



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 4 luglio 2023
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2023/0209 (COD)**

**11221/23
ADD 3**

**EF 199
ECOFIN 693
CODEC 1236**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	29 giugno 2023
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	SWD(2023) 232 final
----------------	---------------------

Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna i documenti Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo ai servizi di pagamento nel mercato interno e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 e Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa ai servizi di pagamento e ai servizi di moneta elettronica nel mercato interno, che modifica la direttiva 98/26/CE e abroga le direttive (UE) 2015/2366 e 2009/110/CE
----------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2023) 232 final.

All.: SWD(2023) 232 final

Bruxelles, 28.6.2023
SWD(2023) 232 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

che accompagna i documenti

**Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
relativo ai servizi di pagamento nel mercato interno e che modifica il regolamento (UE)
n. 1093/2010**

e

**Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
relativa ai servizi di pagamento e ai servizi di moneta elettronica nel mercato interno,
che modifica la direttiva 98/26/CE e abroga le direttive (UE) 2015/2366 e 2009/110/CE**

{COM(2023) 366 final} - {COM(2023) 367 final} - {SEC(2023) 256 final} -
{SWD(2023) 231 final}

Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto della proposta della Commissione di un regolamento relativo ai servizi di pagamento nel mercato interno e di una direttiva relativa ai servizi di pagamento e ai servizi di moneta elettronica nel mercato interno

A. Necessità di intervento

Per quale motivo? Qual è il problema da affrontare?

La seconda direttiva sui servizi di pagamento del 2015 (PSD2, direttiva 2015/2366) costituisce il quadro giuridico in materia di pagamenti nell'UE. Da una valutazione della PSD2, i cui risultati sono allegati alla valutazione d'impatto, è emerso che, nonostante i miglioramenti significativi osservati nel settore dei pagamenti in seguito alla sua applicazione, gli obiettivi della PSD2 sono stati conseguiti soltanto in parte. La valutazione d'impatto si basa sui quattro aspetti seguenti:

- malgrado il successo conseguito dall'autenticazione forte del cliente, introdotta dalla PSD2, nell'eliminare le frodi nei pagamenti sottoposti a tale procedura, i consumatori sono ancora esposti al rischio di frode (in particolare di truffe di ingegneria sociale) e non hanno fiducia nei pagamenti;
- il mercato dei servizi bancari aperti funziona in modo imperfetto. I servizi bancari aperti indicano il processo mediante il quale prestatori terzi erogano servizi a valore aggiunto agli utenti accedendo, con il consenso di questi ultimi, ai dati dei loro conti di pagamento. Nonostante la crescita registrata da questo mercato successivamente all'adozione della PSD2, si registrano molte lamentele circa l'inadeguatezza delle interfacce per lo scambio dei dati che ostacola lo sviluppo del mercato;
- i poteri e gli obblighi delle autorità di vigilanza non sono coerenti e l'applicazione e l'attuazione della PSD2 variano da uno Stato membro all'altro;
- esiste disparità di condizioni tra banche e prestatori di servizi di pagamento non bancari, in particolare per quanto riguarda l'accesso ai sistemi di pagamento. Per i prestatori di servizi di pagamento non bancari è difficile aprire un conto presso banche commerciali (requisito essenziale per ottenere un'autorizzazione) e la direttiva sul carattere definitivo del regolamento (SFD, direttiva 98/26/CE) li esclude dalla partecipazione diretta ad alcuni dei principali sistemi di pagamento dell'UE.

Le determinanti di tali problemi (a parte la costante evoluzione delle frodi nei pagamenti) sono essenzialmente di natura normativa (lacune e imperfezioni del quadro giuridico).

Le conseguenze di tali problemi sono:

- la costante esposizione degli utenti dei servizi di pagamento (consumatori, esercenti, PMI) al rischio di frode, una scelta limitata di servizi di pagamento e prezzi più elevati;
- i prestatori di servizi bancari aperti incontrano ostacoli nell'offerta di servizi bancari aperti di base e hanno maggiori difficoltà a innovarsi;
- i prestatori di servizi di pagamento in generale si trovano in una situazione di incertezza riguardo ai propri obblighi e i prestatori di servizi di pagamento non bancari sono in una situazione di svantaggio concorrenziale rispetto alle banche;
- l'economia è ostacolata dalle inefficienze nei pagamenti, che determinano un incremento dei costi delle operazioni commerciali;
- il mercato unico è frammentato, con la presenza di pratiche quali la ricerca del foro più vantaggioso ("*forum shopping*").

Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?

La presente iniziativa ha quattro obiettivi specifici:

1. rafforzare i diritti degli utenti e la protezione dalle frodi;
2. migliorare la competitività dei servizi bancari aperti;
3. migliorare l'applicazione e l'attuazione negli Stati membri;
4. migliorare l'accesso (diretto o indiretto) dei prestatori di servizi di pagamento non bancari ai sistemi di pagamento e ai conti bancari.

L'iniziativa contribuirà inoltre alla semplificazione amministrativa, attraverso la fusione dei regimi per i due tipi di prestatori di servizi di pagamento non bancari, gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica, che sono stati finora oggetto di due diversi atti legislativi.

L'iniziativa contiene altresì misure volte a migliorare i diritti e l'informazione dei consumatori, l'inclusione finanziaria delle persone disabili e di chiunque altro incontri difficoltà nell'uso dell'autenticazione forte del cliente, nonché ad accrescere la disponibilità di contante.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE?

La domanda di attività di pagamento transfrontaliere è sempre stata uno dei principali fattori di giustificazione della normativa dell'UE in materia di pagamenti (la PSD1 del 2007 e la PSD2), sia per quanto riguarda i pagamenti transfrontalieri che per quanto concerne la prestazione transfrontaliera di servizi di pagamento nel mercato unico. Le società si stanno attivamente avvalendo sia del regime di "passaporto" che del diritto di stabilimento in diverse giurisdizioni nazionali. Soltanto tramite un'azione a livello dell'UE si può realizzare un mercato unico dei pagamenti.

B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?

Dal momento che le cause dei problemi sono di natura essenzialmente normativa, non sono state prese in considerazione opzioni non legislative. Sono state scartate le opzioni che, a fronte di vantaggi incerti, avrebbero comportato costi significativi o perturbazioni nel mercato. Tra queste figurano: la piena responsabilità delle banche e degli altri prestatori di servizi di pagamento per i pagamenti fraudolenti frutto di ingegneria sociale; per quanto concerne i servizi bancari aperti, l'imposizione di un'interfaccia per l'accesso ai dati standardizzata e l'eliminazione dell'attuale prescrizione che rende possibili operazioni di servizi bancari aperti senza una base contrattuale e senza alcun addebito di spese; la creazione di una nuova agenzia dell'UE per l'attuazione delle norme in materia di servizi bancari aperti.

Sono state prescelte le opzioni seguenti:

1. al fine di rafforzare la protezione dei consumatori dalle frodi nei pagamenti: misure volte a un maggiore utilizzo dell'autenticazione forte del cliente, una base giuridica per lo scambio delle informazioni in materia di frodi tra prestatori di servizi di pagamento, l'estensione dei sistemi di verifica della corrispondenza tra IBAN e nome del beneficiario a tutti i bonifici (attualmente prevista soltanto per i pagamenti istantanei) e l'inversione condizionata di responsabilità (dagli utenti ai prestatori di servizi di pagamento) per le frodi di ingegneria sociale in casi specifici di carenze da parte dei prestatori di servizi di pagamento (mancato funzionamento della verifica IBAN/nome e truffe con furto di identità di dipendenti della banca);
2. al fine di promuovere il funzionamento dei servizi bancari aperti, la prescrizione di un'interfaccia dedicata per l'accesso ai dati, un "pannello di gestione delle autorizzazioni" che consenta ai consumatori di controllare meglio i propri dati, nuove prescrizioni relative alle interfacce per l'accesso ai dati per i servizi bancari aperti, che specifichino in modo più dettagliato i requisiti minimi per le interfacce attraverso cui sono resi disponibili i dati;
3. al fine di migliorare l'applicazione e l'attuazione negli Stati membri: sostituire la maggior parte delle disposizioni della PSD2 con un regolamento direttamente applicabile, chiarendo gli aspetti della PSD2 che sono poco chiari o ambigui e rafforzare le disposizioni riguardanti le sanzioni;
4. al fine di garantire condizioni di parità per tutti i prestatori di servizi di pagamento per quanto riguarda l'accesso ai sistemi di pagamento: rafforzare i diritti dei prestatori di servizi di pagamento non bancari all'accesso indiretto tramite un conto bancario; consentire la partecipazione diretta dei prestatori di servizi di pagamento non bancari a tutti i sistemi di pagamento, inclusi quelli designati dagli Stati membri a norma della SFD, con chiarimenti sulle procedure di ammissione e di valutazione dei rischi.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Per quanto riguarda la prevenzione delle frodi, vi è stata un'ampia richiesta di chiarimenti sull'uso dell'autenticazione forte del cliente, al fine di evitare che determinati pagamenti siano impropriamente esentati da tale procedura. Le associazioni di consumatori hanno appoggiato misure volte a facilitare l'utilizzo dell'autenticazione forte del cliente da parte delle persone con disabilità e di chiunque altro incontri difficoltà con tale procedura. I rappresentanti dei consumatori avrebbero preferito l'attribuzione di una più ampia responsabilità alle banche per i pagamenti fraudolenti autorizzati.

Nell'ambito dei servizi bancari aperti, le banche hanno espresso la diffusa volontà di addebitare agli utenti dei dati le spese per l'accesso ai dati dei clienti; alcuni utenti dei dati hanno chiesto l'istituzione di un organismo specifico preposto all'applicazione delle norme. Visti gli ingenti costi irrecuperabili delle interfacce esistenti, l'imposizione di interfacce dei dati standardizzate ha incontrato scarso favore.

Sia pur con qualche resistenza da parte di alcuni Stati membri, è stato espresso un ampio sostegno a favore dell'adozione di molte disposizioni della PSD2 all'interno di un regolamento. L'inasprimento delle sanzioni previste dalla PSD2 è stato appoggiato principalmente dalle associazioni dei consumatori e dai prestatori di servizi di pagamento non bancari.

Per quanto riguarda l'accesso ai sistemi di pagamento, i soggetti non bancari hanno ampiamente auspicato che venisse loro consentito l'accesso diretto ai sistemi designati a norma della SFD, mentre la maggior parte delle banche riteneva soddisfacente la situazione attuale. Le autorità pubbliche hanno espresso posizioni diverse.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

I vantaggi principali saranno: una diminuzione delle frodi di ingegneria sociale (secondo le stime, pari a 323 milioni di EUR all'anno); un maggiore sviluppo dei servizi bancari aperti, con un aumento dell'innovazione e l'offerta di nuovi servizi; una maggiore concorrenza tra banche e soggetti non bancari nei servizi di pagamento con la conseguente riduzione della pressione sui prezzi; un migliore funzionamento del mercato unico per i pagamenti grazie al miglioramento dell'applicazione e dell'attuazione.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Dopo aver scartato le opzioni più costose, sono rimaste le seguenti opzioni che comportano comunque costi di attuazione notevoli:

- l'estensione della verifica IBAN/nome del beneficiario ai pagamenti e ai prestatori di servizi di pagamento attualmente non contemplati dalla proposta della Commissione relativa ai pagamenti istantanei. L'estensione interesserà 1 200-1 300 prestatori di servizi di pagamento (principalmente in Stati membri non appartenenti alla zona euro), con un costo in media di alcune centinaia di migliaia di euro una tantum e di alcune decine di migliaia di euro per spese di manutenzione annue. Sarà tuttavia consentito addebitare ai clienti le spese per l'utilizzo di tale servizio permettendo un parziale recupero dei costi;
- nell'ambito dei servizi bancari aperti la creazione di pannelli di gestione delle autorizzazioni costerà fino a 47 milioni di EUR una tantum per le banche e per gli altri prestatori di conti di pagamento. L'aggiornamento delle interfacce di dati in funzione delle nuove prescrizioni minime dovrebbe avere un costo una tantum di circa 185 milioni di EUR, compensato dall'eliminazione dell'attuale obbligo di un'"interfaccia di riserva" e da altri risparmi;
- i principali sistemi di pagamento, ai quali i prestatori di servizi di pagamento non bancari potranno d'ora avere accesso, dovranno gestire le domande di partecipazione dei prestatori di servizi di pagamento non bancari, con conseguenze amministrative;
- altre misure dell'iniziativa avranno costi reali ma contenuti per i prestatori di servizi di pagamento, ad esempio le misure volte a facilitare l'utilizzo dell'autorizzazione forte del cliente e le campagne di informazione antifrode.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

Le PMI sono interessate dall'iniziativa a doppio titolo, in qualità di utenti di servizi di pagamento (come esercenti o utenti commerciali) e in qualità di prestatori di servizi di pagamento, comprese le imprese FinTech che offrono servizi di pagamento (piccoli prestatori di servizi di pagamento, start-up, ecc.). Esse si trovano pertanto sia sul lato dell'offerta che su quello della domanda del mercato dei pagamenti. I vantaggi delle PMI in qualità di esercenti o di altri utenti aziendali dei sistemi di pagamento consisteranno nell'accesso a un maggior numero di servizi di pagamento a prezzi più competitivi. Tra le PMI, le imprese FinTech che offrono servizi di pagamento (prestatori terzi di servizi bancari aperti o prestatori di servizi di pagamento non bancari) trarranno vantaggio dal migliore funzionamento delle interfacce per i servizi bancari aperti o da un accesso migliore ai sistemi di pagamento. In generale le PMI su entrambi i lati del mercato saranno i maggiori beneficiari di questa iniziativa.

L'impatto sulle amministrazioni e sui bilanci nazionali sarà significativo?

Un rafforzamento dell'applicazione e dell'attuazione, anche nel settore dei servizi bancari aperti, richiederà un potenziamento dell'organico nel settore dei pagamenti da parte di molte autorità nazionali di vigilanza.

Sono previsti altri impatti significativi?

L'iniziativa contiene misure volte a migliorare la coerenza delle norme in materia di pagamenti con il regolamento generale sulla protezione dei dati, chiarendo, ad esempio, l'applicazione nell'ambito dei pagamenti dei concetti di consenso esplicito, di dati della parte silente e di trattamento di categorie particolari di dati di cui al GDPR.

D. Tappe successive**Quando saranno riesaminate le misure proposte?**

Una clausola di riesame prevederà il riesame della nuova normativa cinque anni dopo la sua applicazione.