



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.12.2003
COM(2003) 718 definitivo

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

**relativa a un
nuovo quadro normativo per i pagamenti nel mercato interno
(Documento di consultazione)**

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

relativa a un

nuovo quadro normativo per i pagamenti nel mercato interno

(Documento di consultazione)

Sintesi

Il regolamento (CE) n. 2560/2001 relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro ha contribuito a ridurre notevolmente il costo di tali pagamenti nel mercato interno ed ha fornito all'industria dei pagamenti un incentivo ad ammodernare le proprie infrastrutture di pagamento in tutta l'UE.

Tale regolamento ha costituito una tappa importante sulla via del completamento dell'area di pagamento unica per i pagamenti non in contanti nel mercato interno, area che non esiste nonostante l'introduzione dell'euro. Tuttavia sono necessari ulteriori progressi, poiché ostacoli tecnici e giuridici impediscono ancora ai cittadini dell'Unione, alle società e ai prestatori dei servizi di pagamento di trarre tutti i vantaggi di un'area completamente integrata per i pagamenti non in contanti. Il mercato interno per i beni e i servizi non può funzionare adeguatamente in mancanza di servizi di pagamento a basso costo, efficienti e sicuri.

Il quadro normativo esistente in materia di pagamenti è basato in ampia misura su disposizioni nazionali, il che conduce a una frammentazione del mercato interno, elemento, questo, che impedisce ai prestatori dei servizi di pagamento di sviluppare le loro infrastrutture a livello dell'intera Unione. La legislazione comunitaria in materia di servizi di pagamento, riferita principalmente ai pagamenti transfrontalieri, va anch'essa riveduta e consolidata.

L'eliminazione degli ostacoli tecnici e giuridici dovrebbe assicurare servizi di pagamento efficienti, parità di condizioni di concorrenza, un'adeguata tutela degli utenti del servizio di pagamento, nonché la sicurezza di detti pagamenti, e dovrebbe altresì garantire la certezza giuridica per tutte le parti coinvolte nella procedura di pagamento.

Scopo della comunicazione è quello di consultare tutte le parti interessate in merito agli obiettivi e ai principi generali che dovrebbero ispirare l'ammodernamento e la semplificazione del quadro normativo concernente i servizi di pagamento al dettaglio nel mercato interno. Detta consultazione dovrebbe permettere alla Commissione di presentare le proposte più opportune per un nuovo quadro normativo per i pagamenti.

La comunicazione è accompagnata da 21 allegati che trattano questioni specifiche di carattere tecnico e giuridico inerenti ad un funzionamento efficiente dell'area di pagamento unica.

Le osservazioni in merito ai punti sollevati nella presente comunicazione sono benvenute e si possono inviare entro il 15 gennaio 2004 alla Commissione europea, direzione generale del Mercato interno, C 107 01/04, B – 1049 Bruxelles.

Indirizzo e-mail: markt-f4@cec.eu.int.

INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	4
2.	SERVIZI DI PAGAMENTO E MERCATO INTERNO.....	5
3.	LE RAGIONI DELL'INIZIATIVA DELLA COMMISSIONE.....	6
3.1.	Necessità di una revisione del quadro normativo attuale.....	6
3.2.	Obiettivi del Summit di Lisbona e piano di azione sui servizi finanziari	7
3.3.	Osservazioni sul mercato interno	7
3.3.1.	Rimozione delle barriere giuridiche e dell'incertezza	7
3.3.2.	Maggiore efficienza in un mercato più ampio	8
3.3.3.	Allargamento.....	8
3.4.	Semplificazione e miglioramento dell'attuazione della legislazione dell'UE	8
3.5.	Attuazione dei nuovi obblighi sul riciclaggio dei capitali nell'area dei pagamenti	9
3.6.	Tenere conto dei nuovi sviluppi tecnologici e di mercato	9
4.	I PRINCIPI GUIDA PER UNA FUTURA PROPOSTA DI NUOVO QUADRO NORMATIVO PER I PAGAMENTI NEL MERCATO INTERNO	10
4.1.	L'efficienza: obiettivo permanente	11
4.2.	La sicurezza: una " <i>conditio sine qua non</i> "	12
4.3.	Concorrenza: accesso ai mercati e parità di condizioni	13
4.4.	Elevato grado di tutela dei clienti.....	14
4.5.	Le disposizioni di legge devono essere tecnicamente neutre.....	15
4.6.	Il rimaneggiamento della legislazione sui pagamenti deve aggiungere valore.....	16
4.7.	La natura di un futuro strumento normativo	16
5.	PORTATA DEI PAGAMENTI A CUI SI RIFERISCE IL NUOVO QUADRO NORMATIVO PER I PAGAMENTI	17
6.	COLLABORAZIONE CON LA BANCA CENTRALE EUROPEA	18
7.	LA NECESSITA' DI COINVOLGERE TUTTI GLI INTERESSATI	19
8.	PROSSIME TAPPE	19
	ELENCO DEGLI ALLEGATI	21

1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione riguarda il quadro normativo da proporre al fine di stabilire un'area di pagamento unica che – nonostante l'introduzione dell'euro – ancora non esiste. Si tratta di un elemento importante per l'integrazione dei mercati al dettaglio in generale e dei mercati dei servizi finanziari al dettaglio in particolare. Il regolamento¹ (2560/2001) relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro ha contribuito a ridurre notevolmente il costo delle operazioni di pagamento nel mercato interno e ha portato alla creazione o all'adattamento delle infrastrutture di pagamento sottostanti a livello di Unione europea. Questo processo dovrebbe accompagnarsi al quadro normativo necessario nel rimodellamento e nel completamento degli atti giuridici esistenti. È questa la ragione della presente comunicazione.

La presente comunicazione della Commissione invita il pubblico generico a esprimere commenti sulle diverse questioni sollevate, nel testo principale e negli allegati, in relazione alla futura legislazione sui servizi di pagamento al dettaglio nel mercato interno, di seguito definita il "nuovo quadro normativo". Le questioni che dovranno essere affrontate riguardano l'obbligo per i clienti di fornire informazioni essenziali e coerenti, i diritti e gli obblighi degli utenti e dei prestatori di servizi di pagamento, la certezza giuridica nelle operazioni, ecc. Tali questioni sono di particolare importanza per gli utenti, siano essi consumatori o società, per le banche che agiscono da prestatori di servizi di pagamento e per l'industria delle carte di pagamento.

Le questioni affrontate negli allegati hanno sicuramente un'importanza diversa per i diversi partecipanti del mercato o in base agli obiettivi del mercato interno. Tuttavia, è difficile quantificarle e/o stabilire un ordine di importanza. La maggior parte delle proposte di legge o degli argomenti si classificano a livelli variabili in base ai diversi obiettivi, come per esempio l'efficienza del mercato dei pagamenti, la sicurezza giuridica o tecnica, la tutela dell'utente dei servizi di pagamento o l'integrazione del mercato interno. Il presente testo riflette il risultato di una consultazione pubblica di ampia portata² avviata nella primavera del 2002. Nel corso della consultazione pubblica, abbiamo ricevuto commenti, orali e scritti, da un'ampia varietà di soggetti (ministeri nazionali, banche centrali, associazioni dei consumatori, singole banche e associazioni di banche, industria delle carte di pagamento, società di telecomunicazione e associazioni, ecc.).

La presente comunicazione tiene conto dei commenti e dei suggerimenti già ricevuti. Tuttavia, per convalidare o correggere l'analisi della Commissione sulle diverse problematiche giuridiche, non è sufficiente esprimere, nei commenti su questa consultazione, soltanto preferenze per una "modalità futura", ma bisogna portare validi argomenti. È importante raccogliere informazioni sui vantaggi economici delle diverse proposte legislative ed evitare una regolamentazione eccessiva.

¹ GU L 344 del 28.12.2001, pag. 13

² Possibile quadro normativo per un'area di pagamento unica nel mercato interno – Documento di lavoro (MARKT/208/2001); Documento riassuntivo (MARKT/4007/2002); Documento di lavoro (MARKT/F-4/4002/2003).

2. SERVIZI DI PAGAMENTO E MERCATO INTERNO

Le economie moderne basate sul principio di divisione del lavoro sono caratterizzate da mercati di pagamenti efficienti. I sistemi e gli strumenti di pagamento costituiscono il velo finanziario invisibile dell'economia reale. Le operazioni di pagamento perfezionano lo scambio di diritti e obblighi; sono il corollario dell'acquisto di beni e servizi, di innumerevoli decisioni dei singoli sul risparmio o sugli investimenti o del semplice servizio di invio di denaro.

I servizi di pagamento sono forniti da molti operatori. Il funzionamento snello dell'enorme numero di operazioni quotidiane³ porta il pubblico a sottovalutarne la performance economica e il valore aggiunto offerto, quasi ininterrottamente, in ogni momento. Sistemi di pagamento e prestatori solidi contribuiscono alla fiducia nella valuta e alla stabilità finanziaria. In tutte le economie nazionali, l'attività di servizio di pagamento impiega un numero notevole di persone.

Le economie di tutti gli Stati membri sono attrezzate con sistemi e strumenti di pagamento efficienti. I pagamenti a livello nazionale sono realizzati in modo rapido, sicuro e a basso costo. Tuttavia, nell'UE vi è ancora, in grande misura, frammentazione fra i mercati dei pagamenti nazionali da un lato, e fra i mercati dei pagamenti transfrontalieri dall'altro. Ciò è in contrasto con il principio del mercato interno [articolo 14(2) del trattato], in quanto dà luogo a un effetto frontiera.

Molto è stato fatto negli ultimi anni per superare questa situazione. In particolare, ciò include l'introduzione dell'euro, l'istituzione di TARGET⁴ da parte del Sistema europeo delle banche centrali e l'adozione del regolamento 2560/2001/CE sui pagamenti transfrontalieri in euro. Tutte e tre le iniziative hanno migliorato notevolmente il modo in cui vengono effettuati i pagamenti nel mercato interno e hanno portato benefici per i cittadini dell'UE e per l'economia in generale:

- I cittadini di Eurolandia usano le stesse monete e banconote in euro. Non c'è più bisogno di conoscere e acquistare altre valute quando si viaggia. Non vi sono più commissioni di cambio. Non si devono più fare calcoli di conversione aggiuntivi quando si pagano beni e servizi: esiste una comparabilità immediata dei prezzi. La gente si è già dimenticata dei vecchi oneri e costi; i vantaggi sono dati per scontato. Per i pagamenti in contanti in euro vi è un'area di pagamento unica: Eurolandia è diventata, in sostanza, un mercato valutario interno⁵.
- Per i pagamenti di valore significativo all'interno di Eurolandia, fin dal 1999, TARGET ha offerto servizi analoghi, efficienti e comodi, a livello nazionale, per i pagamenti interbancari e commerciali transfrontalieri.
- Il regolamento stabilisce che il prezzo per un pagamento transfrontaliero in euro di importo massimo di 12 500 euro⁶ nel mercato interno debba essere pari a quello

³ Il numero totale di pagamenti non in contanti nell'UE nel 2001 ammontava a 52 miliardi. Ciò corrisponde a 143 milioni di transazioni al giorno e a 138 operazioni di pagamento non in contanti per abitante in un anno. Fonte: Banca centrale europea – Libro blu.

⁴ Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer (sistema automatizzato transeuropeo per il regolamento lordo espresso dei pagamenti in tempo reale).

⁵ Cfr. allegato 17.

⁶ Fino a 50 000 euro dal 1° gennaio 2006; il principio si applica anche per la SEK.

per il corrispondente pagamento all'interno di uno Stato membro. Questo principio di uguaglianza del prezzo in tutta l'UE è già operativo per i pagamenti elettronici dal 1.7.2002, e dal 1.7.2003 per i bonifici. Il vecchio effetto frontiera delle notevoli differenze di prezzo è stato eliminato⁷. Dal punto di vista dell'utente del servizio di pagamento, il mercato dei pagamenti in euro non in contanti deve essere considerato come un mercato interno.

Anche le banche europee hanno compiuto degli sforzi⁸, ma il loro impatto sui mercati dei pagamenti al dettaglio in Eurolandia è stato, finora, piuttosto limitato e isolato. L'industria dei pagamenti dell'UE non era sufficientemente preparata per la rapida adozione e attuazione del regolamento: l'effetto del principio di uguaglianza dei prezzi (in quel momento) non si è riflesso in un'adeguata infrastruttura per i pagamento, che consentirebbe di offrire i servizi di pagamento transfrontalieri allo stesso prezzo.

Tuttavia, l'industria dei pagamenti ha accettato il principio e avviato immediatamente notevoli sforzi comuni. Nel giugno 2002, è stato istituito un Consiglio europeo per i pagamenti, che ha deliberato su un programma di lavoro di ampia portata per un'area di pagamento unica in euro, suggerendo notevoli cambiamenti al modo di organizzare i servizi di pagamento nell'Unione europea. Questi piani includono, in particolare, la decisione di stabilire, in via prioritaria, una nuova infrastruttura⁹ per bonifici in euro a un costo per operazione molto basso e con un tempo di esecuzione rapido di tre giorni al massimo. Sono previste molte altre azioni per realizzare l'area di pagamento unica in euro. Anche gli altri attori del mercato (società di carte di credito, ecc.) stanno migliorando attivamente i propri servizi, e i nuovi arrivati (per esempio, gli operatori delle telecomunicazioni) stanno preparando metodi alternativi e specializzati per un più efficiente mercato dei pagamenti nell'UE.

3. LE RAGIONI DELL'INIZIATIVA DELLA COMMISSIONE

3.1. Necessità di una revisione del quadro normativo attuale

È generalmente accettato che il mercato interno per i pagamenti in euro debba essere considerato un mercato interno dei pagamenti. Tuttavia, se si osserva l'ambiente giuridico dell'area di pagamento unica, la situazione non è soddisfacente. Anche se vi è un "acquis communautaire" sulla legislazione sui pagamenti nell'UE, che consente al mercato interno di essere considerato un'unica giurisdizione, il quadro normativo attuale (per la ragione illustrata di seguito) sembra richiedere una revisione fondamentale dei pagamenti nel mercato interno.

Conformemente alla politica di "miglior regolamento" della Commissione, questa comunicazione illustra l'attuale "stato di fatto" in base a lunghe discussioni e preparazioni preliminari per il nuovo quadro normativo per i pagamenti nel mercato interno. Immediatamente dopo l'adozione del regolamento 2560/2001/CE, i servizi della Commissione hanno avviato una revisione intensiva dell'attuale legislazione sui pagamenti nell'UE con tutte le parti interessate, al fine di affrontare le attuali carenze

⁷ Per esempio, dal 1° luglio 2002 per i pagamenti con carta e le operazioni ATM.

⁸ Per esempio, i sistemi dell'Associazione bancaria per l'ECU (EBA) EURO1 e STEP1.

⁹ Lo STEP2 dell'EBA ha realizzato le sue prime transazioni il 28 aprile 2003.

normative, l'esigenza di tenere conto degli sviluppi di mercato e tecnologici, la dimensione del mercato interno e gli altri obiettivi della politica. Questa comunicazione è un ulteriore documento di consultazione, che ha lo scopo di raccogliere opinioni e commenti. Le reazioni sono importanti per la Commissione al fine di conoscere tutte le argomentazioni e le dichiarazioni rilevanti prima di proporre le disposizioni più opportune per un nuovo quadro normativo.

3.2. Obiettivi del Summit di Lisbona e piano di azione sui servizi finanziari

La proposta di un nuovo quadro normativo per i pagamenti nel mercato interno è diventata parte del piano d'azione sui servizi finanziari (PASF)¹⁰ della Commissione, come misura e conseguenza fondamentale della recente adozione del regolamento 2560/2001/CE. Questa iniziativa si concentra, attraverso un ambiente normativo adeguato, sul miglioramento della convenienza e della tutela del cliente e sul sostegno al lavoro dell'industria dei pagamenti, per un mercato dei pagamenti efficiente e sicuro. Essa contribuisce alla stabilità finanziaria e al corretto funzionamento dell'economia nell'UE. Le moderne infrastrutture dei pagamenti contribuiscono agli obiettivi delle conclusioni del vertice di Lisbona per far sì che, entro il 2010, l'Europa diventi l'economia basata sulla conoscenza più competitiva del mondo.

3.3. Osservazioni sul mercato interno

3.3.1. Rimozione delle barriere giuridiche e dell'incertezza

La liberalizzazione dei capitali ha agevolato i trasferimenti transfrontalieri di denaro all'interno dell'UE, ma il mercato interno, in particolare per i pagamenti al dettaglio, non è ancora efficiente come a livello nazionale. Esistono differenze anche fra le legislazioni nazionali e gli accordi relativi ai servizi di pagamento nel mercato interno. Il nuovo quadro normativo dovrebbe rimuovere, ove necessario, queste barriere giuridiche a un'area di pagamento unica, soprattutto se costituiscono un ostacolo al corretto funzionamento delle infrastrutture e dei sistemi di pagamento a livello di UE poiché, per esempio, le regole relative alla revoca di un ordine di pagamento variano secondo dove è stato dato l'ordine nel mercato interno. L'interoperabilità, l'uso di standard tecnici comuni e l'armonizzazione delle regole giuridiche fondamentali sono essenziali.

L'incertezza giuridica è un elemento che impedisce ai prestatori e agli utenti dei servizi di pagamento di agire senza remore, o semplicemente di agire. È il caso, per esempio, delle operazioni di addebito diretto, che non esistono ancora a livello comunitario (cfr. allegato 16). In particolare, è così per i pagamenti regolari e periodici (per esempio, ordine fermo per un giornale estero o per la fornitura di un servizio pubblico per una casa delle vacanze in un altro Stato membro) per cui non è possibile la 'domiciliazione'. Se gli utenti, per esempio i consumatori e le PMI, devono fruire appieno del mercato interno, i servizi di pagamento transfrontaliero devono essere efficienti quanto quelli nazionali.

¹⁰ Cfr. sesta relazione sui progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione sui servizi finanziari (PASF), disponibile al seguente indirizzo:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/actionplan/.

Pertanto, il nuovo quadro normativo dovrebbe pronunciarsi a questo proposito e incrementare la fiducia e il benessere dei consumatori in un'area di pagamento unica nel mercato interno.

3.3.2. *Maggiore efficienza in un mercato più ampio*

Alcuni degli attuali atti comunitari sui pagamenti si applicano soltanto ai pagamenti transfrontalieri, altri a tutti i pagamenti. L'integrazione dell'UE ha fatto sufficienti progressi e il mercato interno dovrebbe includere anche un mercato integrato dei pagamenti. L'intenzione dell'industria dei pagamenti è di creare un'area di pagamento unica in euro. Di conseguenza, la legislazione esistente dovrebbe essere rivista a questo proposito e, nella misura necessaria, il nuovo quadro normativo dovrebbe riguardare tutti i pagamenti, nazionali e transfrontalieri, con le stesse disposizioni di legge. Il nuovo quadro normativo dovrebbe semplificare notevolmente la legislazione comunitaria necessaria rispetto alla situazione attuale, per esempio nel caso delle regole esistenti sui trasferimenti internazionali di crediti (vedere, in particolare, i suggerimenti all'allegato 14). Ciò sarebbe nell'interesse tanto dei prestatori di servizi di pagamento quanto degli utenti. La realizzazione del nuovo quadro normativo e dell'area di pagamento unica creerà anche il potenziale per una maggiore efficienza dei pagamenti (cfr. allegato 15), in quanto ciò dovrebbe comportare un consolidamento dell'infrastruttura dei pagamenti, con un numero di operazioni notevolmente più alto che in ogni singolo Stato membro. Le economie di scala potrebbero comportare minori costi delle operazioni, bilanciando così l'attuale tensione creata dal principio di uguaglianza del prezzo del regolamento o consentendo addirittura prezzi ancora più bassi.

3.3.3. *Allargamento*

Anche se il nuovo quadro normativo non sarà attuato al momento dell'accesso dei nuovi Stati membri, l'allargamento è un'ulteriore ragione per cui è necessaria la discussione sul quadro normativo. La trasposizione dell'"acquis communautaire" in una legislazione sui pagamenti ha aggiunto, mediante la procedura di trasposizione in questi paesi candidati, nuove legislazioni alla diversità già esistente fra le regole nazionali dei 15 Stati membri. Tale diversità nazionale crea differenze giuridiche che potrebbero facilmente diventare ostacoli al corretto funzionamento del mercato interno. Si dovrebbe rispondere alla domanda se sarebbero più appropriate regole comunitarie direttamente vincolanti (cfr. sezione 3.5 *infra*).

3.4. Semplificazione e miglioramento dell'attuazione della legislazione dell'UE

poiché diverse disposizioni si sovrappongono. Alcune regole della direttiva sono divenute obsolete dopo l'adozione del regolamento¹¹. Un recente Le attuali disposizioni giuridiche comunitarie sui pagamenti sono contenute in diversi tipi di strumenti giuridici comunitari: un regolamento (2560/2001/CE) che introduce l'uguaglianza dei costi per i pagamenti transfrontalieri intracomunitari in euro e i corrispondenti pagamenti nazionali, che, da un punto di vista giuridico, è direttamente vincolante, senza trasposizione in legge nazionale, una direttiva (97/5/CE)¹² che agevola i bonifici transfrontalieri stabilendo alcuni requisiti di tutela

¹¹ Cfr., per esempio, allegato 14.

¹² GU L 43 del 14.2.1997, pag. 25.

dei clienti, che doveva essere trasposta in legge nazionale per divenire applicabile, una raccomandazione (97/489/CE)¹³ che prevede la tutela dei clienti che usano strumenti di pagamento elettronico, come le carte di pagamento e che (anche se non è uno strumento giuridicamente vincolante) è stata considerata pienamente attuata e applicata nell'UE. La coesistenza di tre atti normativi fondamentali crea confusione¹⁴, rapporto¹⁵ della Commissione sulla direttiva ha dimostrato dei difetti. Uno studio¹⁶ sulla raccomandazione 97/489/CE ha rivelato che la trasposizione in legislazione nazionale era insufficiente. La raccomandazione annunciava già l'intenzione della Commissione di proporre una legislazione vincolante. In conclusione, un "rimaneggiamento" del quadro normativo esistente per i pagamenti appare necessario.

3.5. Attuazione dei nuovi obblighi sul riciclaggio dei capitali nell'area dei pagamenti

Il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI)¹⁷ ha adottato, il 14 febbraio 2003, delle note interpretative su due raccomandazioni speciali sul finanziamento al terrorismo (raccomandazione speciale VI sui "trasmettitori di denaro" e la raccomandazione speciale VII sulle "informazioni sugli ordinanti"), che riguardano entrambe le questioni sui pagamenti. La Commissione supporta l'integrazione di questi obblighi nella legge comunitaria, e il nuovo quadro normativo è il luogo adeguato per legiferare. L'industria dei pagamenti richiede regole comunitarie perfettamente armonizzate su questi aspetti: ciò è considerato importante al fine di garantire parità di condizioni (uguali condizioni per i prestatori di servizi di pagamento, per l'accesso, per il costo della conformità, ecc.) e per ragioni di efficienza ("identici obblighi relativi alle informazioni sugli ordinanti per consentire un'elaborazione immediata (straight-through-processing, STP)). Bisogna chiedersi se il modo migliore per ottenerlo sia tramite un regolamento dell'UE (cfr. sezione 4.6 *infra* e allegati 1 e 8).

3.6. Tenere conto dei nuovi sviluppi tecnologici e di mercato

Il panorama dei pagamenti è in uno stato di sconvolgimento radicale in conseguenza dei generali sviluppi tecnologici e di mercato. È importante valutare se la legislazione sui pagamenti esistente è ancora sufficiente e adeguata per stabilire il quadro per il mercato e i suoi partecipanti.

Gli utenti dei servizi di pagamento ritengono che alcune operazioni di pagamento (in particolare, nell'attuale ambiente tecnologico) debbano essere offerte a un prezzo

¹³ GU L 208 del 2.8.1997, pag. 52.

¹⁴ Per esempio, tutti e tre gli atti contengono misure relative alle informazioni da fornire. Ciò crea confusione sia per l'industria dei pagamenti sia per i consumatori: gli utenti dei servizi di pagamento hanno obblighi di non facile comprensione. I prestatori di servizi di pagamento sono in una situazione analoga, in cui devono far riferimento a diversi testi normativi con obblighi simili ma espressi in termini diversi, senza sapere se le informazioni che forniscono sono sufficienti in base alla legge comunitaria e nazionale.

¹⁵ Rapporto della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 97/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui bonifici transfrontalieri (COM/2002/0663 def.).

¹⁶ Lo studio sull'attuazione della raccomandazione 97/489/CE relativo alle operazioni svolte con strumenti di pagamento elettronico e in particolare al rapporto fra il possessore e l'emittente (maggio 2001) è disponibile al seguente indirizzo: http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments.

¹⁷ Cfr. homepage GAFI: www.oecd.org/fatf

marginale basso e praticamente in tempo reale. In queste condizioni, è probabile che i pagamenti in contanti (ancora offerti, nella maggior parte dei casi, gratuitamente ai privati ripartendo il costo sulla società) siano sempre più spesso sostituiti dai moderni mezzi di pagamento non in contanti. Molti cittadini apprezzano la convenienza di questi strumenti moderni, se offrono una sicurezza adeguata e tutelano i loro interessi. Ciò vale in particolare nel campo del commercio elettronico e delle modalità di vendita a distanza, ma si applica anche nei punti di vendita e nelle altre situazioni di pagamento di persona. Molti nuovi servizi mediatici sono sempre più spesso offerti a fronte del pagamento di importi molto bassi (micro-pagamenti). I venditori di questi beni e servizi richiedono metodi di elaborazione dei pagamenti automatizzati e sicuri, per ridurre al minimo il lavoro amministrativo, e con la garanzia dell'irrevocabilità del pagamento. La Commissione è estremamente interessata a proporre le disposizioni normative essenziali (necessarie e sufficienti) per gli utenti dei servizi di pagamento nel mercato interno, tenendo conto di questi sviluppi. Tali disposizioni dovrebbero, in sostanza, riguardare gli obblighi di sicurezza, sulle informazioni e di certezza giuridica.

I prestatori di servizi di pagamento sono, per la maggior parte, consapevoli del fatto che alcuni strumenti e sistemi di pagamento tradizionali non sono più economicamente adeguati, efficaci, convenienti per l'utente né abbastanza rapidi. La natura delle operazioni del servizio di pagamento si trova sempre più spesso in primo piano nelle considerazioni del management sull'efficienza e la redditività. Investimenti enormi (in particolare nell'informatica) sono stati fatti dalle banche a livello nazionale. L'esigenza di godere delle economie di scala mediante alti volumi di operazioni di pagamento ha generato nuove forme di collaborazione e di consolidamento delle infrastrutture di pagamento. L'interoperabilità ha richiesto standard tecnici e convenzioni comuni oltre il livello nazionale, in particolare al fine di realizzare l'area di pagamento unica in euro.

Inoltre, gli sviluppi tecnologici, le considerazioni sui costi e la conformità alla convenienza del cliente hanno portato una profonda revisione degli strumenti di pagamento esistenti. Si sta verificando un chiaro passaggio alle alternative, e l'emergere di nuovi metodi di pagamento rispetto ai classici bonifici o assegni (per esempio, addebito diretto, carte, pagamenti via internet, pagamenti elettronici o mobili). Questi sviluppi sono spesso supportati da proposte aziendali di molti nuovi attori nel mercato dei pagamenti, in risposta alle attuali esigenze di metodi di pagamento nuovi o alternativi, per esempio i micro-pagamenti su internet o i pagamenti mobili. Questo fenomeno, per cui nel mercato dei pagamenti i nuovi operatori "nascono come funghi", è stato spesso accompagnato dalla loro rapida scomparsa perché mancava la massa critica di operazioni di pagamento. Questa comunicazione invita a esprimere commenti e idee al fine di migliorare l'ambiente normativo per i prestatori, esistenti e potenziali, dei servizi di pagamento (cfr. in particolare l'allegato 1). Le questioni da affrontare riguardano l'accesso al mercato e il perseguimento delle condizioni di lavoro.

4. I PRINCIPI GUIDA PER UNA FUTURA PROPOSTA DI NUOVO QUADRO NORMATIVO PER I PAGAMENTI NEL MERCATO INTERNO

Oltre a questa consultazione, nel redigere la bozza di una proposta formale per un nuovo quadro normativo, la Commissione intende osservare alcuni principi guida che sono considerati particolarmente importanti nel contesto della legislazione

comunitaria sui pagamenti. I principi più importanti sono esaminati in questo capitolo.

Si richiama l'attenzione anche sugli allegati che, in diversi casi, contengono già elementi di testo normativo formulati come "possibili strade da percorrere" nella redazione della bozza di una futura proposta di legge della Commissione. Tuttavia, si noti che non si è deciso definitivamente di proporre regole giuridiche in questi casi, né alcuna formulazione del testo. È importante ricevere commenti sulle implicazioni di tali disposizioni. Questa comunicazione affronta anche, "a spizzichi e bocconi", le future questioni normative individuate finora. La proposta finale della Commissione del nuovo quadro normativo per i pagamenti nel mercato interno riporterà le disposizioni dell'attuale "acquis communautaire", nella misura necessaria, in un testo normativo complessivo.

4.1. L'efficienza: obiettivo permanente

In una recente relazione¹⁸ del comitato per i sistemi di pagamento e regolamento si afferma: "I sistemi e gli strumenti di pagamento al dettaglio contribuiscono in modo significativo alla maggiore efficacia e stabilità del sistema finanziario, in particolare alla fiducia dei consumatori e al funzionamento del commercio" e "la fiducia del pubblico nella moneta potrebbe essere messa a rischio se i sistemi di pagamento al dettaglio non fossero efficienti, pratici per gli utenti e sicuri". Strumenti e metodi di pagamento efficienti sono essenziali per tutte le parti interessate in un rapporto commerciale, in particolare per i consumatori e per il settore della vendita al dettaglio.

Proprio per queste ragioni, l'efficienza dei sistemi e degli strumenti di pagamento dovrebbe essere una preoccupazione e un principio guida per il legislatore comunitario quando propone e decide su un nuovo quadro normativo per i pagamenti nel mercato interno. Non si tratta soltanto di un obiettivo essenziale, ma di un requisito estremamente pratico al fine di soddisfare le aspettative generali degli utenti dei servizi di pagamento, in particolare in relazione alla sicurezza, al prezzo e ai tempi di esecuzione dei pagamenti.

I prestatori di servizi di pagamento svolgono un lavoro notevole per migliorare costantemente le loro proposte aziendali, sottolineato dalle pressioni e dalle innovazioni della concorrenza. Il programma di lavoro sull'area di pagamento unica in euro del Consiglio per i pagamenti europei è chiaramente un passo in questa direzione, in relazione ai pagamenti in euro nel mercato interno. Anche le società di carte, gli operatori delle telecomunicazioni e altri si impegnano a ideare nuove offerte.

Il principale contributo per il nuovo quadro normativo è un esame dell'attuale ambiente normativo per i pagamenti, al fine di individuare le barriere giuridiche o normative che ostacolano i miglioramenti all'efficienza dei mercati, sistemi, prestatori di servizi e strumenti di pagamento. Tali impedimenti giuridici all'efficienza dei pagamenti possono esistere in conseguenza di obblighi di legge sproporzionati per l'accesso al mercato (cfr. allegato 1) o per l'impiego di uno

¹⁸ Banca dei regolamenti internazionali, Comitato per i sistemi di pagamento e regolamento, Problematiche sulla politica per le banche centrali nei pagamenti al dettaglio, Basilea, marzo 2003.

strumento di pagamento o di tecniche innovative, in disposizioni giuridiche che creano insufficiente certezza giuridica o in obblighi di relazione superflui, ecc. Il nuovo quadro normativo dovrebbe affrontare tali questioni. La presente comunicazione invita tutte le parti interessate a fornire commenti alla Commissione.

4.2. La sicurezza: una "*conditio sine qua non*"

Senza un alto livello di sicurezza dei sistemi e degli strumenti di pagamento, non vi sarà fiducia da parte degli utenti dei servizi di pagamento, che pertanto faranno poco uso dei metodi di pagamento non sicuri. Tuttavia, non esiste nessun mezzo di pagamento totalmente sicuro; anche i contanti possono essere persi, rubati o contraffatti.

Lo sviluppo di sistemi/strumenti di pagamento sempre più sofisticati rende la verifica della loro sicurezza sempre più complessa da un punto di vista tecnico. In nome di un'attività dei pagamenti redditizia e del mantenimento, al contempo, della fiducia nei loro prodotti, i prestatori di servizi di pagamento sono estremamente interessati a mantenere i servizi di pagamento il più possibile sicuri e inviolati. Tuttavia, esiste un'alternanza fra il grado di sicurezza e il costo della tutela dagli abusi, soprattutto sotto forma di frode e contraffazione. I prestatori di servizi di pagamento e i frodatori sono stati, negli ultimi anni, coinvolti in una corsa costante in questo settore, con il risultato che le soluzioni di sicurezza hanno raggiunto, in generale, un livello molto alto di tutela.

La Commissione attribuisce un'alta priorità al miglioramento della sicurezza dei pagamenti e al contributo alla lotta contro la frode nei pagamenti (per esempio, frode con carte di pagamento, frode sull'e-banking). Anche se l'attuazione dell'infrastruttura più realizzabile da un punto di vista economico per i servizi di pagamento è essenzialmente compito e responsabilità dell'industria dei pagamenti, il nuovo quadro normativo dovrebbe affrontare la questione della sicurezza giuridica dell'ambiente dei pagamenti. Ciò include la valutazione della sicurezza dei sistemi e degli strumenti di pagamento, le tutele legali in caso di mancata esecuzione, esecuzione inesatta o non autorizzata delle operazioni di pagamento o di mancato accesso ai servizi di pagamento, per esempio in caso di guasto alla rete di pagamento. I requisiti giuridici per la certificazione digitale dei pagamenti, ma anche le misure per combattere la frode, la contraffazione, e il finanziamento del terrorismo nel contesto dei pagamenti, sono questioni che devono essere esaminate. La legislazione dell'UE impone già agli Stati membri di perseguire penalmente la frode e la contraffazione dei mezzi di pagamento non in contanti.¹⁹ Altre misure, legislative e non, sono all'esame nell'ambito del piano d'azione triennale per la lotta contro la frode²⁰ e l'attuazione delle raccomandazioni speciali del GAFI (cfr. sezione 2.5). Nell'ambito del nuovo quadro normativo, la Commissione è interessata a ricevere opinioni su quanto siano auspicabili ulteriori misure di sicurezza giuridica e sui costi e vantaggi che ne deriverebbero.

¹⁹ Cfr. decisione quadro del Consiglio (2001/413/JHA).

²⁰ Cfr. comunicazione sulla lotta contro la frode e la contraffazione dei mezzi di pagamento non in contanti [COM(2001) 11 def.].

4.3. Concorrenza: accesso ai mercati e parità di condizioni

L'attuazione della politica sulla concorrenza nel settore dell'anti-trust sarà migliorata dal maggio 2004, quando entrerà in vigore il regolamento 1/2003/CE e le regole comunitarie saranno applicate uniformemente e direttamente in tutti gli Stati membri. L'obiettivo della maggiore competitività è di consentire ai mercati di offrire vantaggi agli utenti. I mercati dei pagamenti sono caratterizzati da un grande numero di prestatori di servizi di pagamento e di utenti. La maggior parte delle operazioni di pagamento devono basarsi su infrastrutture interoperabili per essere eseguite. Inoltre, il servizio di pagamento è un'attività di transazioni che è di per sé soggetta alle economie di scala: il costo di un'operazione di pagamento si riduce all'aumentare del volume: meno sono le infrastrutture usate comunemente, maggiori saranno le economie di scala. Creare e gestire infrastrutture con questi scopi implica spesso accordi fra concorrenti. Gli accordi nel settore finanziario sono soggetti alle stesse regole comunitarie sulla concorrenza degli altri settori. Essi possono essere consentiti in certe condizioni (per esempio, se i risultati non possono essere raggiunti dai singoli), ma sono tenuti sotto controllo (per esempio per garantire che non si impedisca ai nuovi concorrenti di entrare in un mercato o che gli accordi non comportino, di fatto, una politica dei prezzi). Non c'è bisogno che il nuovo quadro normativo se ne occupi in modo dettagliato, ma questi accordi continueranno a essere soggetti al normale controllo e, se necessario, a indagini.

La gestione a basso costo dei servizi di pagamento può, in particolare, essere ottenuta mediante l'automazione e l'elaborazione immediata. Ciò presuppone, tuttavia, un alto grado di standardizzazione e di accordi su standard comuni. In generale, l'introduzione di tali standard dovrebbe essere guidata dall'industria su base volontaria. Tuttavia, nell'interesse del pubblico si dovrebbe raggiungere un equilibrio fra la misura in cui sono necessari degli standard per raggiungere la massa critica per l'elaborazione immediata e l'interoperabilità e i possibili effetti negativi della creazione di standard che potrebbero limitare l'innovazione, per esempio creando un incentivo all'armonizzazione dei prezzi e/o alla dissuasione dall'ingresso nei mercati dei pagamenti di nuovi soggetti. La Commissione è, in linea di principio, contraria a farsi coinvolgere nella standardizzazione dell'elaborazione dei pagamenti, ma è fortemente interessata a che il progresso sia raggiunto.

Un aspetto importante della concorrenza nel settore dei pagamenti è quello dell'accesso aperto alle infrastrutture in un ambiente che si evolve sotto l'impulso dei cambiamenti tecnologici e delle forze di mercato.

Nella maggior parte degli Stati membri, ma non in tutti, l'esercizio delle attività dei servizi di pagamento è subordinato al possesso di una licenza per l'esercizio dell'attività bancaria o di moneta elettronica. La differenziazione delle condizioni di accesso al mercato fra Stati membri è dannosa per il funzionamento del mercato interno: è molto difficile, per i prestatori di servizi di pagamento che operano legalmente in paesi senza obbligo di licenza, ottenere l'accesso ai mercati degli Stati membri che insistono, per ragioni prudenziali, sulla licenza. Anche se, in base alla nuova raccomandazione speciale VI del GAFI [per la lotta contro il finanziamento del terrorismo e il riciclaggio dei capitali], ogni prestatore di servizi di pagamento dovrà, in futuro, essere registrato o avere una licenza, il problema di un unico passaporto europeo per i prestatori di servizi di pagamento con una semplice registrazione in uno Stato membro rimane. Diversi di questi soggetti che inviano denaro e altri nuovi entrati (per esempio, gli operatori delle telecomunicazioni)

hanno lamentato che rispettare i requisiti di una licenza come istituto bancario (ideata per l'intera gamma delle attività bancarie) è troppo costoso e oneroso per i semplici prestatori di servizi di pagamento, ed è sproporzionato considerati i rischi ridotti di questa attività. Ciò solleva il problema generale se la concorrenza nel mercato dei pagamenti non possa essere migliorata in conseguenza di una nuova verifica del livello delle condizioni di accesso e degli altri requisiti (in particolare, il reporting) solo per i servizi di pagamento. In particolare, i servizi della Commissione stanno esaminando questo problema in relazione agli operatori mobili e sono interessati a ricevere commenti. Qualunque decisione in questo settore dovrà comunque rispettare la parità di condizioni: stessa attività, stessi rischi, stessi requisiti.

4.4. Elevato grado di tutela dei clienti²¹

La tutela dei consumatori è un obiettivo importante di qualunque legislazione in materia di mercati, prestatori e strumenti di pagamento. Anche l'industria dei pagamenti è interessata ad offrire modelli aziendali realizzabili e prodotti di pagamento che gli utenti dei servizi di pagamento vogliono. Nel mercato interno, la fiducia dei consumatori nelle operazioni di pagamento è particolarmente rilevante, poiché vi è spesso una dimensione transfrontaliera e poiché la fiducia è fondamentale quando si usa il potenziale del commercio elettronico all'interno del più ampio mercato comunitario. L'articolo 153 del trattato richiede quindi un alto livello di tutela dei consumatori, che costituisce un principio guida del nuovo quadro normativo. Tuttavia, i costi di una tale tutela devono essere valutati, poiché, in definitiva, in un modo o nell'altro, essi saranno sostenuti dal cliente. Inoltre si devono tenere in considerazione i costi di opportunità connessi con la supposta mancanza di fiducia in alcuni mezzi di pagamento.

Esiste tutta una serie di questioni legate alla tutela dei clienti da affrontare affrontate in questo ambito, e la maggior parte di esse è trattata in dettaglio negli allegati. Esse sono estremamente importanti, e possono essere sintetizzate nell'elenco seguente:

- Obbligo di informazioni mirate, coerenti e semplici prima e dopo l'esecuzione di un'operazione di pagamento. Attualmente, esistono già molte disposizioni a questo proposito nella legislazione comunitaria sui pagamenti, che devono essere riviste. Uno dei compiti più difficili è il lavoro per ottenere il giusto equilibrio in relazione al contenuto e al volume di informazioni, in modo che l'utente dei servizi di pagamento che le legge sia in grado di capire e di conoscere i propri diritti e obblighi.
- Tutele legali che proteggano il cliente nei casi di operazioni di mancato pagamento, di pagamento inesatto o non autorizzato. Ciò è direttamente collegato alla problematica della sicurezza dei pagamenti, ma si devono risolvere le questioni relative all'onere della prova e alla portata delle responsabilità.
- Si devono considerare anche tutele legali nell'ambito del commercio a distanza, dell'uso emergente di sistemi di pagamento con addebito diretto o nei casi di mancato accesso ai sistemi di pagamento elettronico, ecc.

²¹ Per clienti si intendono i consumatori e le altre persone, quali i commercianti e le PMI, che usufruiscono dei servizi di pagamento.

- La possibilità di avere una risoluzione alternativa alle controversie in caso di reclami. La direttiva 97/5/CE prevedeva già questi sistemi nei casi transfrontalieri ed è stata istituita la rete di cooperazione FIN-NET. Il nuovo quadro normativo dovrebbe estendere queste possibilità di risoluzione rapida a tutti i pagamenti nel mercato interno.

I cittadini dell'UE si aspettano di effettuare o ricevere pagamenti affidandosi a una legislazione sui pagamenti semplice e familiare. Gli utenti dei servizi di pagamento sono, principalmente, interessati a effettuare pagamenti rapidi e sicuri a basso costo. La trasparenza e la convenienza sono fondamentali. È così anche per il settore della vendita al dettaglio, che agisce come utente dei servizi di pagamento.

I servizi della Commissione hanno studiato anche proposte per richiedere la portabilità del numero di conto, come nel settore delle telecomunicazioni. In base all'esperienza fatta nei Paesi Bassi e nel Regno Unito, ma anche considerando la recente introduzione obbligatoria del numero internazionale di conto bancario (IBAN) comune in conseguenza del regolamento 2560/2001/CE, questa idea comporterebbe alti costi e sarebbe controproducente. D'altro canto, sembra che, di volta in volta, i clienti si lamentino dei prezzi eccessivi per il trasferimento o la chiusura di un conto. La Commissione invita a commentare se e come il nuovo quadro normativo possa regolamentare quest'ultimo problema.

Infine, i servizi della Commissione stanno discutendo con le parti interessate un progetto denominato "Card Stop Europe", che ha lo scopo di offrire un unico numero telefonico semplice (se possibile a 3 cifre) al fine di bloccare rapidamente in tutta l'UE le carte di pagamento smarrite o rubate. Si tratta di uno dei suggerimenti del piano d'azione per la lotta contro la frode. Il problema principale è se un progetto simile possa essere realizzato su base cooperativa, a livello nazionale, fra le società che offrono tale servizio, o se sia necessario un regolamento.

L'elevato grado di tutela del consumatore costituisce anche uno degli obiettivi della legislazione comunitaria in materia di tutela dei dati²². È tuttavia necessario bilanciare l'interesse alla tutela dei dati con altre esigenze, quali la prevenzione, l'accertamento e il perseguimento dei casi di frode nei pagamenti.

4.5. Le disposizioni di legge devono essere tecnicamente neutre

Si dovrebbe prestare particolare attenzione, nelle disposizioni di legge future, a garantire parità di condizioni per i prestatori di servizi di pagamento, per assicurare la neutralità tecnica in relazione ai diversi strumenti di pagamento, per evitare un'inutile armonizzazione dei prodotti di pagamento e per non inibire l'innovazione. Il quadro normativo non dovrebbe, in generale, "favorire" uno strumento rispetto all'altro. I vantaggi competitivi basati sugli investimenti in nuove tecnologie dovrebbero derivare da una scelta di mercato, non da disposizioni di legge.

²²

Cfr. il 10° considerando della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, GU L 281 del 23.11.1995, pag. 0031 - 0050.

4.6. Il rimaneggiamento della legislazione sui pagamenti deve aggiungere valore

Il rimaneggiamento della legislazione comunitaria sui pagamenti per il mercato interno deve essere effettuato con attenzione e conformemente ai principi di “governance”²³ e “miglior regolamento”²⁴ della Commissione. Una legislazione sui pagamenti di ampia portata e a trecentosessanta gradi potrebbe essere controproducente, creare inutili complessità e costi di conformità sproporzionati che, in genere, saranno trasferiti inevitabilmente agli utenti dei servizi di pagamento, individualmente o nell’insieme.

Qualunque legislazione deve aggiungere valore in termini di stabilità finanziaria, efficienza del mercato dei pagamenti (inclusa la dimensione del mercato interno), sicurezza dei pagamenti e convenienza per gli utenti dei servizi di pagamento. Anche se è piuttosto difficile verificare in modo totalmente definitivo e obiettivo i costi e i benefici, è necessario osservare gli obiettivi complessivi di benessere.

4.7. La natura di un futuro strumento normativo

Un’altra questione riguarda come procedere. Il legislatore comunitario può adottare regolamenti e direttive, e la Commissione può adottare raccomandazioni. La Commissione può inoltre promuovere la co-regolamentazione²⁵ e incoraggiare l’autoregolamentazione²⁶ da parte degli operatori del mercato. Per ogni problematica, si dovrebbe scegliere l’opportuno strumento normativo alla luce dei criteri citati alla sezione 4.5. Si deve decidere se ricorrere a uno o più strumenti giuridici (per esempio, un regolamento integrato da alcune regole non vincolanti sotto forma di raccomandazioni). La legislazione comunitaria potrebbe, inoltre, essere adottata dal Consiglio e dal Parlamento europeo o dalla Banca centrale europea entro i poteri che le attribuisce il trattato.

Una volta deciso a favore di uno strumento normativo comunitario, si dovrebbe ricordare che il Consiglio europeo di Stoccolma ha invitato la Commissione “a considerare l’uso più frequente dei Regolamenti laddove ciò sia possibile da un punto di vista normativo e aiuti a rendere più rapido il processo legislativo”. Per il nuovo quadro normativo, la questione è se il mercato dei pagamenti, i prestatori e gli utenti dei servizi di pagamento non stiano spesso meglio con un regolamento comunitario direttamente vincolante in conseguenza del rimaneggiamento.²⁷ L’industria dei pagamenti, per esempio, ha invitato la Commissione ad attuare la raccomandazione speciale VII del GAFI con un regolamento per le ragioni illustrate alla sezione 3.5. I prestatori di servizi di pagamento dovranno essere fortemente

²³ Cfr. comunicazione sul piano d'azione “semplificare e migliorare la regolamentazione” (COM/2002/0278 def.).

²⁴ Cfr. comunicazione sulla governance europea: legiferare meglio (COM/2002/0275 def.).

²⁵ La co-regolamentazione è definita come un meccanismo mediante il quale l’atto legislativo comunitario affida il raggiungimento degli obiettivi fissati dall’autorità legislativa alle parti che sono riconosciute nel settore (per esempio, gli operatori economici, le parti sociali, le organizzazioni non governative o le associazioni europee).

²⁶ L’autoregolamentazione è definita come la possibilità, per gli operatori economici, le parti sociali, le organizzazioni non governative o le associazioni, di adottare fra loro e per se stesse linee guida comuni a livello europeo (codici deontologici, accordi settoriali, ecc.).

²⁷ In ogni caso, in base alle regole comunitarie, uno strumento normativo comunitario può essere modificato soltanto da uno strumento di ordine identico o più alto (per esempio, una direttiva da una nuova direttiva o da un regolamento).

interessati a conoscere in modo definitivo l'elenco dei obblighi di legge essenziali (necessari e sufficienti) al fine di rispettare le condizioni di certezza giuridica e agire in base ad esse (per esempio, sugli obblighi relativi alle informazioni che devono essere date ai clienti). Anche questo determina parità di condizioni, ma non impedisce ad alcun prestatore di servizi di offrirne di più in modo volontario.

Analogamente, come dimostrano le ricerche di Eurobarometer²⁸, i consumatori in Europa sono estremamente favorevoli a regole comunitarie chiare, comprensibili ed essenziali ad alto livello sui loro diritti e obblighi. La ricerca del Regno Unito conclude, inoltre, che, per esempio, le informazioni da fornire ai consumatori sui servizi finanziari devono essere mirate e limitate, in modo che siano lette integralmente. Un regolamento comunitario potrebbe contribuire notevolmente a risolvere questi problemi di chiarezza e semplicità giuridica, perché (poiché non vi sarebbe trasposizione in 25 legislazioni nazionali) il rischio di testi di legge nazionali diversi sarebbe eliminato. In particolare, gli utenti dei servizi di pagamento, un servizio finanziario al dettaglio già ampiamente usato a livello transfrontaliero, preferiscono sapere di essere tutelati nella stessa misura ovunque effettuino un'operazione di pagamento nel mercato interno.

5. PORTATA DEI PAGAMENTI A CUI SI RIFERISCE IL NUOVO QUADRO NORMATIVO PER I PAGAMENTI

In linea di principio, il nuovo quadro normativo dovrebbe applicarsi a tutti gli strumenti nazionali di pagamento al dettaglio che sono importanti per l'area di pagamento unica. I pagamenti nazionali nel mercato unico si riferiscono a operazioni "nazionali" e "transfrontaliere", ad esclusione di quelle destinate o provenienti da paesi terzi. L'attenzione dovrebbe essere posta sugli strumenti di pagamento che sono offerti e usati in alternativa alle valute con corso legale, cioè banconote e monete. Includono, principalmente, bonifici, addebiti diretti, pagamenti con carte e diversi pagamenti effettuati con mezzi elettronici sia di persona sia in remoto. Potrebbe non essere necessario trattare a livello di UE gli strumenti di pagamento per scopi specifici, che hanno soltanto un impiego limitato, come le carte per il carburante, ecc.. Se questi strumenti di pagamento per scopi specifici dovessero svilupparsi e rispettare i criteri per gli strumenti di pagamento per scopi generici, essi ricadrebbero ovviamente sotto le relative disposizioni dello strumento normativo previsto.

Gli assegni sono lasciati fuori dalla portata del nuovo quadro normativo²⁹, in quanto sono usati principalmente a livello nazionale nella maggior parte degli Stati membri. La loro elaborazione è relativamente costosa e il loro uso sempre più scoraggiato. L'argomentazione è ancora più forte per i pagamenti transfrontalieri con assegni, per cui i prezzi sono alti a causa dei metodi tradizionali di gestione. Non vi sono prospettive che ciò sia destinato a cambiare.

²⁸ Cfr., per esempio, la ricerca Eurobarometer 175 "Views on Business-to-Consumers Cross-border Trade" (opinioni sul commercio transfrontaliero Business-to-Consumer) all'homepage di Eurobarometer: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/.

²⁹ Cfr. articolo 3 del regolamento 2560/2001/CE.

Anche gli strumenti di pagamento molto specifici come le cambiali, gli strumenti del mercato monetario e le carte commerciali, il cui scopo principale è, generalmente, di non pagare, sono esclusi dalla portata.

Le regole da stabilire nel nuovo quadro normativo dovrebbero essere (per quanto possibile) neutrali in relazione ai diversi strumenti di pagamento. Dovrebbero esservi integrati anche le innovazioni e i nuovi mezzi di pagamento che competono con quelli affrontati. L'avvento di nuovi servizi di pagamento che usino mezzi elettronici o tecniche di comunicazione è probabile, poiché permane l'esigenza di micro-pagamenti, portafogli elettronici interoperabili, ecc.

I servizi di pagamento affrontati dal nuovo quadro normativo dovrebbero essere quelli offerti al pubblico come attività aziendale da persone fisiche o giuridiche (prestatori di servizi di pagamento). Le regole del nuovo quadro normativo si applicano ai singoli pagamenti e ai gruppi di pagamenti. Per i singoli pagamenti, dovrebbe rimanere la possibilità di concordare su base contrattuale specifici accordi bilaterali tra il prestatore e l'utente dei servizi di pagamento. La singola operazione potrà essere denominata in una delle valute dell'UE e non potrà superare l'equivalente di 50 000 euro. Tuttavia, potranno rendersi necessarie eccezioni o regole speciali per le valute non euro.

6. COLLABORAZIONE CON LA BANCA CENTRALE EUROPEA

La preparazione e consultazione del nuovo quadro normativo è sempre stata svolta (per quanto possibile) mediante discussioni e in stretta collaborazione con la Banca centrale europea (BCE). Sia la BCE sia la Commissione si sono impegnate per molti anni per migliorare il funzionamento dell'area di pagamento unica. Mentre l'attenzione della BCE è incentrata più su Eurolandia e sul settore dei pagamenti in euro di grandi importi e al dettaglio, l'attenzione della Commissione è concentrata sul mercato interno. Entrambe condividono l'obiettivo comune che i sistemi e i servizi di pagamento al dettaglio offrano lo stesso livello di servizio che già offrono a livello nazionale o che già offrono per i pagamenti di importi ingenti dall'introduzione dell'euro.

Il trattato conferisce poteri sia alla Comunità sia alla BCE³⁰ - per regolamentare i pagamenti (al dettaglio), subordinatamente alla separazione dei poteri prevista dal trattato. Il privilegio della BCE risiede chiaramente nell'area di supervisione ai pagamenti e nelle regole più tecniche relative alla sicurezza e all'efficienza dell'elaborazione dei pagamenti. Il ruolo della Commissione, nel prendere iniziative e fare proposte di legge per i mercati dei pagamenti, è più inerente al settore delle regole generiche e quadro, in particolare in relazione alla tutela degli utenti dei servizi di pagamento. Nell'ambito del nuovo quadro normativo, si intende proseguire la stretta collaborazione e rivedere tale questione bilateralmente, alla luce del risultato delle consultazioni.

³⁰

Cfr. articolo 22 dello Statuto del SEBC e della BCE. Inoltre, ai sensi dell'articolo 105, paragrafo 4, del trattato e all'articolo 4 dello Statuto del SEBC e della BCE, la BCE deve sempre essere consultata su qualunque atto della comunità proposto nel suo settore di competenza.

7. LA NECESSITA' DI COINVOLGERE TUTTI GLI INTERESSATI

Il notevole lavoro avviato in base al nuovo quadro normativo, e in particolare dall'industria europea dei pagamenti (area di pagamento unica in euro, ecc.) porteranno a un esito soddisfacente soltanto se vi contribuiranno tutte le parti interessate.

I contributi cominciano con i commenti relativi alla presente comunicazione, e proseguiranno tramite la partecipazione alle future discussioni e iniziative. Già oggi, è di estrema importanza che, per esempio, l'industria dei pagamenti fornisca l'IBAN³¹ e il BIC³², e che gli ordinanti dei pagamenti li usino, come previsto dal regolamento 2560/2001/CE. I prestatori di servizi di pagamento e gli utenti non sono soltanto le banche e i loro normali clienti privati. Gli utenti dei servizi di pagamento includono soprattutto tutti gli ordinanti di gruppi di pagamenti in blocco e ripetuti spesso, come nel settore dei servizi pubblici (per esempio, servizi pubblici, autorità finanziaria, servizi di e-government), ma anche società private che emettono pagamenti di massa.

Un coinvolgimento attivo di tutti gli interessati premia con sistemi di pagamento più efficienti nel mercato interno del futuro.

8. PROSSIME TAPPE

La comunicazione serve per la preparazione del nuovo quadro normativo per i pagamenti nel mercato interno. Il testo principale e gli allegati affrontano un'intera serie di problematiche su cui la Commissione desidera ricevere opinioni. I commenti dovranno essere fatti pervenire entro il 15 gennaio 2004 al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione generale del Mercato interno
Unità MARKT/F-4
C107 01/04
B – 1049 Bruxelles
Tel. +32.2.295.47.49
Fax +32.2.295.07.50
e-mail: markt-f4@cec.eu.int

³¹ International Bank Account Number (numero di conto bancario internazionale).

³² Bank Identifier Code (Codice identificativo della banca, codice SWIFT).

ALLEGATI
ALLA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
RELATIVA A UN
NUOVO QUADRO NORMATIVO
PER I PAGAMENTI NEL MERCATO INTERNO

ELENCO DEGLI ALLEGATI

Allegato 01:	DIRITTO DI OFFRIRE SERVIZI DI PAGAMENTO AL PUBBLICO	22
Allegato 02:	OBBLIGHI RELATIVI ALLE INFORMAZIONI	26
Allegato 03:	CONTI NON RESIDENTI	29
Allegato 04:	DATE DI VALUTA	31
Allegato 05:	PORTABILITÀ DEI NUMERI DI CONTO BANCARIO	34
Allegato 06:	MOBILITÀ DEI CLIENTI	35
Allegato 07:	LA VALUTAZIONE DELLA SICUREZZA DEGLI STRUMENTI E DELLE COMPONENTI DI PAGAMENTO	37
Allegato 08:	INFORMAZIONI SULL'ORDINANTE DI UN PAGAMENTO (SRVII del GAFI)	39
Allegato 09:	RISOLUZIONE ALTERNATIVA DELLE CONTROVERSIE	43
Allegato 10:	REVOCABILITÀ DI UN ORDINE DI PAGAMENTO	45
Allegato 11:	IL RUOLO DEL PRESTATORE DI SERVIZI DI PAGAMENTO IN CASO DI CONTROVERSIA CLIENTE/COMMERCIANTE	48
Allegato 12:	MANCATA ESECUZIONE O ESECUZIONE INESATTA	51
Allegato 13:	OBBLIGHI E RESPONSABILITÀ DELLE PARTI CONTRATTUALI RELATIVI A OPERAZIONI NON AUTORIZZATE	54
Allegato 14:	L'USO DI "OUR", "BEN", "SHARE"	57
Allegato 15:	TEMPI DI ESECUZIONE PER I TRASFERIMENTI DEI CREDITI	59
Allegato 16:	ADDEBITO DIRETTO	61
Allegato 17:	RIMOZIONE DELLE BARRIERE ALLA CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI	63
Allegato 18:	PROBLEMATICHE DI TUTELA DEI DATI	64
Allegato 19:	FIRME DIGITALI	67
Allegato 20:	SICUREZZA DELLE RETI	69
Allegato 21:	GUASTO DI UNA RETE DI PAGAMENTO	72

Allegato 1: DIRITTO DI OFFRIRE SERVIZI DI PAGAMENTO AL PUBBLICO

• Quale è il problema/questione?

Chi può fornire servizi di pagamento nell'Unione? Oggi, le regole differiscono molto da uno Stato membro all'altro³³. A causa di tali differenze, non vi è chiarezza, né sulla libertà di fornire servizi di pagamento né su un unico sistema di passaporti con riconoscimento reciproco per i servizi di pagamento nel mercato interno, salvo per le imprese che forniscono questi servizi con un istituto di credito o una licenza per istituto di moneta elettronica.

A causa del rapido sviluppo tecnologico, nel mercato non è certo se un servizio di pagamento reso ricada o no sotto la legislazione comunitaria esistente e goda perciò di un passaporto (per esempio, i servizi prepagati degli operatori delle telecomunicazioni). Oltre a questa incertezza giuridica, vi sono anche nuovi operatori nel mercato, che offrono o vorrebbero offrire servizi di pagamento ma considerano il quadro normativo esistente inadeguato e troppo oneroso per la loro attività.

Il testo presentato di seguito non costituisce un'interpretazione letterale della legislazione comunitaria esistente, come la definizione di moneta elettronica o di attività di ricezione di depositi. Tuttavia, sono inclusi alcuni principi guida e idee per le possibili soluzioni, al fine di promuovere una discussione aperta sulla soluzione migliore. In particolare, a questo proposito sono trattate due categorie di pagamenti: i servizi di bonifico e i servizi di pagamento per scopi "speciali", come i conti prepagati e post-pagati di piccolo valore usati per i servizi di pagamento di terzi³⁴.

La questione dei bonifici deve essere affrontata a livello di Unione, in quanto non esiste un approccio comune per questo tipo di attività di pagamento³⁵. Un regime di licenza, valido per l'intero territorio dell'UE, potrebbe quindi rendersi necessario. Anche la raccomandazione speciale VI del GAFI sull'invio alternativo³⁶ stabilisce che le giurisdizioni debbano richiedere una licenza o la registrazione per i servizi di bonifico. In base a questa raccomandazione, una simile attività senza una licenza o autorizzazione deve essere soggetta a sanzioni.

Attualmente, vi sono alcune imprese che offrono moneta elettronica secondo la definizione di cui alla direttiva sulla moneta elettronica³⁷: un sistema di pagamento prepagato in cui il valore monetario emesso circola come vero e proprio strumento al portatore dal possessore A al

³³ Le imprese che offrono servizi di pagamento sono soggette a requisiti di legge molto diversi da uno Stato membro all'altro. In molti Stati membri, i servizi di pagamento resi come attività aziendale sono stati, tradizionalmente, limitati alle imprese con una licenza come istituti di credito. In relazione ai recenti sviluppi del mercato, la situazione appare molto diversa da un paese all'altro. La stessa attività svolta da un prestatore di servizi di pagamento potrebbe richiedere una licenza come istituto di credito nel paese A, una licenza per moneta elettronica nel paese B, una licenza speciale nel paese C ed essere considerata un'attività non regolamentata nel paese D. Una tabella delle regole relative al diritto di fornire servizi di pagamento (MARKT/4007/2003 – Bozza Finale) è disponibile all'homepage della DG MARKT: http://europa.eu.int/comm/intern_market/payments/.

³⁴ I servizi di pagamento di terzi sono, in questo contesto, considerati come il fatto di riscuotere il pagamento da un terzo.

³⁵ Cfr. la summenzionata tabella (MARKT/4007/2003).

³⁶ Cfr. homepage del GAFI www.oecd.org/fatf.

³⁷ La direttiva 2000/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica (la direttiva) è stata adottata il 18 settembre 2000. In base all'articolo 10 della direttiva, gli Stati membri dovevano adottare misure per l'attuazione entro e non oltre il 27 aprile 2002. Ad oggi, sono state concesse soltanto 7 licenze (Regno Unito 1, Paesi Bassi 3, Danimarca 3), alcune a controllate di banche.

possessore B al possessore C e così via. L'obiettivo della direttiva sulla moneta elettronica era di coprire il valore monetario circolante come surrogato elettronico delle monete e banconote fra persone distinte, in una rete di comunicazione aperta, come su internet, o da uno strumento elettronico a un altro in operazioni effettuate di persona. Lo sviluppo di tali schemi non ha avuto luogo, come era stato previsto, prima dell'adozione della direttiva. Ciò è derivato da problemi di fattibilità tecnica ed economica. Inoltre, gli schemi che sono più o meno vicini ai sistemi di moneta elettronica sono oggi gestiti principalmente da imprese che possiedono una licenza come istituti di credito.

Tuttavia, esistono servizi di pagamento che potrebbero essere considerati come non affrontati dalla direttiva sulla moneta elettronica e che potrebbero, potenzialmente, diventare schemi a livello comunitario per il soddisfacimento di alcune esigenze di pagamento, come i micro-pagamenti su internet o nei servizi di comunicazione *wireless*. Alcuni prodotti di pagamento sul mercato, come i conti degli operatori mobili e i conti virtuali (per esempio, PayPal), sono più simili ai trasferimenti dei crediti in un sistema di conti centralizzati che ai veri e propri strumenti al portatore.

Nuovi soggetti, interessati a fornire pagamenti di piccolo valore (per esempio, i micro-pagamenti) per scopi specifici, ritengono le regole di prudenza esistenti troppo onerose e non adeguate alla loro attività. Essi affermano che queste regole sono state stabilite per una gamma molto più ampia di rischi (attività di istituto di credito) o per i servizi di pagamento che potrebbero divenire surrogati di banconote e monete (attività di moneta elettronica).

Data l'esistenza di una vasta gamma di nuovi servizi di pagamento e le esigenze del mercato, la Commissione considera importante analizzare quale sarebbe il giusto quadro normativo per questi servizi. Questa analisi dovrebbe basarsi sui rischi prudenziali comportati, che devono essere ulteriormente elaborati in questo contesto. Di seguito si descrivono tre possibili soluzioni, al fine di ricevere pareri da tutte le parti interessate sul modo migliore di proseguire. Qualunque soluzione dovrà basarsi almeno sui tre principi seguenti:

- tutti i servizi di pagamento dovrebbero essere coperti da adeguate regole di tutela dei consumatori;
- i requisiti prudenziali dovrebbero essere proporzionati ai rischi comportati;
- dovrebbe essere rispettato il principio della parità di condizioni, cioè: stessa attività, stessi rischi, stesse regole; e
- tutti i servizi di pagamento dovrebbero rispettare le relative condizioni riguardanti il funzionamento snello dei sistemi di pagamento.

• Possibili soluzioni

La prima soluzione sarebbe di applicare il principio del mercato interno di riconoscimento reciproco a tutti i tipi di attività di pagamento nell'UE. In base alle regole del trattato (articolo 49) sulla libertà di offrire servizi nel mercato interno, un'attività esercitata legalmente in uno Stato membro può essere automaticamente esercitata legalmente negli altri Stati membri, salvo se l'interesse generale giustifica il contrario. Per esempio, se la Commissione non assume iniziative per la concessione di licenze per i bonifici, ciascuno Stato membro manterrà o creerà il proprio regime: lo Stato A ritiene che per questa attività si debba ottenere una licenza, lo Stato B soltanto una semplice registrazione. Una società registrata nello Stato B potrà avere diritto di offrire il servizio anche nello Stato A, e si potrà discutere se lo Stato A

abbia facoltà di opporvisi. Qualunque limitazione alla libertà di prestare servizi deve essere opportuna, necessaria e proporzionata. Una verifica della proporzionalità potrebbe portare a stabilire che (in base ai principi del mercato interno) un prestatore di servizi di pagamento che desideri effettuare un bonifico transfrontaliero può farlo.

Al fine di sottolineare l'importanza del principio del riconoscimento reciproco, la Commissione, nella sua recente comunicazione³⁸ sulla strategia del mercato interno, ha annunciato una nuova direttiva sui servizi per un'attuazione efficace di detto principio.

Tuttavia, l'applicazione del principio del riconoscimento reciproco in base alle disposizioni generiche del trattato, senza istituire requisiti minimi armonizzati per i servizi di pagamento, potrebbe comportare il rischio di controversie davanti alla Corte europea di giustizia. Il riconoscimento reciproco potrebbe essere ottenuto più facilmente istituendo un regime di passaporti europei basato su requisiti minimi per la licenza o la registrazione per i servizi di pagamento.

Una seconda soluzione sarebbe quindi quella di introdurre una terza categoria specifica di licenza per le attività di pagamento. L'idea sarebbe quella di istituire una gerarchia di rischi tra i prestatori di servizi di pagamento: alcune attività con una licenza come istituto di credito competente (fondi raccolti presso il pubblico non usati esclusivamente per le attività di pagamento), una licenza come istituto di moneta elettronica (moneta elettronica usata in alternativa alle monete e alle banconote) e una licenza come istituto di pagamento (fondi raccolti presso il pubblico usati esclusivamente per i servizi/trasmissione di pagamento).

In questo modo si potrebbe creare una licenza o registrazione speciale per "servizi solo di pagamento", senza lo stesso livello di regole prudenziali richiesto dalla direttiva sugli istituti di credito o dalla direttiva sulla moneta elettronica, poiché non vi sono prove che la semplice attività di trasmissione dei pagamenti richieda un regolamento prudenziale così esteso. Tuttavia, potrebbe essere necessario un certo controllo da parte della banca centrale e/o la supervisione dell'autorità competente. Tale attività dovrebbe, naturalmente, rispettare qualunque tutela rilevante dei consumatori e le regole contro il riciclaggio dei capitali.

Questa nuova licenza dovrebbe, oltre alla licenza per gli istituti di credito e per gli istituti di moneta elettronica, creare un regime di riconoscimento reciproco per l'area di pagamento unica. Dovrebbe riguardare una o più situazioni come i servizi di trasmissione del denaro, i conti prepagati e a valore accantonato usati per i pagamenti di terzi e non coperti dal regime della moneta elettronica e altri servizi di pagamento di terzi, per esempio, basati sulla fatturazione.

Una terza soluzione sarebbe quella di adattare la direttiva sulla moneta elettronica alle variazioni del mercato, che non erano state previste al momento della sua adozione. Un modo di farlo sarebbe quello di trasformare la direttiva in una direttiva quadro ("direttiva sugli istituti di pagamento") che regolamenti gli aspetti prudenziali di tutti i servizi di pagamento che vengono resi basandosi sul denaro dei clienti. Ciò potrebbe essere fatto in modo simile a quello suggerito nella seconda soluzione, stabilendo diverse categorie di servizi di pagamento. L'obiettivo dovrebbe essere di regolamentare i requisiti per i servizi di pagamento entro due strumenti giuridici a livello comunitario, garantendo così un adeguato regime prudenziale e dando certezza giuridica a queste imprese.

³⁸ COM(2003) 238 def. del 7.5.2003, pag. 12.

In questo caso, sarebbe anche possibile consentire esenzioni per alcuni servizi di pagamento molto specifici, come gli strumenti di pagamento per scopi limitati o i pagamenti che costituiscono parte integrante di un altro servizio (per esempio, i Servizi Premium Rate³⁹). Per questi strumenti di pagamento molto specifici senza rischi tangibili, si potrebbe rinunciare ad alcune o a tutte le disposizioni, se necessario. Queste possibili esenzioni si potrebbero applicare a livello comunitario e non solo a livello nazionale, come nel caso dell'attuale direttiva sulla moneta elettronica, poiché non dovrebbero essere stabilite barriere per i servizi di pagamento nel mercato interno. Per esempio, una società di trasporti pubblici, a cui sia stata concessa un'esenzione per uno strumento di pagamento con scopo limitato in uno Stato membro, dovrebbe avere il diritto di fornire questo servizio anche a una stazione ubicata in un altro Stato membro.

Se la trasformazione della direttiva sulla moneta elettronica in una generica "direttiva sugli istituti di pagamento", con le necessarie modifiche, dovesse essere considerata prematura in questa fase, la Commissione potrà attendere l'esito della revisione della direttiva nel corso del 2005⁴⁰, prima di proporre qualunque modifica. Lo svantaggio di un simile rinvio è che non rimuoverebbe tutte le incertezze giuridiche esistenti per gli attori del mercato.

I servizi della Commissione saranno lieti di ricevere opinioni sull'importanza di un'ulteriore armonizzazione delle condizioni relative al diritto di fornire servizi di pagamento al pubblico. In particolare, si richiedono opinioni sui possibili effetti sulla tutela del pubblico e sull'efficienza (concorrenza) del mercato.

³⁹ I servizi Premium Rate sono quelli in cui l'onere per la chiamata o il messaggio di testo è superiore alla tariffa standard, e parte del ricavo per la chiamata è trasferito a un terzo.

⁴⁰ L'articolo 11 della direttiva sulla moneta elettronica impone alla Commissione di presentare (entro il 27 aprile 2005) una relazione sull'applicazione della direttiva al Parlamento europeo e al Consiglio.

Allegato 2: OBBLIGHI DI INFORMAZIONE

• Quale è il problema?

La consapevolezza è un elemento cruciale della tutela del consumatore. L'utente dei servizi di pagamento deve avere informazioni chiare sul servizio di pagamento che intende usare, e/o che gli viene fornito. La trasparenza è un pre-requisito per potere confrontare le diverse offerte sul mercato, per decidere in merito alla conclusione del contratto conoscendone appieno clausole e condizioni e per essere in una posizione migliore per comprendere il servizio offerto. Gli utenti dei servizi di pagamento dovrebbero avere lo stesso alto livello di informazioni essenziali (necessarie e sufficienti) ovunque acquistino o usino i servizi di pagamento nel mercato interno.

Inoltre, la trasparenza aumenta la concorrenza nei servizi di pagamento. Un'armonizzazione a livello comunitario degli obblighi essenziali di informazione agevolerebbe la fornitura di servizi in tutto il mercato interno, ridurrebbe gli oneri dei prestatori di servizi di pagamento, i quali non dovrebbero più applicare regole nazionali differenti, e, creando condizioni di parità, rafforzerebbe la concorrenza.

Gli attuali obblighi informazione relativi ai servizi di pagamento sono dispersi in diversi testi comunitari dal contenuto non uniforme. A causa della natura non vincolante della raccomandazione 97/489/CE, non tutti gli obblighi di informazione ivi previsti sono rispettati dagli Stati membri.

• Possibili soluzioni

Nella consultazione preliminare, molte delle parti interessate si sono mostrate largamente favorevoli all'introduzione di obblighi armonizzati per i servizi di pagamento nel mercato interno. A questo riguardo, la qualità e non la quantità delle informazioni è stata considerata il fattore fondamentale. Secondo alcune opinioni, è necessario tenere conto della diversità dei prodotti (strumenti e servizi) in tutto il mercato interno. Alcuni di coloro che hanno risposto hanno pertanto concluso che i nuovi obblighi di informazione dovrebbero essere incentrati su principi generali. Nel settore bancario, alcuni hanno ritenuto che il mezzo adeguato per raggiungere tale obiettivo a livello comunitario dovrebbe essere l'autoregolamentazione, sotto forma, ad esempio, di codice deontologico. Altri preferirebbero una legislazione vincolante.

La Commissione è scettica sul fatto che l'autoregolamentazione costituisca il modo appropriato per armonizzare gli obblighi di informazione nel mercato interno, in quanto richiederebbe l'impegno di tutti i soggetti (molte banche e non) che offrono servizi di pagamento. Pertanto i servizi della Commissione ritengono che per realizzare un'area di pagamento unica siano più adeguate delle norme vincolanti a livello comunitario. Anche l'uso di uno strumento applicabile direttamente, per esempio un regolamento, al fine di garantire lo stesso livello di tutela essenziale in tutto il mercato interno, potrebbe essere preso in considerazione. Definire un elenco esauriente degli obblighi essenziali di informazione sarebbe ugualmente utile per i prestatori di servizi di pagamento e per gli utenti dei servizi di pagamento in termini di certezza giuridica e trasparenza. Questo approccio non impedirebbe ad alcun singolo prestatore di servizi di pagamento di dare informazioni aggiuntive a sua discrezione o se richiesto.

Inoltre, la Commissione è del parere che le disposizioni generali debbano, in linea di principio, riguardare tutti i servizi di pagamento al dettaglio forniti al pubblico e che ricadono nell'ambito del nuovo atto normativo. Tuttavia, potrebbe essere necessario prendere in considerazione alcune disposizioni specifiche applicabili soltanto ad alcuni servizi di pagamento, come i trasferimenti dei crediti o i micro-pagamenti.

Una primissima bozza di disposizioni, applicabili a tutti i servizi di pagamento, potrebbe essere la seguente:

"1. Il prestatore del servizio di pagamento, con congruo anticipo rispetto al momento in cui l'utente del servizio di pagamento sia vincolato da qualunque contratto od offerta, comunica a quest'ultimo, a mezzo cartaceo o altro mezzo durevole accessibile all'utente, tutte le clausole e le condizioni che regolano il contratto (di seguito, "le condizioni").

2. Le condizioni sono stabilite per iscritto, inclusi, se del caso, i mezzi elettronici, in termini di facile comprensione e in forma chiara e leggibile.

3. Qualunque modifica alle condizioni dovrà essere fornita nel modo indicato nei paragrafi 1 e 2, e almeno con un mese di anticipo rispetto alla data della loro applicazione. Le modifiche delle condizioni si ritengono accettate qualora l'utente del servizio di pagamento non ponga fine al contratto entro la data di applicazione.

4. Le condizioni dovranno includere almeno:

(a) una descrizione del servizio di pagamento, inclusi, se del caso, i requisiti tecnici relativi alle attrezzature di comunicazione dell'utente del servizio di pagamento il cui uso è autorizzato e il modo in cui possono essere usate, inclusi gli eventuali limiti finanziari applicati;

(b) una descrizione del prestatore del servizio di pagamento e dell'utente dei servizi di pagamento in relazione agli obblighi e responsabilità relativi alla prestazione e all'uso del servizio di pagamento; essa include, se del caso, una descrizione delle misure ragionevoli che l'utente dei servizi di pagamento adotti per mantenere sicuro uno strumento di pagamento e i mezzi (come il numero personale di identificazione o altro codice) che consentono di usarlo;

(c) se rilevante, il periodo entro il quale l'addebito o l'accredito sarà registrato sul conto dell'utente del servizio di pagamento, incluso il tempo di esecuzione e la data di valuta o, se l'utente del servizio di pagamento non ha un conto per i pagamenti presso il prestatore di servizi di pagamento, il periodo entro cui sarà emessa la fattura. L'inizio di tale periodo deve essere indicato chiaramente;

(d) tutti i tipi di oneri dovuti dall'utente dei servizi di pagamento, in particolare, se rilevanti, dettagli sui seguenti costi:

- l'ammontare delle eventuali commissioni di apertura e annuali,

- le eventuali commissioni e oneri, incluso il modo in cui vengono calcolati, dovuti dall'utente dei servizi di pagamento al prestatore di servizi di pagamento, per particolari tipi di operazioni,

- gli eventuali tassi di interesse, incluso il modo in cui vengono calcolati, che potranno essere applicati;

(e) se rilevante, il tasso di cambio di riferimento usato per convertire le operazioni in valuta estera, inclusa la relativa data per stabilire detto tasso.

(f) il periodo di tempo durante il quale un dato ordine di pagamento può essere contestato [revocato, respinto] dall'utente dei servizi di pagamento e tutte le informazioni pratiche per esercitare tale diritto;

(g) un'indicazione delle procedure di risarcimento e reclamo a disposizione dell'utente dei servizi di pagamento e del metodo per accedervi;

(h) qualunque clausola contrattuale relativa alla legge applicabile al contratto e/o al foro competente; e

(i) l'indicazione della lingua o delle lingue in cui il prestatore di servizi di pagamento e l'utente intendono comunicare durante la durata del contratto.

5. Successivamente a un'operazione, il prestatore di servizi di pagamento dovrà fornire all'utente dei servizi di pagamento, nello stesso modo indicato nei paragrafi 1 e 2, salvo se quest'ultimo vi rinuncia espressamente, almeno le seguenti informazioni:

(a) un riferimento che consenta all'utente dei servizi di pagamento di individuare l'operazione, incluse, se del caso, le informazioni relative al beneficiario;

(b) l'ammontare dell'operazione addebitata o accreditata sul conto per i pagamenti dell'utente dei servizi di pagamento;

(c) l'ammontare delle eventuali commissioni e oneri applicati per particolari tipi di operazioni;

(d) se rilevante, il tempo di esecuzione e la data di valuta applicata; e

(d) se rilevante, il tasso di cambio usato per convertire le operazioni in valuta estera."

I servizi della Commissione saranno lieti di ricevere opinioni sull'impatto della bozza di disposizioni riportata in precedenza. In particolare, si richiedono opinioni sui possibili effetti sulla tutela del cliente e sull'efficienza del mercato.

Allegato 3: CONTI NON RESIDENTI

• Quale è il problema?

I cittadini dell'Unione si lamentano per la diversità di trattamento fra conti residenti e non residenti nel mercato interno. In particolare, i cittadini hanno difficoltà a comprendere le politiche di prezzo diverse, anche dopo l'introduzione dell'euro, dato il principio di base di non discriminazione del trattato.

Vengono fatte differenze fra conti residenti e non residenti (1) in relazione all'apertura dei conti, (2) rispetto alla gestione dei conti e (3) rispetto ai pagamenti da e verso i conti.

Tuttavia, non tutti gli Stati membri hanno disposizioni legislative o amministrative specifiche che stabiliscono un trattamento diverso fra conti non residenti e residenti, in quanto non esistono regole specifiche⁴¹. Altri mantengono ancora specifici requisiti di *reporting* in relazione ai conti non residenti per ragioni statistiche, oltre che per ragioni fiscali. Queste differenze di legislazione sono spesso usate dalle banche come giustificazione dei prezzi diversi.

Il fatto che non tutti gli Stati membri debbano prevedere un regime giuridico diverso per i conti residenti e non residenti solleva la questione se possa esistere la possibilità di rimuovere quante più differenze possibile nel mercato interno.

• Possibili soluzioni

Non tutti i suddetti problemi possono essere risolti nell'ambito del nuovo quadro normativo per i pagamenti, che dovrà concentrarsi sulle problematiche legate ai pagamenti. Non è intenzione di questa iniziativa abolire i possibili ostacoli relativi all'apertura di conti residenti.

Potrà essere necessario mantenere regole specifiche per i conti non residenti, per esempio quelle che potrebbero essere necessarie per tenere conto degli accordi sulla tassazione dei risparmi all'ECOFIN di questa primavera. In base a questo accordo, le banche saranno obbligate a riferire annualmente gli interessi percepiti dai non residenti. Considerata questa decisione sulle imposte sui redditi, sembra meno probabile che i conti non residenti, in quanto tali, scompaiano nell'UE.

Tuttavia, questo accordo non dovrebbe avere effetti sugli obblighi di *reporting* per i *pagamenti* da e verso conti non residenti né servire da giustificazione per i prezzi diversi. Nella misura del possibile, questi dovrebbero essere aboliti. Il regolamento 2560/2001 ne determina già la base giuridica. In base al principio di uguaglianza dei prezzi per i pagamenti nazionali e transfrontalieri, e tendendo conto del fatto che i pagamenti da e verso conti non residenti sono trattati come pagamenti transfrontalieri, la Commissione non vede giustificazioni perché la banche nel mercato interno trattino i pagamenti in euro da e verso conti per i pagamenti non residenti fino a 12 500 euro in modo diverso dai conti per pagamenti residenti.

⁴¹ Ulteriori informazioni sono disponibili nel documento "Regole nazionali relative ai conti non residenti" (MARKT/4006/2003 – Bozza finale) - http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/.

Tuttavia, il settore bancario considera ancora troppo onerosi alcuni requisiti esistenti e nuovi di *reporting* per le operazioni di pagamento. Se e quanto i restanti requisiti di *reporting* discriminino i cittadini europei in ragione della loro nazionalità e/o residenza e se queste regole minino il corretto funzionamento dei sistemi di pagamento sarà oggetto di esame. Coloro che contribuiranno alla comunicazione potranno quindi descrivere in dettaglio quali requisiti di *reporting* esistenti considerano inadeguati o troppo onerosi. Saranno apprezzati anche i commenti sugli altri ostacoli percepiti nell'ambito della gestione dei conti non residenti e sul loro impatto sui servizi di pagamento all'interno dell'UE.

Allegato 4: DATE DI VALUTA

• Quale è il problema?

La data di valuta è la data di riferimento per il calcolo degli interessi attivi o passivi relativi a un pagamento⁴². In genere, le date di valuta sono applicate dalle banche nell'ambito di una vasta gamma di ordini di pagamento (bonifici, prelievi di contanti, ecc.) in conseguenza dei quali viene effettuato un addebito o un accredito su un conto. La data di valuta stabilisce quindi la data di riferimento per il calcolo degli interessi e, indirettamente, la disponibilità effettiva dei fondi. In questo modo, le date di valuta sono usate come strumento complesso per la determinazione dei prezzi, che potrebbe includere elementi di determinazione del prezzo del servizio di pagamento e/o della retribuzione del denaro sul conto.

La comunità bancaria ritiene che le date di valuta siano un elemento del rapporto banca-cliente che dovrebbe essere lasciato alla libertà contrattuale o all'autoregolamentazione. L'obiettivo di questo esercizio non è di interferire nelle questioni di politica dei prezzi degli operatori del mercato. Tuttavia, nell'ambito del nuovo quadro normativo, questa richiesta di autoregolamentazione o libertà contrattuale per le date di valuta deve essere verificata al fine di garantire l'efficienza dei pagamenti nel mercato interno.

È nell'interesse sia delle banche sia dei loro clienti operare in un regime di piena trasparenza in relazione alle date di valuta. I clienti potrebbero godere di un sistema di addebito più trasparente, mentre le banche potrebbero trarre vantaggio da regole armonizzate nel mercato interno, in nome del corretto funzionamento delle infrastrutture (per esempio, CREDEURO), dell'elaborazione immediata e della certezza giuridica.

Ambito normativo

Attualmente, l'uso delle date di valute non è regolamentato a livello comunitario, né per i pagamenti nazionali né per quelli transfrontalieri, ad eccezione dei requisiti di trasparenza per i bonifici transfrontalieri nella direttiva 97/5/CE e dei pagamenti elettronici nella raccomandazione 97/489/CE. In alcuni paesi (Belgio, Germania, Austria e Francia), l'uso delle date di valuta è regolato dalla legge o dalla giurisprudenza nazionale³⁴, che stabilisce, il più delle volte, che le date di valuta debbano coincidere con la data dell'operazione o di registrazione. Per quanto riguarda la prassi di mercato prevalente, vi sono differenze fra gli Stati membri e fra gli strumenti di pagamento, ma, ancora una volta, per la maggior parte dei

⁴² Vi sono diverse definizioni nella legislazione nazionale. Tutte stabiliscono un collegamento tra le date di valuta e gli interessi.

Definizione nel diritto belga :

"La date de valeur d'une opération bancaire est la date à laquelle un montant retiré cesse de produire des intérêts ou celle à laquelle un montant versé commence à produire des intérêts "(Loi du 10 juillet 1997, modifiée par la loi du 19 avril 1999).

Definizione nella giurisprudenza francese:

"La date de valeur est celle à compter de laquelle l'opération inscrite est économiquement prise en considération pour le calcul des intérêts débiteurs, ou, dans les cas où une rémunération est concevable (blocages, comptes sur livret...), pour le calcul des intérêts créditeurs".

Definizione nella giurisprudenza tedesca:

"....(...) Wertstellung, d.h. der Festlegung des Kalendartages, für den der Überweisungsbetrag in den für die Zinsberechnung maßgebenden - fiktiven - Zwischensaldo des Girokontos eingeht (....)...." (BGH, Urt. V. 6.5.1997 – XI ZR 208/96)

pagamenti le date di valuta coincidono con le date delle operazioni o di registrazione. Ciò potrebbe indicare che l'adozione di tale prassi come norma per le operazioni di pagamento non comporterebbe, probabilmente, grosse difficoltà per la maggior parte delle banche. Il nuovo quadro normativo, che si applicherà a tutti i pagamenti in tutta l'UE, potrebbe essere usato per armonizzare le prassi esistenti e stabilire una parità di condizioni.

Efficienza dei sistemi di pagamento

Quando, in passato, la maggior parte dei pagamenti non era elaborata istantaneamente, l'uso delle date di valuta poteva essere giustificato per ragioni tecniche. Oggi, in genere, non è così. La maggior parte delle operazioni è elaborata elettronicamente.

Inoltre, l'uso delle date di valuta potrebbe non essere compatibile con l'obiettivo di migliorare l'efficienza dei sistemi di pagamento transfrontaliero e di fornire certezza giuridica per quanto riguarda i tempi di esecuzione:

- Una valuta post-datata dei pagamenti potrebbe portare ad un aumento di fatto dei tempi di esecuzione, mentre l'obiettivo del mercato unico per i pagamenti è di limitare i tempi di esecuzione al minimo indispensabile. Tale uso delle date di valuta potrebbe addirittura portare a superare il limite stabilito dalla direttiva 97/5/CE. Potrebbe trattarsi di un'eccezione, ma non è irrealistico, come hanno dimostrato degli studi. Inoltre, il beneficiario del trasferimento è informato sulla data di valuta dell'importo che è stato accreditato sul suo conto soltanto a posteriori, mentre l'ordinante del trasferimento non riceve alcuna comunicazione, cosa che ostacola la certezza giuridica relativa ai tempi esatti di esecuzione.
- Tenendo conto del fatto che si vogliono ridurre i tempi massimi di esecuzione dei bonifici transfrontalieri nell'ambito dell'area di pagamento unica in euro, la questione diventa anche più urgente. CREDEURO, istituito con l'obiettivo di ridurre il tempo massimo di esecuzione a 3 giorni (2 giorni per la banca che invia e un giorno per quella che riceve), lascerebbe poco spazio all'uso delle date di valuta, cioè laddove le date di valuta fossero diverse dalla data effettiva di registrazione.
- Un altro rischio di manipolare le date di valuta in un contesto transfrontaliero è la predatazione del denaro trasferito sul conto del beneficiario. Nella relazione sull'applicazione della direttiva 97/5/CE, questa prassi è stata riferita nei casi in cui veniva superato il tempo massimo di esecuzione. Ciò costituisce una circonvenzione illegale dell'obbligo stabilito dalla direttiva 97/5/CE in relazione al tempo di esecuzione.

Trasparenza

Il costo di un pagamento dovrebbe essere fissato in modo trasparente e consentire la comparabilità. Solo quando sono garantite la trasparenza e la comparabilità, il mercato può funzionare in modo efficace. Anche se le date di valuta sono specificate in anticipo, spesso i clienti non sanno come funzionano e non ne comprendono appieno il meccanismo di determinazione del prezzo. Questo elemento di prezzo aggiuntivo non è sempre compreso chiaramente dai clienti, poiché è difficile verificare l'effetto delle date di valuta sul prezzo. Il problema è quindi che le date di valuta introducono un ulteriore strato non trasparente nella struttura delle tariffe e, di conseguenza, rendono difficili i confronti fra i prezzi. L'uso delle date di valuta può così essere assimilato a una "tariffa occulta". I clienti sono perciò diffidenti

in relazione all'uso delle date di valuta, e le banche stesse potrebbero beneficiare della maggior trasparenza nei loro rapporti e nella loro posizione rispetto ai clienti.

I servizi della Commissione saranno lieti di ricevere opinioni sull'impatto della bozza di disposizioni descritta di seguito. In particolare, si richiedono commenti sui possibili effetti sull'efficienza del mercato.

- **Possibili soluzioni**

Anche se la libertà contrattuale e l'autoregolamentazione sono, in genere, le opzioni preferite, vi sono molti argomenti che indicano che l'uso di date di valuta diverse dalla data dell'operazione o di registrazione potrebbe essere considerato incompatibile con i requisiti di trasparenza dei prezzi, concorrenza reale, efficienza dei pagamenti transfrontalieri e tutela dei consumatori.

Pertanto, la Commissione considera due alternative:

- (1) mantenere un sistema di autoregolamentazione, ma regolamentare almeno la trasparenza nell'uso delle date di valuta per i pagamenti;
- (2) regolamentare, in modo armonizzato, l'uso delle date di valuta nell'ambito dei pagamenti. In questo caso, le disposizioni di legge applicabili a tutti i pagamenti potrebbero essere come segue:

Articolo sulla definizione della data di valuta

"La data di valuta è la data di riferimento usata dal prestatore di servizi di pagamento per il suo cliente per il calcolo degli interessi attivi o passivi."

Articolo sull'uso delle date di valuta

La data di valuta relativa a un'operazione di pagamento non potrà essere diversa dalla [data in cui avviene il flusso di denaro dell'ordine di pagamento presso il relativo prestatore di servizi di pagamento][data di registrazione/operazione].

Allegato 5: PORTABILITÀ DEI NUMERI DI CONTO CORRENTE BANCARIO

• Quale è il problema?

Nel settore delle telecomunicazioni, il principio della portabilità dei numeri di telefono è stato introdotto nella legislazione comunitaria: il cliente può cambiare operatore telefonico, mantenendo lo stesso numero. Questa misura è considerata un elemento essenziale per aumentare la concorrenza: l'obbligo di cambiare il numero di telefono quando si cambia prestatore dei servizi telefonici era un ostacolo notevole. La Commissione ha lanciato l'idea di introdurre un'iniziativa analoga nel settore dei conti bancari/di pagamento nel corso della consultazione preliminare sulla presente comunicazione.

Le risposte preliminari a questa consultazione si sono concentrate su due aspetti: l'utilità e la praticabilità della portabilità dei conti.

Per quanto riguarda l'utilità, si è sottolineato che il fatto di essere in grado di mantenere lo stesso numero di conto per i pagamenti era molto meno utile che nel settore delle telecomunicazioni. Nella maggior parte dei casi, è l'*utente* dei servizi di pagamento che decide di dare il proprio numero a un'istituzione per un'operazione di pagamento una tantum o periodico. La portabilità potrebbe essere utile soltanto nell'ultimo caso.

Per quanto riguarda la praticabilità, gli studi svolti in alcuni Stati membri (Regno Unito, Paesi Bassi), in cui è stata analizzata la questione della portabilità, hanno dimostrato che il sistema di numerazione appena introdotto⁴³ a livello comunitario dell'IBAN e del BIC non può funzionare con un sistema simile senza incorrere in rischi eccessivi, provocando problemi per l'elaborazione immediata efficiente.

• Possibili soluzioni

In conseguenza delle consultazione preliminare, la Commissione non intende introdurre misure giuridiche intese a creare la portabilità dei numeri di conto corrente. Il bilancio fra i problemi pratici che si dovrebbero risolvere e i vantaggi che deriverebbero per l'*utente* dei servizi di pagamento non giustifica una soluzione di portabilità. Inoltre, è improbabile che sostengano i costi di un'operazione simile.

Tuttavia, il sistema di numerazione BIC+IBAN appare un sistema molto complicato, e potrebbe dover essere semplificato, a lungo termine. Pertanto, la Commissione consiglia al settore bancario di avviare studi per creare, a lungo termine, un sistema di numerazione semplificato per i trasferimenti dei crediti nel mercato interno.

Molti di coloro che hanno risposto hanno indicato che una maggior concorrenza potrebbe essere ottenuta tramite misure mirate ad agevolare la mobilità dei clienti (cfr. allegato 6).

⁴³ Regolamento 2560/2001/CE

Allegato 6: MOBILITA' DEI CLIENTI

• Quale è il problema?

Nella grande maggioranza dei casi, un pagamento si basa su un conto corrente e può essere eseguito soltanto dal conto corrente. L'uso di diversi mezzi di pagamento è un servizio che viene offerto in molti casi in relazione alla gestione di un conto corrente.

In un'economia basata sulla concorrenza, è importante che il cliente sia informato sul prezzo di ciascuno strumento di pagamento, per essere in grado di scegliere. Tuttavia, talvolta gli utenti dei servizi di pagamento preferiscono o devono cambiare fornitore. I clienti in genere non sono molto mobili, perché cambiare un rapporto cliente-banca può essere un'operazione complessa se c'è bisogno di informare tutta una serie di terzi e di ristabilire ordini di pagamento automatico. Inoltre, la Commissione ha ricevuto, di volta in volta, lamentele sui costi eccessivi per la chiusura e il trasferimento di un conto per i pagamenti.

Nel corso della consultazione preliminare sul nuovo quadro normativo, molte parti hanno sottolineato l'esigenza di migliorare la mobilità dei clienti. Le proposte avanzate su come raggiungere questo obiettivo, tuttavia, sono state diverse.

• Possibili soluzioni

Probabilmente è necessario studiare più a fondo le ragioni che sono all'origine degli ostacoli che un cliente incontra quando cambia conto corrente/per i pagamenti. Uno di questi ostacoli potrebbe essere costituito dalle informazioni che si devono dare ai vari debitori/creditori del cliente.

È possibile immaginare che tutte le procedure amministrative relative al cambiamento di conto siano eseguite da un terzo. Per esempio, nei Paesi Bassi il sistema di compensazione (Interpay) ha un ruolo preminente nella trasmissione delle informazioni dal vecchio conto a quello nuovo. Un'altra possibilità è che la collaborazione fra banche debba consentire un passaggio snello. È l'opzione scelta dalla British Bankers' Association (associazione bancaria della Gran Bretagna) che, nel suo codice, sancisce: "7.2 Se si decide di spostare il proprio conto corrente presso un altro istituto di credito, forniremo loro le informazioni sugli ordini fermi e sugli addebiti diretti entro cinque giorni lavorativi (Ridotto a tre giorni lavorativi dal 1° agosto 2003) dalla ricezione della loro richiesta in tal senso".

Per quanto riguarda le questioni amministrative (per esempio, inviare informazioni sugli ordini fermi dei clienti alla nuova banca), la Commissione ritiene che miglioramenti alla mobilità debbano essere introdotti dal settore tramite l'autoregolamentazione. Questo processo sarà monitorato e, se necessario, la questione potrà essere sollevata dalla Commissione.

Tuttavia, i rappresentanti dei consumatori hanno sottolineato che il principale ostacolo è l'ammontare delle commissioni per la chiusura di un conto. Sono stati dati alcuni esempi delle cosiddette "commissioni amministrative" fino a 80 euro soltanto per i servizi relativi alla chiusura di un conto. Una simile barriera alla mobilità e alla concorrenza può essere giustificata? Tali importi sono eccessivi e non correlati a costi amministrativi, ma sono stabiliti come freno alla mobilità.

Per quanto riguarda le commissioni per la chiusura di un conto, la Commissione ritiene che le spese eccessive costituiscano una barriera alla mobilità. Chiudere un conto è un evento

normale nella vita di un conto. Si dovrebbe offrire al cliente almeno una trasparenza completa su queste spese al momento dell'apertura di un conto. Una soluzione meno ottimale sarebbe di vietare qualunque spesa di chiusura o di stabilire un limite superiore ragionevole a tali spese. I servizi della Commissione, comunque, invitano tutte le parti interessate a presentare suggerimenti concreti che facilitino la mobilità dei clienti nei servizi di pagamento.

Allegato 7: LA VALUTAZIONE DELLA SICUREZZA DEGLI STRUMENTI DI PAGAMENTO E DELLE LORO COMPONENTI

• Quale è il problema?

Attualmente, gli strumenti di pagamento e le loro componenti (carte con chip, terminali, ecc.) sono certificati dalle autorità competenti prima di essere immessi sui mercati nazionali dell'UE. Essi sono testati con procedure stabilite dagli organi nazionali di certificazione, ma che non sono armonizzate a livello comunitario (metodologia, tipo e numero di attacchi, ecc.). Il risultato di procedure di collaudo diverse è che:

- Non si ottiene una piena comparabilità fra elementi simili (per esempio, due terminali diversi) testati in Stati membri diversi. Perciò è difficile per le banche, i commercianti e i consumatori sapere in che misura un prodotto è più sicuro di un altro. Questa situazione ha un effetto sulle decisioni degli acquirenti e non favorisce la fiducia degli utenti.
- La certificazione in uno *Stato membro* non significa automaticamente il riconoscimento negli altri, poiché gli Stati membri potrebbero imporre requisiti di sicurezza diversi o aggiuntivi. In questo caso, il paese con requisiti "più severi" non riconoscerà una certificazione ottenuta in un altro. Questa situazione non incentiva l'interoperabilità e non è in linea con uno dei principi base del mercato interno.
- La certificazione che deve essere avviata in molti paesi richiede più tempo ed è sostanzialmente più costosa. Se si dovesse applicare integralmente il riconoscimento reciproco, i costi complessivi di certificazione potrebbero essere ridotti e i risparmi ottenuti dai produttori potrebbero riflettersi sul prezzo dei componenti, con costi minori per le banche, i commercianti e i consumatori.

Sono stati fatti tentativi di trovare modi oggettivi di valutare la sicurezza degli strumenti di pagamento, in particolare in direzione dell'istituzione di requisiti di sicurezza standard (metodologia CC/PP)⁴⁴. Sembra che vi sia ampio sostegno all'introduzione di questa metodologia, ma in pratica essa non viene attuata rapidamente.

• Possibili soluzioni

In relazione alla valutazione della sicurezza degli strumenti di pagamento e delle loro componenti, vi è un supporto generale all'introduzione della metodologia CC/PP all'interno dell'UE. Tuttavia, nel corso delle consultazioni durante la preparazione della presente comunicazione, è stato espresso un consenso contrario all'esigenza di disposizioni di legge a

⁴⁴

L'esempio più rilevante è costituito dai criteri comuni/profili di tutela (ora, standard ISO IS 15408). In questo processo, i criteri comuni (CC) sono combinati con i profili di tutela (PP), che sono obiettivi di sicurezza relativi a specifiche categorie di strumenti (per esempio, le smart card). Nei PP, le caratteristiche di sicurezza sono valutate a fronte di tutte le minacce che un prodotto e il suo ambiente si trovano ad affrontare. Le garanzie sul livello di sicurezza vengono fornite da organi di certificazione riconosciuti, che in genere operano sotto la supervisione di un'autorità di valutazione. Gli organi di certificazione offrono uno schema di valutazione comune basato su criteri di accreditamento e metodologia di verifica comuni. I PP sulle smart card e su altre componenti sono in fase di sviluppo nell'Unione europea e negli Stati Uniti, su iniziativa del settore dei pagamenti e delle agenzie governative.

supporto della sua introduzione. Secondo l'industria dei pagamenti, le disposizioni di legge potrebbero aumentare i costi dei pagamenti e mettere a rischio sviluppo e innovazione futuri. Sarebbe meglio lasciare il lavoro sui requisiti di sicurezza standard agli operatori del mercato⁴⁵. D'altro canto, se la legislazione si dovesse rivelare necessaria, coloro che hanno risposto ritenevano che una raccomandazione del Consiglio e del Parlamento europeo o dell'Eurosystem fosse un'alternativa migliore di una legislazione comunitaria. I governi e le banche centrali incoraggiano un approccio strutturato e coordinato per la valutazione della sicurezza, che potrebbe evitare costi alti e procedure lunghe. Essi sottolineano che le questioni di sicurezza potrebbero essere affrontate attraverso il loro ruolo di supervisione sui sistemi di pagamento e sui mezzi di pagamento, che dovrebbe coprire la valutazione e la certificazione dei prodotti e dei sistemi.

La valutazione della sicurezza è essenziale per mantenere la fiducia nei pagamenti, ed è necessario rimuovere gli ostacoli al riconoscimento reciproco delle valutazioni della sicurezza degli strumenti di pagamento e delle loro componenti nel mercato interno. Pertanto, la Commissione deve esaminare più a fondo la questione del riconoscimento reciproco, anche alla luce del lavoro già svolto nel riconoscimento reciproco dei prodotti. Per raggiungere questo obiettivo, la Commissione potrebbe agire da catalizzatore per chiarire le problematiche in questione, e potrebbe riconsiderare la sua posizione se non sarà applicata, entro un tempo ragionevole, una metodologia armonizzata per valutare la sicurezza, ridurre i costi di produzione e migliorare significativamente la fiducia dei consumatori e dei commercianti negli strumenti di pagamento, attraverso il lavoro combinato degli operatori del mercato e degli organi normativi.

Pertanto, i servizi della Commissione invitano ad esprimere opinioni sull'importanza di questa problematica. In particolare, saranno apprezzate descrizioni dei problemi esistenti in relazione al riconoscimento reciproco.

⁴⁵ Un'iniziativa settoriale di rilievo, per esempio, è il progetto denominato CAPTIN (IST-2000-31034) supportato dal programma IST della DG INFSO. Il progetto ha lo scopo di creare uno standard di comunicazione aperta per le interazioni on-line fra terminali e di acquisire (o anche emettere) sistemi di server.

Allegato 8: INFORMAZIONI SULL'ORDINANTE DI UN PAGAMENTO (SRVII del GAFI)

• Quale è il problema?

Il GAFI⁴⁶ ha adottato 8 raccomandazioni speciali sulla lotta al finanziamento al terrorismo, nell'ottobre 2001, oltre alle 40 raccomandazioni generiche esistenti sul riciclaggio dei capitali. Una di queste raccomandazioni (SRVII) introduce obblighi per gli istituti di credito e per chi invia denaro in relazione alle informazioni sull'identità dell'ordinante, allegate al trasferimento. L'obiettivo della SRVII è di evitare che i terroristi e altri criminali abbiano libero accesso ai bonifici per spostare i propri fondi e scoprire tali abusi quando si verificano. Nel febbraio 2003, è stata pubblicata una nota interpretativa⁴⁷ sulla SRVII, in base alla quale tutte le giurisdizioni hanno un periodo di due anni per attuare la raccomandazione.

La trasposizione della SRVII in legislazione vincolante nell'UE potrebbe essere realizzata in diversi modi. Le principali domande a questo proposito sono le seguenti:

- La SRVII dovrebbe essere trasposta mediante legislazione comunitaria o nazionale?
- Portata: quale tipo di operazioni di pagamento dovrebbe riguardare?
- Quale regime di informazioni si dovrebbe applicare: informazioni minime (cfr. paragrafo 1 della bozza di articolo) o informazioni complete (cfr. paragrafo 2 della bozza di articolo)?
- In caso di "gruppi" di trasferimenti saranno necessarie deroghe al regime di informazioni complete?
- Necessità di esenzioni/limiti?

• Possibili soluzioni

La Commissione propone di trasporre la SRVII direttamente tramite una legislazione comunitaria vincolante, poiché ciò garantirebbe regole uniformi in tutto il mercato interno. Le regole uniformi sono necessarie per garantire il funzionamento snello dei trasferimenti dei crediti all'interno di un'infrastruttura efficiente di pagamenti nell'UE. Uno strumento normativo comunitario applicabile direttamente, come un regolamento, sarebbe quindi preferibile a questo proposito. Il settore bancario europeo ha, per questa ragione, richiesto che la questione sia affrontata a livello comunitario.

La Commissione ritiene che:

- tutti i bonifici e i servizi di invio di denaro debbano essere affrontati in linea con la Nota Interpretativa
- dovrebbero essere affrontati anche i pagamenti da privato a privato eseguiti con mezzi diversi dai bonifici tradizionali, come quelli offerti da schemi di carte, in quanto potrebbero essere considerati "nuovi mezzi per i bonifici "

⁴⁶ Gruppo di azione internazionale sul riciclaggio dei capitali.

⁴⁷ Cfr. nota interpretativa alla raccomandazione speciale VII: bonifici (http://www1.oecd.org/fatf/TerFinance_en.htm).

In relazione alle informazioni che dovrebbero essere allegate a un trasferimento, la Nota Integrativa prevede diverse regole per i cosiddetti “trasferimenti interni” (all’interno della giurisdizione) e “trasferimenti internazionali / transfrontalieri” (fra due giurisdizioni). Se ogni *Stato membro* dell’UE dovesse essere considerato come singola giurisdizione in questo contesto, regole diverse sarebbero applicabili ai “trasferimenti transfrontalieri” (fra due Stati membri) e a quelli cosiddetti “interni” (all’interno di un unico *Stato membro*). Ciò sarebbe in contrasto con l’obiettivo dichiarato in precedenza di funzionamento snello dei trasferimenti dei crediti nel mercato interno. Inoltre, ciò ignorerebbe il notevole “acquis communautaire” di legislazione sui pagamenti o gli obiettivi del nuovo quadro normativo per i pagamenti. La Commissione ritiene pertanto che l’UE debba essere considerata come un’unica giurisdizione in relazione alla trasposizione della SRVII. Di conseguenza, considerando l’UE come un’unica giurisdizione, la Commissione propone di applicare il concetto di “trasferimento interno” nel senso di cui alla SRVII ai trasferimenti intra-comunitari e quello di “trasferimento internazionale” ai trasferimenti fra l’UE e paesi terzi.

Un’altra opzione potrebbe essere di considerare l’UE come una giurisdizione, ma di applicare il regime di informazioni complete anche ai trasferimenti intracomunitari. La Commissione tuttavia non vede giustificazioni a tale approccio, che comporterebbe un onere eccessivo per i prestatori di servizi di pagamento, tenendo conto della stretta collaborazione già stabilita fra gli organi giudiziari all’interno dell’UE. Comunque, una decisione sul regime di informazioni minime non impedirebbe l’uso del regime di informazioni complete in singoli casi.

In base alla SRVII, i gruppi di trasferimenti fra l’UE e altre giurisdizioni dovrebbero essere considerati “trasferimenti interni”, invece che “trasferimenti internazionali”, e dovrebbero quindi essere soggetti al regime di informazioni minime. Tuttavia, nella pratica sarebbe difficile applicare il regime di informazioni minime ai gruppi di trasferimenti fra l’UE e paesi terzi, poiché è difficile che le informazioni sull’ordinante siano fornite in tre giorni all’istituto del beneficiario o alle autorità competenti in una giurisdizione diversa esterna all’UE. A causa di questi problemi, la Commissione ritiene che i “gruppi di trasferimenti” non debbano essere considerati in modo diverso dai “trasferimenti non in gruppo”. Ciò non sarebbe in contraddizione con la SRVII, poiché implicherebbe soltanto che il regime più rigido si applicherebbe anche ai “gruppi di trasferimenti” originati dall’UE verso un’altra giurisdizione.

La Nota Interpretativa concede la possibilità di una “soglia de minimis” (non superiore a \$3.000) per i servizi di pagamento che ricadono sotto la SRVII. Spetta a ciascuna giurisdizione applicare o no una soglia. Una soglia obbligatoria avrebbe lo svantaggio di introdurre un trattamento diverso fra due categorie di trasferimenti dei crediti, inferiore e superiore alla soglia, che potrebbe danneggiare il funzionamento efficiente dei sistemi di pagamento. Un’altra possibilità sarebbe di avere una soglia opzionale, che il settore dei pagamenti potrebbe scegliere liberamente di applicare o no, a condizione che l’interoperabilità e l’elaborazione immediata nell’area di pagamento unica non ne siano danneggiate. Una soglia potrebbe essere giustificata per pagamenti di piccolo importo, come i micro-pagamenti.

In base al precedente ragionamento, la Commissione ritiene che la SRVII possa essere trasposta in legislazione comunitaria vincolante nel modo seguente:

Articolo sulle informazioni sull'ordinante allegate ai trasferimenti dei crediti⁴⁸ e ai trasferimenti inviati tramite agenti

- (1) "I trasferimenti dei crediti eseguiti all'interno dell'UE, ad eccezione di quelli indicati nel paragrafo 2, dovranno essere sempre accompagnati dal numero di conto dell'ordinante o da un identificatore unico che consenta di risalire dall'operazione all'ordinante.

Se richiesto, il prestatore di servizi di pagamento ordinante dovrà mettere a disposizione del prestatore di servizi di pagamento beneficiario [e delle autorità competenti], entro tre giorni lavorativi dalla ricezione della richiesta, informazioni complete sull'ordinante, come indicato nel paragrafo 2.

- (2) Tutti gli altri bonifici e trasferimenti effettuati tramite agenti dovranno essere accompagnati da:

- il nome dell'ordinante,
- il suo numero di conto, o, in mancanza di tale numero, un identificativo unico che consenta di risalire dall'operazione all'ordinante
- l'indirizzo dell'ordinante o, in alternativa, la data e il luogo di nascita, un numero identificativo del cliente o il numero di un documento nazionale di identità.

- (1) [I requisiti di cui ai paragrafi 1 e 2 non si applicheranno ai bonifici e di invio di denaro se l'importo trasferito non supera (...euro).]

- (2) Il presente articolo non riguarda i bonifici e i trasferimenti inviati tramite agenti nell'UE da paesi terzi che siano esenti, in conseguenza dell'applicazione da parte loro della raccomandazione speciale VII del GAFI, dall'obbligo di allegare al trasferimento informazioni complete sull'ordinante [*gruppi di trasferimenti o trasferimenti inferiori a una soglia prestabilita*].

- (3) Laddove limitazioni tecniche a livello di prestatore di servizi di pagamento intermediario impediscano la trasmissione di informazioni complete sull'ordinante unitamente al bonifico o ai trasferimenti eseguiti tramite agenti da paesi terzi (nel tempo necessario per adeguare i sistemi di pagamento), il prestatore di servizi di pagamento intermediario dovrà tenere, per cinque anni, una registrazione di tutte le informazioni ricevute dal prestatore di servizi di pagamento ordinante.

- (4) I prestatori di servizi di pagamento di beneficiari dovranno avere efficaci procedure basate sul rischio al fine di individuare gli eventuali trasferimenti, a cui si riferisce il presente articolo, che non posseggano le necessarie informazioni sull'ordinante. Se opportuno, il prestatore di servizi di pagamento di beneficiari può valutare l'opportunità di limitare o porre termine alle sue relazioni professionali con il

⁴⁸ "Qualunque operazione effettuata per conto di una persona (fisica o giuridica) ordinante mediante un prestatore di servizi di pagamento con mezzi elettronici al fine di rendere disponibili un importo di denaro per una persona beneficiaria presso un altro prestatore di servizi di pagamento".

prestatore di servizi di pagamento che non ottemperi agli obblighi disposti dal presente articolo.

- (5) Gli Stati membri si assicureranno che il rispetto delle regole del presente articolo da parte dei prestatori di servizi di pagamento sia monitorato in modo efficace."

I servizi della Commissione invitano ad esprimere pareri sull'approccio, in particolare, sugli effetti sulla prassi e sull'efficienza del mercato.

Allegato 9: RISOLUZIONE ALTERNATIVA DELLE CONTROVERSIE

• Quale è il problema?

La risoluzione alternativa delle controversie prevede procedure stragiudiziali per risolvere le controversie civili o commerciali⁴⁹. È usata anche nel settore dei pagamenti. La principale giustificazione dell'uso della risoluzione alternativa delle controversie è costituita dalla limitazione ai costi legali e dall'accelerazione della risoluzione delle controversie tramite arbitrato e mediazione.

L'avvento del Mercato Unico ha aumentato la circolazione di persone, beni, servizi e anche dei pagamenti nell'Unione europea; ciò ha portato a un aumento delle controversie transfrontaliere e all'esigenza di trovare soluzioni per creare fiducia nel consumatore. Di conseguenza, sono stati istituiti i meccanismi della risoluzione alternativa delle controversie, e il loro uso è aumentato notevolmente nell'UE.

Nel settore dei servizi finanziari, e in particolare dei pagamenti, FIN-NET è considerato uno strumento importante per aumentare la fiducia nelle operazioni commerciali e finanziarie transfrontaliere. Attualmente, esiste l'obbligo per gli Stati membri di garantire l'esistenza di adeguate procedure di risoluzione alternativa delle controversie nel settore dei bonifici transfrontalieri⁵⁰. Negli Stati membri, gli organi che gestiscono le procedure di risoluzione alternativa delle controversie collaborano per le controversie transfrontaliere sulla rete FIN-NET.

Nel processo di consultazione, tutte le parti hanno riconosciuto che un'estensione a tutti i pagamenti (nazionali e transfrontalieri) dei meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie potrebbe portare ulteriori benefici per l'area di pagamento unica. Essa dovrebbe essere in linea con la filosofia del mercato interno come mercato nazionale e di uguaglianza di trattamento fra pagamenti nazionali e transfrontalieri.

L'istituzione e l'esistenza dei meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie non pregiudica i diritti delle parti di usare le procedure giudiziarie esistenti.

• Possibili soluzioni

Nel considerare l'estensione a tutte le categorie di pagamenti, nazionali e transfrontalieri, dei meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie nel mercato interno, si dovrebbe considerare quanto segue:

⁴⁹ Cfr. anche il Libro verde della Commissione sulla risoluzione alternativa delle controversie nel diritto civile e commerciale (COM/2002/196 def.).

⁵⁰ Ai sensi della direttiva 97/5/CE, articolo 10.

- Adozione di principi vincolanti per il funzionamento degli organi di risoluzione alternativa delle controversie. Si potrebbero usare i principi⁵¹ proposti nella raccomandazione 98/257/CE⁵² e adottati per FIN-NET. Essi dovrebbero garantire il corretto funzionamento e l'indipendenza di tali schemi, fondamentali per la loro credibilità.
- Come nella direttiva 97/5/CE, l'istituzione pratica (pubblica, privata, ecc.) di organi di risoluzione alternativa delle controversie a livello nazionale dovrebbe essere lasciata agli Stati membri e basarsi sugli schemi esistenti.

Un'opzione potrebbe essere quella di estendere le attuali disposizioni della direttiva sui bonifici transfrontalieri (articolo 10) a tutti i tipi di pagamento. La bozza di articolo sulla risoluzione alternativa delle controversie potrebbe essere la seguente:

Articolo sulla risoluzione alternativa delle controversie

“Gli Stati membri dovranno garantire che vi siano procedure adeguate ed efficaci di reclamo e risoluzione stragiudiziali conformemente alla raccomandazione 98/257/CE per la risoluzione delle controversie fra un utente dei servizi di pagamento e il suo prestatore di servizi di pagamento, usando, se opportuno, gli organi esistenti”.

I servizi della Commissione invitano ad esprimere opinioni su questo approccio.

⁵¹ Sono: indipendenza, trasparenza, principio del contraddittorio, efficacia, legalità, libertà, rappresentanza.

⁵² GU L 115 del 17.4.1998, pag. 31-34.

Allegato 10: REVOCABILITÀ DI UN ORDINE DI PAGAMENTO

• Quale è il problema?

Revocabilità significa possibilità per l'ordinante di un pagamento di annullarlo legalmente. Questa definizione non riguarda il diritto di chi paga di rifiutare l'addebito sul suo conto *in base a un'operazione di addebito diretto*, poiché l'esecuzione del pagamento è, in genere, avviata dal beneficiario e non da un ordine dell'ordinante⁵³.

Finora, a livello comunitario esistono soltanto le disposizioni della direttiva sul carattere definitivo del regolamento⁵⁴, che prevede regole sull'irrevocabilità dei pagamenti elaborati attraverso sistemi riconosciuti. Una legislazione europea sulla revocabilità in relazione ai diritti dell'utente dei servizi di pagamento e del prestatore di servizi di pagamento, tuttavia, non esiste.

Questa mancanza di legislazione armonizzata porta a regole divergenti all'interno dell'UE⁵⁵:

- In relazione ai bonifici, alcuni SM hanno una legislazione che include il diritto di revocare un ordine di pagamento fino al momento di esecuzione, la legislazione di altri SM la estende finché l'importo da trasferire non è stato accreditato sul conto del beneficiario, mentre altri lasciano ancora questo diritto agli accordi contrattuali fra le parti interessate.
- Per i pagamenti con carte, la situazione è altrettanto frammentata: alcuni SM non hanno una legislazione vincolante, altri prescrivono che qualunque pagamento con carta sia irrevocabile, e altri consentono di poter revocare un pagamento con carta soltanto in specifiche circostanze (per esempio, revocabilità di un pagamento con carta se sono stati dati l'ordine di pagamento e il numero di carta ma senza presentare la carta stessa, per esempio nel commercio elettronico).

Regole nazionali divergenti che stabiliscano la revocabilità degli ordini di pagamento all'interno dell'UE possono costituire un ostacolo al buon funzionamento del mercato interno. Esse possono inoltre ridurre la certezza giuridica circa il carattere definitivo dei pagamenti. Una tale situazione potrebbe minacciare il corretto funzionamento dei sistemi di pagamento nel mercato interno. Inoltre, potrebbe confondere gli operatori del mercato, e in particolare gli utenti dei servizi di pagamento.

• Possibili soluzioni

L'armonizzazione delle disposizioni relative alla revocabilità potrebbe migliorare l'efficienza dei sistemi di pagamento attuali e futuri, in particolare nel caso in cui il carattere definitivo dei

⁵³ Pertanto, il diritto di rifiutare un addebito sul conto del pagatore sarà discusso nell'ambito dell'addebito diretto in generale, cfr. allegato 16.

⁵⁴ Direttiva 98/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 1998 sul carattere definitivo della liquidazione nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento dei titoli, GU L 166 dell'11.06.1998, pag. 45.

⁵⁵ Informazioni sulla legislazione nazionale esistente sono disponibili nella tabella "Regole nazionali relative al diritto di revocare un pagamento (MARKT/4010/2003 – Bozza finale)" – http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/

pagamenti intervenga in un'adeguata fase iniziale⁵⁶. Ciò offrirebbe anche maggiore trasparenza per gli utenti dei servizi di pagamento.

In alternativa, si potrebbe ritenere che sia sufficiente lasciare il problema all'autoregolamentazione dei prestatori di servizi di pagamento, imponendo soltanto obblighi di informazione armonizzati in relazione alle regole applicabili in materia di revocabilità. Tuttavia, l'autoregolamentazione non può contraddire la legislazione nazionale vincolante esistente. È pertanto piuttosto improbabile che attraverso l'autoregolamentazione si raggiunga un regime armonizzato sulla revocabilità nel mercato interno. Sembra pertanto che l'approccio preferibile sia quello di una legislazione comunitaria.

Il futuro nuovo quadro normativo per i pagamenti potrebbe prevedere regole armonizzate sulla revocabilità per migliorare la trasparenza e garantire la certezza giuridica, stabilendo l'evento/fatto per cui un ordine diventa irrevocabile, indipendentemente dal fatto che i pagamenti siano elaborati attraverso sistemi riconosciuti o no. Queste regole potrebbero dover distinguere fra diversi possibili mezzi di pagamento.

La principale differenza fra diversi tipi di strumenti di pagamento è che l'ordine di pagamento è dato direttamente al prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante o che è dato attraverso il beneficiario. Ne sono esempi gli ordini di bonifico (primo caso) e gli ordini di pagamento con carta (secondo caso). Nel primo caso, la fiducia e la sicurezza del beneficiario sul carattere definitivo di un pagamento emergono quando il pagamento è accreditato sul suo conto, mentre nel secondo caso il beneficiario può già fidarsi di un'esecuzione *futura* dell'ordine di pagamento, che ha accettato invece di un pagamento.

Tali regole si potrebbero applicare a qualunque tipo di pagamento basato su un ordine dell'ordinante, cioè ai mezzi di pagamento "classici" (trasferimenti dei crediti, pagamenti con carta) come pure ai pagamenti moderni o nuovi del futuro (per esempio, internet o pagamento mobili). La certezza giuridica sarebbe quindi indipendente dagli sviluppi tecnici e dalle innovazioni e mitigherebbe un'importante preoccupazione a fronte di disposizioni giuridiche "flessibili".

In caso di regime armonizzato, le future disposizioni di legge potrebbero essere le seguenti:

Articolo per ordini di pagamento dati direttamente al prestatore di servizi di pagamento (per esempio, bonifico)

"Un ordine di pagamento dato da un ordinante al suo prestatore di servizi di pagamento è revocabile, [finché l'addebito sul conto dell'ordinante non sia stato ancora registrato] o [finché il trasferimento del denaro non sia stato ancora avviato] o [finché l'ordine di pagamento non sia stato ancora eseguito] o [finché l'importo da trasferire non sia stato ancora accreditato sul conto del beneficiario]."

Offrendo quattro alternative in questa fase, la Commissione invita tutte le parti interessate ad esprimere commenti sulla dicitura più appropriata da un punto di vista tecnico e pratico. Questa disposizione dovrebbe garantire la certezza giuridica.

⁵⁶ L'esigenza di specifiche regole sulla revocabilità e la loro fattibilità per i pagamenti relativi al commercio elettronico al fine di aumentare i diritti del consumatore quando acquista beni o servizi su internet da pagare in anticipo saranno esaminate nell'allegato 11.

Una quinta opzione potrebbe essere di prevedere l'irrevocabilità dell'ordine subito dopo che è stato dato al prestatore di servizi di pagamento. Questo, tuttavia, impedirebbe a un ordinante anche di revocare un ordine di pagamento da eseguire in una data successiva. Proibire il diritto di revocare un tale ordine di pagamento, finché nessuno ha lavorato alla sua esecuzione, sarebbe eccessivamente rigido.

Articolo per gli ordini di pagamento dati tramite il beneficiario (per esempio, pagamenti con carta)

"Un ordine di pagamento dato dall'ordinante tramite il beneficiario del pagamento è irrevocabile [salvo che al momento dell'ordine l'importo non fosse stato ancora determinato]."

Questa disposizione terrebbe conto, in generale, dell'esigenza del beneficiario di confidare nella validità e definitività di un ordine di pagamento. Poiché l'ordine di pagamento viene accettato al posto del pagamento in contanti, esso deve presentare la stessa "sicurezza" del contante. In caso contrario, i mezzi di pagamento non in contanti non potranno mai sostituire i pagamenti in contanti.

Tuttavia, potrebbe essere necessario istituire uno speciale diritto di revoca per il caso in cui l'ammontare non sia stato specificato dall'ordinante al momento della disposizione dell'ordine (ad esempio, nel caso di garanzia di pagamento che precede il pagamento finale del noleggio di un'auto, di pratiche rapide per pagare il conto in hotel, ecc.). Tale ipotesi è stata prevista anche dall'articolo 5 della raccomandazione 97/489/CE.

Le disposizioni in materia di irrevocabilità non pregiudicherebbero gli altri diritti legali o contrattuali dell'utente dei servizi di pagamento, quali il diritto al rimborso in caso di esercizio del diritto di recesso (es. periodo di riflessione) o in caso di inadempimento contrattuale da parte di un commerciante. Tali disposizioni non ledono neppure i diritti dell'utente in caso di transazione non autorizzata, in cui l'ordine di pagamento semplicemente non è valido. Il rimborso è una transazione giuridicamente indipendente tra le parti contrattuali, distinta dall'ordine di pagamento.

Tali disposizioni dovrebbero promuovere l'efficienza dei pagamenti e dei sistemi di pagamento, nonché un'adeguata tutela del consumatore. I servizi della Commissione accoglieranno favorevolmente qualsiasi commento su questo approccio e sugli effetti su tali obiettivi. Essi, in particolare, desidererebbero ricevere pareri sull'eccezione alla regola di irrevocabilità nel caso di ordini di pagamento di importo indeterminato.

Allegato 11: RUOLO DEL PRESTATORE DI SERVIZI DI PAGAMENTO IN CASO DI CONTROVERSIA TRA CLIENTE E COMMERCIANTE NEL COMMERCIO A DISTANZA

• Quale è il problema?

La comunicazione⁵⁷ della Commissione del marzo 2001 sul commercio elettronico e i servizi finanziari riconosce che "manca [...] una base normativa coerente a sostegno dei rimborsi nel mercato interno" e che tale situazione "ostacola l'operatività del chargeback, particolarmente nel settore delle operazioni transfrontaliere".

La domanda a cui rispondere è se e in che misura un prestatore di servizi di pagamento debba avere un ruolo in un'operazione commerciale fra due parti contrattuali, il consumatore e il commerciante. Particolare interesse rivestono le situazioni in cui il prodotto o il servizio sono pagati in anticipo e non sono consegnati dal commerciante (per esempio, reclamo del consumatore: "Non l'ho ricevuto"). I pagamenti anticipati sono attualmente richiesti più spesso nella vendita a distanza che in quella di persona.

In caso di problemi con il prodotto, in genere, per un consumatore è più facile far valere il proprio diritto di recesso, ove esistente, o chiedere un risarcimento in caso di acquisti di persona. Tuttavia, se i problemi emergono nella vendita a distanza, i consumatori potrebbero avere più difficoltà nel mettersi in contatto con il venditore, in quanto egli potrebbe essere ubicato molto lontano, ecc. Nonostante le numerose iniziative per aumentare la fiducia e la tutela dei consumatori nel commercio a distanza nell'UE⁵⁸, in molte situazioni è difficile ottenere la fiducia dei consumatori nel commercio non di persona. Pertanto, si dovrebbero valutare le misure da adottare per agevolare il consumatore ad esercitare i rimedi giuridici in tali casi. L'introduzione di prodotti che offrano livelli di tutela comparabili in tutta l'UE contribuirebbe a dissipare le preoccupazioni dei consumatori riguardo alle transazioni transfrontaliere in generale e al commercio elettronico in particolare.

Poiché il commercio a distanza è fortemente legato anche all'uso di mezzi di pagamento in remoto e i pagamenti sono quasi sempre effettuati con mezzi di pagamento non in contanti, il prestatore di servizi di pagamento svolge un ruolo fondamentale. Tuttavia, non esiste una legislazione comunitaria specifica sul ruolo del prestatore di servizi di pagamento in caso di controversie contrattuali fra il consumatore e il commerciante nel commercio a distanza.

• Possibili soluzioni

La fiducia del consumatore nel commercio elettronico potrebbe aumentare se, in caso di controversie tra commerciante e cliente, la responsabilità del prestatore di servizi di pagamento fosse rafforzata. Tuttavia, è molto controverso se e, soprattutto, come ciò possa essere fatto.

⁵⁷ COM(2001) 66 - Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul commercio elettronico e i servizi finanziari.

⁵⁸ Nel caso del commercio a distanza, il rapporto fra consumatore e commerciante è regolamentato nella direttiva sulla vendita a distanza (97/7/CE). La direttiva stabilisce le regole principali applicabili ai contratti a distanza, inclusi i diritti di recesso per beni e servizi conclusi tra un fornitore e un consumatore. Per quanto riguarda i servizi finanziari, la direttiva sul marketing a distanza (2002/65/CE) prevede una tutela analoga.

Finora, nel periodo di consultazione preliminare sul futuro quadro normativo per i pagamenti sono state discusse essenzialmente due idee:

- (1) l'istituzione di una forma di responsabilità solidale del prestatore di servizi di pagamento e del commerciante in caso di mancata consegna di un prodotto (o anche in caso di non conformità del prodotto consegnato);
- (2) l'introduzione di specifiche disposizioni sulla revocabilità dei pagamenti effettuati nell'ambito del commercio elettronico, per esempio stabilendo che i pagamenti in remoto, in caso di contratti di vendita a distanza, siano revocabili fino al momento in cui il commerciante fornisca al prestatore di servizi di pagamento la prova dell'avvenuta consegna.

I risultati delle precedenti consultazioni hanno mostrato che le associazioni dei consumatori, in linea di principio, sono favorevoli alle opzioni proposte, in particolare per quanto riguarda la possibilità di chiedere il rimborso per il tramite del prestatore dei servizi di pagamento (principio della responsabilità solidale). D'altra parte, l'industria dei pagamenti ha sollevato delle profonde riserve sulla fattibilità di tale approccio e sull'aumento dei costi a carico dei consumatori. Essa ritiene che si dovrebbe fare una chiara distinzione tra il contratto di acquisto, da un lato, e l'esecuzione del pagamento, dall'altro.

Attualmente, il livello di tutela del consumatore nell'ambito del commercio elettronico varia a seconda del prodotto e dello Stato membro:

- Nel Regno Unito, in Finlandia e in Svezia il rimborso è disposto per legge per le carte di credito.
- Alcune società di carte di pagamento offrono specifici prodotti di pagamento, talvolta ad un prezzo più elevato, per i quali è prevista la responsabilità contrattuale o altri mezzi di rimborso per il tramite del prestatore dei servizi di pagamento.
- Alcune piattaforme internet propongono di incaricarsi del processo di pagamento assicurando la consegna del prodotto.
- Alcune società offrono la possibilità di effettuare il pagamento al momento della consegna dei beni (fisici) (per esempio, effettuando il pagamento attraverso il servizio di consegna).

Esistono già svariati sistemi o disposizioni -quali quelli appena menzionati- e altri sono in corso di elaborazione. Tuttavia, se queste soluzioni non sembrano soddisfare le aspettative degli utenti del commercio a distanza, il problema potrebbe essere risolto a livello dell'UE, tramite azioni comunitarie, attraverso norme imperative, autoregolamentazione o una loro combinazione, riguardanti tutte le transazioni commerciali nell'ambito del commercio a distanza (commercio elettronico e postale).

Eventuali future soluzioni dovrebbero tutelare il consumatore ad un prezzo ragionevole. Una soluzione equilibrata deve rispettare tre principi fondamentali:

- (1) essere di facile comprensione ed essere conveniente per i consumatori.
- (2) rispettare il principio di neutralità fra strumenti di pagamento usati nel commercio a distanza.

- (3) essere proporzionata al problema e non introdurre costi irragionevoli per il servizio di pagamento.

La Commissione invita tutte le parti interessate a presentare commenti alle questioni proposte e ad esprimersi, in particolare, sui loro effetti in materia di tutela del consumatore e di efficienza del mercato dei pagamenti. Sono inoltre gradite ulteriori proposte dirette a superare i problemi rilevati, in modo da aumentare la fiducia del consumatore e promuovere il commercio a distanza.

Allegato 12: MANCATA ESECUZIONE O ESECUZIONE INESATTA

• Quale è il problema?

In linea di principio, un prestatore di servizi di pagamento dovrebbe essere responsabile dell'esecuzione di un ordine di pagamento conformemente al mandato dato dall'utente del servizio di pagamento. Se un prestatore di servizi di pagamento non rispetta i propri obblighi nei confronti di un utente dei servizi di pagamento, emerge la questione della responsabilità.

Regole armonizzate relative agli obblighi e alle responsabilità delle parti interessate in caso di mancata esecuzione o esecuzione inesatta agevolerebbero la creazione di una parità di condizioni tra prestatore di servizi di pagamento nel mercato interno. Ciò garantirebbe un alto livello uniforme di tutela del consumatore. L'obiettivo dovrebbe essere di far sì che un utente dei servizi di pagamento abbia lo stesso livello di tutela ovunque acquisti o usi un servizio di pagamento nel mercato interno.

È necessario affrontare la misura e la natura della responsabilità in caso di mancata esecuzione, qualora il pagamento non sia pervenuto sul conto del beneficiario, o in caso di esecuzione inesatta, quando non è pervenuto l'intero importo o il pagamento è pervenuto oltre i termini convenuti o previsti dalla legge.

In questo contesto, è importante decidere se si potrebbe applicare una regola generica a tutti i tipi di servizi di pagamento, come i bonifici, i pagamenti con carte, ecc., o se la natura specifica di un certo strumento di pagamento richieda un trattamento speciale.

Attualmente, non esiste un quadro normativo esauriente per tutti gli strumenti di pagamento:

- La direttiva 97/5/CE include una disposizione di rigida responsabilità (la cosiddetta "garanzia money-back") del prestatore di servizi di pagamento di rimborsare un bonifico transfrontaliero fino a un importo specificato, se questo non perviene sul conto del beneficiario o perviene oltre i termini concordati (cfr. articoli 6 e 8).
- Per quanto riguarda gli strumenti di pagamento elettronico, la raccomandazione 97/489/CE stabilisce che l'emittente debba essere responsabile della mancata esecuzione o dell'esecuzione inesatta dell'operazione di un possessore (cfr. articolo 8). Inoltre, la raccomandazione stabilisce che l'emittente debba avere l'onere della prova del fatto che l'operazione è stata registrata e inserita nei conti correttamente (cfr. articolo 7).

• Possibili soluzioni

Sembra esservi un'intesa generale sul fatto che un prestatore di servizi di pagamento debba essere responsabile dell'esecuzione accurata di un ordine di pagamento e avere l'onere della prova del fatto che l'operazione è stata registrata, eseguita e inserita nei conti correttamente. La Commissione ritiene che una regola rigida sulla responsabilità dei prestatori di servizi di pagamento sia un passo avanti adeguato in questo contesto, poiché l'utente dei servizi di pagamento non può influenzare alcun rapporto contrattuale con terzi che il prestatore di servizi di pagamento potrebbe avere con altri nel processo di pagamento. La responsabilità

rigida protegge l'utente dei servizi di pagamento dal dovere contattare molti prestatori di servizi di pagamento nella catena dei pagamenti per stabilire di chi sia la colpa, procedura per cui il prestatore di servizi di pagamento è molto meglio attrezzato dell'utente dei servizi di pagamento. La questione dei danni che ne deriverebbero non è stata sollevata in questo contesto, poiché nel corso della consultazione preliminare il consenso su tale questione è stato molto scarso.

Una regola generale applicabile a tutti gli strumenti di pagamento sarebbe preferibile, in quanto ciò garantirebbe lo stesso livello di tutela per l'utente dei servizi di pagamento e agevolerebbe così la scelta del cliente fra i diversi servizi di pagamento, come pure parità di condizioni tra i prestatori dei servizi di pagamento. Questo approccio significherebbe che non vi sarebbe più bisogno di una disposizione distinta, come la cosiddetta garanzia money-back, per i bonifici. Inoltre, poiché la regola esistente di money-back si riferisce soltanto ai bonifici transfrontalieri, sarebbe giusto cambiarla comunque, poiché la portata del nuovo atto normativo riguarderà tutti i pagamenti ("nazionali" e "transfrontalieri") nel mercato interno.

La bozza delle disposizioni di legge potrebbe essere la seguente:

"1. Il prestatore di servizi di pagamento sarà responsabile della mancata esecuzione o dell'esecuzione inesatta di un ordine di pagamento, che l'utente dei servizi di pagamento abbia avviato conformemente ai suoi obblighi [di legge / contrattuali].

2. Il paragrafo 1 si applicherà anche se un ordine di pagamento è avviato presso dispositivi/terminali o con attrezzature che non sono sotto il controllo diretto o esclusivo del prestatore di servizi di pagamento, purché l'ordine non sia avviato presso dispositivi/terminali o con attrezzature il cui uso da parte del prestatore di servizi di pagamento non sia stato autorizzato.

3. Fermo restando il paragrafo 4, la responsabilità di cui al paragrafo 1 includerà l'ammontare dell'ordine di pagamento non eseguito, oltre agli eventuali oneri e interessi sullo stesso;

4. Un'ulteriore retribuzione finanziaria potrà essere stabilita conformemente alla legge applicabile al contratto concluso fra il prestatore di servizi di pagamento e l'utente dei servizi di pagamento.

5. Se l'utente dei servizi di pagamento afferma che un ordine di pagamento non è stato eseguito correttamente, il prestatore di servizi di pagamento dovrà dimostrare, ferme restando eventuali prove contrarie prodotte dall'utente dei servizi di pagamento, che l'ordine di pagamento è stato registrato, eseguito e inserito nei conti correttamente."

Per non imporre un onere irragionevole ai prestatori di servizi di pagamento in relazione alle circostanze che sono oggettivamente al di là del loro controllo, potrebbe essere necessario introdurre una disposizione relativa alla forza maggiore. La formulazione precisa di tale disposizione dovrà essere valutata.

Inoltre, per garantire lo stesso livello di tutela degli utenti dei servizi di pagamento, potrebbe rendersi necessaria una disposizione relativa alla natura obbligatoria di queste disposizioni. Tali disposizioni potrebbero essere formulate come segue:

"1. Il prestatore di servizi di pagamento non potrà escludere o limitare per contratto i propri obblighi e responsabilità derivanti dal presente atto normativo."

I servizi della Commissione saranno lieti di ricevere opinioni su questo approccio e sui suoi effetti.

Allegato 13: OBBLIGHI E RESPONSABILITÀ DELLE PARTI CONTRATTUALI IN RELAZIONE ALLE OPERAZIONI NON AUTORIZZATE

• Quale è il problema?

Poiché i pagamenti elettronici, come i pagamenti con carta e l'internet banking, stanno diventando strumenti di pagamento sempre più importanti nel mercato interno, anche la questione dell'uso fraudolento di uno strumento di pagamento sta diventando sempre più importante. In caso di uso fraudolento di uno strumento di pagamento⁵⁹, devono esistere tutele giuridiche nel mercato interno per le parti interessate. Queste tutele giuridiche dovrebbero prevedere un alto livello di tutela dei consumatori e l'efficienza e la sicurezza dell'area di pagamento unica, rispettando nel contempo l'esigenza di prevenire le frodi. L'utente dei servizi di pagamento dovrebbe avere lo stesso alto livello di tutela ovunque acquisti o usi i propri servizi di pagamento nel mercato interno.

Attualmente, non esiste una legislazione completa a livello comunitario sulla questione delle operazioni non autorizzate: a questo proposito, la raccomandazione 97/489/CE regola i rapporti fra l'emittente e il possessore degli strumenti di pagamento elettronico. La direttiva 97/7/CE e la direttiva 2002/65/CE regolamentano il caso di uso fraudolento di un pagamento con carta nel commercio a distanza.

• Possibili soluzioni

I servizi della Commissione ritengono che la raccomandazione 97/489/CE offra una nuova base per affrontare gli obblighi e le responsabilità rilevanti delle parti contrattuali in caso di operazioni non autorizzate.

A questo proposito, un giusto equilibrio fra le responsabilità e gli obblighi del *prestatore* di servizi di pagamento e quelli dell'utente dei servizi di pagamento potrebbe essere ottenuto tenendo conto degli obiettivi generali citati in precedenza. A questo riguardo, si devono considerare gli effetti che le disposizioni di legge potrebbero avere sugli incentivi alle parti contrattuali. Per esempio, la legislazione non dovrebbe aumentare, tramite incentivi distorti, la probabilità di comportamenti fraudolenti dell'utente dei servizi di pagamento legittimo, cioè la cosiddetta frode della prima parte.

È importante anche valutare se una regola generica possa applicarsi a tutti i tipi di strumenti di pagamento, come l'internet banking, i pagamenti con carta, ecc., o se la natura specifica di uno strumento di pagamento giustifichi un trattamento speciale in questo contesto. Dall'esterno, i servizi della Commissione ritengono che un insieme di regole generiche possa essere applicabile a tutti i servizi di pagamento non in contanti.

⁵⁹ In questo contesto, si intenderà che il termine strumento di pagamento si riferisca anche ai mezzi di identificazione personale o altro codice segreto che consenta l'esecuzione/ordine di un pagamento.

Una bozza delle disposizioni di legge potrebbe essere formulata come segue:

Articolo sugli obblighi delle parti contrattuali

1. L'utente dei servizi di pagamento sarà tenuto

(a) a usare lo strumento di pagamento conformemente alle clausole che ne regolano l'emissione e l'uso; in particolare, l'utente del servizio di pagamento dovrà adottare tutte le misure ragionevoli per tenere al sicuro lo strumento di pagamento e tutti i mezzi, come il numero personale di identificazione o altro codice, che ne permettono l'uso;

(b) a informare il prestatore di servizi di pagamento (o altro soggetto specificato da quest'ultimo) immediatamente dopo essere venuto a conoscenza:

- della perdita, furto o appropriazione indebita dello strumento di pagamento e/o dei mezzi di identificazione che ne permettono l'uso

- della registrazione sul suo conto di qualsivoglia operazione non autorizzata o altra irregolarità nella tenuta del suo conto

2. Il prestatore di servizi di pagamento sarà tenuto

(a) a non rivelare il numero di identificazione personale o altro codice dell'utente dei servizi di pagamento, salvo all'utente dei servizi di pagamento

(b) a non inviare uno strumento di pagamento non richiesto, salvo se si tratti di sostituzione di uno strumento di pagamento già posseduto dall'utente dei servizi di pagamento

(c) a conservare per un periodo di tempo sufficiente le registrazioni interne per consentire che le operazioni siano tracciate e gli errori rettificati

(d) a garantire che siano disponibili mezzi adeguati a consentire all'utente dei servizi di pagamento di effettuare la comunicazione prevista al paragrafo 1. Qualora la comunicazione sia effettuata a distanza, il prestatore di servizi di pagamento (o il soggetto specificato da quest'ultimo) dovrà fornire all'utente dei servizi di pagamento i mezzi per provare che ha effettuato tale comunicazione.

3. Se l'utente dei servizi di pagamento afferma che un'operazione non è stata autorizzata, il prestatore di servizi di pagamento dovrà fornire prova del fatto che l'operazione è stata autorizzata, registrata correttamente, inserita nei conti e non influenzata da guasti o altre carenze.

4. Gli elementi di prova di cui al paragrafo 3 non pregiudicheranno eventuali prove contrarie presentate dall'utente dei servizi di pagamento. In particolare, l'uso di uno strumento di pagamento o di qualunque codice personale che ne permetta l'uso non sarà, di per se stesso, sufficiente a dimostrare che il pagamento è stato autorizzato dall'utente dei servizi di pagamento, se l'utente dei servizi di pagamento fornisce informazioni o elementi di fatto che consentirebbero di presumere che egli non può avere autorizzato il pagamento.

Articolo sulle responsabilità fra le parti contrattuali

1. Il prestatore di servizi di pagamento sarà responsabile delle operazioni eseguite senza l'autorizzazione dell'utente dei servizi di pagamento.

2. Il prestatore di servizi di pagamento non sarà responsabile se l'utente dei servizi di pagamento ha agito con negligenza grave o in modo fraudolento. Nel determinare la negligenza grave dell'utente dei servizi di pagamento, si dovrà tenere conto di tutte le circostanze fattuali.

3. In caso di sua responsabilità, il prestatore di servizi di pagamento dovrà rimborsare immediatamente all'utente dei servizi di pagamento l'importo necessario per riportare il conto per i pagamenti nello stato in cui si trovava prima che avesse luogo l'operazione non autorizzata.

4. Potrà essere stabilita un'ulteriore compensazione finanziaria, conformemente alla legge applicabile al contratto stipulato fra il prestatore di servizi di pagamento e l'utente dei servizi di pagamento.

5. L'utente dei servizi di pagamento sosterrà le conseguenze finanziarie derivanti dallo smarrimento, dal furto o dall'appropriazione indebita dello strumento di pagamento, che non potranno superare i 150 euro, se questi non ha adempiuto il proprio obbligo di comunicazione al prestatore di servizi di pagamento come stabilito.

6. Dopo aver effettuato la comunicazione al prestatore di servizi di pagamento come previsto all'articolo XXX, l'utente dei servizi di pagamento non sarà responsabile delle conseguenze finanziarie dello smarrimento, furto o appropriazione indebita dello strumento di pagamento, salvo se abbia agito in modo fraudolento.

7. Il limite di cui al paragrafo 5 non si applicherà se l'utente dei servizi di pagamento ha agito con negligenza grave o in modo fraudolento.

8. Se il prestatore di servizi di pagamento non ha rispettato l'obbligo di fornire mezzi adeguati per la comunicazione dello smarrimento/furto/appropriazione indebita degli strumenti di pagamento ai sensi dell'articolo XXX, l'utente dei servizi di pagamento non sarà responsabile delle conseguenze finanziarie derivanti dallo smarrimento, furto o appropriazione indebita dello strumento di pagamento, salvo se abbia agito in modo fraudolento.

I servizi della Commissione saranno lieti di ricevere opinioni su questo approccio e in particolare sugli effetti che avrà sulla tutela dei consumatori e sull'efficienza del mercato dei pagamenti.

Allegato 14: L'USO DI "OUR", "BEN", "SHARE"

• Quale è il problema?

Nel settore dei pagamenti viene usata una terminologia, OUR (tutti i costi a carico dell'ordinante di un pagamento), BEN (tutti i costi a carico del beneficiario) e SHARE (costi ripartiti fra l'ordinante e il beneficiario), che si riferisce ai modi di ripartire i costi fra l'ordinante e il beneficiario per l'esecuzione dei bonifici. Questa terminologia è stata usata colloquialmente nell'ambito della direttiva 97/5/CE sui bonifici transfrontalieri, anche se non compare nel testo stesso. La direttiva prevede tutte e tre le opzioni di ripartizione degli oneri fra l'ordinante e il beneficiario, di cui OUR è l'opzione prevalente. Fissare OUR come opzione prevalente ha lo scopo di evitare il doppio addebito e di garantire che l'importo trasferito pervenga intero sul conto del beneficiario.

In base al regolamento 2560/2001/CE sui pagamenti transfrontalieri in euro⁶⁰, dal 1° luglio 2003 gli oneri per i bonifici transfrontalieri dovranno essere gli stessi di quelli per i trasferimenti nazionali. Di conseguenza, non dovrebbe essere necessaria un'opzione prevalente per quanto riguarda i pagamenti transfrontalieri previsti dal regolamento. Una disposizione che stabilisca che il pagamento deve essere eseguito per l'intero importo dovrebbe essere sufficiente al fine di evitare qualunque detrazione nella catena dei pagamenti.

Tuttavia, si dovrebbe prestare la dovuta attenzione ai bonifici che non sono previsti dal regolamento, e che possono essere suddivisi in 2 categorie:

- pagamenti non in euro o non in corone e
- pagamenti di valore compreso tra 12 500 euro e 50 000 euro, effettuati fra il 1° luglio 2003 e il 1° gennaio 2006.

Per quanto riguarda la prima categoria, si dovrebbe considerare se una disposizione che affermi che il pagamento dovrebbe essere eseguito per l'intero importo (cfr. proposta di legge alla fine del presente allegato) sarebbe sufficiente per evitare eventuali detrazioni nella catena dei pagamenti o se la direttiva 97/5/CE debba rimanere invariata a questo proposito. La prima alternativa comporterebbe una notevole semplificazione della legislazione.

Per quanto riguarda la seconda categoria, ci si potrebbe porre la stessa domanda. Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento sui pagamenti transfrontalieri, il principio di uguaglianza degli oneri fra pagamenti nazionali e transfrontalieri si applicherà ai bonifici fino a 12 500 euro dal 1° luglio 2003, e solo dopo il 1° gennaio 2006 ai bonifici fino a 50 000 euro. Un'altra possibilità potrebbe essere quella di estendere la portata del regolamento ai pagamenti transfrontalieri fra 12 500 euro e 50 000 euro fra il 1° luglio 2003 e il 1° gennaio 2006.

⁶⁰ Applicabile anche alla corona svedese, in base a una decisione delle autorità svedesi (GU C 165/36, dell'11.7.2002).

- **Possibili soluzioni**

Come illustrato in precedenza, regole specifiche applicabili ai trasferimenti transfrontalieri in relazione alla ripartizione degli oneri tra l'ordinante e il beneficiario potrebbero essere giustificate soltanto per i bonifici non previsti dal regolamento. In tal caso, le corrispondenti disposizioni della direttiva sui bonifici transfrontalieri (articolo 7, "obbligo di eseguire il bonifico transfrontaliero conformemente alle istruzioni") dovrebbe applicarsi soltanto ai pagamenti non previsti dal regolamento, e la libertà contrattuale dovrebbe applicarsi ai pagamenti previsti dal regolamento.

Inoltre, poiché questo principio "dell'intero importo" è ampiamente usato a livello nazionale e incontra, nel complesso, ampio supporto⁶¹, nel nuovo quadro normativo per i pagamenti si dovrebbe stabilire che debba essere accreditato sul conto del beneficiario l'intero importo trasferito dall'ordinante. Questo principio dovrebbe essere esteso a tutti i pagamenti. Una bozza della proposta di legge potrebbe essere formulata come segue:

Articolo sull'obbligo di eseguire un pagamento per l'intero importo

"Al beneficiario dovrà essere accreditato, senza deduzione, l'intero importo specificato nell'ordine di pagamento, fermi restando gli espliciti accordi tra il beneficiario e il suo prestatore di servizi di pagamento".

I servizi della Commissione saranno lieti di ricevere opinioni sul suddetto approccio e sui suoi effetti.

⁶¹ È il principio stabilito nel concetto "CREDEURO" del Consiglio sui pagamenti europei.

Allegato 15: TEMPI DI ESECUZIONE DEI BONIFICI

• Quale è il problema?

La direttiva sui bonifici transfrontalieri esistente tratta i tempi limite per l'esecuzione di un bonifico transfrontaliero: salvo se convenuto diversamente fra l'utente e il prestatore di servizi di pagamento, un bonifico transfrontaliero dovrebbe essere automaticamente accreditato sul conto del prestatore di servizi di pagamento del beneficiario entro 5 giorni lavorativi. Analogamente, il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario deve registrare l'accredito sul conto del beneficiario entro un giorno lavorativo dalla ricezione del bonifico, salvo se il beneficiario e il suo prestatore di servizi di pagamento hanno concordato tempi di esecuzione diversi. La direttiva stabilisce perciò un tempo obbligatorio di esecuzione per i bonifici transfrontalieri di 5+1 giorni.

Come già annunciato dal commissario Bolkestein davanti al Parlamento europeo nel 2000, la Commissione intende proporre una riduzione del tempo massimo obbligatorio di esecuzione dagli attuali 6 giorni lavorativi a un periodo molto più breve. La tecnologia moderna e i recenti sviluppi dovrebbero consentire detta riduzione dei tempi per i bonifici transfrontalieri. Un recente studio della Commissione ha dimostrato che i tempi medi di esecuzione sono di 2,97 giorni, media che è ben al di sotto degli obblighi sanciti dalla direttiva. Il 95,4% dei bonifici perviene entro il tempo obbligatorio specificato nella direttiva, cioè entro sei giorni lavorativi. Il 99,7% dei bonifici perviene entro 15 giorni lavorativi. L'introduzione dell'euro come valuta unica contribuisce all'esecuzione più rapida.

Tuttavia, poiché il nuovo strumento normativo si occuperà di tutti i pagamenti nel mercato interno, al fine di agevolare l'istituzione di un'area di pagamento unica, una regola applicabile soltanto ai cosiddetti bonifici "transfrontalieri" potrebbe rivelarsi un passo non appropriato in questo contesto. Non dovrebbero esservi differenze di rilievo fra i pagamenti "transfrontalieri" e quelli "nazionali" nel mercato interno. Qualunque misura giuridica dovrebbe essere destinata a sviluppare ulteriormente il mercato interno per i pagamenti al dettaglio e ad allineare le condizioni applicate ai pagamenti "nazionali" e a quelli "transfrontalieri".

• Possibili soluzioni

I servizi della Commissione ritengono che il passo giusto in questo contesto sia un approccio che non crei discriminazioni fra i bonifici eseguiti nel mercato interno. Molti di coloro che hanno risposto alla consultazione preliminare ritenevano che l'autoregolamentazione fosse il passo giusto in questo contesto. Tuttavia, la Commissione ha notevoli preoccupazioni che, in relazione all'esecuzione dei bonifici, la certezza giuridica e la trasparenza possano non essere raggiunte attraverso l'autoregolamentazione. Pertanto, potrebbero essere necessarie disposizioni di legge applicabili a tutti i bonifici nel mercato interno per garantire la certezza giuridica a tutte le parti interessate -soprattutto agli utenti dei servizi di pagamento.

L'unica eccezione potrebbe essere costituita da bonifici "transfrontalieri" non in euro, che potrebbero richiedere un approccio distinto, in quanto potrebbero non essere tecnicamente pronti a essere posti sullo stesso livello di equivalenza con i bonifici eseguiti in euro. In questo caso, le regole esistenti della direttiva potrebbero essere precorse.

Una bozza di disposizione di legge potrebbe essere formulata come segue:

Articolo sui tempi di esecuzione

“Dopo l’accettazione dell’ordine di bonifico, esso sarà eseguito entro i limiti di tempo stabiliti con l’ordinante, o, in mancanza di detti limiti, al massimo entro la fine del terzo [giorno lavorativo bancario/lavorativo] successivo alla data di accettazione dell’ordine di bonifico [ordine di pagamento].”

I servizi della Commissione saranno lieti di ricevere opinioni sul suddetto approccio e sui suoi effetti in termini di tutela dei clienti e di efficienza del mercato dei pagamenti.

Allegato 16: ADDEBITO DIRETTO

• Quale è il problema?

La caratteristica del sistema di addebito diretto è che il beneficiario autorizzato avvia il trasferimento dei fondi direttamente dal conto del cliente al suo conto. Le tecniche di addebito diretto sono usate perlopiù per i pagamenti periodici nell'ambito dei servizi pubblici (elettricità, telefono, ecc.), assicurazioni o fatturazione di rimborsi. In generale, questo metodo di pagamento si basa su clausole contrattuali e chi paga ha dato mandato alla propria banca o al beneficiario di registrare l'addebito sul suo conto.

L'addebito diretto è usato spesso in diversi paesi, ma finora è pressoché inesistente a livello transfrontaliero. Ciò deriva dalle differenze giuridiche fra gli schemi esistenti di addebito diretto nazionali da un lato, e dalla mancanza di interoperabilità tecnica tra schemi nazionali dall'altro.

Poiché la tecnica dell'addebito diretto è già usata a livello nazionale come metodo di pagamento sempre più conveniente ed efficace, essa dovrebbe essere estesa all'intero mercato interno. Tuttavia, una sua estensione potrà avere successo ed essere accettata dagli operatori del mercato soltanto se, oltre qualunque sviluppo tecnico, si terrà sufficientemente conto dei diritti degli utenti dei *servizi di pagamento*. Si dovranno affrontare soprattutto i timori di chi paga riguardo ad addebiti ingiustificati o non autorizzati. Se il debitore non ha la possibilità di rifiutare un addebito sul suo conto, o se il tempo per respingere un addebito non è abbastanza lungo, questi non utilizzerà il metodo dell'addebito diretto.

Finora, i sistemi nazionali differiscono in modo piuttosto significativo fra loro. Possono esistere differenze riguardo alla procedura che il debitore dovrà seguire per dare mandato al beneficiario di avviare il processo di pagamento o, in relazione agli obblighi del *prestatore* di servizi di pagamento interessato, per garantire che un addebito diretto si basi su un mandato esistente e valido o, in relazione al diritto di chi paga, per rifiutare un addebito diretto.

Lo sviluppo di un futuro schema europeo di addebito diretto dovrà garantire che gli elementi fondamentali non minino l'interoperabilità. Inoltre, esso si dovrà basare su un insieme di regole che possano garantire la sicurezza e la fiducia degli utenti dei *servizi di pagamento* e dei prestatori di servizi di pagamento, oltre che l'efficienza per superare i timori verso le operazioni di addebito diretto transfrontaliero derivanti da differenze fra i comportamenti nazionali.

• Possibili soluzioni

La Commissione europea e il Consiglio per i pagamenti europei stanno lavorando a stretto contatto su questa problematica, per garantire che un addebito diretto possa essere realizzato nel prossimo futuro in un'infrastruttura europea dei pagamenti efficiente e ben funzionante. Il lavoro su questo progetto è ancora in corso. Attualmente, il Consiglio per i pagamenti europei sta sviluppando un modello aziendale per un possibile schema paneuropeo di addebito diretto, che permetterà le operazioni di addebito diretto in euro nel mercato interno.

Al contempo, la Commissione europea sta svolgendo uno studio sugli schemi nazionali di addebito diretto esistenti, per scoprire quali aspetti giuridici specifici dovranno essere affrontati per rimuovere le barriere giuridiche e costruire fiducia e sicurezza nel futuro sistema. I risultati di questo studio, combinati con gli input del lavoro del Consiglio per i pagamenti europei, costituiranno la base per il futuro quadro normativo europeo.

Il nuovo quadro normativo affronterà gli ostacoli giuridici fondamentali che ostacolano l'efficienza dei pagamenti transfrontalieri con addebito diretto. Ciò includerà la richiesta di sufficiente tutela, come il diritto di rifiutare un addebito, degli utenti dei servizi di pagamento.

Le future disposizioni armonizzeranno le differenze esistenti nella misura in cui esse rappresentano un ostacolo all'addebito diretto transfrontaliero, al fine di creare fiducia e garantire certezza giuridica agli operatori del mercato. Il punto più importante è l'autorizzazione iniziale data dal debitore, che consente al creditore di avviare l'addebito diretto.

Tuttavia, qualunque proposta di legge non dovrebbe minare gli schemi nazionali esistenti e ben funzionanti. D'altro canto, uno degli obiettivi del quadro normativo è di stabilire regole che dovrebbero (per quanto possibile e utile) riguardare tutti i servizi di pagamento, indipendentemente dal fatto che siano puramente nazionali o paneuropei.

Contributi sui requisiti di legge necessari per gli schemi di addebito diretto sarebbero utili per decisioni future.

Allegato 17: RIMOZIONE DELLE BARRIERE ALLA CIRCOLAZIONE PROFESSIONALE DEI CAPITALI

- **Quale è il problema?**

Tutti i paesi della zona euro condividono la stessa valuta, ma permangono delle difficoltà per il trasporto transnazionale dei capitali.

Un ostacolo importante al trasporto dei capitali a livello transfrontaliero è costituito dalle regole che si applicano all'attività professionale di trasporto del denaro. Poiché le relative regole riguardanti il trasporto di denaro variano notevolmente fra i diversi paesi della zona euro, e poiché non sono ancora state armonizzate, è virtualmente impossibile effettuare tale trasporto a livello transfrontaliero. Una banca non può consegnare o ricevere contanti dai commercianti dall'altro lato del confine con un altro *Stato membro*.

- **Possibili soluzioni**

La Commissione ha creato un gruppo di lavoro con il settore del trasporto del denaro per analizzare le soluzioni per le attività di trasporto interno di denaro. È necessario attuare un approccio del mercato interno che, al contempo, aumenti l'efficienza di tale attività e ne riduca i costi.

I servizi della Commissione invitano il mercato a sottoporre qualunque altro problema in questo ambito e a suggerire possibili soluzioni relative al mercato valutario all'ingrosso.

Allegato 18: PROBLEMATICHE DI TUTELA DEI DATI

• Quale è il problema?

Lo scambio di informazioni fra le parti interessate è un elemento fondamentale di qualunque strategia efficace di lotta contro le frodi. L'indagine e il perseguimento dei casi di frode nei pagamenti presuppongono tale scambio fra gli istituti finanziari e i servizi di applicazione della legge, all'interno di ciascuno Stato membro dell'UE e a livello transfrontaliero. Uno scambio efficiente di informazioni ha luogo anche in tutti gli Stati membri dell'UE nel settore privato (perlopiù nel settore dei pagamenti) a fini preventivi⁶².

Le regole per la gestione dei dati personali nell'UE sono fissate nella direttiva 95/46/CE sulla tutela dei dati⁶³. Questa direttiva prevede che le informazioni personali debbano essere raccolte in modo corretto e legale, per scopi specifici e con adeguati avvisi alla persona interessata. I dati dovrebbero essere esatti, usati soltanto per gli scopi dichiarati al momento in cui vengono raccolti e conservati soltanto per il tempo necessario a realizzare gli scopi dichiarati. La direttiva dà alla persona interessata, fra l'altro, il diritto di accedere ai dati, rettificarli e opporsi a che vengano raccolti.

Le suddette condizioni per la raccolta e l'elaborazione dei dati personali si applicano anche allo scambio di informazioni fra gli operatori dei mercati dei pagamenti e fra loro e le autorità coinvolte. L'articolo 13 lettera d) della direttiva offriva agli Stati membri la possibilità di derogare a tali requisiti, se necessario, per prevenire, indagare, scoprire e perseguire reati penali. Tuttavia, non tutti gli Stati membri hanno attuato tale deroga o la hanno attuata con la stessa portata. Il risultato è che la raccolta e l'elaborazione di alcune informazioni di carattere personale per prevenire le frodi nei pagamenti è consentita in uno Stato membro e vietata in un altro.

La diversa attuazione della direttiva negli Stati membri potrebbe creare problemi ai sistemi che si affidano ai dati che devono essere raccolti negli Stati membri e scambiati con gli Stati membri. La Commissione ritiene che, al fine di prevenire le frodi, sia necessario ravvicinare ulteriormente le disposizioni relative allo scambio di informazioni all'interno di ogni paese e fra gli Stati membri dell'UE.

I servizi della Commissione si sono riuniti con rappresentanti del settore privato per individuare i reali problemi. La problematica principale sembra essere che, per prevenire le frodi, le aziende di carte di pagamento gestiscono anche dati centralizzate o locali per la lotta contro le frodi, che forniscono informazioni sui commercianti ad alto rischio o fraudolenti. Tali banche dati si basano sulle informazioni ricevute dalle banche che mantengono rapporti contrattuali con i commercianti (acquirenti). Lo scopo della raccolta dei dati è di consentire agli acquirenti di prendere una decisione informata quando stipulano un contratto con commercianti i cui contratti sono stati rescissi per inadempienza, collusione o frode eccessiva. Dall'attuazione della direttiva nella legislazione nazionale, gli acquirenti di alcuni Stati membri sono stati riluttanti a denunciare i commercianti fraudolenti in tali banche dati, poiché temono che una denuncia sia contraria alle leggi nazionali sulla tutela dei dati. I rappresentanti

⁶² I "sistemi di segnalazione" on-line consentono lo scambio tra istituti finanziari di informazioni sugli episodi di frode reale o tentata e sono riusciti a ridurre le frodi. Il settore dei pagamenti ha sviluppato diverse banche dati di analisi delle frodi e verifica del rischio. Iniziative analoghe sono talvolta adottate nel settore della vendita al dettaglio, in cui sono state create banche dati sugli episodi.

⁶³ Direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995 sulla tutela dei privati in relazione all'elaborazione dei dati personali e alla libera circolazione di tali dati, GU L 281 del 23 novembre 1995.

del settore hanno espresso l'opinione che tali banche dati stiano diventando datate e incomplete, che non vi si possa più fare affidamento e che abbiano portato a un notevole aumento delle frodi nei mercati interessati. A sua volta, questo aumento delle frodi ha un effetto sul costo dei prodotti di pagamento e influisce sulla fiducia dei consumatori.

Al recente Card Fraud Forum (forum sulle frodi con le carte) dell'UE organizzato dalla Commissione nel marzo 2003, i legislatori e i pubblici ministeri hanno chiesto maggior chiarezza sull'attuale legislazione comunitaria sulla tutela dei dati, per consentire un maggiore scambio transfrontaliero di informazioni.

In base ai contributi ricevuti dal settore bancario nella preparazione della presente comunicazione, l'eccessiva frammentazione dell'attuale quadro normativo sulla tutela dei dati nell'Unione europea è chiaramente percepita come un ostacolo al corretto funzionamento del mercato interno. Il settore bancario dell'UE ha richiesto al legislatore comunitario di rettificare, dove necessario, la legislazione sulla tutela dei dati per consentire la condivisione delle informazioni relative alle frodi fra gli operatori del mercato.

• Possibili soluzioni

Il piano d'azione per la lotta contro la frode⁶⁴ dell'UE prevede un maggiore scambio delle informazioni, fermi restando i diritti e le libertà dei singoli. Esso invita la Commissione a esaminare la misura in cui la diversa attuazione della direttiva 95/46/CE influisce sulla lotta alle frodi e alla contraffazione e fornisce, in collaborazione con le autorità nazionali per la tutela dei dati, linee guida sulle condizioni di scambio delle informazioni in relazione alla lotta contro le frodi.

Per ottenere regole chiare e comuni, una prima opzione potrebbe essere di preparare delle linee guida che bilancino gli interessi della lotta contro le frodi e il rispetto dei diritti e libertà fondamentali dei privati. Queste linee guida dovrebbero agevolare la comune comprensione e applicazione della legislazione sulla tutela dei dati in relazione alle attività di lotta contro le frodi. Il Data Protection Article 29 Working Party⁶⁵ ha già stabilito un gruppo di lavoro misto informale (rappresentanti del settore dei pagamenti e delle autorità per la tutela dei dati) che lavori a tali linee guida. Le autorità incaricate della protezione dei dati negli Stati membri hanno espresso la volontà di creare delle direttrici, ma prima di cominciare a discutere nei dettagli le questioni giuridiche necessitano di più informazioni dal settore privato. Questa opzione, anche se auspicabile e utile, presenta alcune limitazioni e potrebbe non essere sufficiente a ottenere il risultato desiderato. Anche se desiderano concordare un'interpretazione comune, le autorità per la tutela dei dati sono obbligate a rispettare le disposizioni della loro legislazione nazionale e non possono derogarvi tramite l'interpretazione. Di conseguenza, la prima relazione sulla direttiva sulla tutela dei dati ("la relazione") conferma che le discussioni dell'Article 29 Working Party potrebbero consentire a

⁶⁴ Comunicazione della Commissione "Lotta contro le frodi e la contraffazione dei mezzi di pagamento non in contanti", COM (2001) 11 def. del 9 febbraio 2001, disponibile all'indirizzo: http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/. Il piano d'azione ha lo scopo di promuovere un approccio globale e coerente alla lotta contro le frodi e si basa sulla cooperazione fra tutte le parti interessate.

⁶⁵ Questo gruppo è composto dai commissari per la tutela dei dati degli Stati membri dell'UE o loro rappresentanti. Si riunisce periodicamente a Bruxelles e la sua segreteria è gestita dai servizi della Commissione. Il mandato del Working Party include, fra l'altro, l'applicazione delle misure nazionali adottate in base alla direttiva per contribuire all'applicazione uniforme di queste misure e fornire consulenza alla Commissione su qualunque proposta di modifica alla direttiva. Il Working Party emette pareri e raccomandazioni.

questioni che influiscono su diversi Stati membri di essere affrontate a livello multilaterale, ma tali discussioni non possono portare a una modifica di fatto della direttiva.

Una seconda opzione potrebbe essere quella di invitare gli Stati membri a modificare le relative regole nazionali al fine di raggiungere un quadro normativo identico nell'UE, che consentirebbe uno scambio di informazioni molto più ampio a fini della lotta contro le frodi. La relazione riconosce che vi è notevole spazio di miglioramento della direttiva, e conferma che l'attenzione della Commissione continuerà ad essere incentrata sui settori in cui interpretazioni e/o prassi divergenti stanno creando difficoltà nel mercato interno. Il programma di lavoro per una migliore attuazione della direttiva prevede discussioni con gli Stati membri nel 2003 e nel 2004. Sebbene tali discussioni siano previste principalmente per i casi di recepimento incorretto, la Commissione, col sostegno delle autorità nazionali per la protezione dei dati, può sollecitare gli Stati membri a modificare la loro legislazione al fine di creare, in questo settore, una normativa armonizzata. Il problema è come ottenere, nella pratica, questo risultato.

Una terza opzione potrebbe essere una revisione della direttiva 95/46/CE. Questa possibilità sembra abbastanza remota, in questo momento, soprattutto perché il ritardo nell'attuazione da parte di alcuni Stati membri ha significato che la direttiva non ha ancora avuto occasione di funzionare correttamente. In seguito alle discussioni con gli Stati membri, nella sua relazione la Commissione ha stabilito che, allo stato attuale, una modifica alla direttiva non è necessaria né auspicabile. Questa opinione sembra essere condivisa da una grande maggioranza degli Stati membri e degli organi nazionali di controllo. Ciò premesso, la Commissione vigilerà con attenzione i risultati del programma di lavoro per una migliore attuazione della direttiva e presenterà proposte sugli ulteriori sviluppi nel 2005. Un'attenzione particolare sarà accordata all'armonizzazione completa delle deroghe facoltative previste all'articolo 13, lettera d), della vigente direttiva sulla tutela dei dati (deroghe agli obblighi disposti dalla direttiva dirette a prevenire, ricercare, accertare e perseguire infrazioni penali) al fine di renderle obbligatorie in tutti gli Stati membri.

Una quarta opzione potrebbe essere di includere una disposizione corrispondente all'articolo 13, lettera d), della vigente direttiva sulla tutela dei dati nel nuovo quadro normativo per i pagamenti nel mercato interno. Tale disposizione permetterebbe di armonizzare le necessarie deroghe ai principi di tutela dei dati e di compensare la mancata attuazione di tale opzione da parte di alcuni Stati membri. Nella relazione, la Commissione afferma che ci si aspetta che gli Stati membri e gli organi di controllo facciano tutto quanto ragionevolmente possibile per creare un ambiente in cui i controllori dei dati (soprattutto quelli che operano a livello paneuropeo e/o internazionale) possano rispettare i propri obblighi in modo meno complesso e oneroso e per evitare di imporre requisiti a cui si potrebbe rinunciare senza effetti negativi.

I servizi della Commissione invitano tutte le parti interessate a indicare, in modo dettagliato, i problemi concreti, in particolare in relazione alla legislazione comunitaria esistente e mancante a questo riguardo.

Allegato 19: FIRME DIGITALI

• Quale è il problema?

I certificati digitali sono impiegati per identificare le parti (per esempio su internet) e consentire la comunicazione sicura e riservata fra loro. L'identificazione e l'autenticazione delle parti e l'integrità delle parti sono fondamentali per stabilire pagamenti sicuri, soprattutto nelle operazioni on-line.

Mentre si stanno iniziando a usare diverse iniziative di firma elettronica basate sul concetto di Public Key Infrastructure (PKI - infrastruttura a chiave pubblica) per scopi specialistici, in cui è necessario un alto livello di sicurezza (e-government, autentica notarile di documenti, ecc.), nel settore del commercio elettronico e del commercio mobile nessuna applicazione su base PKI viene impiegata con successo su larga scala nell'ambiente business-to-customer. Questa mancanza di attuazione potrebbe essere dovuta agli alti costi della tecnologia PKI e al basso livello di semplicità d'uso di tali applicazioni. Tuttavia, si pone la domanda se la legislazione supporti adeguatamente il mercato, affrontando tutte le problematiche giuridiche e tecniche che emergono nell'ambito dei pagamenti.

La direttiva sulle firme elettroniche⁶⁶ stabilisce il quadro normativo generale per le firme elettroniche nell'UE, garantendone il riconoscimento ufficiale e la libera circolazione nel mercato interno. La direttiva individua i requisiti minimi per i certificati idonei, per i fornitori di servizi di certificazione e per gli strumenti di creazione e verifica sicura delle firme, ma non si occupa delle applicazioni nei settori specifici. La direttiva riguarda sia le firme elettroniche (principalmente, tutti i metodi di autenticazione) sia le "advanced electronic signatures" (AES, firma elettronica avanzata), che rispettano alcuni requisiti (sostanzialmente corrispondenti alle firme digitali basate sulla crittografia asimmetrica) e si basano su un certificato idoneo e strumenti di creazione sicura delle firme. Da un punto di vista giuridico, talvolta non è chiaro cosa significhi, nella pratica, questo status normativo incrementato delle firme elettroniche avanzate [eliminare gli acronimi], poiché alcune leggi nazionali hanno attribuito particolari effetti giuridici alle firme elettroniche avanzate⁶⁷. Inoltre, alcune disposizioni nazionali consentono di usare le firme digitali solo alle persone fisiche, e non alle persone giuridiche.

A livello tecnico, la direttiva non specifica i requisiti per le "firme elettroniche avanzate" e lascia il compito di chiarirli al comitato per le firme elettroniche (composto da rappresentanti degli Stati membri). Tuttavia, la direttiva consente anche schemi di accreditamento nazionali (pubblici o privati), che potrebbero avere prassi divergenti⁶⁸ per l'introduzione o il mantenimento. Una definizione più chiara dei requisiti tecnici per le firme elettroniche avanzate nel campo dei pagamenti è auspicabile. A questo riguardo, il lavoro della European

⁶⁶ Direttiva 1999/93/CE del 13 dicembre 1999. La scadenza per l'attuazione da parte degli Stati membri era il 19 luglio 2001.

⁶⁷ Per esempio, la legge spagnola introduce una presunzione di autenticità e integrità quando un documento è firmato usando una firma elettronica avanzata. Nel settore dei pagamenti, i diversi effetti legali garantiti alle firme elettroniche di base e alle firme elettroniche avanzate può essere molto rilevante. Se un cliente ripudia un'operazione, una firma elettronica di base può essere ammessa come prova in tribunale, ma non prova automaticamente la partecipazione del cliente. Una firma elettronica avanzata, invece, fornirebbe la prova della partecipazione del cliente e certificherebbe che il documento non è stato alterato dopo la firma.

⁶⁸ Per esempio, alcuni paesi sono del parere che lo storage della private key (uno strumento di creazione sicura delle firme) possa essere soddisfatto soltanto dall'uso di dispositivi hardware, come le smart card.

Electronic Signature Standardisation Initiative (EESSI, iniziativa europea per la standardizzazione delle firme elettroniche) del settore dei pagamenti, che aveva lo scopo di creare standard di fatto, è della massima importanza.

- **Possibili soluzioni**

Nel campo delle firme digitali, le incertezze giuridiche relative allo status di firma elettronica avanzata in alcuni Stati membri e la questione delle firme digitali apposte dalle persone giuridiche potranno essere affrontate nel corso della verifica dell'attuazione corretta e completa della direttiva. Da questo punto di vista, il quadro normativo esistente potrebbe essere considerato sufficiente e potrebbe non esservi immediato bisogno di ulteriori disposizioni.

D'altro canto, l'esperienza limitata a disposizione⁶⁹ sembra dimostrare che esistono delle barriere tecniche per qualificare una firma elettronica come prova assoluta dell'autorizzazione di un pagamento da parte di un cliente. Inoltre, vi sono problemi relativi alla mancanza del mutuo riconoscimento delle firme elettroniche, che ne ostacola lo sviluppo e l'attuazione. È necessario assicurarsi che non vi siano barriere all'impiego completo delle firme elettroniche nel mercato interno. È auspicabile un'ulteriore armonizzazione, poiché attualmente le leggi nazionali differiscono anche in relazione al livello di sicurezza che deve essere raggiunto dai fornitori di certificazioni, cosa che potrebbe comportare incompatibilità tecnica.

Entro la fine del 2003, la Commissione dovrà presentare una relazione sull'attuazione della direttiva. A tal scopo, sta per essere portato a termine uno studio sull'attuazione della direttiva negli Stati membri. Tenendo conto del fatto che questa direttiva è stata attuata con un certo ritardo e che lo studio dovrebbe fornire una comprensione molto migliore delle problematiche in questione, sembrerebbe prematuro proporre nuove misure prima di conoscere il risultato della relazione.

I servizi della Commissione invitano, tuttavia, tutte le parti interessate a indicare, in modo dettagliato, i problemi concreti relativi ai servizi di pagamento e i modi per migliorare la situazione attraverso la legislazione comunitaria.

⁶⁹ Gli Stati membri dell'UE avrebbero dovuto implementare questa direttiva entro il luglio 2001. Alcuni Stati membri l'hanno recepita con notevole ritardo, cosicché è stata acquisita una scarsa esperienza pratica nella sua attuazione.

Allegato 20: SICUREZZA DELLE RETI

• Quale è il problema?

Negli ultimi anni, si sono verificate diverse violazioni della sicurezza ad alto profilo su banche dati di commercianti nel campo del commercio elettronico, agenzie di riferimento di credito e banche dati governative, in cui è stato possibile accedere ai dati personali dei clienti, inclusi i numeri di carta di credito. Questi attacchi hanno comportato maggiori opportunità di frodi nei pagamenti e costretto il settore delle banche ad annullare ed emettere nuovamente migliaia di carte di pagamento. Un'ulteriore conseguenza è il danno immateriale alla reputazione dei commercianti e alla percezione dei clienti sulla sicurezza di internet e dell'uso di strumenti di pagamento nel suo ambiente. Ciò mina fortemente la fiducia dei clienti nel commercio elettronico. Il problema è aggravato ulteriormente dal fatto che molte intrusioni non sono denunciate alla polizia⁷⁰.

Gli episodi di *hacking* continuano a verificarsi con effetti sconvolgenti. L'ultima tendenza degli *hacker* è quella di attaccare le banche dati degli elaboratori dei pagamenti, cioè intermediari a cui i prestatori di pagamenti hanno affidato l'elaborazione dei dati in outsourcing.

• Possibili soluzioni

In questo settore, i governi hanno reagito in modo vigoroso, modificando la legislazione penale nazionale per includere adeguatamente la nuova categoria dei cybercrimini. A livello internazionale, il Consiglio d'Europa ha adottato la Cybercrime Convention (convenzione sui cybercrimini)⁷¹. Nell'UE, nell'aprile 2002 la Commissione ha proposto una bozza di regole che riportano una definizione comune di alcuni cybercrimini (incluso l'*hacking* nelle banche dati) nell'UE e sanzioni comuni per i reati⁷². Nel settore dei sistemi di pagamento, la legislazione comunitaria contro la frode e la contraffazione dei pagamenti non in contanti è stata adottata nel maggio 2001⁷³. Misure preventive, come i requisiti minimi di sicurezza per i commercianti on-line che accettano le carte di pagamento, vengono discusse in base al piano di azione per la lotta contro la frode⁷⁴. Recentemente, la Commissione ha proposto un

⁷⁰ Recenti statistiche hanno indicato che l'80% degli episodi di cybercrimini nel settore finanziario non viene denunciato (IDC e Gartner, novembre 2002).

⁷¹ La convenzione prevede regole e sanzioni comuni per le azioni contro la riservatezza, l'integrità e la disponibilità dei sistemi informatici, delle reti e dei dati. È aperta alla ratifica dall'ottobre 2001 e non è ancora entrata in vigore.

⁷² Proposta di decisione Quadro del Consiglio sugli attacchi contro i sistemi informativi, COM (2002) 173 def..

⁷³ Decisione quadro del Consiglio 2001/413/JHA sulla lotta alla frode e alla contraffazione dei mezzi di pagamento non in contanti (GU n° L 149 del 2.6.2001). Fra l'altro, essa criminalizza in tutti gli Stati membri l'esecuzione volontaria di un pagamento introducendo, alterando, cancellando o eliminando dati da un computer (in particolare, dati identificativi) o interferendo con il funzionamento di un programma o sistema informatico. Gli Stati membri dovrebbero attuare questa legislazione entro il giugno 2003.

⁷⁴ Comunicazione della Commissione "Lotta contro la frode e la contraffazione dei mezzi di pagamento non in contanti", COM(2001) 11 def., del 9.2.2001.

regolamento⁷⁵ che istituisce la European Network and Information Security Agency (EUNISA, Agenzia europea per la sicurezza delle reti e delle informazioni). L'istituzione di un'agenzia responsabile della sicurezza delle reti e delle informazioni nell'UE ha lo scopo di raggiungere una più stretta collaborazione europea in questo settore. Il ruolo e la responsabilità dell'agenzia nel settore delle operazioni di pagamento effettuate sulle reti aperte potrebbero essere rilevanti.

L'approccio seguito finora dai legislatori è stato costituito essenzialmente da modifiche al diritto penale per includere nuovi tipi di comportamento criminale e punirli adeguatamente. L'armonizzazione del diritto penale contro i cybercrimini, dentro e fuori l'UE, e la cooperazione con altre giurisdizioni sono state particolarmente gradite agli interessati. Si potrebbe concludere che non vi è bisogno di ulteriori disposizioni di legge sulla sicurezza dell'infrastruttura nel settore dei pagamenti, e che ulteriori iniziative potrebbero essere lasciate all'autoregolamentazione.

Tuttavia, la sicurezza delle reti di comunicazione e informatiche è diventata fondamentale per la sicurezza degli strumenti e dei sistemi di pagamento. La crescita della penetrazione di internet e il maggior uso dei pagamenti elettronici e dell'e-banking richiedono alti livelli di sicurezza per proteggere i sistemi, le operazioni e i dati personali da accessi non autorizzati. Questi fattori, combinati alla frequenza e alla rilevanza degli episodi di *hacking*, potrebbero giustificare ulteriori disposizioni di legge mirate a proteggere i dati personali dalla diffusione o dall'accesso non autorizzati.

Il principio è già espresso nell'articolo 17 della direttiva 95/46/CE⁷⁶, che prevede l'obbligo per la persona che elabora i dati personali (il controllore) di adottare misure adeguate per proteggerli, fra l'altro, dall'accesso non autorizzato. Quando è coinvolto un terzo (elaboratore), il controllore dovrà scegliere un elaboratore che offra sufficienti garanzie in relazione alla sicurezza tecnica e alle misure organizzative che regolano l'elaborazione. L'obbligo di proteggere adeguatamente i dati personali deve essere esteso all'elaboratore per contratto o atto di legge. A causa dell'attuazione limitata della legislazione sulla tutela dei dati in questo settore, non è certo che, attualmente, questa disposizione sia attuata in modo ampio e rigoroso.

Sarebbe quindi necessario rendere concreti i generali obblighi di risultato previsti da tale articolo della direttiva sulla tutela dei dati, per esempio al fine di:

- Garantire che i prestatori di servizi di pagamento e i commercianti che immagazzinano e/o elaborano, in veste professionale, dati personali relativi a operazioni di pagamento (per esempio, nome e indirizzo del cliente, numero di carta di credito e di conto corrente) attuino misure tecniche e organizzative adeguate in relazione alla sicurezza della rete, per evitare l'accesso non autorizzato (cioè, l'*hacking*) a tali dati.

⁷⁵ Proposta di proposta di regolamento per un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisca la European Network and Information Security Agency, COM(2003) 63 def. dell'11 febbraio 2003.

⁷⁶ Direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995 sulla tutela dei privati in relazione all'elaborazione dei dati personali e alla libera circolazione di tali dati, GU L 281 del 23 novembre 1995. Una disposizione analoga è contenuta nell'articolo 4 della direttiva 2002/58/CE relativa all'elaborazione dei dati personali e alla tutela della privacy nel settore delle comunicazioni elettroniche, GU L 201 del 31 luglio 2002.

- Garantire che i clienti siano informati qualora violazioni della sicurezza consentano l'accesso non autorizzato a tali dati da parte di terzi tramite reti informatiche.
- Garantire che le eventuali conseguenze finanziarie della violazione della sicurezza (frode nei pagamenti, contraffazione, altro abuso dei dati come il furto dell'identità) non siano sostenute dal cliente.
- Garantire che i prestatori di servizi di pagamento e i commercianti che affidano in tutto o in parte le proprie attività a terzi in *outsourcing* eseguano verifiche della sicurezza dei sistemi e delle procedure organizzative di detti terzi in relazione alla sicurezza della rete.

Al fine di raggiungere tali risultati, una prima opzione potrebbe essere quella di introdurre nel nuovo quadro normativo per i pagamenti ulteriori disposizioni che integrino la legislazione comunitaria esistente (articolo 17 della direttiva sulla tutela dei dati e simili disposizioni presenti nella direttiva 2002/58/CE). Quest'opzione presenta alcuni vantaggi, ma pone anche dei problemi, quale la corretta articolazione con il quadro normativo esistente, sia a livello comunitario che nazionale.

Una seconda opzione potrebbe essere quella di evitare un'ulteriore legislazione e assicurarsi che la European Network and Information Security Agency, una volta istituita, svolga un ruolo importante nella raccolta dei dati e nella prestazione di consulenza competente agli istituti finanziari e ai commercianti sugli episodi relativi alle attività di pagamento svolte sulle reti aperte. Questo ruolo potrebbe essere esteso per includere la possibilità di concludere accordi con gli operatori del mercato sulla sicurezza dei loro sistemi informativi, che potrebbero prevedere sanzioni pecuniarie in caso di violazione.

I servizi della Commissione invitano a esprimere commenti sull'importanza di questa problematica. In particolare, opinioni sui vantaggi che offrirebbero misure giuridiche in questo contesto.

Allegato 21: GUASTO DI UNA RETE DI PAGAMENTO

• Quale è il problema?

Sia i prestatori sia gli utenti dei servizi di pagamento sono colpiti dai guasti tecnici di una rete di pagamento. Le interruzioni operative dell'infrastruttura di pagamento (per esempio, la perdita temporanea di telecomunicazione o della capacità di elaborazione dei computer) potrebbero creare situazioni di rischio in cui potrebbero emergere responsabilità. Nel settore dei sistemi di pagamento, i rischi sono aumentati da due fattori:

- I sistemi di pagamento hanno esternalità di rete. Pertanto, gli istituti partecipanti, oltre alla sicurezza dei propri sistemi, sono più vulnerabili ai guasti ai sistemi che si verificano in altri istituti. In genere, i prestatori di servizi di pagamento hanno previsto misure e procedure di emergenza per affrontare questi problemi.
- Alcuni prestatori di servizi di pagamento tendono ad affidare a terzi, in *outsourcing*, l'elaborazione dei dati e altre attività a uso intensivo di tecnologia.

In caso di guasto della rete di pagamento, gli utenti non sono in grado di accedere ai propri conti, effettuare pagamenti e completare operazioni. La domanda è se, in queste situazioni, dovrebbe esservi una responsabilità dei prestatori di servizi di pagamento nei confronti degli utenti.

Il quadro normativo comunitario esistente non regola appieno questa problematica. Quando esiste un ordine di pagamento valido, sembra essere comunemente accettato che un prestatore di servizi di pagamento debba essere responsabile nei confronti del cliente della sua esecuzione corretta (cfr. allegato 12). C'è meno chiarezza sulla questione se il prestatore di servizi di pagamento debba essere responsabile anche:

- Nei confronti di un cliente che non ha potuto emettere un ordine di pagamento valido perché gli è stato impossibile accedere alle sue strutture di pagamento (per esempio, sito web per l'internet banking) e, di conseguenza, ha subito un danno finanziario (per esempio, penale per pagamento ritardato);
- Nei confronti di un commerciante, per esempio in caso di pagamento con carta, quando la rete delle carte di pagamento è temporaneamente non disponibile e il commerciante perde utili potenziali a causa dell'incapacità dei suoi clienti di completare operazioni con le carte di pagamento.

• Possibili soluzioni

In questa fase, la Commissione non ha una posizione definitiva sulla possibile responsabilità dei prestatori di servizi di pagamento nei confronti di un cliente o di un commerciante in caso di guasto di una rete di pagamento. Nel caso di un commerciante, tale responsabilità potrebbe fare insorgere difficoltà pratiche in relazione all'onere della prova e alla determinazione dell'importo da rimborsare al commerciante. In particolare, nell'esempio precedente (commerciante che accetti carte di pagamento con una rete delle carte di pagamento temporaneamente non disponibile), potrebbe essere difficile per il commerciante dimostrare quanti clienti (o semplicemente che alcuni clienti) non hanno potuto completare operazioni con le carte di pagamento; potrebbe essere ancora più difficile dimostrare che, in conseguenza

del guasto, il commerciante ha perso un importo specifico di vendita e di utile (poiché i clienti avrebbero potuto pagare in contanti o con altro mezzo di pagamento).

Tutte le parti interessate sono invitate a presentare argomenti favorevoli o contrari alla responsabilità di un *prestatore* di servizi di pagamento nei confronti dei clienti e/o dei commercianti in caso di guasto a una rete di pagamento, come pure qualunque altro suggerimento in questo campo.