unionali, senza alcun costo supplementare per le imprese e un investimento contenuto per gli statistici.

Il presente Libro verde fa il punto della situazione attuale dei pagamenti tramite carta, internet e telefono mobile in Europa, individua gli elementi che mancano per farne un mercato completamente integrato e gli ostacoli che sono all'origine di tali elementi. Obiettivo del Libro verde è lanciare un processo di consultazione su vasta scala con le parti interessate, per convalidare o completare l'analisi della Commissione e contribuire a individuare il modo giusto per migliorare l'integrazione del mercato.

2. SITUAZIONE ATTUALE E LACUNE DEI SERVIZI DI PAGAMENTO

Il mercato integrato dei pagamenti al dettaglio in euro è uno dei più grandi del mondo e interessa milioni di imprese e centinaia di milioni di cittadini. Secondo le statistiche della Banca centrale europea (BCE), nel 2009 nella sola eurozona sono state effettuate quasi 58 miliardi di operazioni di pagamento al dettaglio. L'allegato 1 ne presenta una suddivisione per strumento di pagamento. I vantaggi economici derivanti dall'integrazione di questo mercato non sono affatto trascurabili. Stando ad alcuni studi, ad esempio, se per i bonifici, gli addebiti diretti e le carte di pagamento si passasse completamente al sistema AUPE, si avrebbero benefici indiretti dell'ordine di oltre 300 miliardi di euro nell'arco di sei anni. L'attuale grado d'integrazione a livello europeo varia notevolmente a seconda dello strumento di pagamento utilizzato (bonifici, addebiti diretti e carte di pagamento) e del canale (pagamenti elettronici o tramite telefono mobile).

² Si tratta di una tariffazione complessa risultante dalle tariffe praticate, da una parte, tra i vari prestatori di servizi di pagamento implicati nell'operazione di pagamento e, dall'altra, dal prestatore del servizio di pagamento nei confronti del commerciante che vende un bene o un servizio.

2.1. Strumenti di pagamento di base (bonifici e addebiti diretti)

I bonifici e gli addebiti diretti sono gli unici strumenti di pagamento per i quali esistono sistemi specifici di pagamento paneuropei, nella fattispecie il bonifico e l'addebito diretto AUPE, le cui regole per i pagamenti in euro sono state elaborate dal Consiglio europeo per i pagamenti (EPC). Nel dicembre 2010, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che fissa date precise entro cui passare obbligatoriamente dai sistemi di pagamento nazionali ai sistemi paneuropei³. Una volta raggiunta questa tappa fondamentale, si avranno le basi da cui proseguire verso una maggiore integrazione del mercato degli strumenti e dei canali di pagamento di cui detto sopra.

2.2. Carte di pagamento

Le carte di pagamento sono gli strumenti di pagamento elettronico più diffusi per i pagamenti al dettaglio. Nel 2009, in termini di volume (numero di operazioni), un terzo di tutti i pagamenti al dettaglio sono stati effettuati con carte di pagamento: nell'UE sono state utilizzate circa 726 milioni di carte di pagamento, ossia 1,45 carta per persona, e in media i consumatori hanno speso 2 194 EUR per carta in 43 operazioni presso punti vendita (cfr. allegato 1 per i dati specifici per paese relativi al 2009⁴).

L'integrazione del mercato europeo delle carte è però lungi dall'essere completa e si osservano ancora pochi risultati tangibili. L'impennata del volume dei pagamenti tramite carta verificatasi negli ultimi dieci anni e i conseguenti effetti su larga scala hanno diminuito di poco i costi per i consumatori, le commissioni interbancarie e quelle a carico dei commercianti. Inoltre, i sistemi nazionali di carte di addebito spesso non sono accettati al di fuori dello Stato membro d'origine, il che frena lo sviluppo del mercato unico. Un altro problema è l'uso fraudolento delle carte di pagamento, che continua a sussistere soprattutto per le operazioni a distanza.

2.3. Pagamenti via internet (pagamenti elettronici)

Si tratta dei pagamenti effettuati via internet, generalmente in uno dei tre modi seguenti:

- 1) eseguendo un'*operazione di pagamento con carta* a distanza via internet;
- 2) eseguendo bonifici o addebiti diretti tramite i *servizi bancari online*, per cui il pagatore deve autenticarsi presso un portale bancario online (servizio che attualmente funziona solo a livello nazionale)⁵;
- 3) eseguendo pagamenti tramite *prestatori di servizi di pagamenti elettronici*, presso i quali il consumatore ha aperto un conto individuale. I conti possono essere alimentati con metodi di pagamento "tradizionali", ad esempio bonifici o pagamenti con carta di credito.

³ COM(2010)775: proposta di regolamento che fissa i requisiti tecnici per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il regolamento (CE) n. 924/2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010PC0775:IT:NOT>.

⁴ Fonte: statistiche della BEI sui pagamenti, febbraio 2011. Per le statistiche dettagliate di ciascun paese, cfr. allegato 1.

⁵ Queste operazioni possono essere effettuate direttamente, tramite il sistema bancario online del pagatore, oppure via terzi (ad esempio, Ideal nei Paesi Bassi, Giropay e Sofortüberweisung in Germania, oppure EPS in Austria).

Con la diffusione del commercio elettronico, ossia l'acquisto e la vendita di prodotti via internet, il pagamento elettronico diventa uno strumento sempre più importante. Forrester Research⁶ prefigura una crescita del numero di acquirenti online in Europa, che passerebbero dai 141 milioni del 2009 a 190 milioni entro il 2014. Si prevede che il mercato del commercio elettronico si amplierà nei prossimi cinque anni ad un tasso annuo di circa 10%. La spesa media pro capite a livello UE nel 2014 dovrebbe ammontare a 601 EUR, con un innalzamento rispetto ai 483 EUR del 2009. Nonostante il notevole potenziale di crescita, il commercio elettronico costituisce solo il 3,4% di tutto il commercio al dettaglio europeo⁷, per cui vi è un ampio margine di crescita ancora da sfruttare.

Da una consultazione pubblica sul futuro del commercio elettronico⁸, è emerso che i pagamenti rappresentano uno degli ostacoli principali alla crescita di questo settore; in particolare le critiche si appuntano sulla diversità dei metodi di pagamento tra gli Stati membri, sul costo dei pagamenti per i consumatori e i commercianti, soprattutto se si tratta di piccoli importi (micropagamenti) e sulla sicurezza dei pagamenti. Mancando un quadro coerente e generale di (auto)regolamentazione, il panorama attuale dei pagamenti elettronici in Europa è estremamente frammentato, con situazioni che cambiano valicando i confini, con sistemi nazionali di pagamento elettronico che solo in pochi casi funzionano bene e con un numero esiguo di grandi operatori internazionali non europei.

2.4. Pagamenti tramite telefono mobile (pagamenti mobili)

I pagamenti mobili sono pagamenti nei quali i dati e l'ordine di pagamento sono emessi, trasmessi o confermati tramite un telefono o un dispositivo mobile. Possono essere utilizzati per gli acquisti, sia online sia tradizionali, di servizi, prodotti digitali o beni fisici.

I pagamenti mobili possono essere classificati in due categorie principali:

- 1) *pagamenti mobili a distanza*, in genere eseguiti via internet/WAP⁹ o tramite servizi di sms a tariffazione maggiorata (sms premium) che sono addebitati al pagatore per mezzo del gestore di telefonia mobile. La maggior parte dei pagamenti mobili via internet si avvale attualmente dei sistemi di pagamento tramite carte. Dal punto di vista tecnico sono possibili anche altre soluzioni, basate su bonifici o accrediti diretti, che tuttavia, pur essendo altrettanto sicure, efficienti e competitive, faticano a farsi largo nel mercato;
- 2) *pagamenti di prossimità*, in genere eseguiti direttamente nel punto vendita. Basati sul protocollo NFC, al momento la tecnologia di prossimità più all'avanguardia, questi pagamenti necessitano di telefoni con apposita architettura NFC che possano essere riconosciuti quando avvicinati a un lettore presso i punti vendita (negozi, trasporti pubblici, parcheggi, ecc.).

⁶ <http://www.forrester.com/ER/Press/Release/0,1769,1330,00.html>

⁷ Euromonitor 2010.

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/e-commerce_en.htm

⁹ Il protocollo WAP (Wireless Application Protocol) è stato messo a punto dall'Open Mobile Alliance (OMA), organismo nell'ambito del quale i soggetti operanti nel settore della telefonia mobile concordano specifiche comuni per questo settore. Nella telefonia mobile sono molto diffusi i navigatori WAP.

Da queste definizioni, in particolare quella dei pagamenti mobili a distanza, si desume che tra pagamenti elettronici e pagamenti mobili vi è una labile differenza, che in futuro potrebbe divenire ancor più labile.

Il volume dei pagamenti effettuati via telefono mobile è, tra i metodi di pagamento, quello che sta aumentando a ritmo più serrato. Il rapido proliferare degli smartphone predisposti per accogliere sofisticate applicazioni di pagamento ha favorito tale aumento. Juniper Research prevede che tra il 2010 e il 2012 il valore totale dei pagamenti mobili effettuati a livello mondiale passerà da 100 miliardi a 200 miliardi di dollari. Altri studi indicano che nel 2014 questo valore supererà i mille miliardi di dollari, di cui 350 miliardi di dollari ascrivibili alla sola Europa. Si stima inoltre che, sempre entro il 2014, uno su cinque smartphone sarà dotato di tecnologia NFC.

La penetrazione dei pagamenti mobili nel mercato dell'UE ha ancora un ampio margine di sviluppo rispetto, ad esempio, alla regione Asia/Pacifico. Secondo le stime della società di ricerche Gartner, nel 2010 in Europa occidentale gli utenti di servizi di pagamento mobile erano 7,1 milioni, contro i 62,8 milioni della regione Asia/Pacifico, una grande percentuale dei quali in Giappone. Una delle ragioni principali per cui questo mercato in Europa stenta a crescere con la stessa velocità è la sua estrema frammentazione. Gli attori chiave (gestori di telefonia mobile, prestatori di servizi di pagamento, fabbricanti di telefoni mobili) non hanno ancora concordato un modello commerciale praticabile che consenta di offrire soluzioni di pagamento interoperabili. È quindi fuori dall'Europa che nascono le iniziative più importanti e promettenti in materia di pagamenti mobili: Apple, Google e Visa hanno tutte annunciato grosse offensive commerciali sul fronte dei pagamenti mobili.

I tentativi per giungere all'integrazione dei pagamenti mobili a livello europeo sono attualmente effettuati all'insegna dell'autoregolamentazione. In tale contesto, l'EPC coopera con l'associazione internazionale dei gestori di telefonia mobile (GSMA) e ha pubblicato, nel luglio 2010, un libro bianco sui pagamenti mobili¹⁰. Il libro bianco verte principalmente sui pagamenti mobili tramite carte di pagamento.

Come per i pagamenti elettronici, l'assenza di un vero e proprio quadro europeo che disciplini gli aspetti preminenti, come gli standard tecnici, la sicurezza, l'interoperabilità e la cooperazione tra i soggetti operanti nel mercato, rischia di perpetuare la frammentazione del mercato dei pagamenti mobili in Europa. Inoltre, sia per i pagamenti elettronici che per quelli mobili, i (potenziali) attori del mercato paiono restii ad investire fino a quando non sia fatta chiarezza giuridica sul campo d'applicazione degli accordi collettivi di tariffazione (cfr. punto 4.1).

3. PROGETTO E OBIETTIVI

Il sistema AUPE, così come concepito dalla Commissione europea e dalla BEI per i pagamenti elettronici al dettaglio in euro nell'Unione europea¹¹, non fa distinzione tra pagamenti nazionali e transfrontalieri. In base agli standard e alle norme AUPE, questa distinzione dovrebbe divenire obsoleta anche per i pagamenti non in euro all'interno dell'UE.

¹⁰ http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=402 e http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=557

¹¹ Dichiarazione congiunta della Commissione europea e della Banca centrale europea, http://www.ecb.int/press/pr/date/2006/html/pr060504_1.it.html.

Ciò darebbe luogo a un vero e proprio mercato unico digitale su scala unionale, che avrebbe le seguenti ripercussioni:

i consumatori utilizzerebbero un conto bancario unico per tutte le operazioni di pagamento, anche abitando fuori dal loro paese d'origine o spostandosi sul territorio dell'UE. Dando impulso all'innovazione, si potrebbe rendere più agevole l'operazione di pagamento, adattandola alla situazione specifica dell'acquisto (pagamenti on line o con mezzi tradizionali, pagamenti di importi elevati o esigui, ecc.);

le imprese e le amministrazioni pubbliche potrebbero semplificare e razionalizzare le proprie procedure di pagamento, centralizzando le operazioni finanziarie in tutta l'Unione europea, realizzando così ingenti economie. I flussi di cassa ne beneficerebbero anche grazie agli standard aperti comuni e alla risoluzione più rapida delle operazioni di pagamento;

anche *i commercianti* potrebbero beneficiare di soluzioni di pagamento elettronico poco costose, efficienti e sicure. Con l'aumento della concorrenza le alternative ai contanti divengono più interessanti; più forte diviene anche la motivazione ad entrare nel commercio elettronico e ad offrire ai clienti modi più pratici di pagamento;

i prestatori di servizi di pagamento, ossia le banche e i prestatori non bancari, con la standardizzazione degli strumenti di pagamento potrebbero beneficiare di economie di scala, realizzando in tal modo, dopo gli investimenti iniziali, risparmi sui costi. Ciò aprirebbe nuovi mercati, consentendo loro sia di ampliare le entrate per gli strumenti di pagamento esistenti, sia di lanciare innovazioni su più vasta scala;

i fornitori di tecnologia, quali i fornitori di software, le imprese di trattamento dei pagamenti e le imprese di consulenza informatica, potrebbero fondare la propria attività e le soluzioni di sviluppo su strumenti paneuropei, favorendo l'innovazione in tutti gli Stati membri dell'UE.

Affinché questo progetto riguardante i pagamenti via carta, internet e telefono mobile possa trovare realizzazione concreta, occorre affrontare una serie di altri aspetti, quali la sicurezza, la libertà di scelta, il libero corso all'innovazione tecnica e commerciale, la standardizzazione dei vari componenti e l'interoperabilità. Nel capitolo seguente questi aspetti sono esaminati in modo più approfondito.

4. NECESSITÀ DI FAVORIRE E ACCELERARE L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO

In linea con il progetto esposto sopra, sono stati individuati cinque modi possibili per stimolare l'integrazione dei sistemi di pagamento tramite carte, internet e telefono mobile.

4.1. Frammentazione del mercato, accesso al mercato e accesso transfrontaliero al mercato

Vi sono svariate questioni da esaminare su questo fronte. È importante tenere presente che tali questioni, pur riguardando in origine le pratiche commerciali inerenti alle carte di pagamento, si pongono ugualmente per i pagamenti elettronici e mobili, oppure hanno importanti ripercussioni indirette su di essi, ad esempio, quando un pagamento elettronico o mobile è eseguito tramite carta di pagamento.

4.1.1. Commissioni interbancarie multilaterali (MIF)

Nell'ambito del modello "classico" dei sistemi di carte a quattro parti, per ogni operazione effettuata con la carta, il prestatore di servizi di pagamento del commerciante (l'*acquirer*) paga la commissione interbancaria al prestatore di servizi di pagamento del titolare della carta (l'emittente – *issuer*). Le commissioni interbancarie possono essere oggetto di accordi bilaterali, tra il prestatore emittente e quello acquirente, oppure multilaterali, per mezzo di una decisione che vincola tutti i prestatori che partecipano al sistema della carta di pagamento. Informazioni supplementari sulle MIF figurano nell'allegato 2¹².

Da qualche tempo le commissioni interbancarie sono al centro dell'attenzione delle autorità per la concorrenza e delle autorità garanti della concorrenza. In alcuni paesi non appartenenti all'UE¹³ sono state disciplinate. Nell'UE, la Commissione europea e le autorità nazionali per la concorrenza hanno adottato varie decisioni che, a norma delle regole unionali sulla concorrenza, vietano la stipula di intese specifiche sulle MIF¹⁴.

Il motivo più comunemente invocato a giustificazione delle MIF è il fatto che esse forniscono agli emittenti una base per incentivare i consumatori a usare la carta di pagamento. Grazie alle MIF gli emittenti possono offrire carte gratuite o a basso costo per i titolari, eventualmente accompagnate da vantaggi extra¹⁵ (ad esempio, l'accumulo di miglia aeree). Con questo meccanismo di compensazione si può guadagnare in efficienza, in quanto favorisce una maggiore diffusione della carta.

L'esistenza di una grande varietà di (livelli di) commissioni, insieme alle varie procedure giuridiche in corso o già concluse a livello nazionale ed europeo, con tempistica e portata diverse, potrebbe causare distorsioni del mercato unico. Situazione che rischia di esacerbare la frammentazione del mercato continuando ad impedire ai commercianti di beneficiare dei vantaggi di un mercato unico delle carte di pagamento.

L'applicazione di MIF elevate può inoltre fungere da ostacolo all'ingresso nel mercato di sistemi di pagamento a basso costo, sia tramite carta sia con altri mezzi (elettronici e mobili).

Queste caratteristiche delle MIF si applicano in genere ai sistemi in cui intervengono quattro parti. I sistemi a tre parti, nei quali vi è un unico prestatore di servizi di pagamento per i pagatori e i beneficiari, applicano una commissione interbancaria "implicita", che può porre lo stesso problema di assenza di vincoli concorrenziali.

MIF elevate e mancanza di trasparenza (cfr. 4.2) paiono costituire problemi soprattutto per i commercianti che accettano le carte di pagamento commerciali (quelle emesse per le aziende e i loro dipendenti e utilizzate per pagare le spese legate al lavoro, ad esempio viaggi,

¹² L'allegato illustra più dettagliatamente l'analisi realizzata dalla DG Concorrenza a titolo dell'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE sul livello adeguato delle MIF determinato con l'ausilio del test detto d'indifferenza per il commerciante (ossia quando per il commerciante è indifferente esser pagato in contanti o mediante carta).

¹³ Australia, USA.

¹⁴ Decisioni Visa, MasterCard, decisione MasterCard per la Polonia, decisione MasterCard per l'Ungheria, decisione MasterCard per l'Italia.

¹⁵ Le banche emittenti possono incoraggiare la loro clientela ad utilizzare di più la carta offrendo vantaggi o premi extra, come assicurazioni viaggio, sconti o persino rimborsi di una parte del prezzo dei beni e servizi acquistati. In alcuni casi il costo della carta è maggiorato se il titolare non la utilizza con sufficiente frequenza oppure se non spende un determinato importo entro un termine prestabilito.

materiale d'ufficio ecc.)¹⁶, i cui titolari possono essere allettati a utilizzare da agevolazioni e vantaggi extra che esse offrono.

Domande

- 1) Nell'ambito dello stesso sistema di pagamento tramite carta, le MIF possono variare da un paese all'altro, come pure per i pagamenti transfrontalieri. Queste differenze possono creare problemi in un mercato integrato? Ritiene che la disparità di condizioni d'uso che si osserva nei mercati delle carte dei vari Stati membri rispecchi l'esistenza di effettive differenze strutturali di questi mercati? L'applicazione di tariffe diverse per i pagamenti nazionali e transfrontalieri potrebbe, a suo avviso, essere giustificata da motivi obiettivi?
- 2) È necessaria una maggiore chiarezza giuridica riguardo alle commissioni interbancarie? In caso di risposta affermativa, in che modo e con quali strumenti ritiene che si possa ottenere?
- 3) Se ritiene necessario intervenire sulle commissioni interbancarie, quali aspetti dovrebbero essere trattati e in che modo? Ad esempio, abbassando i livelli di MIF, garantendo la trasparenza delle commissioni e favorendo l'accesso al mercato? Tale intervento dovrebbe riguardare anche i sistemi a tre parti? Si dovrebbe fare una distinzione tra carte commerciali e ad uso privato?

4.1.2. Acquiring transfrontaliero

Con acquiring transfrontaliero s'intende una situazione in cui un commerciante si avvale dei servizi di un prestatore di servizio di pagamento acquirer residente in un altro paese. Con questo tipo di accordo, non solo tutti i commercianti beneficiano di una concorrenza più forte a livello di commissioni sul servizio commerciale (Merchant Service Charges – MCS), ma le imprese possono anche designare un unico acquirer per le loro operazioni, guadagnandoci in efficienza sul piano amministrativo e in una maggiore concorrenza transfrontaliera.

Vi è tuttavia una serie di problemi che ostacolano la diffusione dell'acquiring transfrontaliero. Oltre alla varietà di standard tecnici adottati (di cui al punto 4.3), la serie di norme e disposizioni che disciplinano i sistemi di carte internazionali concorrono a rendere questo tipo di accordo meno interessante per i commercianti:

- i sistemi di carte internazionali applicano regimi speciali di autorizzazione e commissioni/diritti di licenza speciali agli acquirer che offrono servizi transfrontalieri;
- gli acquirer transfrontalieri devono pagare al prestatore emittente la MIF vigente nel paese del punto vendita. Ciò impedisce ai commercianti di ricercare l'acquirer più a buon mercato, benché il prestatore di servizi di pagamento transfrontaliero non abbia in genere sottoscritto la MIF nazionale, fissata dai prestatori di servizi di pagamento del paese interessato;

¹⁶ Le carte commerciali si suddividono in tre grandi categorie: i) carte professionali (*business*), emesse generalmente per le piccole imprese, che costituiscono clienti a cui, contrariamente a quanto accade con le carte ad uso privato, non è fornito alcun servizio supplementare; ii) carte societarie (*corporate*), emesse generalmente per imprese di medie e grandi dimensioni, clienti a cui sono forniti servizi d'informazione supplementari; iii) carte d'acquisto (*purchasing*), utilizzate per acquisti commerciali e spesso accompagnate da servizi di fatturazione IVA.

- gli acquirer transfrontalieri possono inoltre essere svantaggiati nei paesi in cui i prestatori nazionali dispongono di reti parallele di accordi bilaterali sulle commissioni interbancarie. Ciò ostacola lo sviluppo della concorrenza transfrontaliera, dato che gli acquirer devono pagare la MIF alla tariffa piena ufficiale.

Domande

- 4) Esistono attualmente ostacoli all'acquiring transfrontaliero o centrale? In caso di risposta affermativa, quali? Agevolando l'acquiring transfrontaliero o centrale si avrebbero vantaggi sostanziali?
- 5) Come si potrebbe agevolare l'acquiring transfrontaliero? Se ritiene necessario un intervento in tal senso, quali aspetti dovrebbero essere trattati e in che modo? Si giustifica, ad esempio, un'autorizzazione previa obbligatoria da parte del sistema di carte di pagamento per l'acquiring transfrontaliero? La MIF dovrebbe essere calcolata sulla base del paese del commerciante (nel punto vendita)? Oppure si dovrebbe applicare una MIF transfrontaliera all'acquiring transfrontaliero?

4.1.3. Carta multipla (co-badging)

Questa pratica consiste nel combinare più marchi di società di pagamento su una stessa carta o uno stesso dispositivo. Attualmente, per i nuovi sistemi che intendono accedere al mercato, la soluzione migliore è di persuadere i prestatori di servizi di pagamento emittenti ad apporre il marchio del nuovo entrante sulle carte di pagamento che recano già il marchio di un sistema di pagamento (internazionale). In tal modo i consumatori, al momento del pagamento, avrebbero la possibilità di scegliere tra i due sistemi (a condizione che il commerciante li accetti entrambi), tenendo conto degli eventuali vantaggi offerti dall'emittente (accumulo di miglia aeree, ecc.) e degli incentivi utilizzati dal commerciante (maggiorazioni, riduzioni, orientamento del cliente verso un determinato sistema).

In questa fase, è difficile stabilire se e in quale misura le regole dei sistemi esistenti consentono ai marchi loro concorrenti nei mercati nazionali di figurare sulla stessa carta. I sistemi possono anche imporre obblighi di informazione o spese a carico degli emittenti e degli acquirer per le operazioni effettuate con carte recanti il proprio marchio, anche se esso non viene utilizzato in tali operazioni. Il quadro AUPE per le carte contiene una norma secondo la quale il prestatore emittente, d'accordo con il consumatore, può preselezionare il marchio da utilizzare nel punto vendita tra quelli figuranti su una carta che ne ospita più di uno. Le carte multiple potrebbero quindi sollevare riserve sotto il profilo della concorrenza se usate per limitare o influenzare indebitamente la scelta del marchio e/o dello strumento di pagamento. I problemi posti dall'abbinamento di marchi per il momento si limitano alle carte, ma in futuro riguarderanno sempre più i pagamenti mobili.

Domande

- 6) Quali sono i possibili benefici e/o svantaggi di una carta multipla? Esistono eventuali restrizioni a questa pratica che potrebbero essere particolarmente problematiche? Si prega, se possibile, di precisare l'entità del problema. Le restrizioni imposte dai sistemi alle carte multiple dovrebbero essere oggetto di misure e, in caso affermativo, in che modo?

- | | |
|----|---|
| 7) | Nell'uso di uno strumento recante più sistemi di pagamento, chi dovrebbe decidere l'ordine di priorità dello strumento da utilizzare per primo? Come lo si potrebbe realizzare nella pratica? |
|----|---|

4.1.4. *Separare i sistemi di carte di pagamento e il trattamento dei pagamenti effettuati mediante carta*

Alcuni sistemi di carte di pagamento hanno affiliate che trattano le operazioni e sono in grado di imporre ai loro convenzionati l'uso di tali affiliate. Ciò costituisce un ostacolo all'ingresso delle società di trattamento dei pagamenti e di nuovi sistemi di carte, ostacolo che potrebbe essere soppresso con l'effettiva separazione degli organismi di gestione dei sistemi di carte dalle entità che trattano i pagamenti effettuati mediante carta. La separazione rafforzerebbe la concorrenza tra i sistemi di carte e tra società di trattamento dei pagamenti e permetterebbe alle banche di partecipare ad una sola infrastruttura conforme. Il quadro AUPE per le carte prevede la separazione tra la gestione e il trattamento dei sistemi, ma non stabilisce alcuna disposizione specifica.

L'assenza di quadro comune d'interoperabilità si traduce in una segmentazione del mercato del trattamento delle carte. Occorre perciò migliorare le procedure tecniche e operative di compensazione e/o regolamento dei pagamenti tra banche che utilizzano infrastrutture diverse. La separazione tra gli enti di gestione dei sistemi e gli enti di trattamento dei pagamenti sarebbe peraltro facilitata dall'elaborazione di standard indipendenti per il trattamento dei sistemi.

Domande

- | | |
|----|--|
| 8) | Ritiene che l'accorpamento delle attività di gestione del sistema e di trattamento delle operazioni in uno stesso ente sia rischioso e, in caso affermativo, perché? Qual è la portata del problema? |
| 9) | Occorre intervenire a questo riguardo? È favorevole a una separazione giuridica (ossia una separazione delle funzioni, mentre la proprietà rimarrebbe in mano alla stessa holding) oppure ad una separazione totale della proprietà? |

4.1.5. *Accesso ai sistemi di regolamento dei pagamenti*

Contrariamente alle banche, gli istituti di pagamento, quali definiti dalla direttiva 2007/64/CE relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno¹⁷, e gli istituti di moneta elettronica non hanno accesso diretto ai sistemi di compensazione e di regolamento. A norma dell'articolo 2, lettera b), della direttiva sul carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli, solo gli enti creditizi e le imprese di investimento sono autorizzate a partecipare ai sistemi di pagamento designati. Di conseguenza, gli altri prestatori di servizi di pagamento si lamentano del fatto di non poter competere a pari condizioni con le banche, poiché per regolare i loro pagamenti sono obbligati a ricorrere ai servizi di una banca.

Domande

¹⁷ Direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (GU L 319 del 5.12.2007, pag. 1).

- 10) L'accesso indiretto ai sistemi di compensazione e di regolamento costituisce un problema per gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica e, in caso affermativo, qual è l'entità del problema?
- 11) Occorre istituire un quadro comune per il trattamento delle schede che preveda norme per il trattamento delle carte AUPE (ossia autorizzazione, compensazione e regolamento)? Tale quadro dovrebbe stabilire le condizioni e le tariffe per l'accesso alle infrastrutture di trattamento delle carte secondo criteri trasparenti e non discriminatori? Dovrebbe affrontare la questione della partecipazione degli istituti di pagamento e degli istituti di moneta elettronica ai sistemi di pagamento designati? La direttiva relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno e/o la direttiva sul carattere definitivo del regolamento dovrebbero essere modificate?

4.1.6. *Conformità con il quadro AUPE per le carte di pagamento ("quadro AUPE")*

Il quadro AUPE elaborato dal Consiglio europeo per i pagamenti (EPC) non era ancora completamente attuato al 1° gennaio 2011, contrariamente a quanto prestabilito, dato che svariati elementi sottostanti non erano ancora del tutto operativi. L'impatto potenziale del quadro AUPE non si limita ai pagamenti in euro. Poiché esso riguarda le carte per uso generale impiegate per fare pagamenti e ritirare contante in euro in tutta la zona AUPE, i prestatori di servizi di pagamento e i sistemi operanti nei paesi AUPE che non utilizzano l'euro sono incentivati a conformarsi al quadro AUPE per poter gestire le operazioni in euro. Nell'ambito del quadro AUPE, i sistemi di pagamento storici non conformi all'AUPE per le operazioni in euro saranno, in linea di principio, gradualmente ritirati dal mercato e perciò, con la completa attuazione del quadro, scompariranno definitivamente. Il quadro AUPE definisce come segue gli obblighi da rispettare affinché le carte siano conformi all'AUPE: i pagamenti con carta devono essere garantiti dal prestatore emittente e gli standard EMV (chip e PIN) completamente attuati. Tali requisiti tecnici influenzano/limitano anche i modelli commerciali da applicare nell'Unione europea, con il vantaggio che, per i sistemi autorizzati, viene creato un mercato unico integrato europeo.

Domande

- 12) Qual è, a suo avviso, il contenuto e l'impatto sul mercato (prodotti, prezzi, modalità e condizioni) del quadro AUPE? È esso sufficiente per dare impulso all'integrazione del mercato a livello europeo? Esistono aspetti che dovrebbero essere riveduti? I regimi non conformi dovrebbero scomparire dopo la completa attuazione del quadro AUPE, o esistono motivi per farli sopravvivere?

4.1.7. *Informazioni sulla disponibilità di fondi*

Per molti modelli di servizi di pagamento, le informazioni preliminari sulla disponibilità di fondi, necessarie per le autorizzazioni e/o le garanzie di pagamento di ciascuna operazione, sono un elemento fondamentale. Le banche, in quanto organismi custodi dei conti bancari, fungono da sorta di "varco", funzione determinante per la sostenibilità di molti modelli operativi. Anche se, per alcuni nuovi servizi di pagamento, i clienti acconsentirebbero a che i dati riguardanti la disponibilità di fondi sul loro conto bancario fossero trasmessi ai prestatori di servizi di pagamento di loro scelta, le banche hanno la facoltà di rifiutare di rivelare tali informazioni ad altri prestatori di servizi di pagamento. In alcuni casi tali dinieghi possono essere giustificati dall'importanza della sicurezza dei sistemi di pagamento e della fiducia negli stessi, unita al fatto che le banche sono sottoposte a vigilanza. Questa loro facoltà genera

tuttavia un conflitto di interessi per le banche, che possono essere incentivate a rifiutarsi di cooperare, nonostante le intenzioni dei loro clienti. Ciò potrebbe essere un forte ostacolo allo sviluppo di soluzioni alternative di pagamento sicure ed efficaci, anche se subordinate a requisiti prudenziali.

Domande

- 13) È necessario autorizzare le istituzioni non bancarie, previo consenso del cliente, ad accedere alle informazioni sulla disponibilità di fondi nei conti bancari? Se sì, quali limiti occorrerebbe stabilire per tali informazioni? Si dovrebbe prendere in considerazione un intervento delle autorità pubbliche? In tal caso, quali aspetti dovrebbe affrontare e quale forma dovrebbe assumere?

4.1.8. Dipendenza dalle operazioni con carte di pagamento

L'uso delle carte è in continuo aumento nel mondo intero. Tra il 2009 e il 2010 il volume mondiale delle operazioni è cresciuto del 9,7%. Le carte sono ancora lo strumento di pagamento preferito alternativo ai contanti, con una quota di mercato di oltre il 40% nella maggior parte dei mercati¹⁸. Con l'aumento dell'uso delle carte di pagamento, anche nel mondo del commercio elettronico, aumenterà probabilmente anche il numero delle imprese la cui attività dipende di fatto dalla capacità di accettare i pagamenti tramite carta. In tal caso, occorre stabilire se è nell'interesse pubblico definire norme obiettive sulle condizioni e sulle procedure secondo le quali i sistemi di pagamento tramite carta possono unilateralmente rifiutare di dare il loro accordo.

Domande

- 14) Dato l'uso sempre più diffuso delle carte di pagamento, ritiene che vi siano imprese la cui attività dipende dalla loro capacità di accettare i pagamenti tramite carte? Si prega di fornire esempi concreti di imprese e/o settori. In caso affermativo, è necessario definire norme oggettive per disciplinare il comportamento dei prestatori di servizi di pagamento e dei sistemi di carte di pagamento nei confronti degli utenti che dipendono da essi?

4.2. Servizi di pagamento a tariffe trasparenti ed efficienti in termini di costi per i consumatori, i dettaglianti e altri operatori

Il costo reale di questi servizi di pagamento è spesso opaco, sia per i consumatori che per i commercianti, il che si traduce in costi di pagamento più elevati per l'economia dell'UE. La mancanza di trasparenza riguarda soprattutto il mercato delle carte, ma siccome vi sono legami tra carte, pagamenti elettronici e pagamenti mobili, ne risentono anche questi altri metodi di pagamento. Inoltre, una maggiore trasparenza dei prezzi deve essere concepita come un modo per ridurre i costi delle operazioni di pagamento per tutte le parti interessate e, in ultima istanza, per ottimizzare i costi in tutta l'UE, nell'interesse degli utenti dei servizi di pagamento. Un altro problema relativo alla tariffazione dei servizi di pagamento riguarda i micropagamenti, ossia i pagamenti a basso importo, spesso, per loro natura, effettuati tramite carta, internet o telefono mobile. Le spese per questo tipo di pagamenti sono spesso percepite come eccessive, sia dai consumatori che dai commercianti, perché di solito rappresentano una

¹⁸ World Payments Report 2011, pag. 10, CapGemini, RBS ed EFMA

fetta del valore dell'operazione molto più grande che nei pagamenti di importi elevati. È possibile che tale situazione abbia contribuito allo sviluppo di monete digitali alternative.

4.2.1. Rapporto consumatore – commerciante: trasparenza

Raramente i consumatori sono consapevoli del costo totale dell'utilizzo di un determinato strumento di pagamento, vale a dire non solo dei costi direttamente a loro carico, ma anche delle spese sostenute dai beneficiari (i commercianti). Se il costo di utilizzo dei diversi strumenti di pagamento (ad esempio, vari marchi di carte, contanti, assegni) è lo stesso per i consumatori, essi tendono a credere che la scelta del metodo di pagamento non abbia alcuna incidenza per il commerciante. Ne consegue che i consumatori scelgono lo strumento di pagamento in base alla praticità, oppure per gli eventuali vantaggi che tale strumento può apportare loro.

Lo strumento di pagamento scelto dal consumatore può però non essere il migliore in termini di costi reali per l'economia. In generale, i commercianti includono nei prezzi dei beni e dei servizi offerti le spese di esecuzione dell'operazione a loro carico. Il risultato finale è che tutti i consumatori pagano di più per i loro acquisti per coprire il costo effettivo dei metodi di pagamento più cari utilizzati da alcuni.

Pertanto, rendere più trasparente il costo totale dell'utilizzo dei diversi strumenti di pagamento potrebbe abbassare il costo totale dei pagamenti per l'economia. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto informando correttamente i consumatori sui costi a carico del commerciante per l'uso e/o il trattamento di un determinato strumento di pagamento. Sarebbe importante valutare quanto potrebbe incidere una maggiore trasparenza sul comportamento dei consumatori, esaminando attentamente le reazioni dei consumatori e le loro esigenze, per meglio comprenderle.

Domande

- 15) I commercianti dovrebbero informare i consumatori delle spese a loro carico per l'utilizzo dei diversi strumenti di pagamento? I prestatori di servizi di pagamento dovrebbero essere tenuti ad informare i consumatori delle commissioni applicate ai commercianti (MSC, Merchant Service Charge) o delle MIF rimosse sulle operazioni con la clientela? Tali informazioni interessano i consumatori e influenzano le loro scelte di pagamento?

4.2.2. Rapporto consumatore – commerciante: sconti, maggiorazioni e altre pratiche di orientamento della scelta del cliente

Un'altra possibilità per migliorare la trasparenza delle tariffe applicate ai consumatori dai commercianti e promuovere l'uso degli strumenti di pagamento più efficienti consiste nel ricorso sistematico e generalizzato a sconti, maggiorazioni delle tariffe e altre pratiche di orientamento della scelta del cliente da parte del commerciante (ad esempio, l'accettazione selettiva di talune carte solo al di sopra di un certo importo, l'indicazione esplicita del metodo di pagamento preferito). Si potrebbe in tal modo incentivare i consumatori ad utilizzare gli strumenti di pagamento più efficienti. Secondo il principio del "chi usa paga", i costi dovrebbero essere sostenuti da coloro che utilizzano il servizio e non ripartiti su un gruppo più ampio.

Non va inoltre trascurato il rischio di abusi connessi alle maggiorazioni, come la mancanza di trasparenza e l'assenza di uno strumento di pagamento alternativo pratico per evitare di pagare una maggiorazione¹⁹. Si tratta di un aspetto particolarmente delicato per alcuni settori economici (il settore aereo, ad esempio). Le maggiorazioni non devono essere utilizzate come fonte di reddito supplementare per i commercianti, ma dovrebbero limitarsi al costo effettivo dell'uso di uno strumento di pagamento, come stabilito all'articolo 19 della direttiva sui diritti dei consumatori²⁰.

L'articolo 52, paragrafo 3, della direttiva sui servizi di pagamento consente espressamente ai commercianti di ricorrere a maggiorazioni e riduzioni per l'utilizzo di un determinato strumento di pagamento²¹. Gli Stati membri possono tuttavia vietare o limitare la maggiorazione (ma non la riduzione) a determinate condizioni. Gli Stati membri hanno scelto di applicare tale disposizione in modo radicalmente diverso nei loro territori. Le diverse scelte nazionali aumentano considerevolmente la complessità del mercato unico e sono fonte di confusione sia per i consumatori sia per i commercianti, in particolare nelle operazioni transfrontaliere.

Domande

- 16) È necessario rafforzare l'armonizzazione di riduzioni, maggiorazioni di tariffe e altre pratiche di orientamento della scelta del cliente nell'Unione europea per i pagamenti tramite carte, internet e telefoni mobili? Se sì, quale direzione dare a tale armonizzazione? Si deve, ad esempio:
- promuovere determinati metodi (riduzioni, maggiorazioni, ecc.), e se sì, come?
 - autorizzare le maggiorazioni in generale, a condizione che siano limitate al costo effettivo dello strumento di pagamento a carico del commerciante?
 - chiedere agli esercenti di accettare senza praticare maggiorazioni almeno uno strumento di pagamento elettronico molto diffuso ed efficiente in termini di costi?
 - prevedere norme specifiche per i micropagamenti ed, eventualmente, per le monete digitali alternative?

4.2.3. Rapporto commerciante — prestatore di servizi di pagamento

Sarebbe altresì possibile migliorare la trasparenza delle tariffe applicate agli strumenti di pagamento e dei costi effettivi delle operazioni di pagamento rivedendo il rapporto commerciante – prestatore di servizi di pagamento.

A causa di determinate norme che regolano i sistemi delle carte di pagamento, i commercianti hanno difficoltà ad influenzare la scelta dei consumatori quanto allo strumento di pagamento e vedono limitata la propria capacità ad accettare solo carte selezionate. Questa situazione favorisce l'applicazione di MIF elevate da parte dei prestatori di servizi di pagamento,

¹⁹ Secondo l'ufficio britannico della concorrenza, tali pratiche rendono i consumatori meno propensi a confrontare tutte le offerte di prezzo, e ciò a proprio discapito (Office of Fair Trading., *Payment surcharges – Response to the Which? super-complaint*, giugno 2011).

²⁰ Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 64).

²¹ La direttiva sui servizi di pagamento non si applica tuttavia ai pagamenti in contanti o con assegni.

causando un possibile aumento del costo delle carte di pagamento e frenando la concorrenza. Le norme in questione sono le seguenti:

- regola della non discriminazione, che vieta ai dettaglianti di orientare i clienti verso l'uso di uno strumento di pagamento di loro scelta, tramite maggiorazioni, sconti o qualsiasi altra forma di orientamento;
- obbligo di accettare tutte le carte, per cui i commercianti sono tenuti ad accettare tutte le carte di una stessa marca, anche se le commissioni hanno costi diversi²²;
- pratica delle spese accorpate, applicata dagli acquirer delle carte. A causa dell'accorpamento delle spese, il commerciante si vede addebitare dall'acquirer solo una commissione media per i pagamenti con carta e non viene informato delle MIF applicate alle singole categorie di carta.

Modificando le norme che disciplinano i sistemi delle carte di pagamento e rivedendo le pratiche degli acquirer, si potrebbe conferire più potere ai commercianti nei negoziati con gli acquirer, in particolare per quanto riguarda le commissioni applicate al commerciante (MSC), migliorando nel contempo la capacità dei commercianti di influenzare le decisioni dei consumatori. Ciò consentirebbe di ridurre i costi delle carte di pagamento per l'economia e moltiplicare le possibilità di adozione di nuovi sistemi concorrenziali da parte dei commercianti.

Domande

- 17) Modificando il sistema di pagamento tramite carta e le norme relative agli acquirer si potrebbe migliorare la trasparenza e favorire una tariffazione dei servizi di pagamento efficiente in termini di costi? Tali misure sarebbero sufficientemente efficaci o necessiterebbero di misure di accompagnamento aggiuntive? Affinché non ne risentano i diritti dei consumatori, tali modifiche richiederebbero meccanismi regolamentari supplementari oppure nuove misure relative al rapporto commerciante-consumatore? Tutto ciò riguarderebbe anche i sistemi a tre parti? Occorrerebbe distinguere tra le carte ad uso privato e commerciali? Esistono requisiti ed implicazioni speciali per i micropagamenti?

4.3. Normazione

Se si raggiunge l'interoperabilità transfrontaliera, gli utenti europei (imprese, consumatori, commercianti) beneficeranno pienamente della concorrenza, della libertà di scelta e di operazioni di pagamento più efficienti. Ciò vale per tutti i pagamenti elettronici e, a seconda del metodo di pagamento, i molteplici attori del processo di pagamento. Occorre tuttavia portare fino in fondo la normazione dei diversi elementi (protocolli, interfacce, applicazioni,

²² In pratica tale regola racchiude due principi distinti: l'accettazione di tutti gli emittenti (ad esempio, se un commerciante accetta carte Visa emesse da banche locali, deve anche accettare le carte estere) e l'accettazione di tutti i prodotti (ad esempio, se un commerciante accetta carte di credito ad uso privato, deve anche accettare carte commerciali più costose). In generale, l'accettazione di tutti gli emittenti non pare costituire un problema, ma l'accettazione di tutti i prodotti desta preoccupazioni sul piano della concorrenza.

servizi), onde ridurre al minimo i rischi di esclusione di potenziali concorrenti o prodotti innovativi²³.

Pagamenti con carta

Come si è visto, il pagamento con carta implica uno scambio di dati tra i prestatori di servizi di pagamento acquirer e emittente (settore A2I, ossia "acquirer-to-issuer") ma anche tra il commerciante (eventualmente tramite un terminale di pagamento) e l'acquirer (settore T2A, ossia "terminal-to-acquirer").

Nel settore T2A mancano standard comuni tra gli Stati e, in molti casi, persino all'interno di uno stesso paese. Da alcune iniziative private sono scaturite varie specifiche tecniche, come l'EPAS (Electronic Protocol Application Software) e il C-TAP (Common Terminal Acquirer Protocol), progetti che però, essendo guidati da interessi commerciali diversi, sono spesso sviluppati in modo isolato e seguono direzioni diverse. Questa frammentarietà dell'attività di normazione ha un triplice effetto. Innanzitutto, l'assenza di standard comuni restringe la scelta dei potenziali prestatori di servizi agli acquirer nazionali, ostacolando in tal modo la realizzazione di un mercato unico competitivo dei servizi di pagamento. In secondo luogo, i commercianti devono mantenere diversi sistemi e protocolli per gestire gli scambi di dati nel processo di acquiring (almeno uno, ma spesso di più, per ogni paese in cui operano), riducendo così le possibilità di accentrare le operazioni e risparmiare sui costi. In terzo luogo, la mancanza di standard comuni nel settore T2A spesso impedisce l'accettazione delle carte di debito all'estero, un'esperienza per i consumatori in contrasto con lo spirito del mercato unico e di una moneta comune per i pagamenti in contanti negli Stati membri dell'eurozona.

Nel settore A2I, la situazione è altrettanto insoddisfacente. Il trattamento dei pagamenti interbancari (autorizzazione, compensazione e regolamento delle operazioni) si basa attualmente su norme che variano a seconda dei singoli sistemi. Per ottenere una separazione completa tra sistema e trattamento (cfr. punto 4.1.4), sarà necessario fissare standard di interoperabilità dei sistemi per il trattamento a livello A2I. Il settore però non mostra di avere particolare urgenza di normare questo aspetto, che ancora non suscita pari interesse tra tutti gli operatori del mercato.

Una terza questione riguarda la certificazione. Per ogni paese e per ogni sistema di carta esistono diversi criteri e procedure di valutazione per la certificazione obbligatoria delle carte con microprocessore, dei terminali di pagamento ecc. Tali procedure di certificazione sono fondamentali per garantire la sicurezza dei pagamenti, ma, poiché non sono armonizzate a livello europeo, comportano costi supplementari eccessivi per i fabbricanti di carte e di terminali. Le iniziative OSeC (Open Standards for Security and Certification) e CAS (Common Approval Scheme), orientate al mercato, sono state varate per rispondere al problema. Se le prime risposte sono state promettenti, tali iniziative devono però ancora produrre risultati concreti sul mercato.

L'EPC ha istituito un comitato misto (Cards Stakeholder Group – CSG) che riunisce i rappresentanti dei settori chiave: commercianti, società di trattamento dei pagamenti effettuati mediante carta, sistemi di carte, prestatori di servizi di pagamento e prestatori di servizi tecnici. Il comitato sta redigendo un documento sulla normazione delle carte AUPE (*SEPA*

²³ Parte 7: accordi di normazione, *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale* (GU C 11 del 14.1.2011, pag. 1).

Cards Standardisation Volume), la quinta versione del quale è stata pubblicata nel dicembre 2010, con l'obiettivo di armonizzare gli standard AUPE, affinché qualsiasi carta AUPE possa tecnicamente funzionare in qualsiasi terminale AUPE, e promuovere procedure e standard di certificazione armonizzati. Finora, tuttavia, i risultati in termini di creazione di un vero e proprio mercato integrato delle carte sono limitati.

Pagamenti elettronici e mobili

Nell'ottobre 2010 l'EPC e la GSMA hanno pubblicato un documento in cui definiscono i ruoli e le responsabilità dei gestori di telefonia mobile e delle banche nella gestione delle applicazioni senza contatto²⁴. Il settore banche/carte e i gestori di telefonia mobile hanno avviato un dialogo imperniato su cooperazione e normazione. Ancora non si osservano, tuttavia, risultati concreti e permangono invece importanti lacune, che vanno colmate se si vuole raggiungere un ecosistema stabile, fondato su modelli commerciali coerenti e transnazionali nel settore dei pagamenti mobili.

L'attività di normazione dei pagamenti mobili dovrebbe garantire la completa interoperabilità delle varie soluzioni e favorire standard aperti che rispondano alla mobilità dei consumatori. Inoltre, data la natura specifica dei pagamenti mobili, la normazione dovrebbe affrontare l'aspetto della portabilità delle applicazioni per questo tipo di pagamenti (vale a dire, il modo in cui tali applicazioni seguono i consumatori quando questi cambiano gestore di telefonia mobile).

L'assenza di standard comuni pare porre meno problemi per i pagamenti elettronici. Ciò è in parte dovuto all'uso di internet come piattaforma comune, dotata di protocolli di comunicazione definiti. I pagamenti elettronici, anche se inizialmente avviati via internet, sono spesso trattati come normali pagamenti con carta oppure tramite piattaforme bancarie online. Più che dell'assenza di standard, quindi, risentono piuttosto della mancanza di interoperabilità tra i soggetti che intervengono nel trattamento dei pagamenti (cfr. punto 4.4). La normazione, infine, dovrebbe anche garantire un accesso e un utilizzo agevoli delle soluzioni di pagamenti elettronici e mobili offerte ai consumatori.

Domande

- 18) Ritieni che l'uso di standard comuni per i pagamenti con carta avrebbe effetti positivi? Quali sono le maggiori lacune? Esistono altri aspetti dei pagamenti con carta, al di fuori dei tre summenzionati (A2I, T2A, certificazione), che migliorerebbero se fossero maggiormente normati?
- 19) I meccanismi di governance esistenti sono sufficienti per coordinare, stimolare e garantire l'adozione e l'attuazione di standard comuni per i pagamenti con carta entro un termine ragionevole? Tutte le parti in causa sono adeguatamente rappresentate? Esistono modi particolari per migliorare la risoluzione delle controversie e raggiungere più rapidamente il consenso?
- 20) Gli organismi europei di normazione, come il Comitato europeo di normazione (CEN) o l'Istituto europeo per le norme di telecomunicazione (ETSI) dovrebbero svolgere un ruolo più attivo nella normazione delle carte di pagamento? In quali

²⁴

[Http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documenti_id=423](http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documenti_id=423)

settori ritiene che il loro intervento possa essere più efficace e quali sarebbero i possibili risultati? Esistono altri organismi, nuovi o esistenti, che potrebbero agevolare la normazione delle carte di pagamento?

- 21) Nel settore dei pagamenti elettronici e mobili, vi sono a suo avviso aspetti per i quali una maggiore normazione sarebbe essenziale per promuovere principi fondamentali quali l'innovazione aperta, la portabilità delle applicazioni e l'interoperabilità? In caso affermativo, quali?
- 22) Gli organismi europei di normazione, quali il CEN o l'ETSI, dovrebbero essere più attivi nella normazione dei pagamenti elettronici o mobili? Quali sono i settori nei quali il loro intervento sarebbe più efficace e quali risultati si otterrebbero?

4.4. Interoperabilità tra prestatori di servizi

La cooperazione è un requisito fondamentale in un settore caratterizzato da una struttura a rete come quello dei pagamenti, in cui ogni pagamento richiede un accordo tra il prestatore di servizi di pagamento del pagatore e il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario. Affinché ogni pagamento possa raggiungere qualunque beneficiario senza alcun pregiudizio per i soggetti e gli intermediari implicati, è auspicabile intensificare il coordinamento puntando alla completa interoperabilità.

In linea con la proposta della Commissione sui bonifici e gli addebiti diretti, il principio di interoperabilità potrebbe applicarsi al mercato delle carte, eliminando gli ostacoli summenzionati, in particolare per quanto riguarda la scelta dell'acquirer e le norme commerciali.

4.4.1. Interoperabilità nel settore dei pagamenti mobili

Il mercato dei pagamenti mobili in Europa è ancora agli inizi. Uno dei freni principali al suo sviluppo pare essere lo stallo nel quale si trovano i gestori di telefonia mobile, i prestatori di servizi di pagamento tradizionali (banche) e gli altri soggetti interessati, quali i fabbricanti o i produttori delle applicazioni. A quanto pare i gestori di telefonia mobile cercano di mantenere il controllo dell'attività, almeno per quanto riguarda la gestione della sicurezza del servizio, di loro competenza. Al tempo stesso, gli operatori del settore dei pagamenti elettronici si mostrano intenzionati ad estendere la loro attività nel settore delle comunicazioni mobili (sia per i pagamenti a distanza che di prossimità).

È probabile che a dominare l'intera catena di pagamento (dispositivo, piattaforma di applicazione e gestione della sicurezza) saranno i soggetti privati che controllano gli standard e, pertanto, l'interoperabilità. In tale contesto vi è un serio rischio di frammentazione dovuto a soluzioni proprietarie. Non bisogna neppure trascurare l'importanza di altri settori, come i trasporti pubblici (pagamento di biglietti) o la sanità (pagamenti tramite carta di assicurazione malattia), che potrebbero essere coinvolti nell'interoperabilità senza tuttavia svolgere un ruolo fondamentale nella strategia di normazione.

4.4.2. Interoperabilità nel settore dei pagamenti elettronici

L'EPC ha deciso di non istituire un proprio sistema bancario online, proponendo invece di elaborare un quadro di interoperabilità che permetta ai diversi sistemi di entrare in

concorrenza e alle banche di scegliere liberamente il proprio sistema. Per il momento nessun prestatore di servizi non bancario è stato autorizzato a partecipare ai lavori²⁵. Tre sistemi bancari²⁶ hanno intrapreso un esercizio di convalida del progetto (*proof of concept*) per verificare l'interoperabilità tra i sistemi stessi. È troppo presto per stabilire se questo progetto possa essere esteso a livello dell'UE.

Allo stesso tempo, EBA Clearing, una società di compensazione e regolamento che riunisce circa 70 banche azioniste, ha annunciato il lancio di un'iniziativa di pagamento elettronico, basata su un servizio bancario online. Un progetto pilota dovrebbe essere avviato nel maggio 2012.

4.4.3. Interoperabilità e concorrenza

Occorre distinguere tra interoperabilità tecnica e interoperabilità commerciale, ossia la possibilità per i commercianti di scegliere gli acquirer e per i clienti di scegliere gli emittenti, indipendentemente dal luogo in cui operano. È altresì importante risolvere i problemi di interoperabilità dei sistemi a tre parti, che non sono gli stessi posti dai sistemi a quattro parti.

Domande	
23)	Esiste attualmente un segmento della catena di pagamento (pagatore, beneficiario, prestatore di servizi di pagamento del beneficiario, società di trattamento dei pagamenti, sistema, prestatore di servizi di pagamento del pagatore) con lacune particolarmente evidenti a livello di interoperabilità? Come potrebbero essere risolte? Qual è il livello di interoperabilità necessario ad evitare la frammentazione del mercato? È possibile determinare requisiti minimi di interoperabilità, in particolare per i pagamenti elettronici?
24)	Come si può risolvere l'attuale stallo che blocca l'interoperabilità dei pagamenti mobili e la lentezza dei progressi nel settore dei pagamenti elettronici? I meccanismi di governance esistenti sono sufficienti per coordinare, stimolare e garantire l'interoperabilità entro un termine ragionevole? Tutte le parti in causa sono adeguatamente rappresentate? Esistono modi particolari per migliorare la risoluzione delle controversie e raggiungere più rapidamente il consenso?

4.5. Sicurezza dei pagamenti

La sicurezza dei pagamenti al dettaglio è un fattore essenziale per gli utenti dei sistemi di pagamento e per i commercianti. I consumatori sono spesso informati dalla stampa, a giusto titolo, di casi di frode e uso improprio dei dati e sono perciò particolarmente sensibili all'aspetto della sicurezza nei pagamenti tramite carte e internet. Questo dato è stato confermato dalla consultazione pubblica sul futuro del commercio elettronico nel mercato interno, da cui è anche emerso come la sicurezza dei sistemi di pagamento sia uno dei principali freni all'adozione generalizzata del commercio elettronico.

I requisiti di sicurezza riguardano soprattutto la prevenzione delle frodi. A livello europeo, la graduale sostituzione delle carte basate sulla firma (dotate di una banda magnetica per la

²⁵ La Commissione europea ha avviato una procedura avente per oggetto la normazione al fine di garantire l'interoperabilità nel campo dei pagamenti elettronici:

http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=1_39876

²⁶ iDEAL (Paesi Bassi), EPS (Austria) e Giropay (Germania).

lettura della carta) con carte dotate di microprocessore e PIN (conformi allo standard EMV) ha contribuito notevolmente a ridurre le frodi nei punti vendita in Europa. Alla fine del 2010, circa il 90% dei terminali di pagamento mediante carta nei punti vendita e l'80% delle carte di pagamento dell'UE erano conformi allo standard EMV. Se grazie a tali progressi sono diminuite le frodi relative alle carte di pagamento nelle operazioni fisiche di pagamento, è invece in aumento l'attività fraudolenta sul fronte delle operazioni con carta a distanza, in particolare i pagamenti via internet. Le operazioni con carta a distanza, sebbene rappresentino solo una piccola parte delle operazioni tramite carta, costituiscono già la maggioranza dei casi di frode. Anche i pagamenti elettronici senza carta sono vulnerabili sotto questo profilo. Tra le possibili soluzioni per le operazioni bancarie online o le altre operazioni di pagamento via internet rientra la cosiddetta "autenticazione a due fattori", ossia l'uso di un codice PIN associato ad un codice unico dell'operazione, ricevuto per sms o tramite un dispositivo di autenticazione (token). Occorre comunque provvedere a che sia preservato l'equilibrio tra sicurezza, velocità e facilità di utilizzo.

La protezione dei dati costituisce un secondo aspetto importante per questo settore. Tutti gli strumenti di pagamento citati nel presente documento comportano il trattamento di dati personali e l'uso di reti di comunicazione elettronica. I dati sensibili dei consumatori dovrebbero essere conservati in un'infrastruttura di pagamento sicura, sia in termini di trattamento che di memorizzazione. Le direttive 95/46/CE²⁷ e 2002/58/CE²⁸ definiscono il quadro giuridico applicabile al trattamento dei dati personali nell'Unione europea e disciplinano le attività di trattamento effettuate in questo contesto dai diversi soggetti implicati in un'operazione di pagamento. È questa una responsabilità di basilare importanza che hanno tutti gli operatori del mercato coinvolti nell'operazione di pagamento. È indispensabile che i meccanismi di autenticazione delle operazioni di pagamento siano concepiti fin dall'inizio in modo da includere le misure necessarie per assicurare la conformità ai requisiti di protezione dei dati. Il numero di soggetti aventi accesso ai dati di autenticazione, durante o dopo un'operazione di pagamento, dovrebbe limitarsi a quelli strettamente indispensabili al compimento dell'operazione.

Un mercato integrato dei pagamenti sicuri via internet potrebbe inoltre contribuire alla lotta contro i siti web che offrono contenuti illeciti o che vendono prodotti contraffatti. Nel rispetto di procedure opportunamente prestabilite, potrebbe essere imposto ai prestatori di servizi di pagamento di rifiutare l'esecuzione delle operazioni finanziarie effettuate su siti web in precedenza classificati come illegali.

Domande

- 25) Ritene che le operazioni fisiche, anche quelle che utilizzano le carte conformi allo standard EMV e i pagamenti mobili di prossimità, siano sufficientemente sicure? Se così non fosse, quali sono le lacune in termini di sicurezza e come potrebbero essere colmate?

²⁷ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31).

²⁸ Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) (GU L 201 del 31.7.2002, pag. 37).

- | | |
|-----|--|
| 26) | Per i pagamenti a distanza (carte, pagamenti elettronici o pagamenti mobili) servono requisiti di sicurezza supplementari (ad esempio, autenticazione a due fattori oppure uso di protocolli di pagamento sicuro)? In caso affermativo, quali sono i metodi/tecnologie più efficaci? |
| 27) | La sicurezza dei pagamenti dovrebbe essere regolata nell'ambito di un quadro normativo, eventualmente collegandola ad altre iniziative di autenticazione digitali? A quali categorie di operatori del mercato dovrebbe applicarsi tale quadro? |
| 28) | Quali sono i meccanismi più in grado di garantire la protezione dei dati personali e il rispetto delle prescrizioni giuridiche e tecniche previste dalla legislazione dell'UE? |

5. ATTUAZIONE/GOVERNANCE DELLA STRATEGIA

5.1. Governance dell'AUPE

Fino ad oggi l'AUPE è stata concepita prevalentemente come un progetto autoregolato, istituito e gestito dal settore bancario europeo, tramite l'EPC, con il forte sostegno della BCE e della Commissione. La plenaria dell'EPC ha il compito di gestire i sistemi AUPE e i relativi quadri regolamentari, nonché di introdurre nuove norme o modifiche a tali quadri e sistemi. Per quanto riguarda la composizione dell'EPC, oltre alle banche, attualmente sono rappresentati anche gli istituti di pagamento, con un membro, ma gli altri prestatori di servizi di pagamento, le società di trattamento dei pagamenti, gli operatori economici lato offerta (ad esempio, fornitori di software, fabbricanti di terminali) e gli utenti non sono rappresentati.

Per coinvolgere maggiormente le parti interessate nella governance dell'AUPE a livello unionale, la Commissione e la BCE hanno istituito insieme, nel marzo 2010, un organismo di gestione di alto livello, il "Consiglio AUPE". Composto dai rappresentanti di alto livello del mercato dei pagamenti, sia lato dell'offerta che della domanda, ha lo scopo di promuovere la realizzazione di un mercato integrato dei pagamenti in euro e ricercare il consenso delle varie parti sulle prossime tappe necessarie per completare l'AUPE. Non ha alcun potere legislativo e non può imporre obblighi.

Con l'adozione del regolamento che fissa i requisiti tecnici per i bonifici e gli addebiti diretti in euro, potrebbe essere utile che le istituzioni dell'UE partecipino più attivamente alla governance dell'AUPE. A tal fine, si potrebbe rafforzare la sorveglianza legislativa e regolamentare assegnando questa funzione, ad esempio, alla BCE, alla Commissione o all'Autorità bancaria europea (EBA).

Domande

- | | |
|-----|--|
| 29) | Come valuta i meccanismi vigenti di governance dell'AUPE a livello dell'UE? Ricontra carenze e, in caso affermativo, ha suggerimenti da proporre per migliorare la governance dell'AUPE? Quale potrebbe essere, nel complesso, il giusto equilibrio tra un approccio normativo e un approccio di autoregolamentazione? Ritieni che le autorità europee di garanzia e vigilanza dovrebbero contribuire più attivamente a portare avanti il progetto AUPE? |
|-----|--|

5.2. Governance nel settore delle carte, dei pagamenti elettronici e mobili

Per coinvolgere maggiormente le parti interessate, l'EPC ha istituito un forum di clienti, che tratta le questioni inerenti al bonifico AUPE e all'addebito diretto AUPE, e un gruppo di parti interessate preposto ai pagamenti con carte. Questi organi sono entrambi copresieduti dall'EPC e dai rappresentanti degli utenti. Per quanto concerne l'autoregolamentazione, ambito che occorre meglio precisare, il quadro AUPE per le carte adottato dall'EPC sotto forma di codice di condotta volontario definisce i principi e le condizioni a cui devono conformarsi le banche, le società di trattamento dei pagamenti e i sistemi di pagamento tramite carte. Tuttavia, sebbene gli operatori intenzionati ad accettare pagamenti in euro siano fortemente incoraggiati a rispettare le disposizioni AUPE, il quadro AUPE non ha il sostegno unanime di tutte le parti interessate e non vi è un meccanismo formale per interpretare, monitorare e garantire il rispetto delle norme AUPE per i sistemi di pagamento con carta, né per risolvere le controversie.

L'impegno dedicato finora alla creazione di un quadro adeguato per l'integrazione dei pagamenti elettronici e mobili non è stato tale da produrre risultati tangibili, ritardando perciò l'interoperabilità, l'innovazione, la diversificazione delle scelte e gli effetti di scala. Lo stallo e le incertezze possono indurre gli attori del mercato ad assumere un atteggiamento attendista. Data la mancanza d'impegno nei confronti di un'iniziativa così importante per l'economia europea nel suo insieme, la realizzazione di un mercato integrato deve passare attraverso un approccio globale che contempli regolamentazione, autoregolamentazione, conformità alle norme sulla concorrenza e garanzia della loro applicazione.

Domande

- 30) Come vanno affrontate le questioni attuali inerenti alla governance in materia di normazione e interoperabilità? È necessario coinvolgere maggiormente i soggetti diversi dalle banche e, in caso affermativo, in che modo (consultazione pubblica, protocollo d'intesa tra le parti interessate, dando al Consiglio AUPE un ruolo di orientamento per taluni standard tecnici ecc.)? Si dovrebbe lasciare che siano gli attori del mercato ad indirizzare l'integrazione del mercato a livello UE e, in particolare, decidere se e a quali condizioni i sistemi di pagamento in valute diverse dall'euro dovranno adeguarsi ai sistemi di pagamento esistenti in euro? In caso negativo, quale atteggiamento occorre adottare a tale proposito?
- 31) Le autorità pubbliche dovrebbero intervenire e, se sì, in che modo? Ad esempio, si potrebbe prevedere un protocollo d'intesa fra le autorità pubbliche europee e l'EPC che stabilisca un calendario/piano di lavoro, con risultati precisi da ottenere (scanditi in tappe) e date esatte da rispettare?

6. CONSIDERAZIONI GENERALI

Domande

- 32) Il presente documento tratta gli aspetti specifici connessi al funzionamento del mercato dei pagamenti tramite carta, internet e telefono mobile. Ritieni che siano state tralasciate questioni importanti o che non siano state sufficientemente trattate?

7. PROSSIME TAPPE

Tutte le parti interessate sono invitate a presentare le loro osservazioni sulle questioni descritte in precedenza. I contributi devono essere inviati all'indirizzo **markt-sepa@ec.europa.eu** e pervenire alla Commissione entro **l'11 aprile 2012**.

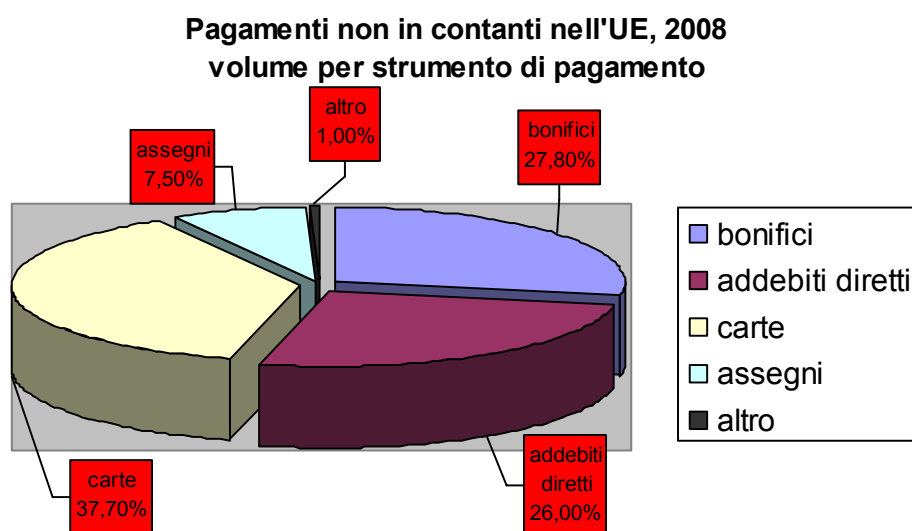
I contributi non devono necessariamente riguardare tutte le domande contenute nel presente Libro verde. Indicare pertanto chiaramente le domande a cui il contributo si riferisce. Se possibile, fornire argomenti precisi pro o contro le soluzioni e gli approcci presentati nel presente documento.

Sulla scorta del Libro verde e in base alle risposte pervenute, la Commissione annuncerà le prossime tappe nel secondo trimestre del 2012. Le eventuali proposte saranno adottate nel quarto trimestre del 2012 o nel primo trimestre del 2013. Ogni proposta legislativa o non legislativa sarà corredata di una valutazione d'impatto completa.

I contributi saranno pubblicati su internet. Si prega di leggere la dichiarazione di riservatezza che accompagna il presente Libro verde contenente le informazioni sul trattamento dei dati personali e dei contributi.

Allegato 1 – Uso dei diversi strumenti di pagamento

Grafico 1 - Pagamenti non in contanti nell'UE — Volume per strumento di pagamento



Fonte: BEI, tabelle comparative, operazioni al dettaglio

Tabella 1 – Pagamenti tramite carte nell'UE (2009)

Stato membro	Numero di carte di pagamento emesse pro capite	Numero di operazioni con carte pro capite ²⁹	Valore medio operazione per carta (EUR)	Numero di operazioni POS per carta ³⁰	Valore annuo delle operazioni POS per carta (EUR)
Belgio	1,78	92	55	52	2 843
Germania	1,54	30	64	20	1 247
Estonia	1,37	116	17	85	1 405
Irlanda	1,22	72	73	56	4 237
Grecia	1,35	8	101	5	487
Spagna	1,62	47	46	27	1 234
Francia	1,35	107	49	80	3 905
Italia	1,15	24	80	22	1 788
Cipro	1,54	40	87	25	2 072
Lussemburgo	2,00	109	76	57	4 166
Malta	1,55	27	63	18	1 108
Paesi Bassi	1,83	125	42	68	2 902
Austria	1,24	46	63	28	1 395
Portogallo	1,89	100	39	53	2 060
Slovenia	1,66	54	37	32	1 187

²⁹

Sono escluse le operazioni tramite carta con moneta elettronica.

³⁰

Operazioni presso il punto vendita; sono incluse le operazioni presso terminali situati nello Stato membro e al di fuori di esso.

Slovacchia	0,94	21	57	15	596
Finlandia	1,74	172	34	100	3 402
Sub totale zona euro	1,45	58	52	40	2 066
Bulgaria	1,01	2	78	2	138
Repubblica ceca	0,89	17	38	21	813
Danimarca	1,25	180	47	129	5 875
Lettonia	1,10	43	20	37	698
Lituania	1,29	28	18	22	384
Ungheria	0,88	18	27	21	1 028
Polonia	0,87	18	25	21	539
Romania	0,60	4	39	7	251
Svezia	1,85	182	40	89	2 735
Regno Unito	2,33	132	58	56	3 294
Totale UE27	1,45	63	52	43	2 194

Fonte: BEI, statistiche dei pagamenti, febbraio 2011

Allegato 2 – Complemento di informazione sulle MIF

Una MIF può consistere in una percentuale, un corrispettivo forfettario o una commissione mista (percentuale e forfettaria). Le MIF applicate nell'UE sono svariate e non tutte sono rese pubbliche. Tuttavia, in seguito ad accordi formali e informali con la Commissione europea, MasterCard e Visa Europe pubblicano attualmente le MIF applicate all'interno dei loro sistemi (in alcuni paesi le MIF sono fissate dalle comunità bancarie locali nel quadro dei sistemi MasterCard e Visa, i cui costi non sono di solito resi pubblici). Per MasterCard e Visa Europe, a seconda della categoria di carta e del paese, le MIF variano da zero (Maestro in Svizzera) a 1,62% (carte di debito MasterCard in Polonia) e 1,90% (carte di debito e carte commerciali in Polonia).

Nell'ambito dell'accordo informale con la Commissione, MasterCard ha diminuito le sue MIF per le carte di debito e di credito transfrontaliere ad uso privato portandole, rispettivamente, a 0,20% e 0,30%. Visa Europe ha abbassato a 0,20% le MIF per le operazioni transfrontaliere mediante carte di debito ad uso privato e per le operazioni effettuate con tali carte in nove Stati membri dell'UE. Il valore di riferimento applicato in questi casi è ricavato dal "test d'indifferenza del commerciante", nell'ambito del quale la MIF è fissata al livello in cui il pagamento con carta non comporta per il dettagliante costi più elevati rispetto a un pagamento in contanti, il che rende indifferente per il dettagliante la scelta tra i due mezzi di pagamento. Questo livello può quindi essere considerato come la garanzia che i commercianti e i loro clienti beneficino in parte dei risparmi di costi presumibilmente generati dalle MIF. In alcuni casi, le autorità garanti della concorrenza hanno accettato accordi, formali o informali, su livelli precisi di commissioni interbancarie e altre condizioni³¹.

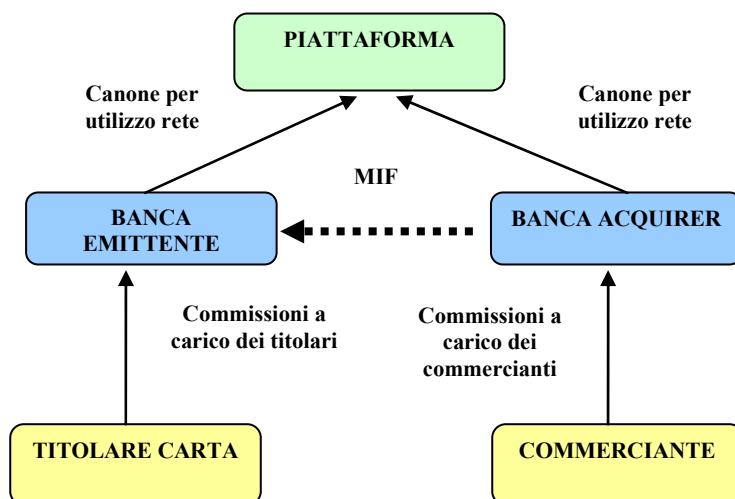
Sistemi a quattro e tre parti

Le MIF si applicano alle operazioni effettuate nei punti vendita a mezzo carta di pagamento, ossia operazioni effettuate dal titolare della carta presso il commerciante. In un sistema a quattro parti, il prestatore di servizi di pagamento emittente stipula un contratto con il titolare della carta (pagatore) e il commerciante incarica un prestatore acquirer (beneficiario) ad accreditare i pagamenti con carta effettuati sul suo terminale. Per i suoi servizi, l'acquirer addebita al commerciante una commissione sul servizio commerciale (Merchant Service Charges - MSC).

Le commissioni interbancarie nell'ambito di tali sistemi sono i costi addebitati dall'emittente sulle operazioni effettuate con le carte che ha emesso. Il costo di queste commissioni è a carico dell'acquirer, poi trasferito sui commercianti sotto forma di MSC aumentate. Le commissioni interbancarie determinano di fatto, ampiamente, il prezzo praticato dai prestatori di servizi nei confronti dei commercianti per l'accettazione delle carte. Pertanto, le MIF incidono sulla concorrenza dei prezzi tra prestatori acquirer, a scapito dei commercianti e dei successivi clienti³², in particolare quando si aggiungono altre pratiche commerciali di cui ai punti 4.1 e 4.2 del presente documento.

³¹ Visa, MasterCard, Pagobancomat, Groupement.

³² Cfr. le decisioni della Commissione destinate a MasterCard e Visa – Decisione della Commissione del 19.12.2007 relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 81 del trattato CE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE – Caso COMP/34.579 – MasterCard, caso COMP/36.518 – Eurocommerce, caso COMP/38.580 – carte commerciali; e decisione della Commissione dell'8.12.2010 relativa a procedure a norma dell'articolo 101 del TFUE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE – caso COMP/39.398 – MIF di Visa.



I **sistemi a tre parti**, talvolta denominati sistemi di pagamento "proprietary", differiscono dai sistemi a quattro parti in quanto intervengono nell'operazione soltanto il pagatore/titolare della carta, il beneficiario/commerciante e il sistema, mentre in un sistema a quattro parti sono presenti il pagatore/titolare della carta, il prestatore di servizi di pagamento emittente (o prestatore pagatore), il beneficiario/commerciante e il suo prestatore di servizi di pagamento (prestatore acquirer o prestatore beneficiario). Ciò significa che nell'ultimo caso il sistema si limita essenzialmente a fornire l'infrastruttura.

In un sistema a tre parti è presente un solo prestatore, con il ruolo sia di emittente sia di acquirer. Tuttavia, quando il sistema autorizza più prestatori ad emettere carte e ad accreditare operazioni, non si tratta più di un sistema a tre parti "puro", ma si avvicina piuttosto ad un sistema a quattro parti.

I sistemi "puri" a tre parti non praticano MIF esplicite tra prestatori. Sono previsti solo i costi sostenuti dal titolare della carta (spese annuali, per operazione ecc.) e le MSC pagate dal commerciante. Tuttavia, il sistema può utilizzare le commissioni rimosse per sovvenzionare questa o quella parte (ad esempio, il commerciante o il titolare della carta), il che equivale ad un'implicita MIF.