



Bruxelles, 24.7.2013  
COM(2013) 550 final

2013/0265 (COD)

Proposta di

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**  
**relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento tramite carta**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2013) 288 final}  
{SWD(2013) 289 final}

## RELAZIONE

### 1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

#### **Motivazione e obiettivi della proposta**

Obiettivo della presente proposta è contribuire a sviluppare un mercato unico dei pagamenti per tutta l'UE, che consenta ai consumatori, ai dettaglianti e ad altre imprese di godere appieno dei benefici offerti dal mercato interno UE, tra cui il commercio elettronico, in linea con la strategia Europa 2020 e con l'Agenda digitale europea.

Per conseguire questo obiettivo, per promuovere servizi diffusi a tutta l'UE e per favorire l'efficienza e l'innovazione nel campo degli strumenti di pagamento tramite carta e delle operazioni di pagamento basate su carta in ambiente *on-line*, *off-line* e mobile, è opportuno creare chiarezza giuridica e condizioni di parità. Occorre inoltre vietare le regole commerciali e le altre condizioni che impediscono a consumatori e ai dettaglianti di disporre di informazioni accurate sulle commissioni pagate in relazione alle operazioni di pagamento e che pertanto ostacolano la creazione di un mercato interno pienamente efficiente.

#### **Contesto generale**

Il quadro legislativo e regolamentare in materia di pagamenti al dettaglio nell'UE è stato elaborato nel corso degli ultimi 12 anni, e l'avvento dell'euro ne è stato il fattore di accelerazione. Il regolamento (CE) n. 2560/2001, che tratta dell'equivalenza delle commissioni per i pagamenti nazionali e transfrontalieri in euro, ha promosso ulteriori iniziative per il completamento del mercato interno dei pagamenti.

Il quadro normativo e regolamentare è stato completato da una serie di indagini condotte e di decisioni adottate nel corso degli ultimi anni dalla Commissione nel settore dei pagamenti al dettaglio ai sensi della normativa UE in materia di concorrenza.

Pagamenti elettronici sicuri, efficienti, competitivi e innovativi sono fondamentali per il mercato interno di tutti i prodotti e di tutti i servizi, un aspetto questo che ha un impatto crescente in un momento in cui il commercio elettronico sta poco a poco soppiantando gli scambi tradizionali. In tale contesto, la realizzazione di un mercato interno efficiente nel settore delle carte di pagamento è stata ostacolata dalla diffusa applicazione di determinate regole e pratiche commerciali restrittive. Tali regole e pratiche hanno anche causato la mancanza di informazioni sui costi e sulle tariffe delle operazioni a carico dei consumatori e dei dettaglianti, la quale a sua volta si è tradotta in risultati di mercato non ottimali, tra cui l'inefficienza della tariffazione.

Una delle principali pratiche che ostacolano la realizzazione di un mercato integrato è il diffuso ricorso nei circuiti "a quattro parti", ossia il tipo più comune di circuito di carte, alle cosiddette commissioni interbancarie multilaterali. Si tratta di commissioni interbancarie concordate collettivamente, di norma tra i prestatori di servizi di pagamento convenzionatori e i prestatori di servizi di pagamento emittenti appartenenti ad un dato circuito. Le commissioni interbancarie pagate dai prestatori di servizi di pagamento convenzionatori rientrano tra le commissioni che questi ultimi addebitano all'esercente (*Merchant Service Charges – MSC*) e che, a sua volta, l'esercente ripercuote sui consumatori. Pertanto, l'elevato livello delle commissioni interbancarie pagate dagli esercenti si traduce in un aumento dei prezzi finali dei beni e dei servizi pagati da tutti i consumatori. In pratica, la concorrenza tra i circuiti di carte sembra essere in larga misura mirata a convincere il maggior numero possibile di prestatori di servizi di pagamento emittenti di emettere le rispettive carte, il che di norma si traduce in un *aumento* e non in una *riduzione* delle commissioni, in contrasto con il normale effetto di disciplina dei prezzi che la concorrenza ha in un'economia di mercato.

Attualmente nell'UE le commissioni interbancarie non sono disciplinate da alcuna normativa, se non in Danimarca, per via indiretta, dalla normativa in materia di commissioni per i servizi agli esercenti per le operazioni faccia a faccia. Tuttavia, molte autorità nazionali della concorrenza, tra cui quelle di Gran Bretagna, Germania e Italia, hanno in corso al riguardo procedimenti in materia di concorrenza. Inoltre, un certo numero di Stati membri, tra cui Polonia, Ungheria, Regno Unito e Italia, si accingono ad adottare disposizioni legislative in materia.

#### *Effetto sui consumatori*

Gli aumenti di prezzo causati dalle commissioni interbancarie sono dannosi per i consumatori, che di norma non sono al corrente delle commissioni pagate dagli esercenti per lo strumento di pagamento che utilizzano. Allo stesso tempo una serie di pratiche incentivanti seguite dai prestatori di servizi di pagamento emittenti (ad es. i *travel vouchers*, i bonus, le riduzioni, gli addebiti per inadempienze formali, la copertura assicurativa gratuita, ecc.) concorrono a orientare i consumatori verso l'uso di strumenti di pagamento che generano commissioni elevate a favore dei prestatori di servizi di pagamento emittenti. Le regole del circuito applicate dai circuiti di carte di pagamento e le pratiche seguite dai prestatori di servizi di pagamento tendono a mantenere gli esercenti e i consumatori all'oscuro delle differenze tra le commissioni e a ridurre la trasparenza del mercato, ad esempio le regole che prevedono commissioni uniformi e non differenziate (*blending*) o che vietando agli esercenti di scegliere il marchio più economico figurante sulle carte multimarchio o di orientare i consumatori verso l'uso di tali carte più economiche. Anche se gli esercenti sono a conoscenza delle differenze di costo, le regole del circuito spesso impediscono loro di agire per ridurre le commissioni. Di particolare importanza sono le regole che obbligano ad accettare tutte le carte del circuito (le cosiddette *Honour All Cards Rules – HACR*), le quali impongono agli esercenti di accettare tutti i prodotti emessi con lo stesso marchio anche se le commissioni applicate agli esercenti per tali carte possono variare di un fattore pari a 3-4 nell'ambito della stessa categoria di carte (ossia carte di credito/debito) o di un fattore che può arrivare fino a 25 tra categorie di carte, quali ad esempio le carte di credito *premium* e le carte di debito a basso costo. Il risultato delle commissioni concordate collettivamente e delle misure che riducono la trasparenza è che le banche non vengono spinte a competere su tale elemento delle loro commissioni, il che determina un aumento dei prezzi al dettaglio a carico dei consumatori, anche dei consumatori che non pagano con carta o che pagano con carte che hanno commissioni basse. Di fatto, a causa dell'aumento dei prezzi al dettaglio così generato, questi ultimi si trovano a sovvenzionare l'uso da parte di consumatori spesso più ricchi di mezzi di pagamento più costosi. Oltre alla scelta limitata di prestatori di servizi di pagamento, all'innovazione più lenta e ai prezzi più elevati per i servizi di pagamento, le commissioni interbancarie rimettono anche in discussione la politica della Commissione volta a promuovere e a favorire l'uso dei pagamenti elettronici a beneficio dei consumatori<sup>1</sup>. Infine, la mancanza di scelta per quanto riguarda i prestatori di servizi di pagamento, compreso a livello paneuropeo, di fatto impedisce ai consumatori di trarre tutti i vantaggi del mercato interno, in particolare per quanto riguarda il commercio elettronico.

#### *Effetti sul mercato interno*

Ampia è la gamma di commissioni interbancarie attualmente applicate nei sistemi nazionali e internazionali di pagamento tramite carta, il che determina la frammentazione del mercato e impedisce a dettaglianti e consumatori di sfruttare i vantaggi del mercato interno dei beni e

---

<sup>1</sup> Cfr. ad esempio la recente proposta in materia di accesso ai conti di pagamento con caratteristiche di base (COM(2013) 266 final dell'8 maggio 2013).

dei servizi. Anche considerando unicamente i sistemi internazionali di carte di pagamento, le commissioni interbancarie differiscono di un fattore che può arrivare fino a 10, con sostanziali differenze di costo tra i dettaglianti nei rispettivi paesi. A causa delle ampie differenze tra le commissioni applicate negli Stati membri, i dettaglianti hanno anche difficoltà a formulare una strategia tariffaria su scala UE per i loro prodotti e servizi, sia *on-line* che *off-line*, a scapito dei consumatori. I dettaglianti non possono superare le differenze di commissioni facendo ricorso ai servizi di accettazione delle carte offerti da banche di altri Stati membri: regole specifiche applicate dai sistemi di pagamento prescrivono l'applicazione della commissione interbancaria del "punto vendita" (paese del dettagliante) per ogni operazione di pagamento. Questa situazione impedisce alle banche convenzionatrici di offrire i loro servizi su base transfrontaliera e ai dettaglianti di ridurre i costi dell'operazione di pagamento a vantaggio dei consumatori.

#### *Effetti sull'accesso al mercato*

Le commissioni interbancarie limitano anche l'accesso al mercato, perché i ricavi che i prestatori di servizi di pagamento emittenti ne traggono costituiscono una sorta di soglia minima per convincerli a emettere le carte di pagamento o gli altri strumenti di pagamento, quali le soluzioni di pagamento *on-line* e tramite dispositivi mobili offerti da nuovi operatori. Inoltre, l'ingresso sul mercato di operatori paneuropei rimane difficile, perché le commissioni interbancarie nazionali applicate negli Stati membri dell'UE variano notevolmente da paese a paese e i nuovi operatori dovrebbero offrire commissioni interbancarie almeno equiparabili a quelle prevalenti in ciascuno dei mercati in cui intendono entrare. Ciò incide sulla sostenibilità del loro modello commerciale, con effetti, tra l'altro, sulle potenziali economie di scala e di scopo. È per questo motivo, inoltre, che in un certo numero di Stati membri i circuiti nazionali di carte di pagamento (solitamente meno costosi) tendevano a scomparire. Le barriere all'ingresso di soluzioni di pagamento *on-line* e tramite dispositivi mobili così create dalle commissioni interbancarie hanno anche rallentato l'innovazione.

Come già detto, attualmente nell'UE le commissioni interbancarie non sono disciplinate da alcuna norma, se non per via indiretta in Danimarca. Tuttavia, molte autorità nazionali della concorrenza hanno in corso procedimenti in materia di concorrenza. Inoltre, un certo numero di Stati membri si accingono ad adottare disposizioni legislative in materia. I diversi tempi dei procedimenti nazionali e dell'iter di approvazione della prevista normativa rischiano di accrescere la frammentazione del mercato.

Il presente regolamento propone pertanto di creare nell'Unione europea norme comuni in materia di commissioni interbancarie, introducendo massimali per le operazioni tramite carte di pagamento più ampiamente utilizzate dai consumatori e che quindi i dettaglianti possono rifiutare difficilmente o sulle quali difficilmente possono applicare maggiorazioni. In questa maniera saranno assicurate condizioni di parità che, oltre a consentire di superare l'attuale frammentazione del mercato dovuta alla divergenza delle commissioni, permetteranno l'entrata sul mercato di nuovi operatori paneuropei e il progresso dell'innovazione sulla base dell'infrastruttura esistente. I consumatori e i dettaglianti disporranno così di una più ampia scelta di prestatori di servizi di pagamento (nuovi prestatori si aggiungeranno a quelli tradizionali), anche a livello paneuropeo. Il regolamento propone inoltre misure di trasparenza per consentire ai dettaglianti e ai consumatori di scegliere gli strumenti di pagamento con più cognizione di causa.

#### **Disposizioni vigenti nel settore della proposta**

La presente iniziativa completa il quadro normativo vigente in materia di servizi di pagamento nell'UE, in particolare per quanto riguarda il completamento del mercato interno dei pagamenti e la migrazione verso strumenti di pagamento paneuropei.

La direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (direttiva servizi di pagamento)<sup>2</sup> mira a stabilire condizioni e diritti standardizzati in relazione ai servizi di pagamento offerti sul mercato a beneficio dei consumatori e delle imprese di tutta l'Unione. La direttiva, di cui è in corso la revisione contestualmente alla preparazione della presente proposta, istituisce il quadro generale per i pagamenti nell'UE. È completata da vari regolamenti, quali il regolamento (CE) n. 924/2009 relativo ai pagamenti transfrontalieri o il regolamento (UE) n. 260/2012 che fissa i termini di migrazione per il passaggio di tutti i bonifici e di tutti gli addebiti diretti in euro nell'UE dai sistemi nazionali ai sistemi paneuropei. Il regolamento (UE) n. 260/2012 chiarisce anche che sulle operazioni di addebito diretto non possono essere applicate commissioni interbancarie multilaterali.

Oltre al quadro legislativo, negli ultimi 20 anni la Commissione europea e le autorità nazionali della concorrenza hanno avviato una serie di procedimenti antitrust sulle pratiche anticoncorrenziali nel mercato delle carte di pagamento. La sentenza del Tribunale del maggio 2012<sup>3</sup> ha confermato le conclusioni formulate dalla Commissione nella decisione relativa a MasterCard del dicembre 2007<sup>4</sup>, ossia che le commissioni interbancarie multilaterali determinano restrizioni della concorrenza in quanto gonfiano i costi di accettazione delle carte da parte dei dettaglianti senza generare benefici per i consumatori. Il Tribunale ha respinto la tesi che le commissioni interbancarie multilaterali sono indispensabili per il funzionamento di un sistema di carte di pagamento. Per risolvere i problemi di concorrenza, la Commissione ha accettato gli impegni assunti da Visa e da MasterCard di ridurre le commissioni interbancarie multilaterali applicate alle operazioni transfrontaliere (e ad alcune operazioni nazionali): si tratta degli impegni assunti da MasterCard nel 2009 (limitazione delle commissioni interbancarie multilaterali applicate alle operazioni transfrontaliere effettuate dai consumatori ad un massimale dello 0,2% per le carte di debito e dello 0,3% per le carte di credito e modifiche delle regole imposte ai dettaglianti tramite i prestatori di servizi di pagamento convenzionatori) e degli impegni assunti da Visa Europe nel 2010 (in linea con quelli di MasterCard, con un massimale limitato alle carte di debito ma riguardante anche le commissioni interbancarie multilaterali applicate a livello nazionale fissate da Visa Europe stessa e non dalle banche nazionali). Nel 2013 Visa Europe ha inoltre assunto impegni per quanto riguarda le operazioni transfrontaliere tramite carta di credito relative a determinati paesi in cui le commissioni sono fissate da Visa Europe e in merito alle regole sul convenzionamento (*acquiring*) transfrontaliero. Procedimenti in materia di concorrenza sono in corso in altri Stati membri, in particolare Polonia, Ungheria, Italia, Lettonia, Regno Unito, Germania e Francia. Ad esempio, l'autorità della concorrenza francese ha reso vincolanti gli impegni assunti il 7 luglio 2011 da *Groupement des Cartes Bancaires*, il circuito nazionale di carte, di ridurre le commissioni interbancarie multilaterali a livelli equivalenti a quelli concordati con MasterCard e Visa per le operazioni transfrontaliere.

Nell'UE le commissioni interbancarie non sono disciplinate da norme di legge, se non in via indiretta in Danimarca<sup>5</sup>, ma un certo numero di Stati membri, tra cui Polonia, Ungheria,

---

<sup>2</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:01:IT:HTML>

<sup>3</sup> Sentenza del Tribunale del 24 maggio 2012 nella causa T 111/08, MasterCard e altri/Commissione, non ancora pubblicata.

<sup>4</sup> Caso COMP/34.579, *MasterCard*, decisione della Commissione, del 19 dicembre 2007, [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec\\_docs/34579/34579\\_1889\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/34579/34579_1889_2.pdf).

<sup>5</sup> Articolo 80 della legge danese sui servizi di pagamento e la moneta elettronica, Testo unico n. 365 del 26 aprile 2011, [http://www.finanstilsynet.dk/en/Regler-og-praksis/Translated-regulations/~media/Regler-og-praksis/2012/C\\_Act365\\_2011\\_new.ashx](http://www.finanstilsynet.dk/en/Regler-og-praksis/Translated-regulations/~media/Regler-og-praksis/2012/C_Act365_2011_new.ashx). Esso disciplina le commissioni interbancarie multilaterali applicate alle operazioni faccia a faccia e impone agli esercenti, classificati

Regno Unito e Italia, si accingono ad adottarle. In Polonia il Parlamento ha attualmente all'esame il progetto di legge in materia di commissioni interbancarie, che prevede per le commissioni interbancarie multilaterali l'introduzione, a partire dall'inizio del 2016, di massimali progressivamente decrescenti fino allo 0,5%, che abolisce l'obbligo di onorare tutte le carte di un circuito e che consente l'applicazione di maggiorazioni (solo per le carte di credito). In Ungheria è all'esame una proposta di legge che limita le commissioni interbancarie applicate sulle carte di debito e sulle carte di credito nazionali ad un massimale equivalente al rispettivo livello transfrontaliero e che affida alla Banca centrale ungherese il compito di calcolare le commissioni. In Italia nel dicembre 2012 è stato pubblicato per la consultazione un progetto di decreto del ministero dell'Economia e delle finanze che prevede limiti all'applicazione di commissioni uniformi e non differenziate (il cosiddetto *blending*) e la confrontabilità delle commissioni interbancarie e delle commissioni per i servizi agli esercenti, le quali dovrebbero tener conto del volume delle operazioni e dovrebbero essere inferiori per i pagamenti di minore valore. Nel Regno Unito il governo ha proposto di estendere la regolamentazione economica anche ai sistemi di pagamento, con la creazione di una nuova autorità di regolamentazione per i sistemi di pagamento al dettaglio analoga alle autorità di regolamentazione delle imprese di utilità pubblica e incentrata sulla concorrenza<sup>6</sup>.

### **Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione**

Gli obiettivi della proposta sono in linea con le politiche e gli obiettivi dell'Unione. In primo luogo, consentiranno di migliorare il funzionamento del mercato interno, sia per quanto riguarda i servizi di pagamento che per quanto concerne più in generale tutti i beni e i servizi, a beneficio dei consumatori e delle imprese europei. In secondo luogo, si tratta di obiettivi che sostengono ampiamente le altre politiche dell'Unione, in particolare la politica di concorrenza (imponendo pari obblighi e riconoscendo pari diritti e opportunità a tutti i partecipanti al mercato e favorendo la prestazione transfrontaliera di servizi di pagamento, e accrescendo in tal modo il livello della concorrenza). La valutazione d'impatto che accompagna la presente proposta conclude che le misure proposte consentirebbero di promuovere l'integrazione del mercato a vantaggio di consumatori ed esercenti e di favorire l'entrata di nuovi operatori sul mercato paneuropeo, accrescendo in tal modo la certezza del diritto in materia di modello commerciale per i circuiti di carte già operanti sul mercato e per i nuovi operatori. Gli obiettivi consentirebbero inoltre di contrastare il pericolo di un'"esportazione" di modello commerciale basato su pratiche anticoncorrenziali ai servizi di pagamento nuovi e innovativi.

Sebbene la sentenza del Tribunale abbia confermato la valutazione della Commissione secondo cui le commissioni interbancarie multilaterali applicate nel circuito MasterCard hanno determinato restrizioni della concorrenza senza generare incrementi di efficienza superiori al danno causato agli esercenti e ai consumatori, i circuiti di carte di pagamento nazionali e internazionali che operano nell'UE attualmente non sembrano disposti ad adeguare proattivamente le loro prassi per conformarsi alle norme europee e nazionali in materia di concorrenza. Benché le autorità nazionali della concorrenza, in stretta collaborazione con la Commissione, operino per far fronte a questa situazione, l'applicazione delle regole di concorrenza in base a scadenze e procedure differenti può condurre a risultati non sufficientemente completi e tempestivi per favorire l'integrazione del mercato e l'innovazione necessarie per assicurare la competitività a livello mondiale del mercato europeo dei pagamenti. Tenendo conto delle regole di concorrenza dell'UE e dell'esperienza della Commissione nei casi di concorrenza relativi ai pagamenti, la presente proposta mira pertanto

---

in 8 diverse categorie di costo, il pagamento di una commissione annua, il cui importo è deciso dal ministero dell'Economia.

<sup>6</sup> <https://www.gov.uk/government/consultations/opening-up-uk-payments>.

a creare chiarezza giuridica per assicurare un'integrazione e una concorrenza effettive, migliorando così il benessere economico di tutti i portatori di interesse, in particolare dei consumatori. In quanto faciliteranno le operazioni economiche nell'Unione, gli obiettivi della presente proposta contribuiranno anche al conseguimento dei più ampi obiettivi della strategia Europa 2020.

## **2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONI D'IMPATTO**

### **Consultazione delle parti interessate**

#### *Metodi di consultazione, principali settori interessati e profilo generale di quanti hanno risposto*

L'11 gennaio 2012 la Commissione europea ha pubblicato il Libro verde dal titolo "Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, internet e telefono mobile"<sup>7</sup>, cui è seguita una consultazione pubblica. La Commissione ha ricevuto oltre 300 risposte alla consultazione pubblica. L'ampia partecipazione dei portatori di interesse<sup>8</sup> ha consentito di raccogliere informazioni pertinenti su alcuni nuovi sviluppi intervenuti di recente e su possibili modifiche da introdurre al vigente quadro in materia di pagamenti.

Il 4 maggio 2012 si è tenuta un'audizione pubblica cui hanno partecipato circa 350 portatori di interesse.

Il 20 novembre 2012 il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione sul Libro verde "Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, internet e telefono mobile"<sup>9</sup>, che costituisce una relazione sullo stesso.

#### *Sintesi delle risposte e modo in cui sono state prese in considerazione*

Il processo di consultazione ha consentito di individuare alcuni messaggi chiave relativi all'ambito di applicazione del presente regolamento. Tutte le categorie di portatori di interesse hanno concordato all'unanimità sulla necessità di accrescere la chiarezza giuridica in materia di commissioni interbancarie multilaterali, un aspetto questo che i prestatori di servizi di pagamento considerano di particolare rilievo per i procedimenti in corso in materia di concorrenza avviati a livello europeo e nazionale. In secondo luogo, soprattutto gli esercenti, ma anche altre categorie di portatori di interesse, hanno segnalato gli ostacoli al convenzionamento transfrontaliero, ai quali occorre porre rimedio per consentire la realizzazione di un vero mercato unico dei servizi di pagamento. Accesa è stata anche la discussione sulle regole commerciali, per le quali si è registrato un forte interesse, nonostante le opinioni divergenti tra le varie categorie di portatori di interesse.

A parere dei prestatori di servizi di pagamento e dei circuiti di carte il fatto che le commissioni interbancarie multilaterali differiscano notevolmente da un paese all'altro e per i pagamenti transfrontalieri nell'ambito dello stesso circuito di carte non è un elemento problematico e non ostacola, a loro avviso, l'integrazione. Di diverso avviso sono gli esercenti, le associazioni dei consumatori e alcuni prestatori di servizi di pagamento non bancari, i quali ritengono che tali differenze non siano giustificate e che alle operazioni nazionali e transfrontaliere in tutti gli Stati membri vadano applicate le medesime

---

<sup>7</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0941:IT:NOT>.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/docs/cim/gp\\_feedback\\_statement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/cim/gp_feedback_statement_en.pdf).

<sup>9</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0426+0+DOC+XML+V0//IT>.

commissioni interbancarie multilaterali. Le autorità pubbliche hanno espresso l'avviso che per conseguire l'integrazione del mercato le commissioni interbancarie multilaterali dovrebbero essere armonizzate. I prestatori di servizi di pagamento sono apparsi contrari ad un'iniziativa legislativa sulle commissioni interbancarie, sostenendo che un tale provvedimento determinerebbe un aumento delle commissioni pagate dai titolari di carta e che i dettaglianti non trasferirebbero i benefici ai consumatori. Diverso il parere dei dettaglianti, secondo i quali le commissioni interbancarie multilaterali determinano una concorrenza al contrario che favorisce i mezzi di pagamento più costosi e crea barriere all'ingresso sul mercato, oltre a presentare il rischio di ricadute negative sui pagamenti via internet e tramite dispositivi mobili. La maggior parte delle associazioni dei consumatori, pur condividendo l'analisi degli esercenti sull'impatto negativo delle commissioni interbancarie multilaterali sulla concorrenza e sui consumatori, hanno espresso il timore che la riduzione delle commissioni interbancarie multilaterali possa determinare un aumento delle commissioni sulle carte e delle altre spese a carico dei consumatori. Le autorità della concorrenza hanno sostenuto la necessità di intervenire per ridurre le commissioni interbancarie multilaterali, in particolare nei circuiti a quattro parti, che sono circuiti ormai maturi. Altre autorità pubbliche hanno espresso pareri discordanti al riguardo.

Per quanto riguarda il convenzionamento transfrontaliero, la maggior parte dei circuiti e dei prestatori di servizi di pagamento hanno ravvisato la necessità di armonizzare gli standard e le regole locali, mentre gli esercenti e i consumatori hanno convenuto sull'esistenza a livello locale di molti ostacoli al convenzionamento transfrontaliero. Diversamente dai prestatori di servizi di pagamento e dai circuiti di carte, gli esercenti preferiscono soluzioni di tipo normativo alla semplice autoregolamentazione. Per i circuiti e i prestatori di servizi di pagamento è da preferire l'applicazione della commissione interbancaria multilaterale del paese in cui si effettua la vendita, mentre la maggior parte degli esercenti e dei prestatori di servizi di pagamento non bancari si è espressa a favore dell'applicazione di una commissione interbancaria multilaterale comune in tutto il mercato interno. A favore dell'obbligo dell'autorizzazione preventiva per il convenzionamento transfrontaliero si sono espressi solo i prestatori di servizi di pagamento e i circuiti di carte già presenti sul mercato.

Per quanto riguarda le regole commerciali, non vi è consenso sui benefici e sulla necessità di disciplinare oltre alle regole riguardanti l'orientamento anche quelle relative all'obbligo di onorare tutte le carte di un circuito, secondo le quali gli esercenti sono tenuti ad accettare tutte le carte dello stesso marchio se accettano una delle categorie di carte del marchio. La maggior parte dei circuiti di carte e dei prestatori di servizi di pagamento si sono espressi a favore dello *status quo*, mentre gli esercenti, i consumatori, le autorità della concorrenza e la maggior parte delle autorità pubbliche sono favorevoli a consentire agli esercenti, mediante atto normativo, di orientare i consumatori verso l'uso di mezzi di pagamento meno costosi, anche se i consumatori si sono detti contrari a eventuali maggiorazioni. Contrari all'abolizione dell'obbligo di onorare tutte le carte di un circuito si sono detti i prestatori di servizi di pagamento e i circuiti, mentre altri portatori di interesse hanno espresso il loro sostegno a favore di interventi normativi in materia che, consentendo agli esercenti di accettare solo gli strumenti di pagamento più economici, avrebbero un impatto positivo sulla concorrenza. I consumatori hanno espresso un parere più cauto. La maggior parte dei portatori di interesse si è detta a favore del divieto di applicare ai dettaglianti commissioni uniformi e non differenziate (*blending*) per i servizi agli esercenti; i prestatori di servizi di pagamento e i circuiti di carte hanno affermato che tale divieto è già stato attuato nel quadro degli impegni assunti da MasterCard e da Visa.

Una panoramica dettagliata delle opinioni delle parti interessate e degli Stati membri in merito alle commissioni interbancarie è contenuta nella relazione sui contribuiti alla consultazione pubblica sul Libro verde<sup>10</sup>.

Il Parlamento europeo, nella relazione pubblicata di propria iniziativa sul Libro verde ha riconosciuto gli obiettivi e gli ostacoli all'integrazione individuati nel Libro verde e ha invitato ad adottare disposizioni legislative su alcuni aspetti relativi alle carte di pagamento, suggerendo allo stesso tempo un approccio più prudente per quanto riguarda i pagamenti via internet e tramite dispositivi mobili, in considerazione della minore maturità di tali mercati. Inoltre, il Parlamento ha preso una posizione ferma a favore della chiarezza in merito alle commissioni interbancarie a carico dei partecipanti al mercato, esprimendo il proprio sostegno a favore di un approccio graduale che porti al divieto delle commissioni interbancarie mediante provvedimenti normativi.

### **Valutazione d'impatto**

La Commissione ha effettuato la valutazione d'impatto prevista nel programma di lavoro. La valutazione è stata preparata in collaborazione con la BCE. Essa analizza al tempo stesso le opzioni relative sia alla revisione della direttiva sui servizi di pagamento che alla disciplina delle commissioni interbancarie multilaterali.

La valutazione d'impatto affronta la questione della concorrenza inefficiente sui mercati dei pagamenti tramite carta e dei pagamenti basati su carta, che determina risultati di mercato non ottimali e commissioni relativamente elevate, che vengono trasferite agli esercenti, che a loro volta le ripercuotono sui consumatori. Al riguardo occorre anche evidenziate la limitata integrazione di mercato, le scarse possibilità di ingresso sul mercato di nuovi operatori paneuropei, la scomparsa dei circuiti nazionali di carte (di norma meno costosi) e la limitata innovazione. Le commissioni interbancarie vengono indicate come una delle principali cause di questi sviluppi. Anche l'ampia divergenza dei livelli delle commissioni interbancarie da uno Stato membro all'altro costituisce un ostacolo all'integrazione del mercato. Questi effetti sono accentuati da una serie di regole commerciali che incidono sulla trasparenza e limitano la capacità dei dettaglianti di scegliere il soggetto convenzionatore (*acquirer*) in un altro Stato membro ("convenzionamento transfrontaliero") e di orientare i propri clienti verso l'uso di mezzi di pagamento più efficienti o di rifiutare le carte costose (ossia l'obbligo di onorare tutte le carte di un circuito).

Per le commissioni interbancarie la valutazione d'impatto ha preso in esame sei scenari: i) nessun provvedimento della Commissione; ii) disciplina del convenzionamento transfrontaliero e del livello delle commissioni interbancarie applicate alle operazioni transfrontaliere; iii) obbligo per gli Stati membri di fissare una commissione interbancaria sulla base di una metodologia comune; iv) fissazione di un livello massimo comune delle commissioni interbancarie valido in tutta l'UE a) se il massimale di livello diverso per le carte di debito e per le carte di credito debba essere fissato sia per le carte di debito che per quelle di credito o unicamente per le carte di debito e b) se la commissione interbancaria applicata alle operazioni tramite carta di debito debba essere vietata del tutto o ridotta ad un livello basso; v) se esentare o no dall'ambito di applicazione delle disposizioni normative in materia di commissioni interbancarie le carte aziendali (normalmente più costose) e le carte emesse da circuiti a tre parti e vi) regolamentazione delle commissioni per i servizi agli esercenti, ossia delle commissioni pagate dall'esercente alla propria banca convenzionatrice.

---

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/docs/cim/gp\\_feedback\\_statement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/cim/gp_feedback_statement_en.pdf).

Nell'ambito degli scenari ii) e iv) sono stati esaminati massimali pari allo 0,2% e allo 0,3% rispettivamente per le operazioni effettuate tramite carta di debito e carta di credito. Tali livelli si basano sul test di indifferenza per l'esercente (il cosiddetto *Merchant Indifference Test*), sviluppato nella letteratura economica, che consente di determinare il livello delle commissioni che l'esercente sarebbe disposto a pagare se dovesse confrontare il costo sostenuto in caso di uso da parte dei consumatori di una carta di pagamento e il costo sostenuto per i pagamenti (in contanti) senza carta (tenendo conto della commissione per i servizi pagata alla banca convenzionatrice, vale a dire la commissione per i servizi all'esercente). Esso stimola in tal modo l'uso di strumenti di pagamento efficienti mediante la promozione delle carte che offrono benefici commerciali più elevati, evitando allo stesso tempo che agli esercenti vengano applicate commissioni sproporzionate, con la conseguente imposizione di costi nascosti ad altri consumatori. L'applicazione di commissioni eccessive agli esercenti può anche essere dovuta agli accordi collettivi sulle commissioni interbancarie, perché gli esercenti sono riluttanti a rifiutare strumenti di pagamento costosi per timore di perdere un affare. Tengono inoltre conto dei livelli proposti dai circuiti (Visa Europe, MasterCard, *Groupement Cartes Bancaires*) nei procedimenti in materia di concorrenza e accettati dalle autorità della concorrenza come livelli che non richiedono ulteriori misure.

La valutazione conclude che l'opzione ottimale sembra essere una combinazione di:

- una serie di misure per migliorare e rendere più efficiente il funzionamento del mercato, miranti tra l'altro a limitare l'obbligo di onorare tutte le carte di un circuito e a consentire che sia l'esercente al punto vendita a stabilire quali carte accettare per tutte le operazioni tramite carta e per le operazioni basate su carta secondo il modello di circuito a quattro parti; e
- fissazione di un massimale delle commissioni interbancarie applicate alle operazioni transfrontaliere tramite carte di debito e carte di credito ad uso dei consumatori (in una prima fase) e, in una seconda fase, fissazione di un massimale delle commissioni interbancarie anche per le operazioni nazionali tramite carte di credito e carte di debito ad uso dei consumatori.

La valutazione d'impatto e il relativo allegato forniscono anche l'illustrazione dettagliata di altre misure proposte nel regolamento per assicurare la trasparenza e il funzionamento efficace del mercato, ivi compresa l'abolizione delle regole che vietano di orientare i clienti, la possibilità di identificazione della carta, le carte multimarchio, l'obbligo a carico dei prestatori di servizi di pagamento di rilasciare fattura ai beneficiari e il divieto di applicare commissioni uniformi e non differenziate (*blending*).

Queste misure generali in materia di trasparenza proposte nel regolamento dovrebbero consentire di accrescere l'efficienza del mercato per *tutte* le operazioni tramite carta di pagamento e per le operazioni *basate su carta* secondo il modello di circuito a quattro parti.

Tuttavia, dato che alcune categorie di carte sono diventate talmente di uso comune che gli esercenti si trovano sovente nella posizione di non poterle rifiutare o di non poter scoraggiare i consumatori dall'usarle senza il timore di perdere l'affare, sono necessarie ulteriori misure per favorire l'integrazione del mercato, il suo funzionamento efficace e la soppressione di pratiche commerciali anticoncorrenziali in questi settori. Ciò vale sia per le carte di debito che per le carte di credito ad uso dei consumatori.

È importante sottolineare che, in una prima fase, si creerebbe chiarezza giuridica consentendo agli esercenti di scegliere il soggetto convenzionatore al di fuori del proprio Stato membro ("convenzionamento transfrontaliero") e regolamentando il livello delle commissioni interbancarie transfrontaliere. Una tale misura, anche qualora l'impatto restasse limitato agli

esercenti di grandi dimensioni, sarebbe propizia all'integrazione dei mercati e potrebbe avere, analogamente alla corrispondente disposizione del regolamento sui termini per l'area unica dei pagamenti in euro (SEPA), un impatto di disciplina e di convergenza sul livello delle commissioni interbancarie applicate in ambito puramente nazionale.

Tuttavia, a lungo termine anche i piccoli esercenti dovrebbero poter beneficiare direttamente delle misure volte ad accrescere l'efficienza delle commissioni interbancarie e a creare condizioni di parità per i prestatori di servizi di pagamento. Pertanto, dopo il periodo transitorio l'ambito di applicazione del regolamento sulle commissioni interbancarie per le carte ad uso dei consumatori dovrebbe essere esteso alle commissioni interbancarie nazionali. Attualmente in otto Stati membri dell'UE si applicano commissioni interbancarie molto basse, o non se ne applicano affatto, alle carte di *debito*, senza effetti negativi significativi sull'emissione delle carte e sul loro uso; al contrario, in genere si tratta degli Stati membri in cui i livelli di emissione e di uso delle carte è il più elevato. In linea con le tendenze osservate negli ultimi dieci anni è prevedibile che nei prossimi anni l'emissione e l'uso di carte di debito continueranno ad aumentare, di modo che dopo il periodo transitorio previsto dal regolamento le carte di debito potranno essere considerate "onnipresenti" nell'UE e non sarà più giustificato incentivarne l'emissione e l'uso mediante commissioni pagate dagli esercenti ai prestatori di servizi di pagamento. Già ora è molto raro che all'apertura di un conto di pagamento non venga rilasciata una carta, che di per sé consente notevoli risparmi di costo ai prestatori di servizi di pagamento. Inoltre, la proposta di direttiva<sup>11</sup> relativa, tra l'altro, all'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base prevede che gli Stati membri assicurino che il conto di pagamento con caratteristiche di base consenta operazioni di pagamento (compresi pagamenti *on-line*) tramite carta di pagamento. Affinché i piccoli esercenti possano beneficiare direttamente delle misure volte ad accrescere l'efficienza delle commissioni interbancarie e a creare condizioni di parità per i prestatori di servizi di pagamento sarebbe necessario disciplinare anche le commissioni applicate a livello nazionale sui pagamenti tramite carta ad uso dei consumatori. Per evitare discriminazioni tra i piccoli e i grandi dettaglianti, i quali possono ricorrere più facilmente al convenzionamento transfrontaliero, si propone di estendere, nella seconda fase, il massimale proposto nella prima fase per le operazioni *transfrontaliere* anche alle operazioni *nazionali* tramite carta di credito. La Commissione ritiene tuttavia che la maturità del mercato nel SEE, in particolare per quanto riguarda l'emissione e l'uso di carte di debito, deve essere ulteriormente esaminata e che occorra verificare che non sussista più la necessità di applicare commissioni interbancarie per incentivarle. Nel frattempo, come spiegato sopra, alle operazioni tramite carta di debito e carta di credito verrebbe applicato un massimale pari rispettivamente allo 0,2% e allo 0,3%.

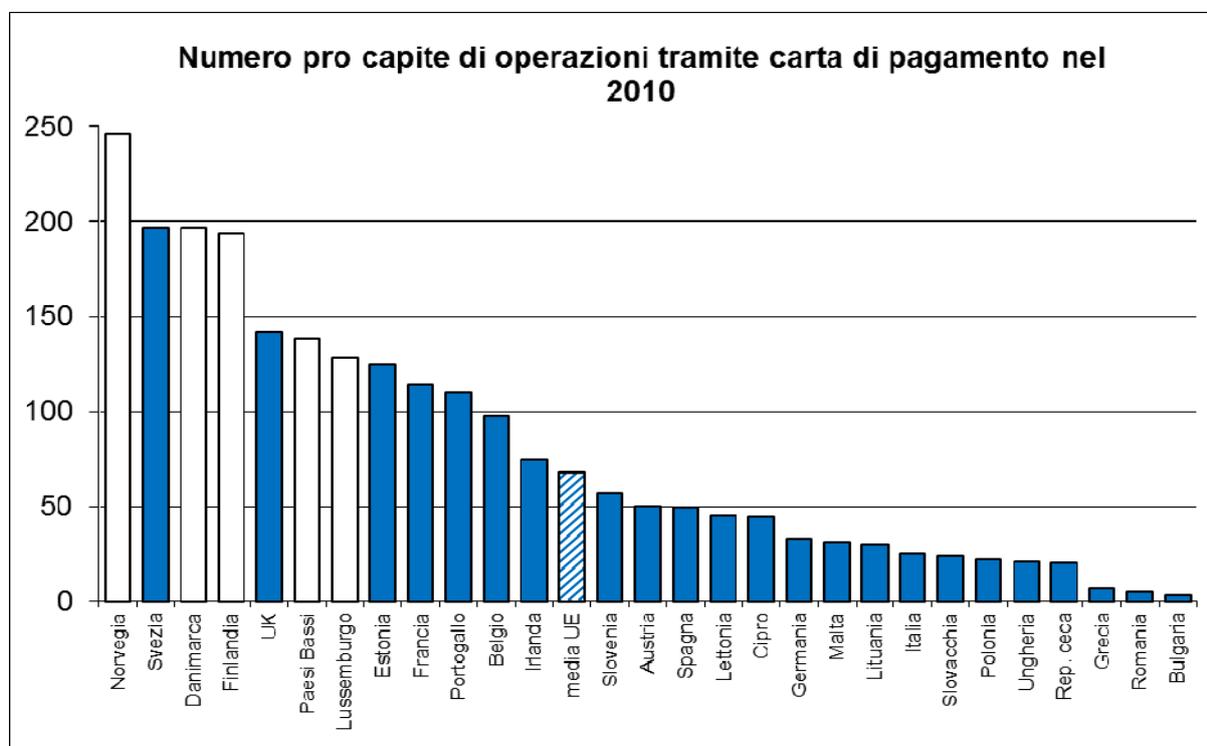
Nel complesso, con l'applicazione di un massimale alle commissioni interbancarie, i dettaglianti potrebbero beneficiare di tariffe più basse, il che consentirebbe risparmi che potrebbero essere in parte trasferiti ai consumatori. I consumatori già pagano, perché le commissioni interbancarie sono incorporate nei prezzi al dettaglio (per il tramite della commissione per i servizi all'esercente), e le banche sono meno inclini a trasferire i benefici delle commissioni interbancarie ai titolari dei conti in essere presso di loro di quanto lo siano i dettaglianti nei confronti dei loro clienti, data la minore concorrenza esistente nel settore bancario e l'attuale mancanza di mobilità dei consumatori nel settore delle attività bancarie al dettaglio. Pertanto, in ogni caso il trasferimento dei vantaggi ai consumatori sarebbe maggiore da parte degli esercenti che da parte delle banche. Secondo le stime, in Australia l'adozione della relativa misura ha consentito una riduzione di 0,67 AUD per acquisto e di 77,19 AUD per conto all'anno. L'impatto può tuttavia variare in funzione del settore al dettaglio, delle

---

<sup>11</sup> COM(2013) 266 final.

dimensioni dell'esercente, dell'uso da parte di quest'ultimo degli strumenti di pagamento e del contenuto del "carrello della spesa". Sarà sempre difficile associare la variazione di uno specifico fattore economico a quella del prezzo di uno specifico prodotto o servizio in un determinato punto vendita al dettaglio.

Ciò non significa tuttavia che i costi che gravano attualmente sugli esercenti verrebbero automaticamente trasferiti sui consumatori da parte delle rispettive banche. I sistemi di pagamento sono intrinsecamente complessi: la banca del titolare della carta interagisce con il titolare della carta, la banca dell'esercente interagisce con l'esercente, e in linea di principio entrambe devono far fronte alla concorrenza delle altre banche e alle diverse condizioni di mercato nel rapporto con i rispettivi clienti. Pertanto, l'imposizione di massimali alle commissioni interbancarie dovrebbe avere un effetto positivo sull'accettazione delle carte, il che, sulla base degli effetti di scala, può influenzare positivamente l'emissione delle carte. Nella maggior parte dei paesi la diminuzione del livello elevato delle commissioni interbancarie sembra di norma associarsi ad una maggiore accettazione delle carte, e nei paesi in cui le commissioni interbancarie sono più basse sembrerebbe che l'uso delle carte sia più elevato. La Danimarca registra uno dei più elevati tassi di uso delle carte nell'UE, con 216 operazioni pro capite con un circuito di carta di debito a commissione zero. Questo è vero anche per i circuiti internazionali: in Svizzera, dove non si applica la commissione interbancaria, il circuito Maestro è il principale sistema di pagamento tramite carta di debito. Nei Paesi Bassi l'accettazione e l'uso delle carte in sostituzione del contante sono elevati ed in aumento. Sia la Danimarca che i Paesi Bassi presentano livelli bassi delle spese di conto rispetto ai paesi in cui si applicano commissioni interbancarie più elevate (ad es. la Francia, anche dopo l'applicazione delle norme di concorrenza, e la Spagna). In Spagna, dove l'uso delle carte è aumentato dopo l'adozione della misura in materia, il valore medio delle operazioni di pagamento tramite carta è diminuito del 15% dal 2005 al 2010. Parallelamente, sono aumentati il volume e il valore delle operazioni tramite carta, secondo le cifre ufficiali della Banca di Spagna<sup>12</sup>.



<sup>12</sup> Cfr. la valutazione d'impatto, pag. 208.

Come si evince dal grafico, i circuiti nazionali senza commissioni interbancarie registrano inoltre i livelli più elevati di uso delle carte (dati BCE); anche nel Regno Unito e in Svezia le commissioni interbancarie sono relativamente basse.

L'impatto complessivo della riduzione delle commissioni interbancarie sui ricavi dei prestatori di servizi di pagamento emittenti e convenzionatori è difficile da stimare, in quanto l'aumento del volume delle operazioni tramite carta (grazie alla maggiore accettazione) e i risparmi realizzati dai prestatori di servizi di pagamento sulla gestione del contante potrebbero almeno in parte compensare le perdite dovute all'applicazione di un massimale alle commissioni interbancarie. Un ulteriore risparmio in termini di costi potrebbe derivare dalla diminuzione dei prelievi ai distributori automatici di banconote (ATM) e dal calo degli importi delle commissioni interbancarie pagate di norma alle banche convenzionatrici degli ATM. Pertanto non è certo che i ricavi delle banche emittenti siano destinati a diminuire di conseguenza. In termini di redditività, un circuito di carte di debito senza commissione interbancaria sembra essere perfettamente redditizio da un punto di vista commerciale, senza aumento delle spese di conto corrente a carico dei consumatori. Ad esempio, il circuito nazionale delle carte di debito in Danimarca è a commissione zero e in media i titolari di conto corrente pagano spese di conto corrente ben al di sotto della media UE. Analogamente, in Svizzera la principale rete di carte di debito, ossia Maestro (appartenente a MasterCard), non applica commissione interbancaria multilaterale.

In realtà, non esiste un collegamento automatico tra diminuzione delle commissioni interbancarie e aumento delle spese annue della carta. Le spese della carta sembrano piuttosto correlate, ad esempio, al livello di concorrenza nel settore bancario al dettaglio. Negli Stati Uniti le banche hanno cercato di aumentare le spese a carico dei titolari di carta dopo l'introduzione della normativa sulle commissioni interbancarie, ma sono state costrette a fare retromarcia dopo la rivolta dei consumatori. In Svizzera la riduzione delle spese a carico dei titolari di carta è andata di pari passo con la riduzione delle commissioni interbancarie. In Australia le commissioni a carico del titolare di carta, che prima dell'introduzione dei massimali sulle commissioni interbancarie registravano una rapida crescita, hanno segnato un rallentamento dopo le riforme (per le carte di credito, tra il 1997 e il 2002: +218% e tra il 2003 e il 2008: +122%). In Spagna, dopo l'adozione della misura in materia le spese medie annue sono aumentate ogni anno di 6,18 EUR per le carte di debito e di 11,45 EUR per le carte di credito. Tuttavia, il portafoglio di carte delle banche è aumentato: in misura significativamente maggiore per le carte di credito rispetto alle carte di debito, nonostante la crisi economica. Altre tendenze potrebbero far supporre che la concorrenza nel settore bancario spagnolo è relativamente limitata: ad esempio, le spese di conto corrente sono raddoppiate dal 2007 al 2012 e sono aumentate le spese di scoperto. Gli aumenti delle spese bancarie nel settore al dettaglio appaiono generalizzati in Spagna, senza correlazione con le commissioni interbancarie.

Negli Stati Uniti ad un anno dall'introduzione della normativa sulle commissioni interbancarie multilaterali si registrano i primi segnali di una diminuzione. Inoltre, da quanto suggerisce l'esperienza dell'Australia, i dettaglianti beneficerebbero integralmente (100%) della diminuzione delle commissioni interbancarie, dato che i mercati del convenzionamento tendono a essere più competitivi dei mercati dell'emissione, mentre l'aumento potenziale delle commissioni a carico dei titolari di carta è limitata al 30-40% dell'importo della diminuzione della commissione interbancaria. Inoltre, con l'introduzione di un massimale alle commissioni interbancarie e di regole in materia di trasparenza, i consumatori che utilizzano mezzi di pagamento a basso costo non "sovvenzioneranno" più i consumatori (spesso più ricchi) che utilizzano mezzi di pagamento più costosi, in quanto gli esercenti non possono orientare i consumatori, in particolare per le carte considerate un "must".

Dato che la concorrenza svolgerebbe nuovamente il suo ruolo, i consumatori e i dettaglianti beneficerebbero dell'ingresso di nuovi operatori nel mercato dei pagamenti. Anche se le spese a carico dei titolari di carta aumenteranno, il che non è certo, dato che l'impatto sui ricavi delle banche dell'introduzione di un massimale alle commissioni interbancarie sarà probabilmente diseguale, è probabile che i consumatori potranno beneficiare della riduzione delle commissioni interbancarie a seguito della riduzione dei prezzi al dettaglio, anche se i dettaglianti non trasferiranno il 100% dei risparmi, nonché dell'entrata di nuovi operatori nel mercato dei pagamenti. Va inoltre considerato che i consumatori beneficerebbero molto probabilmente dei servizi offerti da nuovi operatori che entreranno nel mercato. Un esempio concreto di questa evoluzione è quello dei Paesi Bassi, dove le commissioni interbancarie sono inferiori allo 0,2%: Ideal, la soluzione di pagamento *online* a basso costo, si è sviluppata soprattutto grazie al fatto che il basso livello delle commissioni interbancarie ha incoraggiato le banche a innovare. Di conseguenza, per i loro acquisti *on-line* i consumatori olandesi non sono costretti a sottoscrivere una carta di credito pagando elevate commissioni.

Le carte aziendali e le carte emesse dai circuiti a tre parti, anche se di norma più costose, sarebbero escluse, come ipotizzato dall'opzione v), dall'ambito di applicazione dei vari massimali proposti per le carte ad uso dei consumatori, perché si tratta di carte aventi quote di mercato ridotte nell'UE e strutture tariffarie diverse, che non si prevede cambino in futuro. Tuttavia, le misure proposte per le operazioni tramite carte ad uso dei consumatori verrebbero applicate a tali circuiti se rilasciano tale tipologia di carta e se si avvalgono dei prestatori di servizi di pagamento licenziatari secondo modalità che consentono al proprio circuito di funzionare di fatto in modo analogo ad un circuito a quattro parti. Inoltre, a tali circuiti si applicherebbero in ogni caso le misure volte ad accrescere la trasparenza.

La regolamentazione delle commissioni sui servizi all' esercente, prevista dall'opzione vi), coprirebbe non solo le commissioni interbancarie ma anche le altre commissioni applicate agli esercenti, il che equivarrebbe di fatto a controllare i prezzi degli esercenti e a regolamentare i prezzi al dettaglio. Invece, l'imposizione di un massimale alle commissioni interbancarie consentirebbe di regolamentare i prezzi all'ingrosso per allinearli all'analisi effettuata nei casi di concorrenza per realizzare il mercato interno, dato che le commissioni interbancarie non sono prezzi finali per i dettaglianti e ancora meno per i consumatori.

Le misure in materia di trasparenza e di orientamento dei consumatori rimarrebbero lo strumento essenziale per impedire l'eccessiva promozione di carte che presentino commissioni interbancarie non regolamentate. Occorrerà includere anche misure anti-elusione.

### **3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA**

#### **Sintesi delle misure proposte**

La proposta si articola in due parti principali.

La prima parte introduce le regole sulle commissioni interbancarie. Per quanto riguarda tali commissioni la proposta crea un settore "regolamentato" e un settore "non regolamentato". Il settore regolamentato comprende tutte le operazioni tramite le carte ampiamente utilizzate dai consumatori e che quindi possono essere difficilmente rifiutate dai dettaglianti, vale a dire le carte di debito e di credito ad uso dei consumatori, nonché le operazioni basate su carta. Il settore non regolamentato comprende tutte le operazioni di pagamento tramite carta e le operazioni di pagamento *basate sulle carte* che non rientrano nel settore regolamentato, comprese le carte aziendali o le carte emesse da circuiti a tre parti.

Nel corso del periodo transitorio di due anni dopo la pubblicazione del regolamento nel "settore regolamentato" saranno imposti livelli massimi per le commissioni interbancarie solo

per le operazioni *transfrontaliere* (quando il titolare della carta utilizza la carta in un altro Stato membro) o per operazioni con convenzionamento transfrontaliero (in cui l'esercente utilizza un prestatore di servizi di pagamento convenzionatore di altro Stato membro).

Sebbene secondo la valutazione d'impatto il divieto di applicare commissioni interbancarie per le carte di debito sarebbe uno degli elementi dell'opzione prescelta, la Commissione ritiene che occorra ulteriormente analizzare la maturità dei mercati nel SEE, in particolare per quanto riguarda l'emissione e l'uso delle carte di debito, e che prima di abolire pienamente le commissioni interbancarie sulle carte di debito occorra verificare che non sussista più la necessità di applicare commissioni interbancarie per incentivarle. Si propone pertanto, dopo la fase transitoria in cui verrà liberalizzato e regolamentato unicamente il convenzionamento transfrontaliero, di applicare alle operazioni nazionali le stesse commissioni massime applicate alle operazioni con convenzionamento transfrontaliero. Due anni dopo la completa entrata in vigore della normativa la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulla sua applicazione, valutando in particolare l'adeguatezza del livello delle commissioni interbancarie, tenendo conto dell'uso e dei costi dei vari mezzi di pagamento e del livello di ingresso di nuovi operatori e di nuove tecnologie sul mercato.

Dopo il periodo transitorio su tutte le **operazioni** (*transfrontaliere e nazionali*) **tramite carta di debito** ad uso dei consumatori e su tutte le operazioni di pagamento *basate su dette carte* verrà applicata una commissione interbancaria massima pari allo 0,20% e a tutte le **operazioni** (*transfrontaliere e nazionali*) **tramite carta di credito** ad uso dei consumatori e a tutte le operazioni di pagamento *basate su dette carte* verrà applicata una commissione interbancaria massima pari allo 0,30%. Questi massimali, accettati dalle autorità nazionali della concorrenza in quanto non richiedono ulteriori misure, sembrano costituire parametri di riferimento ragionevoli, già attuati senza mettere in discussione il funzionamento dei circuiti internazionali di carte di pagamento, né ledere gli interessi dei prestatori di servizi di pagamento, dei consumatori e dei dettaglianti. Essi consentono inoltre di garantire la certezza del diritto.

La seconda parte del regolamento contiene disposizioni in materia di regole commerciali che si applicheranno a *tutte* le categorie di operazioni tramite carta e di operazioni di pagamento *basate su carta*. Ad esempio, con l'entrata in vigore del regolamento:

- sarà limitata l'applicazione dell'obbligo di onorare tutte le carte di un circuito. Non saranno tuttavia ammesse discriminazioni sulla base della banca emittente o della provenienza del titolare della carta e tra carte aventi lo stesso livello di commissione interbancaria;
- sarà vietata l'applicazione di regole che impediscono agli esercenti di orientare i clienti verso l'uso di strumenti di pagamento più efficienti o che limitano questa loro possibilità ("divieto di regole che impediscono l'orientamento");
- i prestatori di servizi di pagamento convenzionatori forniranno estratti almeno mensili delle commissioni a carico degli esercenti, in cui saranno specificate le commissioni pagate dall'esercente nel corso del mese di riferimento per ogni categoria di carta e per ogni singolo marchio nei casi in cui il soggetto convenzionatore fornisce il servizio di convenzionamento;
- sarà vietata l'applicazione delle regole che vietano agli esercenti di comunicare ai clienti le commissioni pagate ai soggetti convenzionatori di servizi di pagamento.

La valutazione d'impatto è stata modificata a seguito della riunione del comitato per la valutazione d'impatto tenutasi il 20 marzo 2013. Tra le modifiche più importanti rientrano la

trasmissione di informazioni supplementari sul mercato delle carte, sul suo funzionamento e sulla giurisprudenza dell'UE in materia di commissioni interbancarie, nonché una sintesi della letteratura economica in materia di commissioni interbancarie. Il possibile impatto che l'imposizione di massimali alle commissioni interbancarie potrebbe avere sulle commissioni pagate dai titolari di carta, sul generale benessere economico dei consumatori e sui ricavi delle banche è stato presentato in modo più chiaro, per semplificare la presentazione dell'impatto delle opzioni più importanti incluse nel testo. Oltre a spiegare meglio le interdipendenze tra opzioni e pacchetti diversi, è stata illustrata la motivazione di fondo di un pacchetto "tutto compreso", comprendente anche le commissioni interbancarie, argomentando le ragioni a favore della regolamentazione delle commissioni interbancarie mediante intervento normativo.

### **Base giuridica**

Articolo 114, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'UE.

### **Principio di sussidiarietà**

Il principio di sussidiarietà si applica in quanto la proposta non rientra in un settore di competenza esclusiva dell'Unione europea.

Gli obiettivi della proposta non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri per i motivi che si illustrano di seguito.

Un mercato dei pagamenti integrato, basato su reti che si estendono al di là dei confini nazionali, richiede per sua stessa natura un approccio a livello UE, perché i principi, le regole, i processi e gli standard applicabili devono essere uniformi in tutti gli Stati membri per assicurare la certezza del diritto e condizioni di parità per tutti i partecipanti al mercato. L'alternativa ad un approccio a livello dell'Unione sarebbe un sistema di misure regolamentari e di provvedimenti volti a far rispettare le regole di concorrenza, il quale sarebbe meno efficace dell'azione dell'UE e presenterebbe una maggiore complessità e costi più elevati rispetto all'ipotesi di una normativa a livello europeo. L'eventuale intervento a livello UE rispetta quindi il principio di sussidiarietà. Un tale approccio promuove l'area unica dei pagamenti in euro (SEPA) ed è in linea con l'agenda digitale europea, in particolare la creazione del mercato unico digitale. Promuove l'innovazione tecnologica e contribuisce alla crescita e all'occupazione, in particolare nei settori del commercio elettronico e del commercio mediante dispositivi mobili.

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

La proposta rispetta pertanto il principio di sussidiarietà.

### **Principio di proporzionalità**

La proposta rispetta il principio di proporzionalità per i motivi che si illustrano di seguito.

La proposta non va al di là di quanto è strettamente necessario per raggiungere i suoi obiettivi, ossia contribuire allo sviluppo di un mercato unico dell'UE per i pagamenti, che permetterà ai consumatori, ai dettaglianti e ad altre imprese di godere appieno dei benefici offerti dal mercato interno UE, compreso il commercio elettronico. Le maggiori possibilità di ingresso

per gli operatori paneuropei, l'accresciuta innovazione e le maggiori opportunità offerte ai circuiti nazionali di carte (di norma più economici) assieme alla riduzione dell'uso del contante offrono opportunità ai dettaglianti e ai prestatori di servizi di pagamento, a prescindere dal fatto che questi ultimi siano banche o nuovi operatori sul mercato. Una concorrenza efficace nei mercati dei pagamenti tramite carta e dei pagamenti basati su carta consentirà risultati di mercato efficienti, tra cui una scelta più ampia di prestatori di servizi di pagamento, compresi operatori paneuropei e operatori innovativi, e costi più bassi per i dettaglianti e i consumatori. Tali economie di costi dovrebbero a loro volta essere trasferite dagli esercenti ai consumatori grazie alla riduzione dei prezzi al dettaglio.

Le commissioni interbancarie in quanto tali e il loro livello ampiamente divergente costituiscono un ostacolo all'integrazione del mercato e ad una concorrenza efficace. I loro effetti sono rafforzati da una serie di regole commerciali che riducono la trasparenza per i dettaglianti e i consumatori, che limitano la possibilità dei dettaglianti di scegliere il soggetto convenzionatore in un altro Stato membro e che impediscono ai dettaglianti di orientare i consumatori verso l'uso di strumenti di pagamento più efficienti.

Sulla base della consultazione dei portatori di interesse (cfr. la sintesi nella valutazione d'impatto), la Commissione propone una combinazione di misure per rendere più efficiente il funzionamento del mercato: in una prima fase, è previsto un massimale alle commissioni interbancarie applicate alle operazioni transfrontaliere tramite carte di debito e carte di credito ad uso dei consumatori e, in una seconda fase, il massimale sarà previsto anche per le commissioni interbancarie applicate alle operazioni nazionali tramite carte di credito e carte di debito ad uso dei consumatori.

In mancanza di regolamentazione rimarrebbe irrisolto il problema del crescente ricorso ai due operatori internazionali, con la progressiva scomparsa dei circuiti di carte nazionali (di norma più economici). Limitate sarebbero le economie di scala e di scopo realizzate da potenziali nuovi operatori paneuropei e da operatori innovativi, mentre gli esercenti e i consumatori continuerebbero a pagare i costi di un mercato dei pagamenti UE frammentato e costoso (oltre 1% del PIL dell'UE, pari a circa 130 miliardi di EUR l'anno, secondo la BCE). La soluzione di queste questioni, se lasciata a provvedimenti volti a far rispettare le norme in materia di concorrenza, in particolare sulla base della decisione MasterCard, potrebbe richiedere molti anni e non consentirebbe di creare condizioni di parità, dato che i provvedimenti sarebbero adottati caso per caso.

È necessario e proporzionato regolamentare non solo le operazioni transfrontaliere, con benefici che toccherebbero prevalentemente i grandi dettaglianti, ma anche le operazioni nazionali. È possibile disciplinare le operazioni transfrontaliere rapidamente, offrendo ai dettaglianti l'opportunità di cercare servizi di convenzionamento transfrontaliero meno costosi e incentivando i settori bancari o i circuiti nazionali a ridurre le commissioni di convenzionamento da essi applicate. Un processo analogo si è avuto di recente per quanto riguarda l'addebito diretto. Il regolamento sui termini per l'area unica dei pagamenti in euro (SEPA) fissa un limite alle commissioni interbancarie applicate all'addebito diretto e, pur abolendo le commissioni interbancarie transfrontaliere, consente che le commissioni interbancarie nazionali restino in vigore fino al 2017. Per questo motivo e anche per far fronte al trasferimento di alcuni esercenti verso soggetti convenzionatori nei paesi limitrofi, le banche si sono impegnate ad abolire le commissioni interbancarie sull'addebito diretto già entro il 1° settembre 2013<sup>13 14</sup>.

---

<sup>13</sup> [http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=418&id\\_article=1895](http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id_rub=418&id_article=1895).

<sup>14</sup> [http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=418&id\\_article=1895](http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id_rub=418&id_article=1895).

A seguito degli impegni unilaterali assunti nel quadro dei procedimenti in materia di concorrenza, nell'Unione un gran numero di operazioni transfrontaliere di pagamento tramite carta vengono già effettuate nel rispetto del massimale alle commissioni interbancarie che sarebbe applicabile nella prima fase del presente regolamento. Questi elementi possono quindi essere introdotti rapidamente. Tuttavia, le commissioni interbancarie nazionali dovranno essere modificate. È pertanto necessario concedere un periodo transitorio per le operazioni di pagamento nazionali. Inoltre, la proposta non impedisce agli Stati membri di mantenere o introdurre massimali inferiori o misure aventi oggetto o effetto analogo, mediante disposizioni di legge nazionali.

A ciò va aggiunto il fatto che la fissazione di un massimale alle commissioni interbancarie andrebbe a beneficio dei dettaglianti, i quali tendono maggiormente a trasferire i benefici ai clienti rispetto alle banche, settore quest'ultimo in cui si registrano attualmente bassi livelli di concorrenza e di mobilità dei clienti.

Allo stesso tempo i consumatori pagano già indirettamente le commissioni interbancarie, con i prezzi al dettaglio, e i consumatori che utilizzano il contante o le carte di debito si trovano attualmente a sovvenzionare l'uso delle carte più costose da parte di altri consumatori. Si potrebbe sostenere che la riduzione delle commissioni interbancarie potrebbe spingere le banche ad aumentare le commissioni a carico del titolare di carta. Non esistono tuttavia evidenze empiriche di un simile collegamento. Le spese della carta sembrano essere principalmente determinate dal livello di concorrenza nel settore bancario al dettaglio.

Per quanto la presente proposta promuova l'integrazione del mercato, favorendo l'accesso al mercato e il benessere economico di consumatori e dettaglianti, l'impatto negativo sui prestatori di servizi di pagamento già presenti sul mercato e sulle banche non è affatto certo. La fissazione di massimali alle commissioni interbancarie ai predetti livelli dovrebbe avere un effetto positivo sull'accettazione delle carte da parte degli esercenti, il che incoraggerebbe i consumatori a usarle maggiormente. Gli aumenti dei volumi delle operazioni tramite carta (grazie alla maggiore accettazione) e i risparmi sulla gestione del contante potrebbero, almeno in parte, compensare banche per le perdite potenziali dovute all'introduzione di un massimale alle commissioni interbancarie. Altri risparmi di costo potrebbero derivare dalla diminuzione dei prelievi di contante dai distributori automatici.

I massimali di 0,2% e di 0,3% previsti si basano sul test di indifferenza per l'esercente (il cosiddetto "*Merchant Indifference Test*"), che individua il livello delle commissioni che l'esercente sarebbe disposto a pagare se dovesse confrontare i costi sostenuti in caso di uso da parte del cliente della carta di pagamento con i costi sostenuti in caso di pagamento senza carta (in contante). Le percentuali sono state calcolate sulla base del predetto test, utilizzando i dati raccolti da quattro banche centrali nazionali. Le percentuali sono state accettate da Visa, MasterCard e dal circuito nazionale di carte *Groupement Cartes Bancaires*. La proposta è pertanto proporzionata agli obiettivi sopra menzionati. Tutte le norme proposte sono state sottoposte ad una verifica sotto il profilo della proporzionalità per assicurare una regolamentazione adeguata e proporzionale.

### **Scelta dello strumento**

Strumento proposto: regolamento.

Altri strumenti non sarebbero adeguati per i motivi illustrati di seguito.

I livelli delle commissioni interbancarie e le regole commerciali restrittive richiedono una standardizzazione a livello tecnico e l'armonizzazione più completa possibile. Ciò impone l'adozione di un regolamento piuttosto che di una direttiva. Inoltre, a causa del carattere a rete del settore dei pagamenti, la maggior parte dei vantaggi si realizzeranno soltanto quando la

migrazione nazionale agli strumenti di pagamento su scala UE sarà completata in tutti gli Stati membri dell'UE. Una direttiva, la cui attuazione a livello nazionale potrebbe potenzialmente variare da un paese all'altro, comporta il rischio di perpetuare la frammentazione attuale del mercato dei pagamenti. Infine, ritarderebbe la migrazione a causa del tempo necessario per il recepimento nell'ordinamento interno. Si raccomanda pertanto di ricorrere allo strumento legislativo del regolamento per disciplinare le commissioni interbancarie e le regole commerciali restrittive nel mercato dei pagamenti tramite carta e nei mercati delle carte basate su dispositivo mobile e su internet.

Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare la libertà di impresa e il diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale, e deve essere attuato conformemente a detti diritti e principi.

#### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

Nessuna.

#### **5. ELEMENTI FACOLTATIVI**

##### **Riesame/revisione/cessazione dell'efficacia**

La proposta comprende una clausola di riesame.

##### **Spazio economico europeo**

L'atto proposto riguarda un settore contemplato dall'accordo SEE ed è pertanto opportuno estenderlo allo Spazio economico europeo.

##### **Illustrazione dettagliata della proposta**

La seguente breve sintesi mira a facilitare il processo decisionale illustrando succintamente i principali elementi del regolamento.

L'articolo 1 (Oggetto e ambito di applicazione) precisa che il regolamento disciplina le commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento tramite carta e sulle operazioni di pagamento basate su carta nell'UE quando nell'operazione di pagamento il beneficiario e il suo prestatore di servizi di pagamento sono situati nell'UE, nonché le regole commerciali connesse a detti pagamenti.

L'articolo 2 (Definizioni) allinea il più possibile le definizioni a quelle della direttiva 2007/64/CE. Tuttavia, tenuto conto del limitato ambito di applicazione del regolamento rispetto a quello della direttiva sui servizi di pagamento, alcune definizioni sono state adeguate alle esigenze della presente proposta.

L'articolo 3 (Livello massimo della commissione interbancaria sulle operazioni transfrontaliere tramite carta di debito o carta di credito ad uso dei consumatori) fissa rispettivamente allo 0,2% e allo 0,3% il massimale della commissione interbancaria pagata ai prestatori di servizi di pagamento per le operazioni transfrontaliere effettuate tramite carta di debito e carta di credito ad uso dei consumatori, e ne prevede l'entrata in vigore due mesi dopo la data di pubblicazione del regolamento.

L'articolo 4 (Livello massimo della commissione interbancaria su tutte le operazioni tramite carta di debito o carta di credito ad uso dei consumatori) fissa rispettivamente allo 0,2% e allo 0,3% del valore dell'operazione il massimale della commissione interbancaria pagata ai prestatori di servizi di pagamento per tutte le operazioni tramite carte di debito e carta di

credito ad uso dei consumatori, e ne prevede l'entrata in vigore due anni dopo la data di pubblicazione del regolamento.

L'articolo 5 (Divieto di commissioni di elusione) stabilisce che ai fini dell'applicazione dei massimali di cui agli articoli 3 e 4, la compensazione netta delle commissioni pagate dall'emittente e di quelle riscosse dal circuito sono integrate nel calcolo delle commissioni interbancarie pagate e riscosse, allo scopo di valutare possibili pratiche elusive.

L'articolo 6 (Licenze) stabilisce che le licenze concesse dai circuiti in materia di emissione e di convenzionamento devono coprire tutto il territorio dell'Unione e non essere limitate ad uno specifico territorio.

L'articolo 7 (Separazione tra circuiti e trattamento) dispone la separazione organizzativa tra i circuiti e i soggetti che si occupano del trattamento delle operazioni, vieta le regole in materia di esecuzione che prevedono la discriminazione territoriale e impone l'obbligo dell'interoperabilità tecnica dei sistemi gestiti dai soggetti che si occupano dell'esecuzione.

L'articolo 8 (Carte multimarchio e scelta dell'applicazione) precisa che spetta all'emittente dello strumento di pagamento decidere se l'applicazione di pagamento possa essere installata sulla stessa carta o borsellino elettronico. La scelta dell'applicazione di pagamento utilizzata continua a spettare al consumatore e non può essere imposta prima dall'emittente mediante meccanismi automatici sullo strumento o sul dispositivo presente nel punto vendita.

L'articolo 9 (Divieto di commissioni uniformi e non differenziate) precisa che le banche convenzionatrici sono tenute a fare offerte al beneficiario, e ad applicargli le relative commissioni, per diverse categorie e per diversi marchi di carte di pagamento e che non possono imporre una tariffa unica, oltre ad essere tenute a fornire le informazioni pertinenti sugli importi applicabili alle diverse categorie e ai diversi marchi.

L'articolo 10 (Obbligo di onorare tutte le carte di un circuito) stabilisce che i circuiti di carte di pagamento e i prestatori di servizi di pagamento non possono imporre al dettagliante di accettare una categoria o un marchio di carte assieme ad un'altra categoria o ad un altro marchio, a meno che a questi ultimi si applichi la stessa commissione interbancaria regolamentata applicata ai primi. Ad esempio, gli esercenti che accettano le carte di debito ad uso dei consumatori non possono essere costretti ad accettare carte di credito ad uso dei consumatori, ma possono essere obbligati ad accettare altre carte di debito ad uso dei consumatori.

L'articolo 11 (Regole in materia di orientamento) precisa che i circuiti di pagamento e i prestatori di servizi di pagamento non possono impedire ai dettaglianti di orientare i consumatori verso l'uso di specifici strumenti di pagamento prescelti dal dettagliante. Questa disposizione fa salve le regole sugli sconti e sulle maggiorazioni previste ai sensi della direttiva sui servizi di pagamento e dell'articolo 19 della direttiva sui diritti dei consumatori. I circuiti di carte di pagamento e i prestatori di servizi di pagamento non possono impedire ai dettaglianti di informare i consumatori sulle commissioni interbancarie e sulle commissioni per i servizi all'esercente.

L'articolo 12 (Informazioni al beneficiario sulle singole operazioni di pagamento) stabilisce le informazioni che il prestatore di servizi di pagamento è tenuto a fornire all'esercente dopo l'esecuzione delle singole operazioni di pagamento e prevede la possibilità che dette informazioni vengano fornite periodicamente.

L'articolo 13 (Autorità competenti) disciplina le procedure di designazione delle autorità nazionali responsabili dell'applicazione delle disposizioni del regolamento.

L'articolo 14 (Sanzioni) dispone che gli Stati membri prevedano regole sulle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni del presente regolamento, che devono essere comunicate alla Commissione.

L'articolo 15 (Procedure extragiudiziali di reclamo e di ricorso) impone agli Stati membri di prevedere disposizioni specifiche in materia di risoluzione delle controversie tra beneficiari e prestatori di servizi di pagamento.

L'articolo 16 (Clausola di riesame) prevede il riesame del regolamento quattro anni dopo l'entrata in vigore, in particolare il livello della commissione interbancaria. L'articolo prevede i meccanismi per la valutazione dell'effettiva applicazione delle disposizioni del regolamento e, se necessario, per proporre modifiche.

L'articolo 17 (Entrata in vigore) fissa la data di entrata in vigore del regolamento.

Proposta di

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento tramite carta**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 114, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del comitato economico e sociale europeo<sup>15</sup>,

visto il parere della Banca centrale europea<sup>16</sup>,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) La frammentazione del mercato interno è dannosa per la competitività, la crescita e la creazione di posti di lavoro nell'Unione. La soppressione degli ostacoli diretti e indiretti al corretto funzionamento e al completamento di un mercato integrato per i pagamenti elettronici in euro, senza distinzione tra pagamenti nazionali e transfrontalieri, è necessaria per il corretto funzionamento del mercato interno.
- (2) La direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>17</sup> ha fornito la base giuridica per la creazione di un mercato interno dei pagamenti dell'Unione, in quanto ha favorito in modo sostanziale l'attività dei prestatori di servizi di pagamento, prevedendo regole uniformi in materia di prestazione di servizi di pagamento.
- (3) Il regolamento (CE) n. 924/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>18</sup> ha sancito il principio che le commissioni pagate dagli utilizzatori per i pagamenti transfrontalieri in euro devono essere uguali a quelle applicate ai corrispondenti pagamenti all'interno di uno Stato membro, compresi i pagamenti tramite carta contemplati dal presente regolamento.

---

<sup>15</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>16</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>17</sup> Direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, che abroga la direttiva 97/5/CE (GU L 319 del 5.12.2007, pag. 1).

<sup>18</sup> Regolamento (CE) n. 924/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativo ai pagamenti transfrontalieri nella Comunità e che abroga il regolamento (CE) n. 2560/2001, GU L 266 del 9.10.2009, pag. 11.

- (4) Il regolamento (UE) n. 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>19</sup> ha stabilito le regole di funzionamento dei bonifici e degli addebiti diretti in euro nel mercato interno, escludendo però dal suo ambito di applicazione i pagamenti basati su carta.
- (5) La direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>20</sup> armonizza talune norme in materia di contratti conclusi tra consumatori e commercianti, ivi comprese le norme sulle commissioni per l'uso di mezzi di pagamento, sulla base delle quali gli Stati membri possono vietare ai commercianti di imporre ai consumatori, in relazione all'uso di determinati mezzi di pagamento, commissioni che superano il costo sostenuto dal commerciante per l'uso di detti mezzi.
- (6) Affinché i consumatori, i dettaglianti e le imprese possano godere appieno dei benefici del mercato interno, è indispensabile che i pagamenti elettronici di cui si servono siano sicuri, efficienti e competitivi, a maggior ragione ora che il commercio elettronico si sta diffondendo sempre di più.
- (7) In diversi Stati membri<sup>21</sup> è in corso l'elaborazione di disposizioni di legge di disciplina delle commissioni interbancarie, che coprono una serie di aspetti, compresi massimali di vario livello alle commissioni interbancarie, le commissioni applicate agli esercenti, l'obbligo di onorare tutte le carte di un circuito o misure in materia di orientamento dei clienti. Le decisioni amministrative in vigore in alcuni Stati membri variano in modo significativo tra di loro. In considerazione del pregiudizio che le commissioni interbancarie arrecano ai dettaglianti e ai consumatori è anche in programma l'introduzione di misure di regolamentazione a livello nazionale riguardanti il livello o la divergenza delle commissioni. Le misure nazionali rischiano di creare ostacoli significativi al completamento del mercato interno nel settore dei pagamenti tramite carta e dei pagamenti tramite internet e dispositivi mobili basati su carta e quindi di ostacolare la libertà di prestazione di servizi.
- (8) Le carte di pagamento sono gli strumenti di pagamento elettronico più comunemente usati per gli acquisti al dettaglio. Tuttavia, l'integrazione del mercato delle carte di pagamento dell'Unione è lungi dall'essere completa perché molte soluzioni di pagamento non possono svilupparsi oltre i confini nazionali o perché ai nuovi prestatori paneuropei viene impedito di entrare nel mercato. Attualmente per i consumatori e i dettaglianti la mancanza di integrazione del mercato si traduce in prezzi più elevati e minore scelta di servizi di pagamento, e in minori opportunità di sfruttare i vantaggi del mercato interno. Vi è pertanto la necessità di rimuovere gli ostacoli al funzionamento efficiente del mercato delle carte di pagamento, compresi i pagamenti mediante internet e dispositivi mobili basati su operazioni tramite carta, sul quale sussistono ancora barriere alla realizzazione di un mercato pienamente integrato.
- (9) Affinché il mercato interno possa funzionare in modo efficace, occorre promuovere e agevolare l'uso dei pagamenti elettronici a vantaggio di dettaglianti e consumatori. I pagamenti tramite carta e gli altri pagamenti elettronici presentano una maggiore flessibilità di utilizzo, compresa la possibilità di pagare *on-line* per sfruttare i vantaggi

---

<sup>19</sup> Regolamento (UE) n. 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il regolamento (CE) n. 924/2009, GU L 94 del 30.3.2012, pag. 22.

<sup>20</sup> Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 64).

<sup>21</sup> Italia, Ungheria, Polonia e Regno Unito.

del mercato interno e del commercio elettronico, oltre a offrire ai dettaglianti la possibilità di pagamenti potenzialmente sicuri. I pagamenti tramite carta e i pagamenti basati su carta, in sostituzione del contante, potrebbero pertanto apportare benefici per i dettaglianti e i consumatori, purché le commissioni pagate per l'utilizzo dei sistemi di pagamento siano fissate ad un livello economicamente efficiente, e potrebbero allo stesso tempo favorire l'innovazione e consentire l'entrata nel mercato di nuovi operatori.

- (10) Una delle principali pratiche che ostacolano il funzionamento del mercato interno dei pagamenti tramite carta e dei pagamenti basati su carta è l'esistenza di commissioni interbancarie, non soggette a regolamentazione nella maggior parte degli Stati membri. Si tratta di commissioni interbancarie applicate di norma tra i prestatori di servizi di pagamento convenzionatori e i prestatori di servizi di pagamento emittenti della carta appartenenti ad un dato circuito di carte. Le commissioni interbancarie costituiscono la componente più importante delle commissioni applicate agli esercenti da parte dei prestatori di servizi di pagamento convenzionatori per ogni operazione tramite carta. Gli esercenti a loro volta incorporano questi costi della carta nei prezzi dei beni e dei servizi. La concorrenza tra i circuiti di carte di pagamento, in pratica, sembra essere in larga misura mirata a convincere il maggior numero possibile di prestatori di servizi di pagamento emittenti (ad esempio le banche) di emettere le loro carte, il che determina di solito un *aumento* e non una *riduzione* delle commissioni, in contrasto con il normale effetto di disciplina dei prezzi che la concorrenza ha in un'economia di mercato. Con la regolamentazione delle commissioni interbancarie si migliorerebbe il funzionamento del mercato interno.
- (11) L'attuale ampia varietà di commissioni interbancarie e il loro livello ostacola l'affermarsi di "nuovi" operatori paneuropei sulla base di modelli commerciali che prevedano commissioni interbancarie più basse, a scapito di potenziali economie di scala e di scopo e degli incrementi di efficienza che consentirebbero. Questa situazione ha conseguenze negative per i dettaglianti e i consumatori e ostacola l'innovazione. Il fatto che gli operatori paneuropei debbano offrire alle banche emittenti come minimo il livello massimo della commissione interbancaria prevalente sul mercato in cui intendono entrare ha anche come conseguenza di favorire il persistere della frammentazione del mercato. I circuiti nazionali esistenti che non applicano commissioni interbancarie o che applicano commissioni di livello basso possono essere costretti a uscire dal mercato, a causa della pressione esercitata dalle banche per ottenere ricavi più elevati dalle commissioni interbancarie. Di conseguenza, i consumatori e gli esercenti devono far fronte ad una possibilità di scelta ristretta, a prezzi più elevati e a servizi di pagamento di minore qualità, e la loro capacità di utilizzare soluzioni di pagamento paneuropee è limitata. Inoltre, i dettaglianti non possono superare le differenze di commissioni servendosi dei servizi di accettazione delle carte offerti da banche di altri Stati membri. Regole specifiche applicate dai circuiti di carte di pagamento prescrivono l'applicazione della commissione interbancaria del "punto vendita" (paese del dettagliante) per ogni operazione di pagamento. Questa situazione impedisce alle banche convenzionatrici di offrire i loro servizi a livello transfrontaliero. Impedisce inoltre ai dettaglianti di ridurre, a vantaggio dei consumatori, i costi sostenuti per i pagamenti.
- (12) L'applicazione da parte della Commissione e delle autorità nazionali della concorrenza della normativa vigente non ha consentito di risolvere questo problema.
- (13) Pertanto, per evitare la frammentazione del mercato interno e le distorsioni significative della concorrenza dovute a leggi e decisioni amministrative divergenti, è

necessario, ai sensi dell'articolo 114 del TFUE, adottare misure per risolvere il problema dovuto a commissioni interbancarie elevate e divergenti, per consentire ai prestatori di servizi di pagamento di prestare i loro servizi su base transfrontaliera e ai consumatori e ai dettaglianti di utilizzare i servizi transfrontalieri.

- (14) L'applicazione del presente regolamento lascia impregiudicata l'applicazione delle norme in materia di concorrenza nazionali e dell'Unione. Occorre che il presente regolamento non impedisca agli Stati membri di mantenere o introdurre massimali inferiori o misure aventi oggetto o effetto analogo mediante disposizioni di legge nazionali.
- (15) Il presente regolamento segue un approccio graduale. Come primo passo, è necessario adottare misure per facilitare l'emissione e il convenzionamento transfrontaliero di operazioni di pagamento tramite carta. Consentendo agli esercenti di scegliere un soggetto convenzionatore (*acquirer*) al di fuori del proprio Stato membro ("convenzionamento transfrontaliero") e imponendo un limite massimo alle commissioni interbancarie transfrontaliere per le operazioni con convenzionamento transfrontaliero sarebbe possibile creare la necessaria chiarezza giuridica. Inoltre, occorre che le licenze di emissione o di convenzionamento relative a strumenti di pagamento siano valide ovunque nell'Unione, senza restrizioni geografiche. Tali misure consentirebbero il corretto funzionamento del mercato interno dei pagamenti tramite carte, internet e dispositivi mobili, a vantaggio dei consumatori e dei dettaglianti.
- (16) A seguito degli impegni unilaterali assunti nel quadro dei procedimenti in materia di concorrenza, nell'Unione molte operazioni transfrontaliere di pagamento tramite carta vengono già effettuate nel rispetto del massimale delle commissioni interbancarie applicabile nella prima fase di applicazione del presente regolamento. Pertanto, occorre che le disposizioni relative a dette operazioni entrino in vigore in tempi brevi, in modo da offrire ai dettaglianti l'opportunità di cercare servizi di convenzionamento transfrontaliero meno costosi e da incentivare i settori bancari o i circuiti nazionali a ridurre le commissioni di convenzionamento da essi applicate.
- (17) Per le operazioni nazionali, è necessario un periodo transitorio per lasciare ai prestatori di servizi di pagamento e ai circuiti il tempo necessario per adeguarsi ai nuovi requisiti. Pertanto, per garantire il completamento del mercato interno dei pagamenti basati su carta, occorre che a decorrere da due anni dall'entrata in vigore del presente regolamento i massimali sulle commissioni interbancarie per le operazioni tramite carta ad uso dei consumatori siano estesi a tutti i pagamenti, sia transfrontalieri che nazionali.
- (18) Per facilitare il convenzionamento transfrontaliero occorre che su tutte le operazioni (*transfrontaliere e nazionali*) tramite carta di debito ad uso dei consumatori e su tutte le operazioni di pagamento *basate su tali carte* sia applicata una commissione interbancaria massima pari allo 0,20% e a tutte le operazioni (*transfrontaliere e nazionali*) tramite carta di credito ad uso dei consumatori e a tutte le operazioni di pagamento *basate su tali carte* sia applicata una commissione interbancaria massima pari allo 0,30%.
- (19) Questi massimali si basano sul test di indifferenza per l'esercente (il cosiddetto *Merchant Indifference Test*) sviluppato nella letteratura economica, che consente di determinare il livello delle commissioni che l'esercente sarebbe disposto a pagare se dovesse confrontare il costo che deve sostenere in caso di uso da parte dei consumatori di una carta di pagamento e il costo sostenuto in caso di pagamento (in contante) senza

carta (tenendo conto della commissione per i servizi pagata alla banca convenzionatrice, vale a dire la commissione per i servizi all'esercente che si aggiunge alla commissione interbancaria). Si stimola in tal modo l'uso di strumenti di pagamento efficienti mediante la promozione delle carte che offrono benefici commerciali più elevati, evitando allo stesso tempo che agli esercenti vengano applicate commissioni sproporzionate, con la conseguente imposizione di costi nascosti ad altri consumatori. L'applicazione di commissioni eccessive agli esercenti potrebbe anche essere dovuta agli accordi collettivi sulle commissioni interbancarie, perché gli esercenti sono riluttanti a rifiutare strumenti di pagamento costosi per timore di perdere un affare. L'esperienza ha dimostrato che tali livelli sono proporzionati e non rimettono in questione il funzionamento dei circuiti di carte di pagamento e dei prestatori di servizi di pagamento internazionali. Essi presentano anche benefici per i dettaglianti e i consumatori e creano certezza del diritto.

- (20) Occorre che nell'ambito di applicazione del presente regolamento rientrino tutte le operazioni in cui il prestatore di servizi di pagamento del pagatore e il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario sono stabiliti nell'Unione.
- (21) Conformemente al principio della neutralità tecnologica sancito dall'agenda digitale europea, occorre che il presente regolamento si applichi alle operazioni di pagamento basate su carta, indipendentemente dall'ambiente in cui sono eseguite, ossia anche alle operazioni tramite strumenti e servizi di pagamento al dettaglio *on-line*, *off-line* o mobili.
- (22) Le operazioni di pagamento tramite carta sono di norma eseguite sulla base di due principali modelli commerciali: i cosiddetti circuiti di carta di pagamento a tre parti (titolare di carta, circuito di convenzionamento e di emissione, esercente) e circuiti di carta di pagamento a quattro parti (titolare della carta, banca emittente, banca convenzionatrice, esercente). Molti circuiti a quattro parti applicano una commissione interbancaria esplicita, nella maggior parte dei casi multilaterale. Le commissioni interbancarie (ossia le commissioni pagate dalle banche convenzionatrici per incentivare l'emissione e l'uso delle carte) sono invece implicite nei circuiti a tre parti. Per riconoscere l'esistenza di commissioni interbancarie implicite e contribuire alla creazione di condizioni di parità, occorre considerare i circuiti a tre parti che utilizzano i prestatori di servizi di pagamento come soggetto emittente e soggetto convenzionatore alla stregua dei circuiti a quattro parti e assoggettarli alle stesse norme, nonché applicare a tutti i prestatori le norme in materia di trasparenza e le altre misure relative alle regole commerciali.
- (23) È importante assicurare che le disposizioni concernenti le commissioni interbancarie pagate o rimosse dai prestatori di servizi di pagamento non siano eluse mediante il ricorso a flussi alternativi di commissioni ai prestatori di servizi di pagamento. Per evitare l'elusione, occorre considerare alla stregua di commissione interbancaria la "compensazione netta" delle commissioni pagate dal prestatore di servizi di pagamento emittente al circuito di carte di pagamento e delle commissioni rimosse dallo stesso prestatore al circuito. Nel calcolare la commissione interbancaria, al fine di stabilire se vi è stata elusione, occorre tener conto dell'importo totale dei pagamenti o degli incentivi ricevuti dal prestatore di servizi di pagamento emittente da un circuito di carte di pagamento in relazione alle operazioni regolamentate meno la commissione pagata dal prestatore di servizi di pagamento emittente al circuito. I pagamenti, gli incentivi e le commissioni prese in considerazione possono essere diretti (ossia basati sul volume o specifici per ogni operazione) o indirette (tra cui incentivi di *marketing*, premi, sconti per determinati volumi di operazioni).

- (24) I consumatori sono di norma all'oscuro delle commissioni pagate dall'esercente per lo strumento di pagamento che utilizzano. Allo stesso tempo una serie di pratiche incentivanti seguite dai prestatori di servizi di pagamento emittenti (ad es. i *travel vouchers*, i bonus, gli sconti, gli addebiti per inadempienze formali, la copertura assicurativa gratuita, ecc.) concorrono a orientare i consumatori verso l'uso di strumenti di pagamento che generano commissioni elevate a favore dei prestatori di servizi di pagamento emittenti. Per contrastare queste pratiche, occorre che le misure miranti a imporre restrizioni alle commissioni interbancarie si applichino unicamente alle carte di pagamento divenute un prodotto di massa e che gli esercenti hanno di norma difficoltà a rifiutare in ragione della loro ampia diffusione, sia in termini di emissione che di uso (vale a dire le carte di debito e le carte di credito ad uso dei consumatori). Al fine di rendere più efficiente il funzionamento del mercato nei comparti non regolamentati del settore e per limitare il trasferimento di attività dai comparti regolamentati a quelli non regolamentati, occorre adottare una serie di misure, tra cui misure in materia di separazione tra circuiti e infrastrutture e di orientamento del pagatore da parte del beneficiario, e consentire l'accettazione selettiva degli strumenti di pagamento da parte del beneficiario.
- (25) La separazione tra circuiti e infrastrutture dovrebbe consentire a tutti i soggetti che si occupano del trattamento delle operazioni di competere nell'attrarre clienti dei circuiti. Dato che i costi di trattamento rappresentano una quota significativa del costo totale di accettazione delle carte, è importante che questa parte della catena di valore sia aperta alla concorrenza effettiva. Sulla base della separazione tra circuiti e infrastrutture, occorre che i circuiti di carte e i soggetti che si occupano del trattamento delle operazioni siano indipendenti sotto il profilo giuridico, organizzativo e decisionale. Non dovrebbero attuare discriminazioni, ad esempio accordandosi reciprocamente un trattamento preferenziale o scambiandosi informazioni privilegiate non disponibili ai concorrenti nel rispettivo segmento di mercato, imponendo obblighi eccessivi in materia di informazione ai concorrenti nel rispettivo segmento di mercato, attuando sovvenzioni incrociate delle rispettive attività o concludendo accordi di *governance* condivisa. Tali pratiche discriminatorie contribuiscono alla frammentazione del mercato, hanno un impatto negativo sull'entrata nel mercato di nuovi operatori e ostacolano l'emergenza di operatori pan-europei e quindi il completamento del mercato interno dei pagamenti tramite carta, internet e dispositivi mobili, a scapito dei dettaglianti, delle imprese e dei consumatori.
- (26) Le regole del circuito applicate dai circuiti di carte di pagamento e le pratiche seguite dai prestatori di servizi di pagamento tendono a mantenere gli esercenti e i consumatori all'oscuro delle differenze tra le commissioni e riducono la trasparenza del mercato, ad esempio con l'applicazione di commissioni uniformi e non differenziate o il divieto imposto agli esercenti di scegliere il marchio più economico sulle carte multimarchio o di orientare i consumatori all'uso delle carte più economiche. Anche se gli esercenti sono a conoscenza delle differenze di costo, le regole del circuito spesso impediscono loro di agire per ridurre le commissioni.
- (27) Gli strumenti di pagamento presentano costi diversi a carico del beneficiario, e alcuni strumenti sono più costosi di altri. Salvo i casi in cui uno strumento di pagamento sia imposto dalla legge per talune categorie di pagamenti o non possa essere rifiutato in ragione del suo valore legale, il beneficiario dovrebbe essere libero di orientare i pagatori verso l'uso di uno specifico strumento di pagamento. Al riguardo i circuiti di carte e i prestatori di servizi di pagamento impongono numerose restrizioni ai beneficiari, ad esempio: restrizioni alla possibilità del beneficiario di rifiutare specifici

strumenti di pagamento per importi modesti, restrizioni alla comunicazione di informazioni al pagatore sulle commissioni pagate dal beneficiario per specifici strumenti di pagamento o limitazioni imposte al beneficiario sul numero di casse presenti nel suo esercizio commerciale abilitate ad accettare specifici strumenti di pagamento. Occorre abolire tali restrizioni.

- (28) Conformemente all'articolo 55 della proposta COM(2013) 547 il beneficiario può orientare il pagatore verso l'utilizzo di un determinato strumento di pagamento. Tuttavia, occorre che il beneficiario non sia tenuto al pagamento di spese per l'uso di strumenti di pagamento ai quali si applicano commissioni interbancarie regolamentate ai sensi del presente regolamento, perché in tal caso si ridurrebbero i vantaggi della maggiorazione e si accrescerebbe la complessità del mercato.
- (29) L'obbligo di onorare tutte le carte di un circuito è un obbligo di natura duplice con cui i prestatori di servizi di pagamento emittenti e i circuiti di carte di pagamento impongono ai beneficiari di accettare tutte le carte aventi lo stesso marchio (componente "onora tutti i *prodotti*"), a prescindere dalla differenza di costo delle carte e a prescindere dalla banca emittente che ha emesso la carta (componente "onora tutti gli *emittenti*"). È nell'interesse del consumatore che per la stessa categoria di carte il beneficiario non possa operare discriminazioni tra gli emittenti o i titolari di carta, e che i circuiti di pagamento e i prestatori di servizi di pagamento non possano imporre tale obbligo. Pertanto, sebbene la componente "onora tutti gli *emittenti*" dell'obbligo di onorare tutte le carte di un circuito sia una regola giustificabile nell'ambito del sistema di carte di pagamento, perché impedisce che i beneficiari operino discriminazioni tra le singole banche che hanno emesso una carta, la componente "onora tutti i *prodotti*" configura in sostanza una vendita abbinata, che ha l'effetto di legare l'accettazione di carte cui si applica una commissione bassa all'accettazione di carte con commissioni elevate. La soppressione della componente "onora tutti i *prodotti*" dell'obbligo di onorare tutte le carte di un circuito consentirebbe agli esercenti di limitare la scelta delle carte di pagamento da essi accettate alle sole carte con commissioni basse, il che, riducendo i costi a carico dell'esercente, andrebbe anche a vantaggio dei consumatori. Gli esercenti che accettano carte di debito non sarebbero quindi costretti ad accettare carte di credito, e quelli che accettano carte di credito non sarebbero costretti ad accettare le carte aziendali. Tuttavia, per tutelare il consumatore e la sua capacità di utilizzare le carte di pagamento ogniqualvolta possibile, gli esercenti devono essere obbligati ad accettare tutte le carte cui si applica la stessa commissione interbancaria regolamentata. Tale limitazione consentirebbe anche di accrescere la concorrenza nel settore delle carte cui si applicano commissioni interbancarie non regolamentate dal presente regolamento, dato che gli esercenti acquisirebbero maggiore potere negoziale per quanto riguarda le condizioni alle quali sono disposti ad accettare dette carte.
- (30) Affinché i limiti all'obbligo di onorare tutte le carte di un circuito possano funzionare efficacemente sono indispensabili determinate informazioni. Innanzitutto, i beneficiari devono disporre dei mezzi per identificare le diverse categorie di carte. Pertanto, le varie categorie devono essere identificabili in modo visibile e per via elettronica sul dispositivo. In secondo luogo, anche il pagatore deve essere informato dell'accettazione del suo strumento di pagamento presso un dato punto vendita. È necessario che le eventuali limitazioni all'uso di un determinato marchio siano rese note dal beneficiario al pagatore contemporaneamente e secondo le stesse modalità previste per comunicare l'accettazione di un determinato marchio.
- (31) Per garantire la possibilità di ricorso nei casi in cui il presente regolamento non sia applicato correttamente, o qualora sorgano controversie tra utilizzatori dei servizi di

pagamento e prestatori dei servizi di pagamento occorre che gli Stati membri istituiscano procedure extragiudiziali di reclamo e di ricorso adeguate ed efficaci. È necessario che gli Stati membri stabiliscano norme riguardanti le sanzioni applicabili alle violazioni del presente regolamento e assicurino che dette sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive e che siano applicate.

- (32) Poiché gli obiettivi del presente regolamento, ossia la fissazione di requisiti uniformi per le operazioni di pagamento tramite carta e per operazioni di pagamento tramite internet e dispositivi mobili, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a motivo della portata dell'azione, essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi, secondo il principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (33) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale, la libertà di impresa, la tutela dei consumatori e deve essere attuato conformemente a detti diritti e principi,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

## **CAPO I**

### **DISPOSIZIONI GENERALI**

#### *Articolo 1*

#### *Ambito di applicazione*

1. Il presente regolamento stabilisce requisiti tecnici e commerciali uniformi per le operazioni di pagamento tramite carta eseguite nell'Unione, quando sia il prestatore di servizi di pagamento del pagatore che il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario sono stabiliti nell'Unione.
2. Il presente regolamento non si applica agli strumenti di pagamento che possono essere utilizzati unicamente nell'ambito di una rete limitata pensata per rispondere a esigenze precise mediante strumenti di pagamento da utilizzare in maniera limitata, perché permettono al detentore dello specifico strumento di acquistare beni o servizi soltanto nella sede dell'emittente, nell'ambito di una rete limitata di prestatori di servizi direttamente vincolati da un accordo commerciale ad un'emittente professionale, o perché possono essere utilizzati unicamente per acquistare una gamma limitata di beni o servizi.
3. Il capo II non si applica
  - (a) alle operazioni tramite carte aziendali,
  - (b) ai prelievi presso i distributori automatici per il prelievo di contante (ATM) e
  - (c) alle operazioni tramite carte emesse da circuiti di carte di pagamento a tre parti.
4. L'articolo 7 non si applica ai circuiti di carte di pagamento a tre parti.

*Articolo 2*  
*Definizioni*

Ai fini del presente regolamento si intende per:

- (1) "soggetto convenzionatore (*acquirer*)": prestatore di servizi di pagamento che stipula direttamente o indirettamente un contratto con il beneficiario per il trattamento delle operazioni di pagamento del beneficiario;
- (2) "emittente": prestatore di servizi di pagamento che stipula direttamente o indirettamente un contratto con il pagatore per disporre l'ordine delle operazioni di pagamento del pagatore e per il loro trattamento e regolamento;
- (3) "consumatore": persona fisica che nei contratti di servizi di pagamento contemplati dal presente regolamento agisce per scopi estranei alla sua attività commerciale o professionale;
- (4) "operazione tramite carta di debito": operazione di pagamento tramite carta, ivi comprese operazioni tramite carte prepagate collegate ad un conto corrente o ad un conto di deposito, in cui l'operazione è addebitata entro un termine pari o inferiore a 48 ore dopo l'autorizzazione/l'ordine dell'operazione;
- (5) "operazione tramite carta di credito": operazione di pagamento tramite carta in cui l'operazione è regolata entro un termine superiore alle 48 ore dopo l'autorizzazione/l'ordine dell'operazione;
- (6) "carta aziendale": carta di pagamento emessa a favore di imprese, di uso limitato alle spese aziendali dei dipendenti, o di enti del settore pubblico, di uso limitato alle spese dei funzionari pubblici nell'ambito dell'attività lavorativa, o carte emesse a favore di professionisti, di uso limitato alle spese per l'attività professionale dei professionisti o dei loro dipendenti;
- (7) "operazione di pagamento basata su carta": servizio utilizzato per completare un'operazione di pagamento tramite carta, dispositivi di telecomunicazione, digitali o informatici o *software*, se il risultato è un'operazione tramite carta di pagamento. Tra le operazioni di pagamento basate su carta non rientrano le operazioni basate su altri tipi di servizi di pagamento;
- (8) "operazione di pagamento transfrontaliera": operazione di pagamento tramite carta o operazione di pagamento basata su carta disposta dal pagatore o dal beneficiario, quando il prestatore di servizi di pagamento del pagatore e il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario sono stabiliti in Stati membri diversi o quando la carta di pagamento è emessa da un prestatore di servizi di pagamento emittente stabilito in uno Stato membro diverso da quello del punto vendita;
- (9) "commissione interbancaria": commissione pagata direttamente o indirettamente per ogni operazione (ad esempio, mediante un terzo) tra il prestatore di servizi di pagamento del pagatore e il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario che intervengono in un'operazione tramite carta di pagamento o in un'operazione di pagamento basata su carta;
- (10) "commissione per i servizi all' esercente": commissione pagata dal beneficiario al soggetto convenzionatore per ogni operazione, e che comprende la commissione interbancaria, la commissione per il circuito di pagamento e per il trattamento dell'operazione e il margine del soggetto convenzionatore;

- (11) "beneficiario": persona fisica o giuridica che è destinataria prevista dei fondi che sono oggetto dell'operazione di pagamento;
- (12) "pagatore": persona fisica o giuridica titolare di un conto di pagamento che autorizza l'ordine di pagamento a partire dal conto ovvero, in mancanza di conto di pagamento, persona fisica o giuridica che impartisce l'ordine di pagamento;
- (13) "circuito di carte di pagamento": insieme unico di norme, prassi, standard e/o linee guida di attuazione per l'esecuzione di operazioni di pagamento nell'Unione e negli Stati membri, separato da qualsiasi infrastruttura o sistema di pagamento che ne sostenga le operazioni;
- (14) "circuito di carte di pagamento a quattro parti": circuito di carte di pagamento in cui i pagamenti sono effettuati dal conto di pagamento del titolare della carta verso il conto di pagamento del beneficiario tramite l'intermediazione del circuito, del prestatore di servizi di pagamento che ha emesso la carta (sul lato del titolare della carta) e del prestatore di servizi di pagamento convenzionatore (sul lato del beneficiario), e operazioni *basate su carta* aventi la stessa struttura;
- (15) "circuito di carte di pagamento a tre parti": circuito di carte di pagamento in cui i pagamenti sono effettuati da un conto di pagamento detenuto dal circuito per conto del titolare della carta verso un conto di pagamento detenuto dal circuito per conto del beneficiario, e operazioni *basate su carta* aventi la stessa struttura. Il circuito di carte di pagamento a tre parti che concede ad altri prestatori di servizi di pagamento la licenza di emissione e/o di convenzionamento delle carte di pagamento, è considerato un circuito di carte di pagamento a quattro parti;
- (16) "strumento di pagamento": qualsiasi dispositivo personalizzato e/o insieme di procedure concordate tra l'utente di servizi di pagamento e il prestatore di servizi di pagamento e utilizzate dall'utente di servizi di pagamento, o per suo conto, per disporre l'ordine di pagamento;
- (17) "strumento di pagamento basato su carta": qualsiasi strumento di pagamento, compresi carte, telefoni cellulari, computer e ogni altro dispositivo tecnologico contenenti l'applicazione adatta, utilizzati dal pagatore per disporre l'ordine di pagamento che non sia un bonifico o un addebito diretto di cui alla definizione dell'articolo 2 del regolamento (UE) n. 260/2012;
- (18) "applicazione di pagamento": software o equivalente caricato su un dispositivo che permette di disporre operazioni di pagamento tramite carta e che consente al pagatore di impartire ordini di pagamento;
- (19) "ordine di pagamento": istruzione del pagatore al suo prestatore di servizi di pagamento di eseguire un'operazione di pagamento;
- (20) "operazione tramite carta di pagamento": operazione di pagamento eseguita tramite carta di pagamento, o utilizzando l'infrastruttura di un'operazione tramite carta di pagamento, e basata sulle regole commerciali di un'operazione tramite carta di pagamento;
- (21) "prestatore di servizi di pagamento": persona fisica o giuridica autorizzata a fornire i servizi di pagamento elencati nell'allegato della direttiva 2007/64/CE. Il prestatore di servizi di pagamento può essere un emittente o un soggetto convenzionatore o entrambi;
- (22) "utente di servizi di pagamento": persona fisica o giuridica che usa un servizio di pagamento in qualità di pagatore o di beneficiario o di entrambi;

- (23) "operazione di pagamento": l'azione, disposta dal pagatore o per suo conto o dal beneficiario dei fondi da trasferire, indipendentemente da eventuali obblighi sottostanti tra il pagatore e il beneficiario;
- (24) "trattamento": la prestazione di servizi di trattamento delle operazioni di pagamento in termini di azioni necessarie per l'esecuzione dell'ordine di pagamento tra il soggetto convenzionatore e l'emittente;
- (25) "soggetto incaricato del trattamento dell'operazione": persona fisica o giuridica che fornisce servizi di trattamento delle operazioni di pagamento.

## Capo II

### COMMISSIONI INTERBANCARIE

#### *Articolo 3*

#### *Commissioni interbancarie per le operazioni transfrontaliere tramite carta di debito o carta di credito ad uso dei consumatori*

1. Con effetto a decorrere da due mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento, i prestatori di servizi di pagamento non offrono né chiedono per le operazioni transfrontaliere tramite carta di debito una commissione interbancaria *per ogni operazione*, o altra remunerazione concordata avente oggetto o effetto equivalente, superiore a 0,2% del valore dell'operazione.
2. Con effetto a decorrere da due mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento, i prestatori di servizi di pagamento non offrono né chiedono per le operazioni transfrontaliere tramite carta di credito una commissione interbancaria *per ogni operazione*, o altra remunerazione concordata avente oggetto o effetto equivalente, superiore a 0,3% del valore dell'operazione.

#### *Articolo 4*

#### *Commissioni interbancarie per tutte le operazioni tramite carta di debito o carta di credito ad uso dei consumatori*

1. Con effetto a decorrere da due anni dall'entrata in vigore del presente regolamento, i prestatori di servizi di pagamento non offrono né chiedono per le operazioni basate su carte di debito una commissione interbancaria *per ogni operazione*, o altra remunerazione concordata avente oggetto o effetto equivalente, superiore a 0,2% del valore dell'operazione.
2. Con effetto a decorrere da due anni dall'entrata in vigore del presente regolamento, i prestatori di servizi di pagamento non offrono né chiedono per le operazioni basate su carte di credito una commissione interbancaria *per ogni operazione*, o altra remunerazione concordata avente oggetto o effetto equivalente, superiore a 0,3% del valore dell'operazione.

#### *Articolo 5*

#### *Divieto di elusione*

Ai fini dell'applicazione dei massimali di cui all'articolo 3 e all'articolo 4, le compensazioni nette che una banca emittente riceve da un circuito di carte di pagamento in relazione alle

operazioni di pagamento o ad attività correlate sono considerate parte della commissione interbancaria.

## Capo III

### REGOLE COMMERCIALI

#### *Articolo 6*

##### *Licenza*

1. Negli accordi di licenza di emissione di carte di pagamento o di convenzionamento delle operazioni di pagamento tramite carta sono vietate le restrizioni territoriali nell'Unione e le regole aventi effetto equivalente.
2. Nei circuiti di carte di pagamento a quattro parti sono vietate le regole del circuito che prevedono restrizioni territoriali nell'Unione e le regole aventi effetto equivalente.
3. Negli accordi di licenza di emissione di carte di pagamento o di convenzionamento di operazioni di pagamento tramite carta sono vietati requisiti e obblighi per l'ottenimento della licenza o dell'autorizzazione specifica per paese per operare a livello transfrontaliero e le regole aventi effetto equivalente.
4. Nei circuiti di carte di pagamento a quattro parti sono vietati requisiti e obblighi per l'ottenimento della licenza o dell'autorizzazione specifica per paese per operare a livello transfrontaliero e le regole aventi effetto equivalente.

#### *Articolo 7*

##### *Separazione tra circuiti di carte di pagamento e soggetti incaricati del trattamento delle operazioni*

1. I circuiti di carte di pagamento e i soggetti incaricati del trattamento delle operazioni sono indipendenti sotto il profilo giuridico, organizzativo e decisionale. Essi non operano in alcun modo discriminazioni tra le proprie controllate o i propri azionisti, da un lato, e gli utenti dei circuiti e altre controparti contrattuali, dall'altro, e in particolare non condizionano in nessun modo la fornitura di un qualsiasi servizio da essi offerto all'accettazione da parte delle loro controparti contrattuali di un qualsiasi altro servizio da essi offerto.
2. I circuiti di carte di pagamento prevedono la possibilità che i messaggi di autorizzazione e di compensazione relativi alle singole operazioni tramite carta siano separati e trattati da diversi soggetti incaricati del trattamento.
3. Sono vietate le discriminazioni territoriali nelle regole in materia di trattamento applicate dai circuiti di carte di pagamento.
4. I soggetti incaricati del trattamento delle operazioni nell'Unione assicurano l'interoperabilità tecnica del loro sistema con altri sistemi di soggetti incaricati del trattamento nell'Unione mediante l'uso di standard sviluppati da organismi internazionali o europei di standardizzazione. Inoltre, detti soggetti non adottano né applicano regole commerciali che limitano l'interoperabilità con altri sistemi di trattamento nell'Unione.

*Articolo 8*  
*Carte multimarchio e scelta dell'applicazione*

1. Sono vietate le regole del circuito e le clausole dei contratti di licenza che impediscono ad un emittente di riunire uno o più marchi di strumenti di pagamento su una carta o un dispositivo di telecomunicazione, digitale o informatico, o che creano ostacoli in tal senso.
2. Il diverso trattamento dei soggetti emittenti e dei soggetti convenzionatori nelle regole del circuito e nelle clausole dei contratti di licenza per quanto riguarda la possibilità di riunire diversi marchi su una carta o un dispositivo di telecomunicazione, digitale o informatico è giustificato da ragioni oggettive e non discriminatorie.
3. I circuiti di carte di pagamento non impongono obblighi di segnalazione, obblighi di pagare commissioni o altri obblighi aventi lo stesso oggetto o effetto a carico dei prestatori di servizi di pagamento emittenti e convenzionatori per le operazioni effettuate con qualsiasi dispositivo sul quale sia presente il loro marchio in relazione alle operazioni per le quali il circuito non è utilizzato.
4. I principi di indirizzamento intesi a dirigere le operazioni attraverso uno specifico canale o processo e le norme e i requisiti tecnici e di sicurezza relativi al trattamento di più di un marchio di carta di pagamento su una carta o su un dispositivo di telecomunicazione, digitale o informatico devono essere non discriminatori e applicati in modo non discriminatorio.
5. Se un dispositivo di pagamento offre la scelta tra vari marchi di strumenti di pagamento, il marchio utilizzato per l'operazione di pagamento in questione è deciso dal pagatore presso il punto vendita.
6. I circuiti di carte di pagamento, i soggetti emittenti, i soggetti convenzionatori e i gestori di infrastrutture per il trattamento delle carte di pagamento non inseriscono sullo strumento di pagamento o nei dispositivi utilizzati presso il punto vendita meccanismi, *software* o dispositivi automatici che limitano la scelta dell'applicazione da parte del pagatore che utilizza uno strumento di pagamento multimarchio.

*Articolo 9*  
*Applicazione di commissioni differenziate*

1. I soggetti convenzionatori offrono e applicano ai beneficiari commissioni per i servizi all'esercente differenziate per le diverse categorie e i diversi marchi di carte di pagamento, a meno che gli esercenti chiedano per iscritto ai prestatori di servizi di pagamento convenzionatori di applicare commissioni non differenziate.
2. Gli accordi tra i prestatori di servizi di pagamento convenzionatori e i beneficiari includono informazioni differenziate sull'importo delle commissioni sui servizi all'esercente, delle commissioni interbancarie e delle commissioni del circuito applicabili ad ogni categoria e marchio di carte di pagamento.

*Articolo 10*  
*Regole in materia di obbligo di accettare tutte le carte del circuito*

1. I circuiti di pagamento e i prestatori di servizi di pagamento non applicano regole che possano obbligare i beneficiari che accettano le carte e gli altri strumenti di pagamento emessi dal prestatore di servizi di pagamento emittente nell'ambito di un

circuito di strumenti di pagamento ad accettare anche altri strumenti di pagamento dello stesso marchio e/o della stessa categoria emessi da altri prestatori di servizi di pagamento emittenti nel quadro del medesimo circuito, a meno che a detti strumenti non si applichi la stessa commissione interbancaria regolamentata.

2. La restrizione dell'obbligo di onorare tutte le carte di un circuito di cui al paragrafo 1 lascia impregiudicata la possibilità per i circuiti di pagamento e i prestatori di servizi di pagamento di prevedere che talune carte non possano essere rifiutate sulla base dell'identità del prestatore di servizi di pagamento emittente o del titolare della carta.
3. Gli esercenti che decidono di non accettare tutte le carte o gli altri strumenti di pagamento di un circuito di carte di pagamento ne informano i consumatori in modo chiaro e inequivocabile, informandoli contestualmente delle carte di pagamento e degli altri strumenti di pagamento del circuito che accettano. Tali informazioni sono affisse in bella vista all'ingresso del negozio, alla cassa, o sul sito web o su altro mezzo elettronico o mobile applicabile, e sono comunicate in tempo utile al pagatore prima che quest'ultimo concluda un contratto di acquisto con il beneficiario.
4. I prestatori di servizi di pagamento emittenti assicurano che i loro strumenti di pagamento siano identificabili in modo visibile e per via elettronica, in modo da consentire al beneficiario di individuare in maniera inequivocabile il marchio e la categoria di carta prepagata, di carta di debito, di carta di credito o di carta aziendale o di pagamento basato sulle predette carte scelti dal pagatore.

#### *Articolo 11*

##### *Norme in materia di orientamento*

1. Sono vietate le clausole nei contratti di licenza e le regole del circuito applicate dai circuiti di carte di pagamento e negli accordi conclusi tra i prestatori di servizi di pagamento convenzionatori di carte e i beneficiari che impediscono a questi ultimi di orientare i consumatori verso l'uso di un qualsiasi strumento di pagamento preferito dal beneficiario. Il divieto si applica altresì alle regole che vietano ai beneficiari di riservare ai dispositivi di pagamento di un dato circuito un trattamento più o meno favorevole rispetto ad altri.
2. Sono vietate le clausole nei contratti di licenza e le regole del circuito applicate dai circuiti di carte di pagamento e negli accordi conclusi tra i prestatori di servizi di pagamento convenzionatori di carte e i beneficiari che impediscono a questi ultimi di informare i pagatori sulle commissioni interbancarie e sulle commissioni per i servizi all'esercente.
3. I paragrafi 1 e 2 lasciano impregiudicate le norme in materia di spese, riduzioni o altre forme di orientamento di cui all'articolo 55 della proposta COM(2013) 547 e all'articolo 19 della direttiva 2011/83/UE<sup>22</sup>.

#### *Articolo 12*

##### *Informazioni al beneficiario in merito ad ogni singola operazione di pagamento*

1. Dopo l'esecuzione di ogni singola operazione di pagamento, il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario fornisce a quest'ultimo le seguenti informazioni:

---

<sup>22</sup> Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori.

- (a) il riferimento che consente al beneficiario di identificare l'operazione di pagamento;
- (b) l'importo dell'operazione di pagamento nella valuta in cui avviene l'accredito sul conto di pagamento del beneficiario;
- (c) l'importo delle eventuali spese per l'operazione di pagamento, con indicazione distinta dell'importo della commissione interbancaria.

Con il consenso previo ed esplicito del beneficiario le informazioni di cui al primo comma possono essere aggregate per marchio, applicazione e categoria di strumento di pagamento e per tasso di commissione interbancaria applicabile all'operazione.

- 2. Il contratto tra soggetto convenzionatore e beneficiario può includere la previsione che le informazioni di cui al paragrafo 1, primo comma, debbano essere fornite o rese disponibili periodicamente almeno una volta al mese e secondo modalità convenute che permettano al beneficiario di conservare e riprodurre le informazioni immutate.

## **Capo IV**

### **DISPOSIZIONI FINALI**

#### *Articolo 13*

##### *Autorità competenti*

- 1. Gli Stati membri designano le autorità competenti incaricate di assicurare il rispetto delle disposizioni del presente regolamento, a cui siano attribuiti poteri di indagine e di controllo.
- 2. Gli Stati membri possono designare come autorità competenti organismi già esistenti.
- 3. Gli Stati membri possono designare diverse autorità competenti.
- 4. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il nome di tali autorità competenti entro due mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento. Essi informano immediatamente la Commissione di ogni cambiamento ulteriore relativo alle autorità.
- 5. Le autorità competenti designate di cui al paragrafo 1 sono dotate di risorse adeguate per l'esercizio delle loro funzioni.
- 6. Gli Stati membri prescrivono che le autorità competenti controllino efficacemente la conformità con il presente regolamento e adottino tutte le misure necessarie per garantire tale conformità.
- 7. Gli Stati membri provvedono affinché le designazioni di cui al paragrafo 1 siano soggette a diritto di ricorso.

#### *Articolo 14*

##### *Sanzioni*

- 1. Gli Stati membri stabiliscono norme in materia di sanzioni in caso di violazione del presente regolamento e prendono tutti i provvedimenti necessari per assicurarne l'applicazione. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

2. Gli Stati membri comunicano le disposizioni alla Commissione entro due mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento e comunicano immediatamente qualsiasi modifica successiva che le riguarda.

#### *Articolo 15*

##### *Risoluzione delle controversie, procedure extragiudiziali di reclamo e di ricorso*

1. Gli Stati membri istituiscono procedure extragiudiziali di reclamo e di ricorso adeguate ed efficaci per la risoluzione delle controversie relative al presente regolamento che insorgano tra i beneficiari e i loro prestatori di servizi di pagamento. A tal fine gli Stati membri designano organismi esistenti, se del caso, o istituiscono nuovi organismi.
2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il nome di tali organismi entro due anni dall'entrata in vigore del presente regolamento. Essi informano immediatamente la Commissione di ogni successivo cambiamento relativo a tali organismi.

#### *Articolo 16*

##### *Clausola di riesame*

Quattro anni dopo l'entrata in vigore del presente regolamento, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulla sua applicazione. La relazione della Commissione valuta in particolare l'adeguatezza dei livelli delle commissioni interbancarie e dei meccanismi di orientamento, quali le spese, tenendo conto dell'uso e dei costi dei vari mezzi di pagamento e del livello di ingresso sul mercato di nuovi operatori e di nuove tecnologie.

#### *Articolo 17*

##### *Entrata in vigore*

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Parlamento europeo*  
*Il presidente*

*Per il Consiglio*  
*Il presidente*