

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai pagamenti transfrontalieri nella Comunità

COM(2008) 640 def. — 2008/0194 (COD)

(2009/C 228/11)

Il Consiglio, in data 30 ottobre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai pagamenti transfrontalieri nella Comunità»

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 marzo 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore BURANI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 24 marzo 2009, nel corso della 452a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 178 voti favorevoli, 3 voti contrari e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato accoglie con favore le linee generali della proposta della Commissione, che intende in primo estendere agli addebiti diretti la gamma di operazioni contemplate dal regolamento sui sistemi di pagamento transfrontalieri. In linea di principio questa iniziativa è coerente con la linea di condotta della Commissione, tendente a fare in modo che i pagamenti transfrontalieri nell'area dell'euro siano considerati e trattati come pagamenti nazionali.

1.2 Qualche motivo di riflessione viene dal fatto che il trattamento degli addebiti diretti transfrontalieri è più costoso del trattamento delle analoghe operazioni a livello nazionale; il CESE pertanto chiede che la Commissione si ispiri a trasparenza e comunichi i dettagli, la metodologia e le fonti degli studi in base ai quali essa giunge a differenti conclusioni. Una presa di decisioni equilibrata dipende dalla conoscenza dei fatti.

1.3 In ogni caso, è da ricordare che qualora il regolamento dovesse entrare in vigore il 1° novembre 2009, come proposto, i tempi sono piuttosto ridotti per permettere la redazione di piani economici, che comunque non sarebbero possibili in assenza di una certezza giuridica sulla *Multilateral Interchange Fee MIF*.

1.4 La proposta contiene anche due prescrizioni per gli Stati membri: la prima di costituire, laddove non esista, un'autorità responsabile dei sistemi di pagamento, la seconda di mettere in opera adeguate strutture per il trattamento dei reclami. Il CESE ritiene che nella maggior parte dei paesi queste strutture esistano già da tempo; ma, ove ne fosse il caso, mette in guardia contro la nascita di nuove strutture che duplichino le funzioni di strutture preesistenti o vi si sovrappongano in tutto o in parte.

1.5 Un'ulteriore richiesta agli Stati membri riguarda l'adozione di sanzioni «efficaci, proporzionate e dissuasive» nei confronti di chi non osserva o trasgredisce le norme del regolamento; il CESE è d'accordo, ma osserva che la comunicazione

dell'esame comparato delle misure prese nei vari paesi darebbe la misura dell'importanza che ciascuno Stato membro attribuisce al regolamento.

1.6 Il regolamento vale nei confronti dei soli paesi che aderiscono all'unione monetaria; gli altri fuori dall'eurozona hanno la facoltà di estenderne l'applicazione nei confronti della propria moneta. Il fatto che nessun paese abbia fatto uso di questa facoltà dovrebbe far riflettere sul grado di interesse attribuito nei vari paesi all'utilità di talune iniziative.

2. Introduzione

2.1 Il regolamento (CE) n. 2560/2001 sui sistemi di pagamento transfrontalieri nella Comunità è in vigore dal 31 dicembre 2001. Esso prevede che il costo di un'operazione di pagamento transfrontaliera sia, in ciascuno Stato membro, uguale al costo di un'analogha transazione interna. Il regolamento si applica ai bonifici, ai pagamenti elettronici, alle carte di pagamento di qualsiasi natura e ai prelievi da distributori automatici di banconote. La proposta della Commissione estende il campo di applicazione del regolamento, a partire dal 1° novembre 2009, agli addebiti diretti, migliora il sistema di regolamento dei reclami e introduce semplificazioni nei sistemi di segnalazioni statistiche.

2.2 Il fine della Commissione è di migliorare il funzionamento di un mercato interno dei sistemi di pagamento in euro nel quale le operazioni domestiche o internazionali siano soggette alle stesse regole, con risparmi e vantaggi sia per i consumatori che per l'economia in generale. La composizione dei litigi merita particolare attenzione per venire incontro ai rilievi sollevati dalle associazioni di consumatori, mentre le segnalazioni statistiche comportano elevati oneri amministrativi e costi per le istituzioni creditizie.

2.3 Il CESE manifesta il suo apprezzamento per l'iniziativa della Commissione e ne condivide le linee generali, formulando alcune osservazioni e suggerimenti nell'intento di fornire un utile contributo alle discussioni in corso.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 A seguito delle pressioni esercitate negli anni dalla Commissione, il settore bancario ha creato un'infrastruttura di pagamenti a livello europeo (SEPA) che ormai funziona in modo soddisfacente, sia dal punto di vista tecnico-organizzativo che da quello del livellamento delle commissioni internazionali e nazionali. La Commissione dice che «il presente regolamento può essere considerato come l'inizio del SEPA».

3.2 Non si può che essere soddisfatti delle realizzazioni raggiunte; permangono tuttavia delle perplessità di fondo sulla loro **rispondenza ai principi generali del mercato unico**. In primo luogo, il SEPA è mirato a risolvere il problema dei **pagamenti in euro**; i paesi che non fanno parte dell'eurozona non ne traggono vantaggi, se non per la parte di pagamenti che essi effettuano nella moneta unica. A seguito dell'allargamento, si può dire che oggi il SEPA copre la **maggior parte dei movimenti** intracomunitari: un mercato interno a multiple velocità.

3.3 In secondo luogo, la **parità di condizioni** nazionali e internazionali **vale solo all'interno di ogni singolo paese**; le differenze fra paese e paese permangono e in diversi casi sono di non lieve entità; ma le differenze fra l'insieme dei paesi dell'eurozona e quelli che ne sono fuori sono ancor più rilevanti. Il regolamento in vigore prevede che esso possa essere adottato volontariamente anche dai paesi fuori dall'eurozona: una clausola che sinora non ha ricevuto molte adesioni. Il risultato complessivo è che **si è ancora lontani da una ragionevole convergenza dei prezzi all'interno dell'UE**.

3.4 Parlando di convergenza dei prezzi non si vuole concludere che si possa giungere a una loro uniformità; tuttavia un passo avanti in termini di trasparenza e di risposta alle attese dei consumatori potrebbe essere fatto qualora in ogni paese si procedesse ad un attento **esame comparato dei costi**: esistono profonde differenze in materia di oneri di infrastrutture, di incidenza degli oneri fiscali e sociali, di organizzazione e di peso relativo fra volumi nazionali e internazionali. Un'analisi del genere potrebbe anche fornire utili indicazioni sulla validità della decisione di includere nel regolamento **tutti** gli strumenti transfrontalieri di pagamento elettronico.

4. Osservazioni specifiche

4.1 L'articolo 1.3 esclude dal regolamento i pagamenti effettuati dai prestatori di servizi di pagamento *per proprio conto*; tale esclusione dovrebbe essere estesa anche ai servizi prestati per conto di **altri prestatori di servizi di pagamento**. La Commissione assicura che le disposizioni devono essere intese in tal senso; in tal caso, il CESE suggerendo una formulazione più esplicita, commenta che sarebbe infatti un controsenso se la libertà di trattamento nei servizi prestati direttamente fra professionisti non si estendesse ad altri professionisti che si servono di intermediari ugualmente professionisti.

4.2 L'articolo 2.1 chiarisce che il regolamento si riferisce **esclusivamente ai mezzi di pagamento elettronici**: ne rimangono quindi esclusi i mezzi di pagamento cartacei quali gli assegni e le cambiali. Il CESE non può che essere d'accordo, ma rileva che le differenze di commissioni praticate nei diversi paesi nei confronti di questi mezzi di pagamento - ormai in via di sparizione - sono troppo elevate per essere giustificabili solo dalla considerazione dei costi. Si potrebbe pensare che in taluni paesi le commissioni elevate siano usate, non solo per coprire i costi, ma anche come **argomento dissuasivo** dall'usare ancora, nell'era dell'elettronica, mezzi di pagamento cartacei: una misura che raccoglie il consenso del CESE.

4.2.1 L'articolo 2 dovrebbe inoltre chiarire con un apposito paragrafo il concetto di «pagamento elettronico» citato nel paragrafo 1. Tenuto conto del costo di tecniche promiscue e in conformità alla pratica consolidata il nuovo paragrafo dovrebbe esplicitamente stabilire che **il pagamento elettronico non deve implicare procedure cartacee**.

4.3 L'articolo 1.2 introduce un'innovazione: nell'applicazione del regolamento ai pagamenti transfrontalieri fino a un importo di 50 000 euro vengono compresi **tutti gli strumenti di pagamento elettronici, inclusi gli addebiti diretti**. Su quest'ultimo tipo di strumenti il CESE ritiene sia il caso di esprimere qualche riserva.

4.3.1 Il sistema SEPA di addebito diretto differisce dai singoli sistemi nazionali ed è più complesso, e sofisticato; il livellamento del prezzo di un addebito diretto internazionale sul prezzo nazionale rischia di introdurre un'oggettiva distorsione del principio secondo il quale un prodotto o un servizio non può essere venduto sotto costo. Inoltre, il sistema di addebito diretto - utilizzato dalle aziende ma non dai singoli consumatori - è spesso offerto dalle istituzioni creditizie ai propri clienti a condizioni di favore per motivi promozionali: le condizioni per operazioni nazionali sono calcolate per coprire i costi con margini ridotti ma non potrebbero essere estese alle più costose transazioni internazionali. Il CESE suggerisce che **gli addebiti diretti siano temporaneamente esclusi dal regolamento**, con riserva di introdurli qualora una perizia indipendente accerti l'inesistenza del pericolo di distorsione dei prezzi e della concorrenza.

4.3.2 In ogni caso, in omaggio ad elementare principio di trasparenza la Commissione dovrebbe rendere pubblica la sua indagine, particolarmente in materia di costi nazionali ed internazionali e con la chiara indicazione di come, da quali fonti e con quale metodologia le informazioni sono raccolte ed elaborate. In mancanza di tali elementi di conoscenza qualunque presa di posizione rischia di apparire preconcepita e non equilibrata.

4.3.3 Come ulteriore considerazione, il CESE attira l'attenzione sul fatto che il nuovo regolamento dovrebbe entrare in vigore il 1° novembre 2009: un termine forse troppo vicino per redigere piani economici a medio - lungo termine. Fondamentale per la formulazione di tali piani è la certezza giuridica sulla MIF.

4.4 L'articolo 3 conferma il principio stabilito dal regolamento in vigore: le commissioni sui **pagamenti transfrontalieri devono essere uguali a quelle che ogni prestatore pratica** per le operazioni domestiche di tipo corrispondente. La norma stabilita nel 2001 sembra sia stata osservata in modo soddisfacente, ma un'indagine sul campo porterebbe ad accertare il **grave divario che esiste in molti paesi fra le commissioni per i trasferimenti in euro e per quelli in monete diverse**: una discriminazione a danno dei cittadini risiedenti fuori dall'eurozona.

4.5 Un'importante innovazione è introdotta dall'articolo 5: la soppressione dal 1° gennaio 2010 della **segnalazione dei trasferimenti** fino a 50 000 euro, e la sua soppressione totale dal 1° gennaio 2012. Questo adempimento, inteso a raccogliere i dati necessari alla contabilità della bilancia dei pagamenti, era fonte di complicazioni e di costi; gli Stati membri potranno raccogliere i dati con altri sistemi. Il CESE esprime la sua piena approvazione a questo provvedimento.

4.6 L'articolo 6 prescrive che gli Stati membri nominino le autorità responsabili dell'osservanza del regolamento: un adempimento preesistente che sembra sia normalmente osservato. Di maggior rilievo la norma dell'articolo 7, che prevede l'obbligo per gli Stati membri di istituire **procedure per il trattamento dei reclami** e la composizione extragiudiziale dei litigi, con adeguata informazione del pubblico. Tali funzioni possono essere assunte da nuovi organi creati ad hoc o da altri già esistenti. Il CESE è d'accordo, ma limitatamente ai paesi ove ancora

non esistono strutture, ma mette in guardia contro il pericolo di far nascere nuove strutture con compiti che si sovrappongono a quelli delle strutture esistenti. Osserva che in ogni caso poco si sa del funzionamento di questi organismi, ma soprattutto del numero, della natura e dell'esito dei casi trattati. La mancanza di informazioni complete e trasparenti nuoce alla condotta di un **serio esame sulla natura e sulle reali dimensioni delle inadempienze**.

4.7 L'articolo 10 prescrive che gli Stati membri adottino sanzioni «**efficaci, proporzionate e dissuasive**» nei confronti di chi non osserva gli obblighi stabiliti dal regolamento, comunicando alla Commissione le misure adottate. Anche in questo caso, come in quello di cui al punto precedente, le parti interessate dovrebbero ricevere **un'adeguata informazione**, se non altro per **valutare l'importanza che ciascuno SM attribuisce all'osservanza del regolamento**.

4.8 L'articolo 11 estende agli Stati membri fuori dall'eurozona la **facoltà di estendere l'applicazione del regolamento alla propria moneta**. L'adesione metterebbe fine agli inconvenienti e alle discriminazioni che il CESE ha rilevato al punto 4.6; sembra tuttavia che al momento la reazione di diversi Stati membri a questa proposta sia piuttosto tiepida, per non dire nulla. Il CESE evita di commentare questo aspetto, ma invita la Commissione a fare una seria riflessione sulla supposta popolarità di certe soluzioni.

4.9 Il regolamento dovrebbe entrare in vigore il 1° novembre 2009; la Commissione dovrebbe presentare un rapporto sul funzionamento dei codici IBAN e BIC entro il 31 dicembre 2012 e una relazione sull'applicazione del regolamento entro il 31 dicembre 2015. Il CESE non ha nulla da osservare in proposito, se non ripetere le richieste di cui ai punti 4.6 e 4.7 circa una più compiuta informazione delle parti interessate.

Bruxelles, 24 marzo 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI
