

Relazione speciale

Pagamenti digitali nell'UE

Progressi verso pagamenti più sicuri, più veloci e più economici, nonostante le lacune persistenti



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - VI
Introduzione	01 - 11
Il panorama dei pagamenti digitali nell'UE	01 - 07
Ruoli e responsabilità	08
Quadro normativo dell'UE in materia di pagamenti digitali	09 - 11
Estensione e approccio dell'audit	12 - 15
Osservazioni	16 - 102
Progressi per quanto riguarda il quadro normativo dell'UE sui pagamenti digitali, ma permangono lacune negli interventi sui prezzi e nei servizi bancari aperti	16 - 59
Nel 2023 la Commissione ha effettuato un riesame completo della direttiva sui servizi di pagamento	18 - 22
Gli interventi sui prezzi possono mettere a rischio il funzionamento efficiente del mercato dei pagamenti digitali dell'UE, se concepiti in modo inadeguato	23 - 44
Mancanza di standardizzazione e meccanismi di monitoraggio deboli nel settore dei servizi bancari aperti	45 - 59
Carenze nel monitoraggio e nella raccolta dei dati impediscono alla Commissione di valutare l'impatto delle politiche sui pagamenti digitali	60 - 77
Finora la Commissione non ha fissato indicatori specifici a livello dell'UE per misurare i miglioramenti relativi alla velocità, ai costi, all'accessibilità e alla trasparenza dei pagamenti, né ha stabilito valori-obiettivo	62 - 63
Le azioni della Commissione possono potenzialmente migliorare la trasparenza, la rapidità e i costi dei pagamenti, ma i risultati non sono ancora visibili	64 - 71
La Commissione disponeva di dati limitati per valutare se i consumatori abbiano effettivamente accesso a pagamenti più veloci e più economici	72 - 77

La Commissione ha attuato la maggior parte delle azioni della strategia per i pagamenti al dettaglio del 2020, ma i ritardi sono stati comuni e gli obiettivi non sempre raggiunti 78 - 102

Le azioni della Commissione sull'autenticazione dei clienti hanno contribuito a rendere i pagamenti più sicuri, ma vi sono sfide da affrontare 81 - 88

Nonostante le azioni della Commissione, la discriminazione basata sulla sede del conto di pagamento persiste 89 - 96

Nel settore della vigilanza, l'azione della Commissione non è ancora riuscita a creare condizioni di parità per le imprese all'interno dell'UE 97 - 102

Conclusioni e raccomandazioni 103 - 109

Allegati

Allegato I – La visione della Commissione per i pagamenti al dettaglio dell'UE

Allegato II – Studi recenti sulle commissioni per i servizi all' esercente

Allegato III – Azioni chiave valutate nel corso dell'audit

Allegato IV – Raccomandazioni dei portatori di interessi sulla vigilanza dei servizi di pagamento

Abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I I pagamenti digitali si riferiscono allo scambio elettronico di fondi, spesso tramite dispositivi mobili o canali digitali, compresi i pagamenti tramite carta. I pagamenti digitali promuovono la crescita economica fornendo accesso ai servizi bancari, stimolando la spesa e agevolando il commercio internazionale. Nell'UE, il valore dei pagamenti digitali per le vendite al dettaglio è più che raddoppiato tra il 2017 e il 2023, superando i 1 000 miliardi di euro all'anno. L'UE ha la responsabilità di agevolare i pagamenti digitali, poiché sono essenziali per il buon funzionamento del mercato interno dell'UE, specialmente a livello transfrontaliero.

II L'obiettivo del presente audit era esaminare l'approccio dell'UE ai pagamenti digitali. In particolare, la Corte ha esaminato se il quadro normativo dell'UE stabilisca le giuste condizioni per pagamenti digitali più sicuri, più veloci e più economici nell'UE. La Corte ha inoltre controllato se la Commissione avesse valutato in che modo il quadro normativo e le sue azioni abbiano inciso sul mercato dei servizi di pagamento dell'UE. In aggiunta, la Corte ha valutato se la Commissione avesse attuato efficacemente le azioni previste nella sua strategia per i pagamenti al dettaglio. Con le osservazioni e le raccomandazioni risultanti dal presente audit, la Corte intende fornire un contributo per le proposte legislative in corso di esame e future sui servizi di pagamento.

III Nel complesso, la Corte conclude che l'approccio dell'UE ai pagamenti digitali ha contribuito a renderli più sicuri, più veloci e più economici. Tuttavia, ha individuato due aspetti chiave del quadro normativo dell'UE che richiedono ulteriore attenzione:

- o in primo luogo, i criteri per valutare l'adeguatezza degli interventi sui prezzi non sono chiari e non vengono effettuati riesami periodici.
- o in secondo luogo, permangono lacune per quanto riguarda la condivisione dei dati sui conti nell'ambito dei servizi bancari aperti.

IV Inoltre, l'impatto delle politiche dell'UE sui pagamenti digitali rimane ampiamente sconosciuto perché la Commissione non ha messo in atto un sistema di monitoraggio efficace e, cosa ancora più importante, non ha accesso ai dati che tale sistema fornisce.

V Infine, la Corte ha rilevato che la Commissione ha attuato la maggior parte delle azioni indicate nella sua strategia in relazione ai pagamenti digitali, ma queste non sempre hanno raggiunto gli obiettivi perseguiti. Nonostante la Commissione abbia intensificato gli sforzi per combattere la discriminazione basata sul luogo in cui il conto di pagamento è situato, tale problematica persiste. Nel settore della vigilanza, l'azione della Commissione non è riuscita a creare condizioni di parità per le imprese in diversi paesi dell'UE.

VI Alla luce delle suddette constatazioni, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- stabilire criteri chiari per gli interventi sui prezzi nel settore dei pagamenti digitali ed effettuare riesami periodici;
- sviluppare e attuare una strategia di monitoraggio dei dati nel settore dei pagamenti digitali;
- proporre indicatori di performance e fissare obiettivi per i pagamenti digitali;
- combattere la discriminazione basata sul luogo in cui il conto di pagamento è situato con norme di applicazione migliori e analizzare i conti di pagamento virtuali;
- intensificare gli sforzi per conseguire condizioni di parità in materia di autorizzazione e vigilanza.

Introduzione

Il panorama dei pagamenti digitali nell'UE

01 I pagamenti digitali si riferiscono allo scambio elettronico di fondi, spesso attraverso dispositivi mobili o canali digitali. I pagamenti digitali possono comprendere una serie di strumenti di pagamento quali carte, bonifici o applicazioni di pagamento come i portafogli digitali. In generale, ogni processo di pagamento digitale comprende tre fasi principali (cfr. *figura 1*).

Figura 1 – Principali fasi di un processo di pagamento



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del materiale grafico della [Federal Reserve degli Stati Uniti](#)

02 Nell'ultimo decennio, i pagamenti digitali hanno registrato un aumento senza precedenti, rimodellando il modo in cui privati e imprese eseguono operazioni finanziarie. La comodità, la velocità e la sicurezza offerte dai metodi di pagamento digitali ne hanno favorito la diffusione su vasta scala. Ciò è stato reso possibile in parte dall'ampia disponibilità di dispositivi mobili in tutta l'UE e dai progressi nelle tecnologie di pagamento. I pagamenti digitali promuovono la crescita economica fornendo accesso ai servizi bancari, stimolando la spesa e agevolando il commercio internazionale.

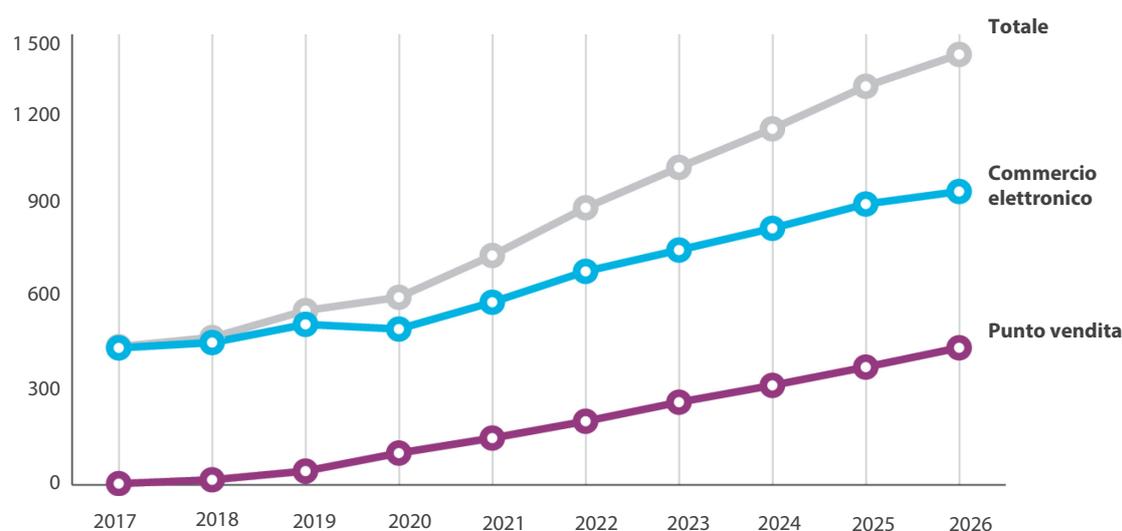
03 Il ruolo principale in questo settore è ricoperto dai prestatori di servizi di pagamento (PSP). Il compito primario di queste società, in genere banche e istituti di pagamento, è consentire al pagatore o al beneficiario di disporre i pagamenti e di fornire messaggi di pagamento con le informazioni necessarie per eseguire le operazioni di pagamento (cfr. *figura 1*). Un istituto di pagamento è un'entità la cui attività principale è fornire servizi di pagamento.

04 La legislazione dell'UE prevede la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione di servizi. Grazie a tali libertà, i PSP possono prestare i loro servizi tramite agenti o stabilire filiali in altri Stati membri. La legislazione dell'UE consente inoltre ai PSP titolari di licenza in uno Stato membro dell'UE di offrire i loro servizi in tutto il territorio dell'Unione senza la necessità di licenze separate in ciascun paese. A giugno 2023 si contavano 3 926 banche, 844 filiali di banche, 2 929 istituti di pagamento e 179 filiali di istituti di pagamento registrati nello Spazio economico europeo¹.

05 Tra il 2017 e il 2023 il valore dei pagamenti digitali nel commercio elettronico e presso i punti vendita fisici è più che raddoppiato (cfr. [figura 2](#)) e si prevede che tale crescita continuerà.

Figura 2 – Pagamenti digitali nelle operazioni di commercio elettronico e presso punti vendita fisici, UE-27

(miliardi di euro)

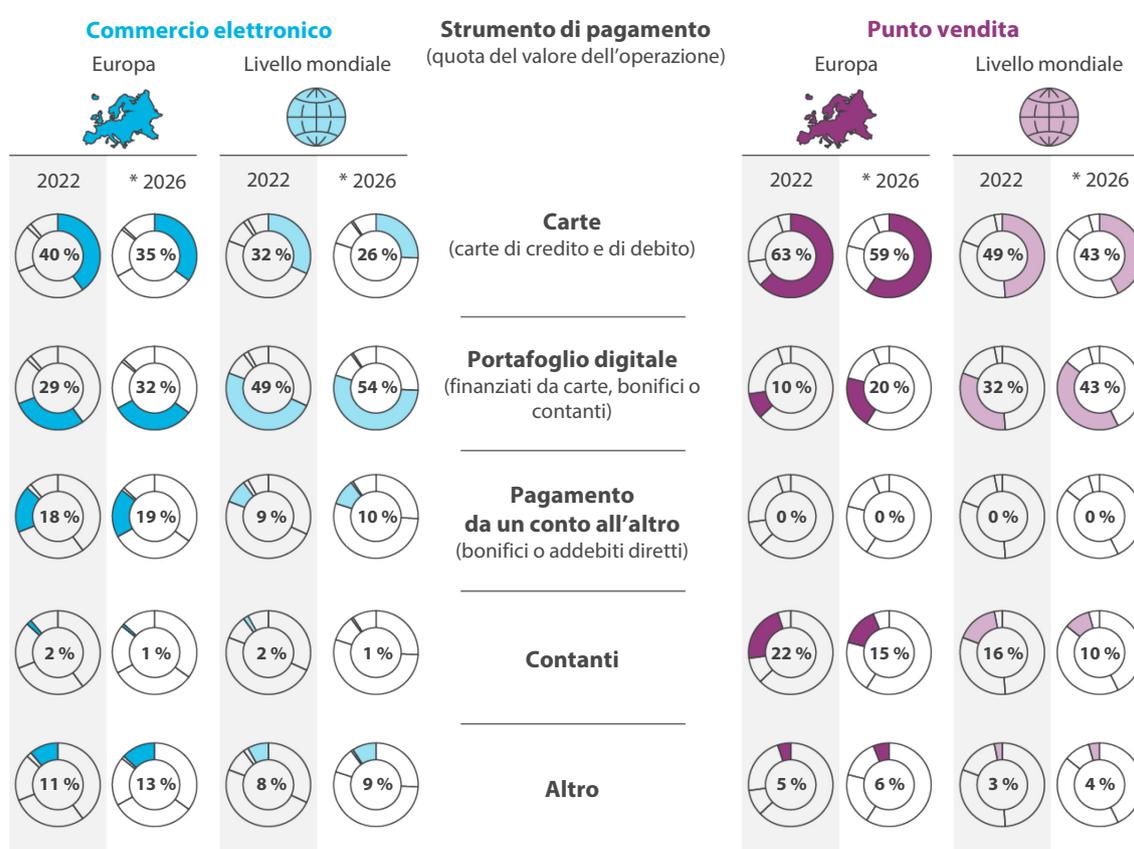


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati Statista.

¹ Payments Institutions Register e Credit Institutions Register, che includono gli istituti di moneta elettronica e i fornitori terzi, Autorità bancaria europea.

06 In Europa, i pagamenti tramite carta sono tradizionalmente quelli più utilizzati nel commercio al dettaglio. Nel 2022 i pagamenti tramite carta hanno rappresentato, in termini di valore dell'operazione, il 40 % dei pagamenti per il commercio elettronico e il 63 % di quelli presso punti vendita fisici (cfr. [figura 3](#)). Nella seconda metà del 2022, il 54 % dei pagamenti con carta effettuati nella zona euro sono stati *contactless* (vale a dire che ai clienti non è richiesto di inserire o strisciare la carta per pagare)². Mentre il valore dei pagamenti tramite portafogli digitali sta crescendo in modo dinamico, il contante sta perdendo importanza.

Figura 3 – Quota del valore dell'operazione per strumento di pagamento



* previsioni

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del Global Payments Report 2023 di FIS.

² ECB data Portal, Banca centrale europea (16 novembre 2023)

07 Il mercato europeo delle carte è caratterizzato da due segmenti distinti: pagamenti nazionali e transfrontalieri. I circuiti di carte nazionali e internazionali sono in concorrenza per le operazioni sui mercati nazionali. Nell'UE esistono sei circuiti nazionali: Bancontact (Belgio), CB (Francia), Girocard (Germania), PagoBancomat (Italia), Multibanco (Portogallo) e Dankort (Danimarca). Ad eccezione di PagoBancomat (Italia), tutti questi circuiti nazionali rappresentano la stragrande maggioranza delle operazioni nazionali nelle rispettive giurisdizioni³. I circuiti nazionali svolgono un ruolo di primo piano nel mercato dei pagamenti transfrontalieri. Visa e Mastercard sono di gran lunga i più importanti circuiti internazionali di carte, con una quota di mercato combinata pari a quasi il 90 %⁴.

Ruoli e responsabilità

08 Nel mercato dei pagamenti, le responsabilità sono ripartite tra l'UE e gli Stati membri.

- o La Commissione ha principalmente la responsabilità di avviare l'iter legislativo. Propone l'adozione di direttive e regolamenti per garantire l'armonizzazione in tutti gli Stati membri, con la priorità di garantire la sicurezza dei pagamenti e la protezione dei consumatori. La responsabilità di tale politica spetta alla direzione generale della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali (DG FISMA). La Commissione ha inoltre il compito di applicare le norme in materia di concorrenza per mantenere l'integrità del mercato unico dell'UE e prevenire perturbazioni della concorrenza. Tra le principali responsabilità vi sono quelle di individuare e sanzionare gli accordi anticoncorrenziali e gli abusi del potere di mercato da parte di imprese in posizione dominante, sanzionare le fusioni anticoncorrenziali, promuovere la liberalizzazione del mercato e monitorare gli interventi statali. Queste sono di competenza della direzione generale della Concorrenza (DG COMP). In caso di distorsioni della concorrenza sul mercato rilevante, la Commissione può inoltre proporre interventi legislativi, ad esempio per imporre oneri e commissioni ai PSP. Tali misure sono conosciute come interventi sui prezzi.

³ Statista, [Market share of international and domestic payment card schemes in 14 countries in Europe, 2022](#) e BCE, [Card payments in Europe – current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective, 2019](#)

⁴ Statista, [Market share of Visa, Mastercard, American Express, Diners Club, 2022](#)

- o Gli Stati membri sono responsabili del recepimento delle direttive UE all'interno della legislazione nazionale. Le autorità nazionali competenti autorizzano e vigilano sui PSP.
- o L'Autorità bancaria europea (ABE) è responsabile dello sviluppo di norme tecniche, linee guida e raccomandazioni relative a servizi e sistemi di pagamento. Assicura inoltre la convergenza tra le autorità nazionali competenti (ANC) in materia di vigilanza.

Quadro normativo dell'UE in materia di pagamenti digitali

09 Il quadro normativo dell'UE in materia di pagamenti digitali è composto da vari atti giuridici (cfr. [riquadro 1](#)).

Riquadro 1

I principali atti giuridici in materia di pagamenti digitali

Direttiva sui servizi di pagamento (PSD): nel 2007 la prima direttiva sui servizi di pagamento (**PSD1**) ha introdotto la definizione di servizio di pagamento e PSP. Il suo scopo principale era promuovere la concorrenza permettendo anche agli istituti di pagamento di fornire servizi di pagamento. La revisione della direttiva sui servizi di pagamento (**PSD2**) del 2015 ha ampliato l'ambito di applicazione includendo nuovi tipi di servizi di pagamento quali l'ordine di pagamento da parte di terzi o le informazioni sui conti. La **PSD2** ha inoltre introdotto misure di sicurezza più severe per i pagamenti digitali e promosso una maggiore trasparenza.

Regolamento sull'Area unica dei pagamenti in euro (SEPA): il regolamento, adottato nel 2012 e modificato nel 2024, mira a creare un mercato integrato ed efficiente per i pagamenti elettronici in euro all'interno dell'UE. Stabilisce le norme in materia di bonifici (istantanei) e addebiti diretti. Il regolamento impone inoltre l'uso del numero di conto bancario internazionale (IBAN).

Regolamento sui pagamenti transfrontalieri (CBPR2): il regolamento rivisto, adottato nel 2019, mira ad agevolare il funzionamento del mercato unico e porre fine alle barriere tra gli utilizzatori di servizi di pagamento. Si applica ai pagamenti transfrontalieri denominati in euro o nella valuta nazionale di altri Stati membri partecipanti (Romania e Svezia). Richiede ai PSP di addebitare lo stesso importo per i pagamenti transfrontalieri e per quelli nazionali.

Regolamento sulle commissioni interbancarie: il regolamento, adottato nel 2015, mira a creare un mercato unico per i pagamenti con carta e prevenire restrizioni alla concorrenza. Stabilisce requisiti tecnici e commerciali uniformi per le operazioni di pagamento basate su carta nell'UE.

10 A seguito di una revisione della [PSD2](#), nel giugno 2023 la Commissione ha proposto un nuovo regolamento sui servizi di pagamento ([PSR](#)) e una modifica della direttiva sui servizi di pagamento ([PSD3](#)). Il [PSR](#) stabilisce disposizioni sulla lotta contro le frodi nei pagamenti, sul miglioramento della condivisione dei dati sui pagamenti, sul rafforzamento dei diritti dei consumatori e sulla parità di condizioni tra banche e PSP. La direttiva modificata contiene principalmente disposizioni sulla concessione di licenze e sulla vigilanza dei PSP. A luglio 2024 era in corso il processo legislativo per i due atti.

11 Nel 2020 la Commissione ha presentato una [strategia in materia di pagamenti al dettaglio](#) per l'UE, che definisce la sua visione per lo sviluppo del settore. Gli obiettivi dell'UE sanciti dalla strategia sono fornire soluzioni di pagamento diversificate e di alta qualità per i cittadini e le imprese, sostenere soluzioni di pagamento europee competitive e migliorare i pagamenti transfrontalieri con i paesi terzi per rafforzare il ruolo internazionale dell'euro. La strategia individua quattro pilastri fondamentali, che riflettono i principali settori di intervento (cfr. [allegato I](#)). Definisce 40 azioni chiave, di cui 38 relative ai pagamenti digitali.

Estensione e approccio dell'audit

12 L'obiettivo del presente audit era esaminare l'approccio dell'UE ai pagamenti digitali. La Corte si è quindi concentrata sul buon funzionamento del mercato interno in materia di pagamenti, che dovrebbe alla fine facilitare l'uso da parte dei consumatori. L'analisi della Corte prende in considerazione le implicazioni delle politiche dell'UE per tutte le parti coinvolte (PSP, operatori e consumatori). In particolare, gli auditor della Corte hanno verificato se:

- il quadro normativo dell'UE pone le giuste condizioni affinché l'UE raggiunga l'obiettivo di ottenere pagamenti digitali più sicuri, più veloci e più economici. In tale contesto, la Corte si è concentrata su aspetti chiave quali il processo di revisione della Commissione per la direttiva sui servizi di pagamento (PSD2), gli interventi sui prezzi nel mercato e le disposizioni per la condivisione dei dati sui conti di pagamento. In particolare, la Corte ha verificato la pertinenza e la giustificazione di tali azioni;
- la Commissione ha valutato in che modo il quadro normativo e le sue azioni abbiano inciso sul mercato dei servizi di pagamento dell'UE. A tal fine, la Corte si è concentrata sul modo in cui la Commissione monitora i progressi in relazione ai costi, alla velocità, all'accesso e alla trasparenza dei pagamenti digitali;
- la Commissione ha attuato efficacemente le azioni previste nella sua [strategia per i pagamenti al dettaglio](#). La Corte ha esaminato lo stato e la tempestività di 35 azioni relative ai pagamenti digitali. Inoltre, ha effettuato una valutazione approfondita di nove azioni chiave relative a tre temi: i) autenticazione forte del cliente, ii) discriminazione del conto di pagamento e iii) vigilanza sui servizi di pagamento.

13 Con le osservazioni e le raccomandazioni risultanti dal presente audit, la Corte intende fornire un contributo per le proposte legislative in corso di esame e future sui servizi di pagamento. La presente relazione mira inoltre a contribuire a trovare il necessario equilibrio in una politica dell'UE tra consentire la libera concorrenza a vantaggio dell'ecosistema dei pagamenti e intervenire, ove necessario (cfr. paragrafo [07](#)). Ciò può essere necessario soprattutto nei mercati oligopolistici, al fine di tutelare i consumatori o di porre rimedio all'imperfezione del mercato.

14 L'audit ha riguardato il periodo tra il 2013 (compresi i lavori preparatori per la PSD2 e il regolamento sulle commissioni interbancarie) e la fine del 2023. Non ha riguardato il regolamento dei pagamenti (ad esempio il sistema di regolamento dei pagamenti T2 della BCE) o la vigilanza sui sistemi di regolamento dei pagamenti (cfr. [figura 1](#)), che sono stati deselezionati sulla base di un'analisi dei rischi. Non ha considerato nemmeno il contenuto della [proposta legislativa](#) della Commissione volta a istituire il quadro giuridico per un eventuale euro digitale. Per completezza, la Corte ha incluso nell'analisi la proposta legislativa sui servizi di pagamento (PSD3/PSR).

15 Il lavoro di audit presso la Commissione ha compreso un esame della documentazione interna e pubblica, oltre a colloqui basati su un questionario con personale della direzione generale della Stabilità finanziaria, servizi finanziari e Unione dei mercati dei capitali (DG FISMA) e della direzione generale della Concorrenza (DG COMP). Gli auditor della Corte hanno inoltre svolto colloqui con i rappresentanti dei portatori di interesse, tra cui la Banca centrale europea (BCE), l'Autorità bancaria europea (ABE), la Banca d'Italia e l'autorità nazionale garante della concorrenza della Germania, nonché con i PSP e le associazioni di categoria e di consumatori. La Corte ha poi condotto due indagini presso i PSP e le ANC. Infine, gli auditor hanno effettuato un'analisi comparativa con altri paesi (in particolare Regno Unito e Australia).

Osservazioni

Progressi per quanto riguarda il quadro normativo dell'UE sui pagamenti digitali, ma permangono lacune negli interventi sui prezzi e nei servizi bancari aperti

16 Per affrontare le sfide future nel mercato dei pagamenti dell'UE è necessario un quadro normativo completo sui pagamenti digitali, che dovrebbe includere la proposta e la revisione della legislazione al fine di sostenere un ambiente innovativo e competitivo per i mercati dei pagamenti.

17 La Corte ha analizzato la completezza del quadro esaminando il lavoro svolto dalla Commissione sui principali fascicoli legislativi durante il periodo sottoposto ad audit. In primo luogo, ha valutato l'esame della PSD2 effettuato dalla Commissione, compreso un esame della valutazione d'impatto alla base della proposta e delle consultazioni dei portatori di interessi. Ha poi esaminato la metodologia dell'UE per gli interventi sui prezzi e analizzato in dettaglio due di questi, nello specifico il massimale per le commissioni interbancarie per i pagamenti tramite carta e il divieto di maggiorazione per l'utilizzo di determinati strumenti di pagamento. Ha selezionato questi due interventi sul prezzo per via della loro rilevanza, visto il mutamento delle condizioni di mercato. Infine, la Corte ha analizzato le soluzioni legislative esistenti e le proposte per i servizi bancari aperti, che consentono l'accesso ai dati sui conti di pagamento.

Nel 2023 la Commissione ha effettuato un riesame completo della direttiva sui servizi di pagamento

18 Nel 2022 la Commissione ha iniziato ad esaminare l'applicazione e l'impatto della PSD2. Attività prevista già nel 2021, ma che non era stata condotta in tempo a causa del recepimento tardivo della direttiva da parte di alcuni Stati membri nel diritto nazionale e, di conseguenza, di un ritardo nell'attuazione delle relative disposizioni.

19 A seguito di tale esame, nel 2023 la Commissione ha presentato una proposta legislativa con l'obiettivo di migliorare il quadro dei pagamenti nell'UE. Oltre a una modifica della direttiva sui pagamenti e i servizi di moneta elettronica ([PSD3](#)), la Commissione ha proposto anche un regolamento sui servizi di pagamento nell'UE ([PSR](#)). Un regolamento dell'UE è direttamente applicabile in tutti gli Stati membri senza che siano necessarie misure nazionali di attuazione, mentre una direttiva dell'UE impone agli Stati membri di recepirne le disposizioni nei rispettivi ordinamenti nazionali entro un termine specifico. La Corte ha riscontrato che la proposta di due atti legislativi distinti in materia di servizi di pagamento costituisce un passo nella giusta direzione. La definizione delle norme per i PSP e i consumatori in un regolamento dovrebbe garantire un'attuazione più uniforme negli Stati membri.

20 Le proposte legislative sui servizi di pagamento ([PSD3/PSR](#)) sono state accompagnate da una [valutazione d'impatto](#) completa, che ha riguardato tutti i principali temi oggetto della revisione. Il [comitato per il controllo normativo](#), un organismo indipendente all'interno della Commissione, ha esaminato il documento e lo ha valutato positivamente. Sebbene la Commissione e l'ABE abbiano discusso oralmente sul [parere dell'ABE](#), i risultati non sono stati formalmente documentati.

21 Per quanto concerne la portata del suddetto esame, questo è stato esauriente per la maggior parte degli aspetti. Ha trattato tutte le questioni chiave sollevate dai portatori di interessi. Tuttavia, la Corte ha riscontrato alcune lacune nei settori degli interventi sui prezzi e dei servizi bancari aperti (cfr. paragrafi [23-59](#)).

22 Il processo di riesame ha compreso consultazioni pubbliche e mirate dei portatori di interessi, durante le quali la Commissione ha ricevuto un riscontro da tutte le principali parti interessate. La Commissione ha inoltre consultato le autorità nazionali nell'ambito del [gruppo di esperti della Commissione sui pagamenti bancari e le assicurazioni](#). Si osserva a questo proposito che le autorità nazionali garanti della concorrenza non fanno parte di questo gruppo di esperti. Non sono state specificamente invitate a partecipare alle consultazioni pubbliche, ma hanno potuto fornire osservazioni in quanto membri del grande pubblico; solo l'Ufficio federale tedesco per i cartelli si è avvalso di questa possibilità (cfr. paragrafo [41](#)). La Commissione ha compilato una sintesi dei riscontri dei portatori di interessi e della relativa analisi.

Gli interventi sui prezzi possono mettere a rischio il funzionamento efficiente del mercato dei pagamenti digitali dell'UE, se concepiti in modo inadeguato

Criteri poco chiari per valutare l'adeguatezza degli interventi sui prezzi e assenza di riesami periodici

23 Una concorrenza aperta e non falsata nel mercato interno è un obiettivo primario sancito dal trattato sul funzionamento dell'UE⁵. In generale, un intervento sui prezzi è una misura che impone che un prodotto o un servizio sia offerto sul mercato a un prezzo predeterminato dalle autorità pubbliche. La letteratura considera gli interventi sui prezzi una delle forme più intrusive di intervento sul mercato. Tuttavia, esse possono essere giustificate da vari motivi, quali considerazioni di ordine sociale o l'imperfezione del mercato. Gli interventi sui prezzi nell'UE mirano, ad esempio, a porre rimedio alle distorsioni nel mercato delle carte o a creare un ambiente che aiuti i servizi di pagamento innovativi a raggiungere un mercato più ampio⁶.

24 Nel settore dei pagamenti digitali, la legislazione dell'UE prevede vari interventi sui prezzi (cfr. [riquadro 2](#)).

⁵ TFUE, articoli da 101 a 109.

⁶ Dunne, N., *Regulating prices in the EU*, 2018.

Riquadro 2

Principali interventi sui prezzi pertinenti per il mercato dei pagamenti digitali nell'UE

- 1) **Il massimale per le commissioni interbancarie per i pagamenti tramite carta:** la commissione interbancaria è pagata dal PSP che riceve il pagamento tramite carta al PSP che ha emesso la carta. Tale commissione è limitata allo 0,2 % del valore del pagamento per le operazioni tramite carta di debito eseguite dai consumatori e allo 0,3 % per le operazioni tramite carta di credito eseguite dai consumatori⁷.
- 2) **Il divieto di maggiorazione per i pagamenti tramite carta e i pagamenti SEPA:** agli esercenti è fatto divieto di imporre maggiorazioni alle operazioni tramite carta eseguite dai consumatori soggette al massimale sulle commissioni interbancarie, ai bonifici SEPA e agli addebiti diretti SEPA⁸.
- 3) **La fornitura gratuita di servizi bancari aperti:** i titolari dei dati sui conti sono tenuti a mantenere almeno un'interfaccia per la comunicazione sicura che deve essere utilizzata da fornitori terzi. Inoltre, non ricevono una commissione o un rimborso per l'uso di tali interfacce da fornitori terzi⁹.
- 4) **Parità di prezzo dei pagamenti transfrontalieri in euro:** le commissioni applicate da un PSP per i pagamenti transfrontalieri in euro eseguite dagli utenti dovrebbero essere uguali a quelle applicate ai corrispondenti pagamenti nazionali¹⁰.

Fonte: Corte dei conti europea.

25 Gli interventi sui prezzi concepiti in modo inadeguato rischiano di rendere l'operato dei PSP inefficiente o di distorcere l'offerta e la domanda, danneggiando in ultima analisi i consumatori e gli esercenti. Tuttavia, gli atti giuridici di base sui pagamenti digitali non specificano criteri chiari per valutare se e in quali circostanze tali interventi siano giustificati, o per quanto tempo dovrebbero applicarsi.

⁷ Regolamento (UE) 2015/751, articoli 3 e 4.

⁸ Direttiva (UE) 2015/2366, articolo 62.

⁹ Ibidem, articoli 66 e 67.

¹⁰ Regolamento (UE) 2021/1230, articolo 3.

26 Inoltre, nessuno degli interventi sui prezzi per i pagamenti digitali è soggetto a limiti di tempo. In generale, le diverse basi giuridiche prevedono riesami *a tantum* entro una determinata scadenza, come per il massimale sulle commissioni interbancarie e per la parità di prezzo per i pagamenti transfrontalieri in euro (cfr. [riquadro 2](#))¹¹. Per quest'ultima, la Commissione non ha ancora effettuato il riesame richiesto, sebbene fosse previsto per il 2022.

27 Tuttavia, non vi è alcun obbligo giuridico di effettuare riesami periodici per nessuno degli interventi sui prezzi. Inoltre, non è specificato quali dati debbano essere raccolti per effettuare tali riesami. Tenendo presente la natura intrusiva degli interventi sui prezzi, ciò potrebbe comportare il rischio che non siano individuate misure inadeguate e che siano mantenute, danneggiando in ultima analisi i consumatori, gli esercenti o i PSP.

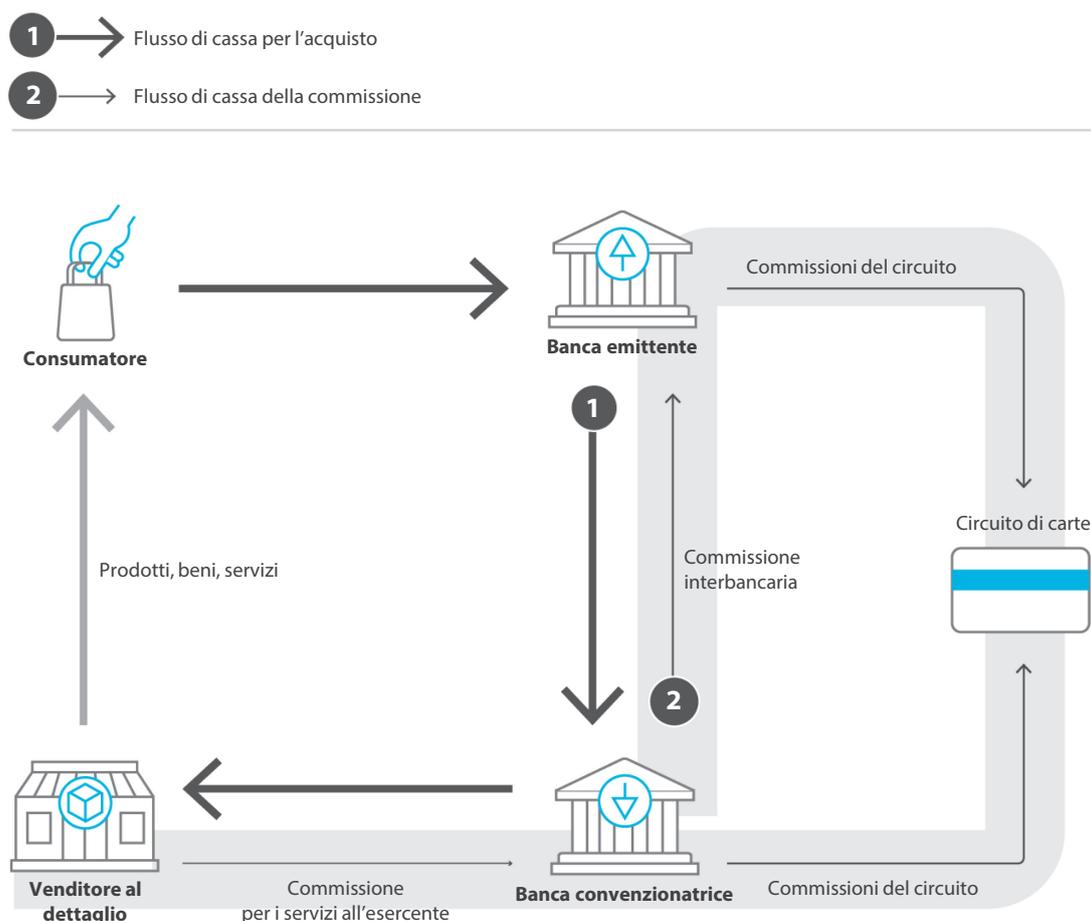
Gli effetti positivi dei massimali per le commissioni interbancarie e l'adeguatezza del loro livello non sono state adeguatamente valutati

28 Un tipico flusso di cassa della carta comprende diversi tipi di commissioni (cfr. [figura 4](#)):

- 1) **in una prima fase**, il PSP che acquisisce la carta (ad esempio la banca di un negozio online) paga una **commissione interbancaria** al PSP che ha emesso la carta (ad esempio, la banca che ha emesso una carta al cliente);
- 2) **in una seconda fase**, sia i PSP emittenti che quelli convenzionatori pagano **commissioni del circuito** alle società internazionali che gestiscono la rete di carte;
- 3) **infine**, l'esercente (ad esempio, un negozio online) **paga le commissioni per i servizi all'esercente** al PSP convenzionatore (la banca che serve il suo sistema di pagamento). Tali commissioni coprono le commissioni interbancarie, le commissioni di circuito, le commissioni di trattamento pagate dal PSP che acquisisce la carta e il margine del convenzionatore. A causa del divieto di maggiorazione, gli esercenti non possono addebitare direttamente ai clienti tali costi. Gli esercenti includono le commissioni di pagamento nei prezzi dei beni e dei servizi come maggiorazione globale.

¹¹ Regolamento (UE) 2015/751, articolo 17 e regolamento (UE) 2021/1230, articolo 14.

Figura 4 – Flussi di cassa in un tipico pagamento tramite carta



Banca convenzionatrice = banca del dettagliante/beneficiario che acquisisce il pagamento tramite carta.
Banca emittente = banca del consumatore/pagatore che emette la carta.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del materiale grafico fornito dalla Commissione.

29 Nel 2023 il valore del commercio elettronico e delle operazioni presso punti vendita fisici ammontavano a circa 1 150 miliardi di euro¹². La Corte stima che circa l'80 % di tale cifra sia rappresentato dalle operazioni di pagamento tramite carta. Stima inoltre che il volume totale delle commissioni interbancarie annuali pagate dai PSP convenzionatori ai PSP emittenti di carte nell'UE per tali operazioni fosse compreso tra 2 e 3 miliardi di euro (ipotizzando commissioni interbancarie comprese tra lo 0,2 % e lo 0,3 %), che le commissioni di circuito annuali siano ammontate a circa 1 miliardo di euro (ipotizzando commissioni di circuito medie dello 0,1 %) e che le commissioni annuali per i servizi all' esercente fossero comprese tra 5 e 6 miliardi di euro (ipotizzando commissioni per i servizi dell' esercente medie dello 0,6 %). In ultima analisi, le commissioni per i servizi all' esercente sono a carico dei consumatori.

¹² Statista.

30 Il massimale per le commissioni interbancarie interferisce con le libertà contrattuali tra le imprese private che operano sul mercato dei pagamenti. Il regolamento sulle commissioni interbancarie prevede massimali per tali commissioni (cfr. [riquadro 2](#)) in risposta a una situazione specifica nel mercato dei pagamenti tramite carta, dove la concorrenza tra i vari circuiti per guadagnare i PSP come emittenti delle loro carte spingeva le commissioni interbancarie ad aumentare anziché a scendere (“concorrenza inversa”)¹³. L’obiettivo era ridurre le commissioni interbancarie, la componente principale delle commissioni per i servizi dell’esercente, che alla fine gli esercenti pagano ai PSP.

31 Per determinare il massimale, la Commissione ha applicato in primo luogo la teoria del “test di indifferenza per l’esercente”¹⁴ nel contesto della politica di concorrenza. L’obiettivo di tale test è individuare un livello adeguato di commissioni interbancarie determinando il livello al quale un esercente medio accetterebbe un pagamento tramite carta da parte di un cliente saltuario (ad esempio un turista) che desidera pagare con carta¹⁵. In tale contesto, si presuppone che la commissione interbancaria sia la componente principale della commissione per i servizi all’esercente. In particolare, dopo la [decisione della Commissione del 2007](#) relativa alle commissioni interbancarie della MasterCard e a seguito di [discussioni con la Commissione svoltesi nel 2009](#), il test di indifferenza per l’esercente ha costituito la base tali commissioni per le imprese MasterCard e per la [decisione d’impegno VISA del 2010](#).

32 Nel 2015 i massimali delle commissioni stabiliti nel contesto di tali decisioni della Commissione sono stati inclusi anche nel [regolamento sulle commissioni interbancarie](#). Inoltre, per confermare il livello dei massimali, la Commissione ha effettuato un’[indagine sui costi degli esercenti](#). Tuttavia, tale indagine non ha incluso i piccoli esercenti e, nel complesso, non ha fornito alcuna giustificazione per il livello specifico del massimale delle commissioni introdotto dal regolamento sulle commissioni interbancarie.

¹³ SWD(2013) 288 final, [volume 1](#) e [2](#).

¹⁴ [Regolamento \(UE\) 2015/751](#), considerando 20.

¹⁵ *Fonte: Górká, J., Merchant indifference test application – A case for revising interchange fee level in Poland*, 2014; e Rochet, J., Tirole, J., *Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs*, 2011.

33 Nel giugno 2020, la Commissione ha pubblicato la relazione di riesame una tantum¹⁶ sul [regolamento sulle commissioni interbancarie](#). Tale relazione si basava sui dati della metà del 2017, vale a dire che i dati esaminati riguardavano solo un periodo di 24 mesi, che la Corte ritiene troppo breve per fornire risultati esaustivi in merito all'efficacia del regolamento sulle commissioni interbancarie. In tale relazione, la Commissione ha ritenuto soddisfacenti gli effetti dei massimali, in quanto vi erano le prime indicazioni che il livello delle commissioni per i servizi dell'esercente stava diminuendo dopo l'introduzione del massimale. Studi più recenti, tuttavia, suggeriscono, almeno per alcuni Stati membri, un livello di commissioni per i servizi dell'esercente notevolmente superiore al massimale delle commissioni interbancarie introdotto nel regolamento, sebbene tali studi presentino alcuni limiti (cfr. [allegato II](#)). Un'ulteriore conclusione importante del riesame della Commissione è che il numero e il valore dei pagamenti tramite carta sono aumentati in tutta l'UE. La crescita è stata in parte attribuita all'attuazione del regolamento sulle commissioni interbancarie, in quanto ha rispecchiato una maggiore accettazione delle carte da parte degli esercenti, dovuta in parte alla riduzione delle commissioni interbancarie.

34 In questa relazione la Commissione ha inoltre affermato che alcuni settori, come la valutazione del rispetto e della potenziale elusione dei massimali tariffari, richiedono una raccolta di dati e un monitoraggio rafforzati a sostegno di un'applicazione costante e rigorosa. La Commissione ha inoltre affermato che occorre più tempo perché si concretizzino tutti gli effetti del regolamento sulle commissioni interbancarie a causa del suo periodo di applicazione limitato, della natura a lungo termine dei contratti e dei recenti sviluppi del mercato.

35 Inoltre, nel febbraio 2024 la Commissione ha pubblicato uno studio sui nuovi sviluppi nel mercato dei pagamenti tramite carta. Tuttavia, tale relazione ha preso in esame solo alcuni aspetti dell'applicazione del regolamento sulle commissioni interbancarie. Inoltre, a causa della scarsa partecipazione dei portatori di interessi, tale studio ha fornito solo dati limitati¹⁷. Di conseguenza, questo studio di recente pubblicazione non dimostra a sufficienza gli effetti positivi del massimale per le commissioni interbancarie, né se il suo livello sia ottimale.

¹⁶ SWD(2020) 118 final, pag. 3.

¹⁷ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., *Study on new developments in card-based payment markets*, 2024.

Le ragioni addotte dalla Commissione per introdurre il divieto di maggiorazione non sono state adeguatamente analizzate né suffragate da dati empirici

36 Una maggiorazione è un onere supplementare applicato in aggiunta al prezzo effettivo dei beni e dei servizi per l'utilizzo di uno specifico metodo di pagamento¹⁸. Il divieto di maggiorazione vieta ai beneficiari, come gli esercenti, di imporre maggiorazioni per le operazioni tramite carta soggette al massimale sulle commissioni interbancarie e per le operazioni SEPA. Questa soluzione potrebbe potenzialmente favorire i consumatori, ma anche avere conseguenze negative in quanto riduce la trasparenza sui costi dei pagamenti. Pertanto, la decisione di introdurre il divieto di maggiorazione deve analizzare attentamente tutte le implicazioni. Il divieto è stato introdotto nella PSD2 e giustificato da tre motivi principali (cfr. riquadro 3).

Riquadro 3

I tre motivi alla base del divieto di maggiorazione¹⁹

- 1) L'eterogeneità delle norme nazionali sulle maggiorazioni ha creato confusione tra i consumatori, in particolare per i pagamenti intra-UE.
- 2) In numerosi casi, le maggiorazioni erano superiori ai costi sostenuti dall'esercente (maggiorazione eccessiva).
- 3) Le commissioni per i servizi all'esercente consistevano principalmente in commissioni interbancarie, che dovevano essere limitate dal regolamento sulle commissioni interbancarie.

¹⁸ Direttiva (UE) 2015/2366, articolo 62.

¹⁹ PSD2, considerando 66.

37 La Corte ha riscontrato che i motivi per l'introduzione del divieto di maggiorazione non erano suffragati da elementi probatori sufficienti. Nella valutazione d'impatto della PSD2 effettuata dalla Commissione, la Corte non ha riscontrato prove chiare della confusione tra i consumatori (cfr. motivo (1) nel riquadro 3), ad esempio indagini presso i consumatori. La valutazione d'impatto si limitava a includere un riferimento generale alle diverse norme sulle maggiorazioni nei vari Stati membri, causando confusione tra i consumatori nel commercio elettronico intra-UE²⁰. Tuttavia, i tipi di pagamenti menzionati nella valutazione d'impatto rappresentavano solo l'8 % di tutti i pagamenti nel 2021, ossia solo una piccola minoranza dei pagamenti²¹.

38 La Corte non ha riscontrato dati empirici validi a sostegno dell'idea che le maggiorazioni nell'UE fossero sistematicamente eccessive al momento dell'introduzione del divieto nel 2015 (cfr. motivo (2) nel riquadro 3). In particolare, la stessa Commissione ha riconosciuto che le maggiorazioni eccessive si verificavano solo in alcuni casi²². Inoltre, in quel momento le maggiorazioni eccessive per i consumatori erano già vietate dalla direttiva sui diritti dei consumatori²³.

39 La Commissione disponeva di pochi dati (cfr. paragrafo 34) e di una analisi documentata limitata per confermare che nel 2024 le commissioni per i servizi all' esercente consistevano principalmente in commissioni interbancarie (cfr. motivo (3) nel riquadro 3). In tale contesto, la Corte ha individuato tre studi (cfr. paragrafo 41 e allegato II) che, nonostante alcune limitazioni, indicano che in alcuni Stati membri, le commissioni per i servizi all' esercente diverse dalle commissioni interbancarie erano significative.

40 Inoltre, l'analisi della Commissione sul divieto di maggiorazione non ha esaminato in modo approfondito le conseguenze sulla concorrenza tra i diversi metodi di pagamento e i diversi canali di distribuzione (commercio elettronico o presso il punto vendita). I fornitori di strumenti di pagamento più costosi e ampiamente utilizzati (ad esempio, le carte di credito) non sono incentivati a ridurre le commissioni che addebitano agli esercenti a causa della mancanza di trasparenza. Ciò ha, in ultima analisi, un impatto sul prezzo dei beni o dei servizi (cfr. riquadro 4).

²⁰ SWD(2013) 288 final, pag. 25.

²¹ Statistiche sui pagamenti, Banca centrale europea (2021).

²² SWD/2013/288 final, pagg. 25 e 30.

²³ Direttiva (UE) 2011/83, articolo 19.

Riquadro 4

Illustrazione semplificata del divieto di maggiorazione nella pratica

Un commerciante vuole vendere lo stesso bene per 100 euro a due consumatori. Il consumatore A utilizza una carta di credito e il consumatore B paga mediante bonifico. Il consumatore A decide di pagare con carta di credito, che impone all' esercente di pagare al prestatore di servizi di pagamento una commissione per i servizi all' esercente pari a 2 euro, mentre il bonifico non comporta spese. Per rimanere neutrale in termini di costi, l' esercente deve calcolare una maggiorazione generale, che, in questo caso specifico, sarebbe pari all'1 % (2 euro per 200 euro di vendite totali). Pertanto, ciascun consumatore paga un importo di 101 euro.

Gli aumenti di prezzo dovuti ai costi degli strumenti di pagamento non sono trasparenti per il consumatore, il che potrebbe determinare un aumento della maggiorazione generale e, di conseguenza, dei prezzi complessivi.

Consentire la maggiorazione, con un controllo efficace delle maggiorazioni eccessive, dovrebbe tradursi in un prezzo di 102 euro per il consumatore A e di 100 euro per il consumatore B. La maggiore trasparenza dovrebbe portare a decisioni più informate e quindi a una maggiore concorrenza nel settore dei pagamenti.

Fonte: Corte dei conti europea.

41 Durante le consultazioni pubbliche per la PSD2, l' autorità tedesca garante della concorrenza ha espresso preoccupazione per gli effetti negativi sulla concorrenza²⁴. Inoltre, lo studio del 2024 condotto per conto della Commissione ha sottolineato che le strutture delle commissioni dei circuiti internazionali di carte non sono trasparenti e che gli aumenti delle commissioni sono collegati alla mancanza di concorrenza²⁵.

²⁴ [Meldungen](#), Bundeskartellamt (2 agosto 2022).

²⁵ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., *Study on new developments in card-based payment markets*, 2024.

42 La Payment System Regulator del Regno Unito ha analizzato modifiche analoghe apportate dai circuiti internazionali di carte al loro sistema e le commissioni di trattamento tra il 2017 e il 2021 per far luce sui vincoli concorrenziali al momento della fissazione delle commissioni²⁶. Tale analisi non esiste per l'UE, anche se contribuirebbe a migliorare la comprensione degli sviluppi nel mercato dei pagamenti al fine di compiere scelte informate in materia. L'Australia, al pari dell'UE, applica un massimale alle commissioni interbancarie. Tuttavia, consente anche la maggiorazione dei costi diretti entro limiti ben definiti²⁷. In Australia, le commissioni per i servizi all' esercente sono diminuite in misura significativa dal 2005.

43 Considerando le analisi disponibili per il mercato dell'UE, la Corte ritiene che la Commissione non disponesse di una base sufficiente per affermare che gli effetti potenzialmente positivi del divieto di maggiorazione per i consumatori superano nettamente le implicazioni a lungo termine per la concorrenza e, in ultima analisi, per i consumatori stessi.

La capacità della Commissione di monitorare efficacemente l'impatto degli interventi sui prezzi è influenzata dalle clausole di non divulgazione

44 In una prospettiva futura, un problema fondamentale nella valutazione dei due interventi sul prezzo relativi ai pagamenti tramite carta di credito rimane la mancanza di dati sulle commissioni e i costi per i servizi all' esercente (cfr. paragrafo 39). Il livello di tali commissioni dipende dalle dimensioni degli esercenti e dai canali di distribuzione e tiene conto sia dei clienti fissi che di quelli saltuari. Tuttavia, a causa delle clausole di non divulgazione del circuito di carte, tali informazioni non sono disponibili al pubblico. Per via di questa mancanza di dati, la Commissione non è in grado di monitorare gli effetti del divieto di maggiorazione e del massimale sulle commissioni interbancarie, né di valutarne l'efficacia. La Corte osserva che la Commissione potrebbe ottenere tali dati dal settore sulla base dei suoi poteri di indagine in materia di politica di concorrenza²⁸.

²⁶ *Market reviews*, Payment System Regulator (maggio 2024).

²⁷ *Bulletin*, Reserve Bank of Australia (15 settembre 2022).

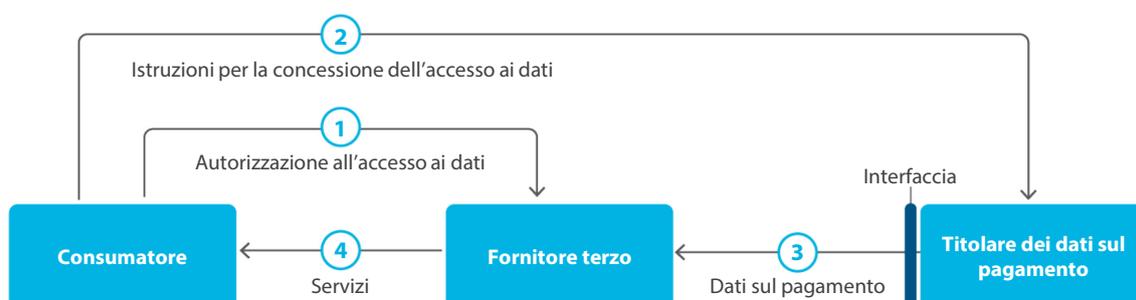
²⁸ Regolamento (UE) n. 1/2003, articolo 17.

Mancanza di standardizzazione e meccanismi di monitoraggio deboli nel settore dei servizi bancari aperti

45 Alla base del concetto di servizi bancari aperti c'è la condivisione dei dati. I titolari dei dati sui conti, in genere le banche, sono tenuti a condividere i dati sui pagamenti dei clienti con fornitori terzi. Un caso d'uso importante per tale condivisione dei dati è costituito dai servizi di disposizione di ordine di pagamento, ad esempio quando una banca autorizza un fornitore terzo ad accedere al conto bancario di un cliente per disporre un pagamento per acquisti online. Le prime disposizioni dell'UE in materia di servizi bancari aperti sono state introdotte nella PSD2.

46 La condivisione dei dati è agevolata da interfacce (cfr. *figura 5*) che consentono una comunicazione sicura tra i titolari dei dati sui conti e i fornitori terzi. La PSD2 permette ai titolari dei dati sui conti di creare interfacce dedicate, conosciute anche come interfacce di programmazione delle applicazioni, oppure di consentire l'uso di interfacce cliente. In quest'ultimo caso, il fornitore terzo si comporta come un cliente che utilizza la pagina web standard della banca per accedere al conto di pagamento. Quando un fornitore terzo utilizza l'interfaccia clienti, deve identificarsi senza ambiguità.

Figura 5 – I servizi bancari aperti in sintesi



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione.

47 La Corte ha rilevato che l'applicazione del quadro UE sui servizi bancari aperti ha mostrato due importanti problemi derivanti alla sua impostazione. In primo luogo, l'obbligo di fornire gratuitamente ai fornitori terzi l'accesso ai dati degli utenti dei pagamenti potrebbe disincentivare i titolari dei dati sui conti dal fornire un servizio di alta qualità. In secondo luogo, l'assenza di una norma per le interfacce di programmazione delle applicazioni ha creato ostacoli per i fornitori terzi che utilizzano tali dati. Inoltre, finora i servizi bancari aperti sono stati attuati e monitorati a livello nazionale.

La PSD2 ha optato per la fornitura gratuita di dati

48 La PSD2 ha introdotto un modello di servizi bancari aperti in cui i titolari dei dati sul conto sono tenuti a fornire gratuitamente i dati sui pagamenti dei loro clienti. La Commissione ha proposto questa soluzione nel 2013 sulla base dell'ipotesi di costi di attuazione minimi per i titolari dei dati sui conti²⁹. Tuttavia, nel contesto dell'esame della PSD2, gli esperti incaricati dalla Commissione hanno stimato i costi una tantum per il settore per lo sviluppo di interfacce di programmazione delle applicazioni a circa 2,2 miliardi di euro, con costi ricorrenti annuali di circa 0,3 miliardi di euro, entrambi sostenuti prevalentemente dai titolari dei dati sui conti³⁰.

49 Nella valutazione d'impatto eseguita dalla Commissione alla base della PSD2, i titolari dei dati sui conti hanno affermato che la fornitura gratuita di servizi bancari aperti ha ostacolato l'innovazione sia in termini di sviluppo di meccanismi di accesso di alta qualità che di introduzione di nuove funzionalità³¹. Le preoccupazioni per la mancanza di incentivi allo sviluppo di funzionalità per i servizi bancari aperti sono pertinenti, poiché i dati forniti gratuitamente attraverso tali servizi possono essere utilizzati da fornitori terzi, ad esempio dalle piattaforme di vendita online, per sviluppare o migliorare i propri modelli commerciali.

50 La Commissione ha considerato che imporre ai fornitori terzi di pagare commissioni di servizio per i servizi bancari aperti potrebbe causare perturbazioni del mercato³². Ha inoltre ritenuto che le commissioni per i servizi bancari aperti avrebbero avuto un impatto negativo sulla redditività dei fornitori terzi, facendoli fallire. Tale valutazione non era tuttavia basata su un'analisi quantitativa degli effetti dei diversi livelli delle commissioni. Inoltre, la valutazione della Commissione si è concentrata solo sui fornitori terzi e non ha preso in considerazione l'impatto del modello di servizi bancari aperti proposto sulla redditività dei titolari dei dati sui conti, mentre entrambi sono imprese a scopo di lucro.

²⁹ SWD(2013) 288 final, pag. 64.

³⁰ SWD/2023/231 final, pagg. 135 e 136.

³¹ Ibidem, pag. 128.

³² Ibidem, pag. 31.

51 A differenza di quanto avvenuto con i servizi bancari aperti, la Commissione ha previsto una compensazione ragionevole e correlata ai costi per la condivisione dei dati nel quadro giuridico per la finanza aperta, da concordare tra gli operatori di mercato nell'ambito dei regimi settoriali³³. La finanza aperta va oltre i dati sui conti di pagamento e si riferisce più in generale all'accesso e all'utilizzo dei dati dei clienti in un'ampia gamma di servizi finanziari (ad esempio, dati finanziari su assicurazioni, pensioni, prestiti, risparmi e investimenti). Questo esempio dimostra la fattibilità dell'introduzione di commissioni nei servizi bancari aperti.

La PSD2 non ha stabilito una norma comune per le interfacce di programmazione delle applicazioni

52 La PSD2 non ha stabilito una norma tecnica o contrattuale per le interfacce di programmazione di applicazioni. Come osservato dall'ABE, l'assenza di una norma unica ha portato all'emergere di diverse soluzioni di interfaccia in tutta l'UE e ha contribuito alla frammentazione del mercato³⁴. Le interfacce variano in termini di qualità e funzionalità, il che, a sua volta, incide sull'esperienza degli utenti e sul funzionamento dei servizi bancari aperti³⁵.

53 Sia i fornitori terzi³⁶ che l'ABE³⁷ hanno costantemente individuato ostacoli all'accesso ai dati attraverso interfacce di programmazione delle applicazioni. Tra gli esempi di tali ostacoli figurano la necessità di molteplici autenticazioni forti dei clienti, registrazioni aggiuntive o l'inserimento manuale dell'IBAN.

³³ COM (2023) 360 final.

³⁴ EBA-Op/2022/06, pag. 86.

³⁵ SWD(2023) 231 final, pag. 14.

³⁶ *PSD2 Obstacles*, European Third Party Providers Association.

³⁷ EBA/Op/2020/10

54 Durante il processo di revisione della PSD2, l'ABE ha raccomandato alla Commissione di valutare la fattibilità dell'adozione di una norma comune per l'interfaccia di programmazione di applicazioni in tutta l'UE³⁸. L'ABE ha sostenuto che una norma comune avrebbe vantaggi significativi, quali la potenziale riduzione dei costi per mantenere e adattare le interfacce, la riduzione delle barriere all'ingresso nel mercato o il contributo a condizioni di parità. L'obiettivo della Commissione era ridurre al minimo le perturbazioni ed evitare costi irrecuperabili derivanti dagli investimenti già effettuati nello sviluppo di interfacce. Tuttavia, non ha valutato sistematicamente i vantaggi di disporre di una norma comune di interfaccia applicativa, anche in termini di risparmi o sinergie per i PSP derivanti dall'eliminazione della frammentazione del mercato.

55 Con la proposta legislativa per i servizi di pagamento (PSD3/PSR), la Commissione intende introdurre requisiti minimi per le interfacce di programmazione delle applicazioni. Tali requisiti minimi riguardano, ad esempio, la sicurezza, la disponibilità e le prestazioni delle interfacce, dei servizi e dei dati da scambiare. Inoltre, la proposta legislativa contiene un articolo che specifica gli ostacoli vietati all'accesso ai dati³⁹. Sebbene tali requisiti potrebbero consentire di superare gli ostacoli noti nel campo dei servizi bancari aperti, essi non sono sufficientemente flessibili per rispondere alle sfide future in un settore altamente dinamico e potrebbero richiedere ulteriori modifiche legislative.

Finora i servizi bancari aperti sono stati attuati e monitorati a livello nazionale.

56 Finora l'attuazione dei servizi bancari aperti all'interno dell'UE è avvenuta sotto la vigilanza delle ANC, con l'ABE responsabile di garantire la convergenza in materia di vigilanza (cfr. paragrafo 08).

³⁸ EBA/Op/2022/06

³⁹ COM(2023) 367 final (proposta PSR), articoli 36 e 44.

57 Il Regno Unito, un paese leader nel settore dei servizi bancari aperti secondo un indice internazionale⁴⁰, ha elaborato un quadro di attuazione e monitoraggio più solido rispetto all'UE, inizialmente applicabile alle nove maggiori banche britanniche. Un organismo specifico, l'*Open Banking Implementation Entity* (OBIE), nel frattempo sostituita dalla *Open Banking Limited*, era responsabile dell'attuazione dei servizi bancari aperti e forniva, tra l'altro, una norma di interfaccia per la programmazione delle applicazioni e la progettazione di strutture di dati e architetture di sicurezza. L'OBIE ha inoltre pubblicato linee guida riguardo l'esperienza dei clienti rivolte direttamente a tutti i portatori di interessi, quali i PSP e i fornitori terzi⁴¹. Tali linee guida riuniscono i requisiti normativi e l'esperienza dei clienti per agevolare l'uso dei servizi bancari aperti e rappresentare le migliori pratiche. Nell'UE non esistono linee guida del genere. Esistono invece pareri non vincolanti dell'ABE rivolti alle autorità nazionali competenti, che riguardano alcune di queste questioni⁴².

58 La PSD2 non impone ai titolari dei dati sui conti di trasmettere dati sulla disponibilità e sulle prestazioni delle interfacce alle ANC o all'ABE. Di conseguenza, non sono disponibili dati consolidati affidabili per i servizi bancari aperti nell'UE. Tuttavia, la proposta della PSD3/PSR prevede che i titolari dei dati sui conti riferiscano alle ANC. L'ABE sarà tenuta a riferire alla Commissione in merito alle dimensioni e al funzionamento del mercato dei servizi bancari aperti solo ogni 2 anni. L'OBIE, al contrario, pubblica mensilmente **metriche di performance** sul funzionamento dei servizi bancari aperti nel Regno Unito dal marzo 2017.

⁴⁰ [The Global Open Finance Index](#).

⁴¹ [Open Banking Implementation Entity, *Customer Experience Guidelines*, 2018.](#)

⁴² [EBA/Op/2020/10](#)

59 La Commissione ha stimato che, nel 2021, meno del 5 % dei consumatori dell'UE utilizzava servizi bancari aperti⁴³, una percentuale inferiore a quella del Regno Unito (7 % nel dicembre 2021 e 11 % nell'ottobre 2023)⁴⁴. Tuttavia, queste stime hanno un valore limitato, in quanto non esistono dati affidabili sul numero di utenti di servizi bancari aperti⁴⁵. In assenza di dati affidabili, la Commissione non è in grado di valutare la diffusione dei servizi bancari aperti, né di verificare le proprie ipotesi su cui era stata basata la concezione iniziale dei servizi bancari aperti⁴⁶.

Carenze nel monitoraggio e nella raccolta dei dati impediscono alla Commissione di valutare l'impatto delle politiche sui pagamenti digitali

60 La [strategia della Commissione per i pagamenti al dettaglio](#) comprende l'obiettivo di rendere i pagamenti transfrontalieri da e verso paesi non-UE più rapidi, più abordabili, accessibili, trasparenti e convenienti. Inoltre, come concordato a livello del G20, le politiche per i pagamenti transfrontalieri dovrebbero migliorare i costi, la rapidità, l'accessibilità e la trasparenza dei pagamenti al dettaglio. La Corte si attendeva che la Commissione avesse stabilito obiettivi al riguardo, in linea con quelli internazionali, e ne monitorasse costantemente i progressi per valutare l'efficacia delle proprie politiche.

61 La Corte ha verificato se la Commissione avesse fissato valori-obiettivo in materia di costi, rapidità, accessibilità e trasparenza per i pagamenti dell'UE e se li avesse utilizzati per valutare e monitorare le proprie politiche. Inoltre, la Corte ha esaminato le azioni della Commissione che possono incidere sulle caratteristiche principali dei pagamenti e, sulla base dei dati disponibili, ha valutato i progressi effettivi compiuti nel miglioramento della loro efficienza.

⁴³ [Press corner](#), *Keynote speech by Commissioner McGuinness at event in European Parliament "From Open Banking to Open Finance: what does the future hold?"*, Commissione europea.

⁴⁴ Open Banking, *Impact Report*, 2023.

⁴⁵ [SWD\(2023\) 231 final](#), pag. 60.

⁴⁶ *Ibidem*, pag. 194.

Finora la Commissione non ha fissato indicatori specifici a livello dell'UE per misurare i miglioramenti relativi alla velocità, ai costi, all'accessibilità e alla trasparenza dei pagamenti, né ha stabilito valori-obiettivo

62 Finora la Commissione non ha fissato indicatori specifici a livello dell'UE su come misurare i miglioramenti dell'efficienza dei pagamenti, né ha stabilito valori-obiettivo per tutti i tipi di pagamento. Allo stesso tempo, nel 2021 i leader del G20 (che comprende l'UE) hanno approvato indicatori e obiettivi specifici per i pagamenti transfrontalieri, da conseguire entro la fine del 2027⁴⁷. I principali indicatori e obiettivi sono:

- o il costo medio globale dei pagamenti al dettaglio non dovrebbe superare l'1 %; non dovrebbero esserci costi superiori al 3 % entro la fine del 2027 (indicatore di costo/obiettivo);
- o il 75 % dei pagamenti transfrontalieri dovrebbe essere accreditato entro un'ora e il resto entro un giorno lavorativo (indicatore di velocità/obiettivo);
- o tutti dovrebbero avere almeno un'opzione per inviare e ricevere pagamenti elettronici transfrontalieri (indicatore/obiettivo di accessibilità);
- o i PSP dovrebbero fornire agli utenti di servizi di pagamento un livello minimo di informazioni sui pagamenti transfrontalieri, indicando tutte le commissioni applicabili, il tempo previsto per la ricezione, lo stato del pagamento e le condizioni del servizio (indicatore di trasparenza/obiettivo).

63 Gli obiettivi del G20 si applicano solo ai pagamenti transfrontalieri. Tuttavia, anche gli utenti dei pagamenti nazionali nell'UE dovrebbero beneficiare di operazioni economiche, rapide, accessibili e trasparenti. In quest'ottica, i criteri del G20 potrebbero essere pertinenti anche per i pagamenti nazionali.

⁴⁷ [Cross-border payments](#), Financial Stability Board (16 luglio 2024).

Le azioni della Commissione possono potenzialmente migliorare la trasparenza, la rapidità e i costi dei pagamenti, ma i risultati non sono ancora visibili

64 Al momento dell'audit della Corte, la Commissione non aveva valutato sistematicamente l'impatto delle sue proposte legislative e della legislazione vigente sui pagamenti (sulla base dei criteri del G20 o dei propri criteri). In assenza di tale valutazione, la Corte ha individuato alcune azioni della Commissione potenzialmente in grado di migliorare la trasparenza, la rapidità, i costi e l'accessibilità. Ciò vale in particolare per la proposta [PSD3/PSR](#) in materia di trasparenza e per la [modifica del regolamento SEPA sui pagamenti istantanei](#) in relazione alla velocità. Anche l'attuazione della norma internazionale di messaggistica per i pagamenti (ISO 20022), che facilita l'interoperabilità internazionale dei pagamenti, avrebbe un potenziale in tal senso.

La PSD3/PSR garantisce una maggiore trasparenza sui pagamenti

65 La proposta legislativa per i servizi di pagamento ([PSD3/PSR](#)) aumenta la trasparenza dei pagamenti transfrontalieri dall'interno dell'UE verso un paese al di fuori dell'UE. Più specificamente, obbliga i PSP a fornire agli utenti dei pagamenti una stima del tempo entro cui il PSP del beneficiario situato al di fuori dell'UE deve ricevere i fondi. Obbliga inoltre i PSP a presentare le spese stimate di conversione valutaria di tali operazioni internazionali allo stesso modo dei bonifici all'interno dell'UE⁴⁸.

Scarsa diffusione dei pagamenti istantanei in euro

66 I pagamenti istantanei sono bonifici che rendono disponibili i fondi sul conto del beneficiario entro dieci secondi dall'emissione di un ordine di pagamento. La [strategia della Commissione sui pagamenti al dettaglio](#) prevede che i pagamenti istantanei diventino la nuova norma per il trasferimento dei fondi, con l'obiettivo di una piena diffusione dei pagamenti istantanei nell'UE entro la fine del 2021. La Commissione ha esaminato la diffusione dei pagamenti istantanei in euro, rilevando che solo il 16,8 % dei bonifici SEPA effettuati nel quarto trimestre del 2023 è stato eseguito istantaneamente⁴⁹. Ha inoltre esaminato i motivi della scarsa diffusione dei pagamenti istantanei in euro (cfr. [riquadro 5](#)).

⁴⁸ [Proposta PSR](#), articolo 13.

⁴⁹ [What we do](#), Consiglio europeo per i pagamenti (9 settembre 2024).

Riquadro 5

Motivi dell'insufficiente diffusione dei pagamenti istantanei

- 1) Incentivi insufficienti ai PSP per offrire pagamenti istantanei in euro
- 2) Commissioni sull'operazione più alte rispetto a metodi di pagamento alternativi
- 3) Tasso elevato di pagamenti istantanei respinti erroneamente identificati come implicanti soggetti inclusi negli elenchi delle sanzioni UE
- 4) Preoccupazioni del pagatore in merito alla sicurezza dei pagamenti istantanei

Fonte: Commissione

67 Per far fronte alle sfide relative ai pagamenti istantanei, la Commissione ha proposto una [modifica del regolamento SEPA](#), che è stata adottata nel febbraio 2024. Tra l'altro, il regolamento modificato impone ai PSP di poter ricevere pagamenti istantanei in euro e di offrire loro una commissione non superiore a quella per i bonifici regolari in euro.

68 Tuttavia, la modifica adottata del regolamento SEPA non si applica alle operazioni intra-UE non denominate in euro o alle operazioni nazionali nell'UE non denominate in euro. Gli utenti dei pagamenti non saranno inoltre obbligati a utilizzare pagamenti istantanei in euro. Potranno comunque scegliere tra bonifici regolari e bonifici istantanei. Ciò significa che la diffusione dei pagamenti istantanei potrebbe non essere abbastanza elevata da raggiungere l'obiettivo di velocità del G20 entro il 2027 in tutta l'UE. Sebbene la diffusione dei pagamenti istantanei prevista non sia stata quantificata, la Commissione prevede che sarà significativa e che tali pagamenti diventeranno progressivamente la nuova norma.

69 Disposizioni sulla velocità dei pagamenti sono contenute anche nella [PSD2](#). Se sia il PSP mittente che il PSP ricevente si trovano nell'UE, i pagamenti devono essere eseguiti entro un giorno lavorativo. Per i pagamenti intra-UE in valute dell'UE diverse dall'euro, i PSP e gli utenti di servizi di pagamento possono concordare un tempo di esecuzione fino a quattro giorni lavorativi⁵⁰. Tale termine si applica ai pagamenti transfrontalieri non standardizzati al di fuori dei sistemi SEPA, che rappresentano una piccola parte delle operazioni. Nell'elaborare la proposta legislativa sui servizi di pagamento ([PSD3/PSR](#)), la Commissione non ha riesaminato l'adeguatezza di queste due disposizioni alla luce degli obiettivi del G20. Infine, la Commissione ha valutato il completamento dell'azione chiave [\(33\)](#) nella [strategia per i pagamenti al dettaglio](#), ma la Corte non ha riscontrato alcun elemento probatorio di un'analisi dei periodi di esecuzione dei pagamenti internazionali transfrontalieri (cfr. [allegato III](#)).

Follow-up limitato dell'attuazione della norma internazionale di messaggistica nell'UE

70 Il G20 ritiene che l'adozione da parte degli operatori di mercato della norma per la messaggistica finanziaria dell'Organizzazione internazionale per la standardizzazione (ISO 20022) sia una priorità fondamentale per raggiungere i suoi obiettivi (cfr. [riquadro 6](#)). Tra l'altro, la norma ISO 20022 specifica che i messaggi devono includere l'identificativo della persona giuridica, che consente l'identificazione univoca delle entità coinvolte nei pagamenti⁵¹.

⁵⁰ Direttiva (UE) 2015/2366, articoli 82 e 83.

⁵¹ LEI, Global Legal Entity Identifier Foundation.

Riquadro 6

L'importanza della norma ISO 20022 per i pagamenti

La norma ISO 20022 è una norma mondiale per la messaggistica finanziaria. Fornisce una metodologia per descrivere le imprese finanziarie utilizzando un linguaggio comune. La norma è supportata da un dizionario di dati e da un catalogo di messaggi (ad esempio per i pagamenti) che la rendono accessibile a tutti.

La norma ISO 20022 contribuirà a conseguire gli obiettivi del G20 standardizzando i messaggi di pagamento, facilitando l'interoperabilità tra i diversi sistemi di pagamento e consentendo un maggiore scambio di dati nel corso dell'intero processo di pagamento. Adottando la norma ISO 20022, i PSP possono razionalizzare i processi di pagamento, migliorare il monitoraggio e la riconciliazione delle operazioni e ridurre i costi.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della Società per le telecomunicazioni finanziarie interbancarie mondiali (SWIFT).

71 Nella [strategia per i pagamenti al dettaglio](#), la Commissione ha inoltre chiesto l'attuazione della norma [ISO 20022](#) entro la fine del 2022 (cfr. l'azione chiave [\(30\)](#) nell'[allegato III](#)). La Commissione è tenuta informata dal Consiglio europeo per i pagamenti in merito al rispetto della norma ISO 20022 per i pagamenti SEPA in euro. Tuttavia, non dispone di dati sull'uso da parte dei PSP europei della norma per i pagamenti transfrontalieri che coinvolgono altre valute e non ha considerato la norma ISO 20022 nella sua revisione della [PSD2](#). Ciononostante, la Commissione ha incluso nella sua proposta [PSR](#) l'obbligo per le interfacce di applicazione di utilizzare norme internazionali di messaggistica come le norme ISO⁵² (cfr. paragrafo [46](#)).

⁵² [Proposta PSR](#), articolo 35.

La Commissione disponeva di dati limitati per valutare se i consumatori abbiano effettivamente accesso a pagamenti più veloci e più economici

72 Nel corso dell'audit, la Commissione non ha fornito dati statistici o analisi proprie sulla velocità (tranne che per i pagamenti istantanei in euro), sui costi, sulla trasparenza o sull'accessibilità dei pagamenti nell'UE. In tale contesto, la Corte osserva che la Commissione era giuridicamente tenuta a effettuare un esame del [regolamento sui pagamenti transfrontalieri](#) entro aprile 2022, anche per quanto riguarda l'andamento dei costi (sia per i pagamenti nazionali che transfrontalieri)⁵³. Tuttavia, non è ancora stato effettuato.

73 Gli unici dati comparabili a livello internazionale sui pagamenti individuati dagli auditor per analizzare gli sviluppi effettivi riguardanti le principali caratteristiche dei pagamenti digitali provengono dalla relazione annuale 2023 del Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB)⁵⁴. La prima relazione annuale di questo tipo si concentra sul conseguimento degli obiettivi del G20. Tuttavia, la relazione non indica l'UE come una regione a sé stante, ma come parte della più ampia regione "Europa e Asia centrale". Nel complesso, la relazione dimostra che il conseguimento degli obiettivi del G20 in materia di pagamenti rimane un lavoro in corso, in quanto nessuna delle regioni analizzate nella relazione li aveva raggiunti entro il 2023.

74 Per quanto riguarda la velocità, la relazione dell'FSB indica che solo dall'1 al 30 % dei pagamenti transfrontalieri in Europa e in Asia centrale è accreditato sui conti dei clienti entro un'ora. Ciò è notevolmente inferiore all'obiettivo del G20 del 75 %.

75 In termini di costi, la relazione dell'FSB ha dimostrato che la media dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio in Europa e in Asia centrale è stata dell'1,5 %, sia per l'invio che per la ricezione di pagamenti transfrontalieri. Tuttavia, una percentuale compresa tra il 17 e il 20 % ha comportato costi superiori al 3 %.

76 Secondo la stessa relazione, tra il 40 e l'80 % delle operazioni, a seconda del caso d'uso, è trasparente per gli utenti dei pagamenti. La regione cui appartiene l'Europa è avanzata a tale riguardo.

⁵³ [Regolamento \(UE\) 2021/1230](#), articolo 14.

⁵⁴ Consiglio per la stabilità finanziaria, *Annual Progress Report on Meeting the Targets for Cross-border Payments*, 2023.

77 L'accessibilità dei pagamenti (in particolare quelli transfrontalieri) può essere misurata sulla base della titolarità del conto. Sulla base della [banca dati Global Findex 2021](#), utilizzata anche dall'FSB, oltre il 90 % della popolazione adulta nella maggior parte degli Stati membri dell'UE ha accesso ai conti di pagamento, il che consente loro di effettuare pagamenti transfrontalieri. Solo la Romania (31 %), la Bulgaria (16 %) e l'Ungheria (12 %) presentano percentuali significative di adulti senza un conto di pagamento.

La Commissione ha attuato la maggior parte delle azioni della strategia per i pagamenti al dettaglio del 2020, ma i ritardi sono stati comuni e gli obiettivi non sempre raggiunti

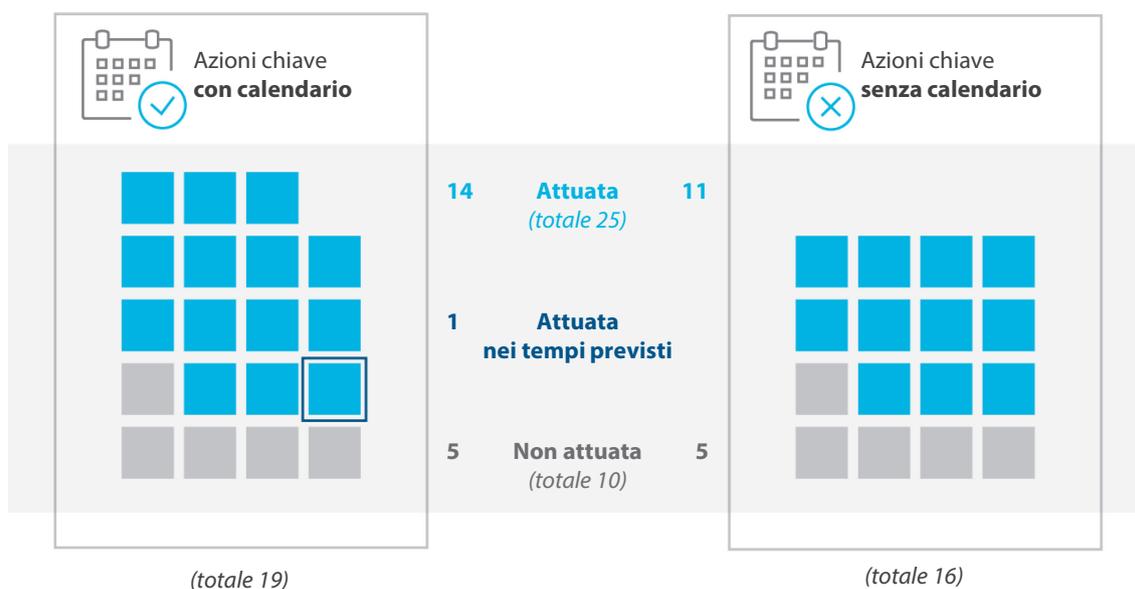
78 La Corte ha individuato 38 azioni chiave (su un totale di 40) pertinenti per i pagamenti digitali nella [strategia della Commissione per i pagamenti al dettaglio del 2020](#) (cfr. [allegato I](#)). Le altre due misure riguardavano l'uso del denaro contante. Tre azioni relative ai pagamenti digitali sono state escluse a causa delle lunghe tempistiche e delle competenze specifiche richieste. La Corte ha pertanto valutato 35 misure. La Commissione avrebbe dovuto attuare tali misure in modo efficace e tempestivo.

79 La Corte ha effettuato una valutazione approfondita delle azioni chiave relative a tre temi:

- autenticazione forte del cliente (azioni chiave [\(18\)](#) e [\(19\)](#) nell'[allegato III](#));
- discriminazione del conto di pagamento (azioni chiave [\(11\)](#) e [\(12\)](#) nell'[allegato III](#));
- vigilanza sui servizi di pagamento (azioni chiave da [\(22\)](#) a [\(26\)](#) nell'[allegato III](#)).

80 Delle 35 azioni chiave, la Corte ha ritenuto che la maggior parte (25) fosse stata attuata (cfr. [figura 6](#) e [allegato III](#)). Tuttavia, solo per 14 di esse era stato definito un calendario di attuazione e solo una era stata attuata in linea con esso. Delle 13 azioni chiave non attuate nei tempi previsti, sette riguardano l'avvio del riesame della direttiva sui servizi di pagamento (PSD2) (cfr. paragrafo [18](#)), che è stato ritardato di un anno.

Figura 6 – Stato di attuazione delle azioni chiave selezionate

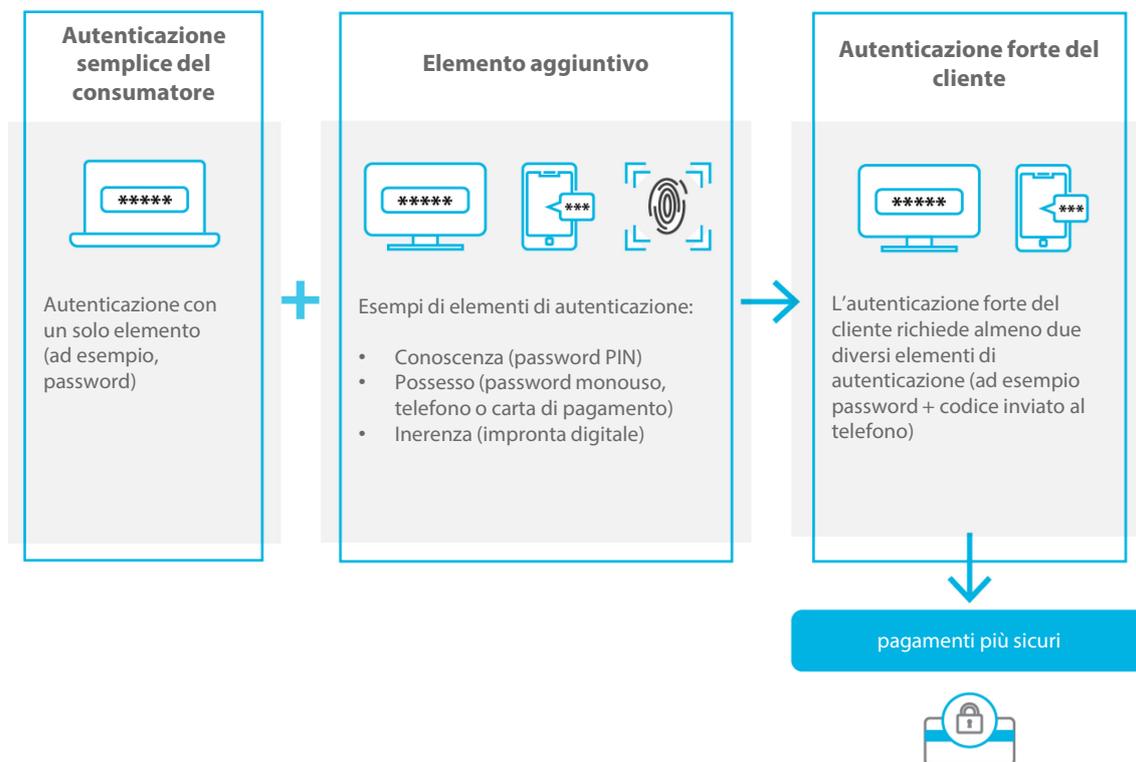


Fonte: Corte dei conti europea.

Le azioni della Commissione sull'autenticazione dei clienti hanno contribuito a rendere i pagamenti più sicuri, ma vi sono sfide da affrontare

81 Un fattore importante che consente l'aumento delle operazioni di pagamento digitali è la fiducia dei consumatori nella loro sicurezza. La [PSD2](#) ha introdotto un concetto di sicurezza specifico per le operazioni di pagamento elettronico, noto come autenticazione forte del cliente. Richiede l'uso di un'autenticazione a più fattori, il che significa che durante una transazione devono essere utilizzati almeno due dei tre fattori di autenticazione (cfr. [figura 7](#)).

Figura 7 – Autenticazione forte del cliente



Fonte: Banca del Portogallo.

L'autenticazione forte del cliente produce risultati in termini di protezione contro le frodi

82 Nel 2017 la Commissione ha adottato un [regolamento delegato](#) che stabilisce norme per l'autenticazione forte del cliente e la comunicazione sicura nell'ambito della [PSD2](#). Il regolamento sarebbe dovuto entrare in vigore nel settembre 2019. Tuttavia, a causa della sua complessità, l'autenticazione forte del cliente è stata pienamente attuata solo 2020, ossia 6 anni dopo l'adozione della [PSD2](#).

83 Nelle consultazioni con i portatori di interessi per le proposte legislative sui servizi di pagamento (PSD/PSR), tre quarti dei partecipanti hanno rilevato che l'autenticazione forte del cliente ha reso i pagamenti digitali più sicuri e ha ridotto le frodi. L'ABE e la BCE hanno confermato in una relazione congiunta che, nel complesso, l'autenticazione forte del cliente sta avendo l'effetto desiderato di ridurre le frodi⁵⁵. Tuttavia, l'ABE ha riferito che i tassi di frode per le operazioni transfrontaliere erano nove volte superiori a quelli delle operazioni nazionali⁵⁶. Le ANC e gli operatori del mercato hanno suggerito che ciò potrebbe essere dovuto principalmente all'insufficiente cooperazione transfrontaliera tra i PSP e gli altri portatori di interessi coinvolti. Nel caso di operazioni transfrontaliere che coinvolgono paesi al di fuori dello Spazio economico europeo, un altro motivo è l'applicazione disomogenea dell'autenticazione forte del cliente.

84 La proposta PSD3/PSR, se adottata, consentirebbe lo scambio di dati sulle frodi tra PSP. Tale proposta potrebbe produrre risultati positivi, in quanto studi recenti hanno dimostrato i vantaggi dell'analisi collaborativa nella lotta contro il riciclaggio di denaro⁵⁷. A tal fine, il Parlamento europeo e l'ABE hanno proposto una piattaforma unica a livello dell'UE per lo scambio di dati relativi alle frodi⁵⁸. Tuttavia, poiché i pagamenti istantanei sono più soggetti a frodi, l'ABE ha avvertito che i livelli di frode potrebbero aumentare ulteriormente fino a quando le misure di sicurezza delineate nella proposta PSD3/PSR e nel regolamento SEPA non saranno pienamente attuate⁵⁹.

85 La Commissione ha monitorato l'attuazione dell'autenticazione forte del cliente e ha pubblicato una relazione di valutazione che ne conferma l'introduzione nonché l'applicazione e i relativi requisiti. Nella stessa relazione di valutazione, la Commissione ha analizzato anche l'impatto dell'autenticazione forte del cliente sul livello delle frodi nei pagamenti sulla base dei dati dell'ABE⁶⁰. Dati i progressi compiuti, la Corte ha valutato entrambe le azioni chiave relative all'autenticazione forte del cliente attuate (cfr. azioni chiave (18) e (19) nell'allegato III).

⁵⁵ *2024 Report on payment fraud*, Autorità bancaria europea e Banca centrale europea.

⁵⁶ EBA-Op/2024/01.

⁵⁷ Future of Financial Intelligence Sharing, *The case for national policy-makers to unleash the potential of payments infrastructure to identify economic crime risk*, 2024.

⁵⁸ P9_TA(2024)0298; articolo 83 e EBA-Op/2024/01.

⁵⁹ EBA-Op/2024/01.

⁶⁰ SWD(2023) 231 final, allegato 5.

Il nuovo regime di responsabilità propone di coprire solo le frodi con furto di identità

86 Sebbene l'autenticazione forte del cliente sia stata efficace nel migliorare la sicurezza dei pagamenti, i truffatori si sono adattati alla sua applicazione. Di conseguenza, è emersa una nuova forma di frode, nota come "frode tramite pagamento push autorizzato" o "*authorised push payment fraud*" (APP Fraud). Questa si verifica quando una vittima è indotta con l'inganno ad autorizzare un pagamento a un truffatore, spesso attraverso tattiche di ingegneria sociale. Una sottocategoria di questo tipo di frode è la "frode con furto d'identità", in cui un consumatore è manipolato da un soggetto terzo che finge di essere affiliato al PSP, utilizzando i dati di contatto del PSP per autorizzare le operazioni.

87 La proposta legislativa della Commissione sui servizi di pagamento (PSR) rende il PSP mittente pienamente responsabile per le frodi con furto d'identità, tranne nel caso in cui l'utente abbia agito in modo fraudolento o con grave negligenza. La Commissione ha stimato i costi risultanti per i PSP a 1 miliardo di euro⁶¹. Questo numero è estrapolato dai pagamenti effettuati volontariamente nel 2022 da quattro grandi banche olandesi, il che, a giudizio della Corte, non costituisce una base sufficiente. Inoltre, la Commissione non ha dimostrato i potenziali benefici della soluzione per gli utenti o la sua proporzionalità in termini di costi per i PSP.

88 Il regime di responsabilità proposto dalla Commissione offre agli utenti dei pagamenti una protezione meno completa rispetto al Regno Unito (cfr. [riquadro 7](#)). La differenza principale è che il sistema del Regno Unito copre tutti i tipi di frode "push payment" nei pagamenti entro certi limiti, mentre la proposta della Commissione riguarda solo le frodi con furto d'identità.

⁶¹ SWD(2023) 231 final, pag. 88.

Riquadro 7

Regime di responsabilità per le frodi “push payment” nel Regno Unito

Nel 2019 la Payment System Regulator del Regno Unito ha istituito un modello di rimborso potenziale per le frodi “push payment”. La partecipazione è obbligatoria per i sei principali PSP e volontaria per gli altri PSP. Di norma, questi dovrebbero rimborsare i pagatori per tutte le frodi “push payment”, a meno che il pagatore non sia stato avvertito o sia stato gravemente negligente.

Dall’ottobre 2024 la Payment System Regulator ha applicato tutele per i consumatori e le microimprese contro tutti i tipi di truffa “push payment” nei pagamenti istantanei. Tutti i PSP sono soggetti a questo nuovo sistema, in base al quale la responsabilità sarà ripartita tra il PSP mittente e il PSP ricevente. I PSP devono rimborsare le richieste da 100 sterline fino a 85 000 sterline. La Payment System Regulator divulga annualmente i dati sulle frodi “push payment” per ciascuno dei 14 maggiori PSP.

Fonte: Payment System Regulator del Regno Unito.

Nonostante le azioni della Commissione, la discriminazione basata sulla sede del conto di pagamento persiste

89 Il regolamento SEPA (cfr. [riquadro 1](#)), in vigore dal 2014, vieta la discriminazione basata sul luogo geografico in cui un conto di pagamento è situato⁶², risultante dal numero di conto bancario internazionale (IBAN). Per i pagatori ciò significa in pratica che all’interno della SEPA essi dovrebbero avere la libertà di effettuare pagamenti in euro a partire da qualsiasi conto di pagamento, indipendentemente da dove è situato. Nel 2017, in un esame del regolamento SEPA⁶³, la Commissione ha riconosciuto che la discriminazione dell’IBAN continua a rappresentare un problema e si è impegnata a prendere provvedimenti al riguardo nella [strategia per i pagamenti al dettaglio](#) (cfr. azioni chiave [\(11\)](#) e [\(12\)](#) nell’[allegato III](#)). Entrambe le azioni sono state attuate dalla Commissione, ma non sono state sufficienti per risolvere il problema della discriminazione dell’IBAN, in quanto società finanziarie e associazioni del settore hanno continuato a chiedere di intervenire⁶⁴.

⁶² Regolamento (UE) 260/2012 (regolamento SEPA), articoli 3 e 9.

⁶³ COM (2017) 683 final.

⁶⁴ Blog, *Accept my IBAN* (25 ottobre 2023).

90 Tra febbraio 2021 e settembre 2023 gli utenti hanno segnalato quasi 3 500 presunti casi di discriminazione IBAN attraverso la piattaforma [Accept My IBAN](#). Questi casi riguardano i pagamenti transfrontalieri all'interno della SEPA. La piattaforma è un'iniziativa del settore privato che trasmette i reclami all'autorità competente. La discriminazione dell'IBAN è segnalata con maggiore frequenza in quattro Stati membri dell'UE, con Francia e Spagna che rappresentano rispettivamente il 31 % e il 21 % di tutti i casi. Le segnalazioni riguardano sia il settore privato che quello pubblico. È probabile che i dati raccolti riflettano solo in parte il problema a causa della scarsa consapevolezza tra i cittadini dell'UE e del fatto che esistono anche altri canali per segnalare i casi di discriminazione.

91 Il [regolamento SEPA](#) imponeva agli Stati membri di notificare alla Commissione le loro norme in materia di sanzioni in caso di inosservanza del regolamento, compresa la discriminazione dell'IBAN, entro la metà del 2013. Tuttavia, nove Stati membri hanno comunicato alla Commissione le loro norme solo nel primo trimestre del 2017, ossia tre anni e mezzo dopo il termine di notifica, in risposta a un [questionario](#). A luglio 2024 la Francia non aveva notificato la Commissione, sebbene avesse introdotto il nuovo sistema sanzionatorio nel 2021. Il numero di casi in Francia è notevolmente diminuito dopo l'introduzione del sistema (cfr. [riquadro 8](#)).

Riquadro 8 Misure contro la discriminazione dell'IBAN in Francia

Azioni volte a limitare la discriminazione dell'IBAN in Francia:

- nell'ottobre 2021 il parlamento francese ha adottato [sanzioni](#) per la discriminazione dell'IBAN fino a 375 000 euro.
- Le [autorità francesi](#) hanno sensibilizzato le parti interessate (federazioni e associazioni professionali, amministratori pubblici) e hanno annunciato indagini *in loco* per valutare la conformità al regolamento SEPA.

92 Il regolamento SEPA stabilisce che le sanzioni per la discriminazione dell'IBAN dovrebbero essere effettive, proporzionate e dissuasive, ma non impone alla Commissione di valutarle⁶⁵. La Corte ha rilevato che le sanzioni variavano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Le sanzioni minime vanno da 250 a 10 000 euro, anche se non tutti i paesi hanno fissato dei minimi. Le sanzioni massime vanno da 3 500 euro a 10 milioni di euro (nel caso delle imprese) più fino al 10 % del fatturato annuo. Il Forum europeo per l'innovazione nei pagamenti, un'iniziativa congiunta della Commissione e della BCE, ha suggerito che le autorità competenti impongano ammende proporzionate al costo della conformità⁶⁶, ma ciò non ha ancora portato ad alcun adeguamento dei livelli delle ammende.

93 In un contesto di applicazione divergente tra gli Stati membri, la Corte osserva che il regolamento SEPA non è menzionato nel [regolamento \(UE\) 2017/2394](#) sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori. Tra le altre disposizioni, quest'ultimo regolamento stabilisce i poteri minimi di indagine e di esecuzione delle autorità competenti per i casi di infrazioni transfrontaliere.

94 Al di là delle proposte legislative, la Commissione ha intensificato gli sforzi nella lotta contro la discriminazione dell'IBAN:

- discutendo la questione della discriminazione IBAN in varie sedi, quali il [Forum europeo per l'innovazione nei pagamenti](#);
- inviando lettere alle autorità competenti di Germania, Irlanda, Spagna, Francia e Italia per garantire l'effettiva applicazione del regolamento SEPA (azione chiave [\(11\)](#) nell'[allegato III](#));
- avviando procedure EU Pilot contro Germania, Spagna, Francia e Austria;
- adottando una decisione di constatazione di un'infrazione nei confronti della Spagna in merito alla legislazione che impediva il pagamento delle imposte da un conto in un altro Stato membro dell'UE (azione chiave [\(12\)](#) nell'[allegato III](#)).
- avviando una campagna di comunicazione per sensibilizzare maggiormente i cittadini, le imprese e le autorità pubbliche dell'UE.

⁶⁵ [Regolamento \(UE\) n. 260/2012](#), articolo 11.

⁶⁶ [Forum europeo per l'innovazione nei pagamenti](#), Banca centrale europea (12 febbraio 2024).

95 Inoltre, la Commissione collabora con gli Stati membri attraverso la [task force per l'applicazione delle norme sul mercato unico](#), che sostiene una migliore attuazione delle norme in materia e gli sforzi per far fronte gli ostacoli più pressanti nel mercato unico. Nel settembre 2023 la task force ha deciso di avviare un progetto per eliminare la discriminazione dell'IBAN dal settore pubblico e privato in aree selezionate. Al momento dell'audit, la task force stava valutando la portata della discriminazione dell'IBAN nel settore pubblico e nel settore delle telecomunicazioni, al fine di individuare i motivi che ne sono alla base⁶⁷.

96 Nel 2023 l'ABE ha sottolineato il crescente fenomeno degli IBAN virtuali, un modo in cui i PSP stanno rispondendo alla discriminazione dell'IBAN. Gli IBAN virtuali non sono direttamente collegati a un conto di pagamento fisico, ma reindirizzano i pagamenti in entrata agli IBAN associati a tali conti⁶⁸. In una [relazione che evidenzia i rischi e le sfide degli IBAN virtuali](#), l'ABE ha rilevato che il loro uso da parte dei PSP causa problemi relativi al riciclaggio di denaro, alla protezione dei consumatori e dei depositanti, all'autorizzazione e al regime di passaporto, oltre che all'arbitraggio normativo. In tale contesto, la Corte osserva che, a differenza della [direttiva antiriciclaggio](#) e della [PSD2](#), il [regolamento SEPA](#) non rientra nell'ambito di applicazione delle attività dell'ABE⁶⁹. Di conseguenza, l'ABE non può valutare la convergenza in materia di vigilanza delle autorità nazionali in questo settore.

Nel settore della vigilanza, l'azione della Commissione non è ancora riuscita a creare condizioni di parità per le imprese all'interno dell'UE

97 La [strategia per i pagamenti al dettaglio](#) della Commissione comprendeva l'obiettivo di implementare una vigilanza e supervisione adeguate alle esigenze del futuro per l'ecosistema dei pagamenti.

⁶⁷ Taskforce per l'applicazione delle norme sul mercato unico, [Report 2022-2023](#), pagg. 17 e 18.

⁶⁸ [EBA/REP/2023/18](#), sezione 2.7.

⁶⁹ [Regolamento \(UE\) n. 1093/2010](#), articolo 1.

98 In conformità con la [strategia per i pagamenti al dettaglio](#), la Commissione ha valutato i rischi derivanti dai servizi non regolamentati e dalle esenzioni⁷⁰ elencate nella [PSD2](#). Con l'adozione della proposta legislativa per i servizi di pagamento ([PSD3/PSR](#)), la Commissione intende inoltre integrare la direttiva sulla moneta elettronica con la direttiva ([PSD3/PSR](#)), fornendo in tal modo maggiore chiarezza agli operatori di mercato. Nel 2023 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il [regolamento \(UE\) 2023/1114](#) sui mercati delle cripto-attività, come proposto dalla Commissione. Tali misure riguardano le azioni chiave da [\(22\)](#) a [\(25\)](#) (cfr. [allegato III](#)), che la Corte valuta come attuate.

99 Nel 2023 l'ABE ha effettuato la prima revisione *inter pares*⁷¹ delle ANC nel settore dei servizi di pagamento, come strumento per conseguire la convergenza in materia di vigilanza. L'EBA ha constatato che le ANC hanno ampiamente rispettato le linee guida fornite sulle informazioni per l'autorizzazione e la registrazione ai sensi della [PSD2](#)⁷². Alcune ANC, tuttavia, non chiedono ai richiedenti di fornire tutte le informazioni indicate negli orientamenti. Ciò significa che i richiedenti sono soggetti ad aspettative di vigilanza diverse al momento della domanda di autorizzazione.

100 La Commissione ha riconosciuto l'esistenza di problematiche relative all'attuazione e all'applicazione della [PSD2](#). Queste incidono direttamente sulla concorrenza tra i PSP, poiché creano condizioni normative diverse nei diversi Stati membri. Tali problematiche sono attribuibili alle interpretazioni divergenti delle norme che incoraggiano l'arbitraggio regolamentare, portando alla concentrazione di fornitori terzi in paesi che interpretano le norme in modo più favorevole⁷³. Nel complesso, il numero di fornitori terzi nell'UE è aumentato di 126 unità tra il 2014 e il 2020. Tale crescita si è concentrata quasi totalmente in due Stati membri (cfr. [figura 8](#)).

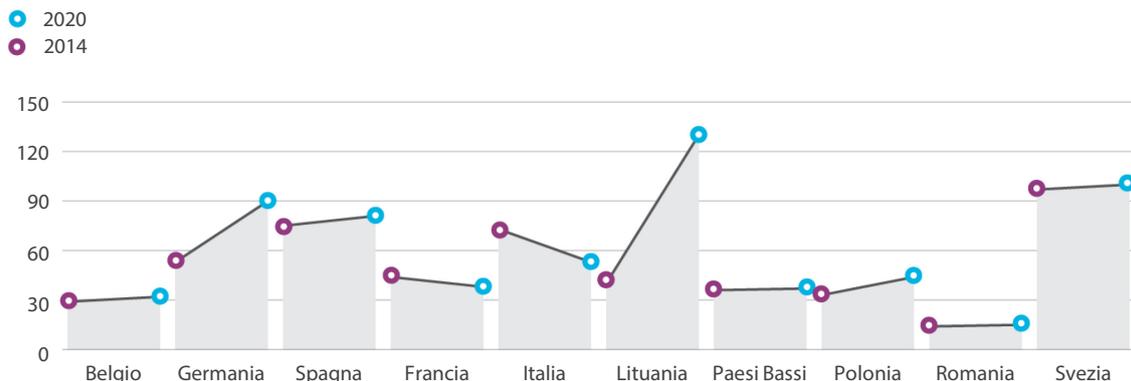
⁷⁰ [SWD\(2023\) 231 final](#), pagg. 15, 153 e 162.

⁷¹ [EBA/REP/2023/01](#).

⁷² [EBA-GL-2017-09](#).

⁷³ [SWD\(2023\) 231 final](#), pag. 20.

Figura 8 – Numero di fornitori terzi titolari di licenza PSD2



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati forniti dalla Commissione.

101 I portatori di interessi, comprese le autorità europee di vigilanza e le ANC, hanno suggerito pubblicamente diverse modalità per migliorare il quadro di vigilanza o le prassi di vigilanza. Chiedono orientamenti migliori, una maggiore trasparenza e norme più adatte agli sviluppi tecnologici. Le ANC hanno inoltre chiesto maggiori poteri di vigilanza nei confronti delle grandi imprese informatiche (BigTech) che forniscono i cosiddetti servizi di pagamento con etichettatura bianca. I partner con etichetta bianca stipulano accordi contrattuali con istituti di credito o di pagamento in virtù dei quali possono utilizzare il proprio nome per offrire servizi di pagamento per i quali non hanno ottenuto una licenza (cfr. *allegato IV*). Le autorità di vigilanza europee hanno sottolineato la necessità di aggiornare [la comunicazione interpretativa della Commissione del 1997 sulla libera prestazione di servizi da parte delle banche](#)⁷⁴.

102 Sebbene il problema della vigilanza divergente delle ANC abbia determinato condizioni di disparità per i PSP, la Commissione lo ha affrontato solo in misura molto limitata. Le ANC hanno sollevato la questione dell'etichettatura bianca e hanno chiesto poteri aggiuntivi, ma i loro suggerimenti non sono stati finora recepiti nella proposta della Commissione relativa ai servizi di pagamento. Nel complesso, la Corte ritiene che l'azione chiave (26) di cui all'*allegato III* non sia stata attuata, in quanto non ha riscontrato una valutazione approfondita sull'adeguatezza dei collegamenti tra la vigilanza sui servizi di pagamento e la sorveglianza dei sistemi, dei circuiti e degli strumenti di pagamento.

⁷⁴ ESA 2022 01 e *EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services*.

Conclusioni e raccomandazioni

103 Nel complesso, la Corte conclude che l'approccio dell'UE ai pagamenti digitali ha contribuito a renderli più sicuri, più veloci e più economici per gli utenti, benché i dati per valutarne con precisione il contributo siano limitati. La Corte ha individuato due aspetti chiave del quadro normativo dell'UE che richiedono ulteriore attenzione: in primo luogo, i criteri per valutare l'adeguatezza degli interventi sui prezzi non sono chiari e non vengono effettuati riesami periodici; in secondo luogo, vi sono lacune nel quadro giuridico per quanto riguarda la condivisione dei dati sui conti nell'ambito dei servizi bancari aperti.

104 L'UE dispone di un quadro giuridico avanzato per i pagamenti digitali, che è stato ampliato e rivisto nell'ultimo decennio per riflettere i rapidi sviluppi nel settore. Una tappa fondamentale a tale riguardo è stato il riesame della direttiva sui servizi di pagamento 2, che è risultata completa per la maggior parte degli aspetti (cfr. paragrafi [18-22](#)).

105 Gli interventi sui prezzi mirano generalmente a ridurre gli effetti negativi delle distorsioni della concorrenza o a perseguire obiettivi specifici delle politiche, potenzialmente a favore dei consumatori. Tuttavia, gli interventi sui prezzi sono per loro stessa natura intrusivi, poiché limitano il modo in cui gli operatori di mercato possono addebitare i loro servizi e incidono sulla trasparenza dei costi per i consumatori. La Corte ha riscontrato che gli atti giuridici di base sui pagamenti digitali non specificano criteri chiari per valutare se tali interventi siano giustificati o per quanto tempo dovrebbero applicarsi. Essi comprendono riesami *una tantum*, ma non vi sono obblighi per riesami periodici (cfr. paragrafi [23-27](#)).

106 La Corte ha riscontrato che, per alcuni degli interventi esistenti relativi ai pagamenti tramite carta, la Commissione non è stata in grado di dimostrare che gli effetti positivi per i consumatori superano nettamente quelli negativi. L'assenza di dati completi, affidabili e aggiornati impedisce alla Commissione di monitorare efficacemente l'impatto degli interventi sui prezzi. Uno dei motivi della limitata disponibilità dei dati è costituito dagli accordi di non divulgazione dei circuiti di carte, i quali impediscono agli esercenti, agli emittenti e agli acquirenti di condividere i dati sulle commissioni collegate ai pagamenti tramite carta (cfr. paragrafi [28-44](#)).

107 Un altro importante elemento del quadro legislativo dell'UE per i pagamenti digitali riguarda i servizi bancari aperti. In questo settore, le principali debolezze sono la mancanza di standardizzazione e la debolezza dei meccanismi di monitoraggio dei servizi bancari aperti. Permangono inoltre ostacoli alla condivisione dei dati dovuti alla mancanza di incentivi finanziari per i titolari di informazioni sui pagamenti e di interfacce non standardizzate. La valutazione della Commissione sull'opportunità di introdurre una compensazione per i servizi bancari aperti non si è basata su un'analisi quantitativa e non ha riguardato l'impatto del modello di servizi bancari aperti proposto sulla redditività dei titolari dei dati sui conti (principalmente banche). La Corte ha inoltre rilevato che l'insufficienza di dati ostacola la capacità della Commissione di condurre un'analisi approfondita dei servizi bancari aperti (cfr. paragrafi [45-59](#)).

Raccomandazione 1– Stabilire i criteri per gli interventi sui prezzi nel settore dei pagamenti digitali ed effettuare riesami periodici

La Commissione dovrebbe:

- a) stabilire i criteri per determinare in quali circostanze quali tipi di intervento sui prezzi siano giustificati, se necessario presentando una proposta legislativa;
- b) effettuare revisioni periodiche degli interventi sui prezzi nel mercato dei pagamenti (come il massimale sulle commissioni interbancarie e il divieto di maggiorazione);
- c) affrontare le limitazioni causate dagli accordi di non divulgazione per poter raccogliere dati sui costi degli interventi sui prezzi, quali il massimale sulle commissioni interbancarie e il divieto di maggiorazione, se necessario avviando una proposta legislativa.

Termine di attuazione: a) fine 2027, b) la data del primo riesame dovrebbe essere determinata caso per caso, ma non oltre la fine del 2028, e c) fine del 2027.

Raccomandazione 2 – Sviluppare e attuare una strategia di monitoraggio dei dati nel settore dei pagamenti digitali

La Commissione dovrebbe sviluppare e attuare una strategia di monitoraggio dei dati nel settore dei pagamenti digitali (in particolare per quanto riguarda gli interventi sui prezzi e i servizi bancari aperti) per determinare quali tipi di dati sono necessari per decisioni informate sulle politiche, le fonti di tali dati, la frequenza della raccolta dei dati e i requisiti per la raccolta dei dati in modo efficace ed efficiente.

Termine di attuazione: fine 2027

108 L'impatto delle politiche dell'UE sui pagamenti digitali rimane ampiamente sconosciuto perché la Commissione non ha messo in atto un sistema di monitoraggio efficace. In particolare, la Commissione non ha specificato indicatori per misurare la velocità, i costi, l'accessibilità e la trasparenza effettivi dei pagamenti, né ha fissato valori-obiettivo applicabili ai diversi tipi di pagamento. Per contro, tali valori-obiettivo sono stati stabiliti dal G20. Tali indicatori fornirebbero inoltre un quadro utile per la Commissione per l'elaborazione di proposte legislative e la valutazione del loro potenziale impatto. Inoltre, fatto ancora più importante, la Commissione non ha accesso ai dati più pertinenti, i quali sono generalmente detenuti dai prestatori di servizi di pagamento. Alcune delle azioni della Commissione possono migliorare la trasparenza, la rapidità e i costi dei pagamenti. La Commissione prevede progressi significativi in termini di velocità grazie all'utilizzo crescente dei pagamenti istantanei in futuro. Tuttavia, la mancanza di dati rimane un fattore chiave che limita la capacità della Commissione di valutare gli sviluppi nel mercato dei pagamenti dell'UE (cfr. paragrafi [62-77](#)).

Raccomandazione 3 – Proporre indicatori di performance e fissare obiettivi per i pagamenti digitali

Per valutare l'efficacia delle politiche di pagamento dell'UE, la Commissione dovrebbe definire indicatori per misurare i costi, la velocità, la trasparenza e l'accessibilità dei pagamenti digitali e fissare obiettivi specifici a livello dell'UE.

Termine di attuazione: fine 2025

109 Infine, la Commissione ha attuato la maggior parte delle azioni chiave indicate nella sua [strategia per i pagamenti al dettaglio](#) del 2020, ma i ritardi nell'attuazione sono stati comuni (cfr. paragrafi [78-80](#)). Dall'esame approfondito delle azioni chiave relative ai tre temi selezionati è emerso che, anche se pienamente attuate, queste non sempre hanno raggiunto gli obiettivi prefissati.

- L'autenticazione forte del cliente si è dimostrata efficace, ma i truffatori si sono adattati sfruttando le frodi "push payment" per eludere le nuove misure di sicurezza. Il nuovo regime di responsabilità dell'UE proposto dalla Commissione si concentra sulle frodi con furto d'identità e non copre tutti i tipi di frode "push payment" (cfr. paragrafi [81](#) e [88](#)).
- Per quanto riguarda la discriminazione basata sul luogo in cui il conto di pagamento è situato, la Commissione ha intensificato i propri sforzi, ma non è ancora riuscita a far sì che i pagamenti non siano rifiutati a causa di un IBAN estero. Tale discriminazione rimane un vero problema per i consumatori in tutta l'UE, nonostante sia vietata dal regolamento SEPA. Gli sforzi efficaci per combattere questo problema sono ostacolati da lacune normative, come il fatto che l'applicazione del regolamento SEPA non rientra nell'ambito di applicazione delle attività dell'ABE o della cooperazione tra le autorità nazionali. Le sanzioni per la discriminazione dell'IBAN variano notevolmente da uno Stato membro all'altro e la Commissione non è tenuta a valutare se tali sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive. La discriminazione basata sul luogo in cui i conti di pagamento sono situati ha portato a un maggiore ricorso a IBAN virtuali, il che comporta diversi rischi. Tali rischi sono già stati individuati dall'ABE in una recente relazione (cfr. paragrafi [89-96](#)).
- Nel settore della vigilanza, l'azione della Commissione non è riuscita a creare condizioni di parità per le imprese in diversi paesi dell'UE. A causa di interpretazioni divergenti delle norme in materia di autorizzazione e registrazione, le società di servizi per i pagamenti si trovano principalmente nei paesi in cui le norme sono interpretate in modo più favorevole. Inoltre, la Commissione non ha dato seguito alle richieste delle autorità nazionali di rafforzare i loro poteri di vigilanza nei confronti delle grandi imprese tecnologiche con ampie reti di clienti (cfr. paragrafi [97-102](#)).

Raccomandazione 4 – Combattere la discriminazione basata sul luogo in cui il conto di pagamento è situato con norme di applicazione migliori e analizzare i conti di pagamento virtuali

La Commissione dovrebbe:

- a) proporre di includere un riferimento al [regolamento SEPA](#) nel [regolamento \(UE\) 2017/2394](#) sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa per la tutela dei consumatori;
- b) proporre di includere l'applicazione del [regolamento SEPA](#) nell'ambito delle attività dell'ABE;
- c) valutare in modo esaustivo se gli IBAN virtuali richiedano ulteriori azioni a livello dell'UE, tenendo conto, tra l'altro, dei rischi individuati nella relazione dell'ABE.

Termine di attuazione: fine 2027

Raccomandazione 5 – Intensificare gli sforzi per conseguire condizioni di parità in materia di autorizzazione e vigilanza

La Commissione dovrebbe:

- a) fornire un'interpretazione dettagliata dell'autorizzazione e della registrazione dei prestatori di servizi di pagamento alle autorità nazionali competenti;
- b) aggiornare i suoi orientamenti sulla libera prestazione dei servizi per tenere conto degli attuali requisiti tecnologici;
- c) valutare la necessità di introdurre misure per migliorare la trasparenza infragrupo delle grandi imprese tecnologiche e di istituire uno scambio di informazioni tra le autorità nazionali competenti, per una vigilanza più efficace a livello degli Stati membri.

Termine di attuazione: fine del 2027 per i punti a) e b), metà del 2028 per il punto c)

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 26 novembre 2024.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – La visione della Commissione per i pagamenti al dettaglio dell'UE

Nella [strategia per i pagamenti al dettaglio](#), la Commissione ha definito la visione e i pilastri fondamentali delle azioni.

La **visione** della Commissione è la seguente:

- i cittadini e le imprese nell'UE beneficiano di una gamma ampia e diversificata di soluzioni di pagamento di alta qualità, sostenuta da un mercato dei pagamenti competitivo e innovativo e basata su infrastrutture sicure, efficienti e accessibili;
- dovrebbero essere disponibili soluzioni di pagamento competitive sviluppate nel nostro continente e a carattere paneuropeo, a sostegno della sovranità economica e finanziaria dell'Europa;
- l'UE contribuisce in maniera significativa al miglioramento dei pagamenti transfrontalieri con giurisdizioni non UE, anche nel caso delle rimesse, sostenendo così il ruolo internazionale dell'euro e l'"autonomia strategica aperta" dell'UE.

La strategia della Commissione si concentra su quattro **pilastri chiave** strettamente interconnessi:

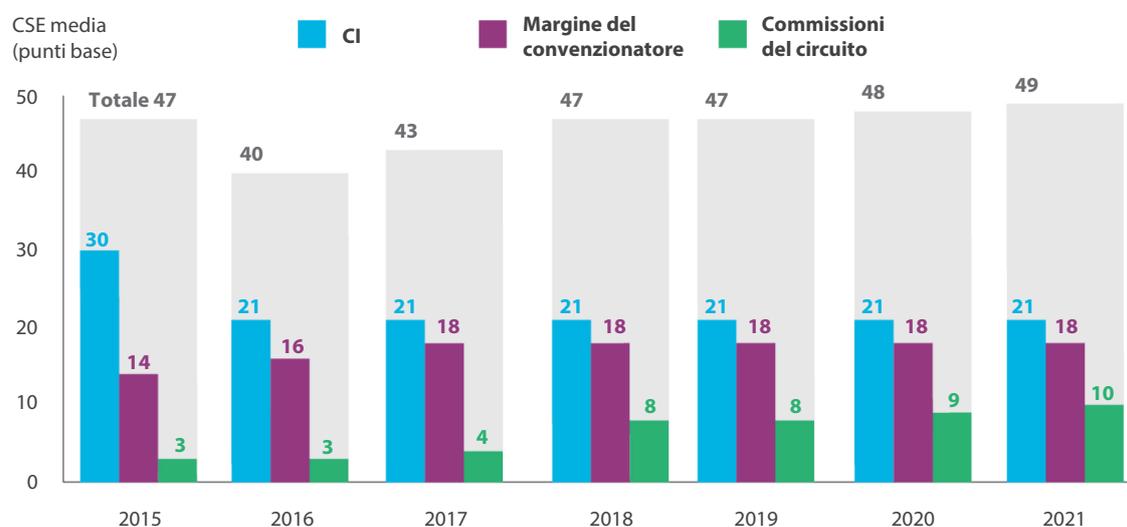
- i) soluzioni di pagamento sempre più digitali e istantanee di portata paneuropea;
- ii) mercati dei pagamenti al dettaglio innovativi e competitivi;
- iii) sistemi di pagamento al dettaglio efficienti e interoperabili e altre infrastrutture di sostegno;
- iv) pagamenti internazionali efficienti, anche per le rimesse.

Allegato II – Studi recenti sulle commissioni per i servizi all’ercente

Nel presente audit, la Corte ha individuato tre studi che potrebbero indicare che le commissioni per i servizi all’ercente diverse dalle commissioni interbancarie non sono trascurabili.

In primo luogo, lo studio [CMSPI & Zephyre Scheme Fee](#) del 2021 suggerisce che la riduzione delle commissioni interbancarie a seguito dell’introduzione del regolamento sulle commissioni interbancarie è stata compensata da un aumento nel tempo di altre componenti delle commissioni per i servizi all’ercente, principalmente le commissioni del sistema. Secondo questo studio, le commissioni interbancarie rappresentavano solo il 43 % delle commissioni per i servizi all’ercente nel 2021, mentre il restante 57 % era costituito dal margine del convenzionatore e dalle commissioni del circuito (cfr. [figura 9](#)).

Figura 9 – Composizione delle commissioni per i servizi all’ercente tra il 2015 e il 2021



CI: commissioni interbancarie, CSE: commissioni per i servizi all’ercente

Fonte: CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study (2021).

In secondo luogo, l'EHI Retail Institute e.V. pubblica una relazione annuale sui servizi di pagamento nel settore del commercio al dettaglio in Germania. Sulla base dei dati del 2023, l'EHI Retail Institute e.V. ha riscontrato che le commissioni per le carte di credito per i circuiti internazionali variano dallo 0,47 % per i grandi esercenti all'1,81 % per i piccoli esercenti, ben al di sopra dei massimali per le commissioni interbancarie⁷⁵.

In terzo luogo, nel 2024 Valdani Vicari & Associati (VVA) e la Global Data Collection Company (GDCC) hanno condotto uno studio per conto della Commissione al fine di analizzare i nuovi sviluppi nei mercati dei pagamenti tramite carta, comprese le commissioni interbancarie e le commissioni per i servizi all' esercente. Lo studio ha riguardato 11 Stati membri e ha rilevato, tra l'altro, che nel 2022 le commissioni per i servizi all' esercente per le carte di debito e le carte di credito ammontavano rispettivamente allo 0,44 % e allo 0,60 %⁷⁶, anch'esse ben al di sopra dei massimali per le commissioni interbancarie. Visti i pochi dati a disposizione, gli esperti non sono stati in grado di effettuare un'analisi completa. Ai fini del presente studio, non è stato possibile raccogliere alcuni dati sui circuiti internazionali di carte a causa degli accordi di non divulgazione.

⁷⁵ EHI, *Studie: Zahlungssysteme im Einzelhandel 2023*, 2023

⁷⁶ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., *Study on new developments in card-based payment markets*, 2024.

Allegato III – Azioni chiave valutate nel corso dell’audit

Azione chiave	Scadenza:	Effettuata da:	Eseguita:	In tempo:
1) La Commissione esaminerà il numero di PSP e il numero di conti in grado di inviare e ricevere bonifici istantanei SEPA.	2020	Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2022) 546 final Paragrafi 66-68	Sì	No
2) La Commissione valuterà se tali cifre sono soddisfacenti e deciderà se sia opportuno avanzare proposte legislative.	2021	Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2022) 546 final Paragrafi 66-68	Sì	No
3) La Commissione valuterà l’opportunità di imporre l’adesione da parte di tutti i portatori di interessi alla totalità o a una parte delle funzionalità aggiuntive del bonifico istantaneo SEPA.	Non è indicata alcuna data specifica	Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2022) 546 final Paragrafi 66-68	Sì	n.d.

Azione chiave	Scadenza:	Effettuata da:	Eseguita:	In tempo:
4) La Commissione valuterà il livello di protezione dei consumatori che le misure esistenti nell'UE (ad esempio il diritto ai rimborsi) possono fornire ai consumatori che effettuano pagamenti istantanei rispetto al livello elevato di protezione offerto da altri strumenti di pagamento.	In sede di revisione della PSD2	Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2022) 546 final Paragrafi 66-68	Sì	No, a causa del ritardo nell'avvio della revisione della PSD
5) La Commissione valuterà l'impatto delle commissioni applicate ai consumatori per i pagamenti istantanei e, se del caso, prescriverà che non siano superiori a quelle applicate per i bonifici normali.	Non è indicata alcuna data specifica	Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2022) 546 final Paragrafi 66-68	Sì	n.d.
6) La Commissione considererà se sia opportuno adottare misure specifiche per migliorare l'efficacia della gestione della crisi dei sistemi di pagamento e per garantire agli istituti finanziari solide misure di attenuazione del rischio di liquidità derivante dal rapido e "silenzioso" deflusso di fondi attraverso pagamenti istantanei.	Non è indicata alcuna data specifica	Documento di lavoro dei servizi della Commissione: SWD(2022) 546 final	Sì	n.d.
7) Nel contesto dei pagamenti istantanei, la Commissione esaminerà l'opportunità di adottare misure supplementari per affrontare altri rischi specifici, quali il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e i reati presupposto associati.	Non è indicata alcuna data specifica	Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2022) 546 final	Sì	n.d.

Azione chiave	Scadenza:	Effettuata da:	Eseguita:	In tempo:
8) La Commissione esaminerà la fattibilità dello sviluppo di un'“etichetta”, accompagnata da un logo visibile, per le soluzioni di pagamento paneuropee ammissibili.	2023	L'esplorazione della Commissione è in sospenso	No	No
9) La Commissione esaminerà modalità per facilitare la diffusione di specifiche europee per i pagamenti con carta senza contatto, ad esempio attraverso programmi di finanziamento dell'UE.	2023	L'esplorazione della Commissione è in sospenso	No	No
10) La Commissione sosterrà la modernizzazione e la semplificazione dei dispositivi dei commercianti dell'UE per l'accettazione dei pagamenti, consentendo ad esempio ai registratori di cassa di emettere ricevute elettroniche.	2023	Il sostegno della Commissione è in sospenso	No	No
11) La Commissione ricorda alle ANC i loro obblighi di applicazione del regolamento SEPA.	Non è indicata alcuna data specifica	Paragrafo 94	Sì	n.d.
12) La Commissione seguirà da vicino i casi di non conformità ai sensi del regolamento SEPA e avvierà le necessarie procedure di infrazione.	Non è indicata alcuna data specifica	Paragrafi 94-95	Sì	n.d.
13) La Commissione esaminerà le modalità per promuovere l'uso dell'identità elettronica (eID) per sostenere l'adempimento delle prescrizioni di autenticazione forte del cliente.	Non è indicata alcuna data specifica	Proposta legislativa per l'istituzione di un quadro di identità digitale europea	Sì	n.d.
14) La Commissione effettuerà uno studio sul livello di accettazione dei pagamenti digitali nell'UE.	2022	Lo studio è in sospenso	No	No

Azione chiave	Scadenza:	Effettuata da:	Eseguita:	In tempo:
15) Per sostenere l'emissione di un euro digitale, la Commissione collaborerà strettamente con la BCE sugli obiettivi e sulle opzioni strategiche che garantiscono un elevato livello di complementarità.	Non è indicata alcuna data specifica	Proposta legislativa per l'istituzione dell'euro digitale	Sì	n.d.
16) La Commissione avvierà un riesame esaustivo dell'applicazione e dell'impatto della PSD2.	2021	Proposte legislative sui servizi di pagamento (PSR/PSD3) Paragrafi 18-21	Sì	No
17) La Commissione prevede di presentare una proposta legislativa per un quadro in materia di finanza aperta.	2022	Le proposte legislative su un quadro per l'accesso ai dati finanziari (FIDA) Paragrafo 51	Sì	No
18) La Commissione dovrebbe monitorare attentamente l'attuazione delle prescrizioni in materia di autenticazione forte del cliente	Non è indicata alcuna data specifica	Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2023) 231 final	Sì	n.d.

Azione chiave	Scadenza:	Effettuata da:	Eseguita:	In tempo:
19) La Commissione farà il punto sull'impatto dell'autenticazione forte del cliente sul livello di frode nei pagamenti nell'UE ed esaminerà se si debbano prendere in considerazione misure supplementari per affrontare nuovi tipi di frode.	In sede di revisione della PSD2	Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2023) 231 final	Sì	No, a causa del ritardo nell'avvio della revisione della PSD
20) La Commissione dovrebbe proporre un regolamento sulla resilienza operativa digitale per i settori finanziari nell'UE.	2020	Proposta di regolamento per la resilienza operativa digitale per il settore finanziario (DORA)	Sì	Sì
21) La Commissione riesaminerà i limiti giuridici esistenti in materia di pagamenti senza contatto.	In sede di revisione della PSD2	Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2023) 231 final	Sì	No, a causa del ritardo nell'avvio della revisione della PSD
22) La Commissione valuterà eventuali nuovi rischi derivanti dai servizi non regolamentati.	In sede di revisione della PSD2	Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2023) 231 final	Sì	No, a causa del ritardo nell'avvio della revisione della PSD

Azione chiave	Scadenza:	Effettuata da:	Eseguita:	In tempo:
23) La Commissione valuterà l'adeguatezza delle esenzioni elencate nella PSD2 e valuterà la necessità di modificare i requisiti prudenziali, operativi e in materia di tutela dei consumatori.	In sede di revisione della PSD2	Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2023) 231 final	Sì	No, a causa del ritardo nell'avvio della revisione della PSD
24) La Commissione allineerà la PSD2 e la direttiva sulla moneta elettronica come servizio di pagamento, includendo l'emissione tra le proposte legislative sui servizi di pagamento.	In sede di revisione della PSD2	Proposte legislative sui servizi di pagamento (PSD3/PSR)	Sì	No, a causa del ritardo nell'avvio della revisione della PSD
25) La Commissione imporrà agli emittenti di token di moneta elettronica a disposizioni aggiuntive integrative della direttiva sulla moneta elettronica.	Non è indicata alcuna data specifica	Regolamento sulle crypto-attività	Sì	n.d.
26) La Commissione garantirà collegamenti adeguati tra la vigilanza dei servizi di pagamento e la sorveglianza di sistemi, schemi e strumenti di pagamento.	Non è indicata alcuna data specifica	La valutazione della Commissione sui collegamenti adeguati è in sospenso	No	n.d.
27) La Commissione valuterà se estendere l'ambito di applicazione della direttiva sul carattere definitivo del regolamento al fine di includere gli istituti di pagamento.	2020	Modifica della direttiva sul carattere definitivo del regolamento	Sì	No

Azione chiave	Scadenza:	Effettuata da:	Eseguita:	In tempo:
28) La Commissione valuterà l'opportunità di proporre una legislazione volta a garantire un diritto di accesso a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie alle infrastrutture tecniche.	Non è indicata alcuna data specifica	Regolamento sul mercato unico per i servizi digitali	Sì	n.d.
29) La Commissione si aspetta che i pertinenti gestori dei sistemi di pagamento facilitino i collegamenti tra i sistemi europei e i sistemi di pagamento istantaneo di paesi terzi.	Non è indicata alcuna data specifica	L'aspettativa della Commissione è in sospenso	No	n.d.
30) La Commissione chiede l'attuazione di norme internazionali globali come la norma ISO 20022.	2022	La richiesta della Commissione è in sospenso Paragrafi 70-71	Sì	No
31) La Commissione incoraggia i PSP a utilizzare l'iniziativa globale per i pagamenti della Società per le telecomunicazioni finanziarie interbancarie (SWIFT).	Non è indicata alcuna data specifica	L'incoraggiamento della Commissione è in sospenso	No	n.d.
32) La Commissione valuterà se sia necessario migliorare la trasparenza delle operazioni internazionali transfrontaliere.	In sede di revisione della PSD2	Paragrafo 65	Sì	No, a causa del ritardo nell'avvio della revisione della PSD

Azione chiave	Scadenza:	Effettuata da:	Eseguita:	In tempo:
33) Dato che i pagamenti istantanei stanno diventando la norma anche a livello internazionale, la Commissione valuterà, nel contesto della revisione della PSD2, l'opportunità di prescrivere che il tempo massimo di esecuzione delle operazioni tra PSP che hanno entrambi sede nell'UE (operazioni "two-leg") si applichi anche alle operazioni "one-leg".	In sede di revisione della PSD2	La valutazione della Commissione è in sospenso	No	No
34) La Commissione segue con interesse i lavori in corso svolti nel quadro del Consiglio europeo dei pagamenti sull'eventuale ulteriore armonizzazione delle regole commerciali e degli standard di messaggistica per le operazioni "one-leg". La Commissione valuterà se sia necessario renderli obbligatori.	Non è indicata alcuna data specifica	La valutazione della Commissione è in sospenso	No	n.d.
35) La Commissione incoraggia le iniziative degli Stati membri a sostegno del settore delle rimesse, a fronte di impegni da parte dei prestatori di servizi di rimessa a ridurre progressivamente il costo di tali servizi nel tempo.	Non è indicata alcuna data specifica	L'incoraggiamento della Commissione è in sospenso	No	n.d.

Allegato IV – Raccomandazioni dei portatori di interessi sulla vigilanza dei servizi di pagamento

Portatore di interessi	Data	Contenuto della raccomandazione
ANC	01/2021 e 02/2024	Le ANC hanno individuato l’“etichettatura bianca” delle BigTech come una futura sfida. I partner con etichetta bianca stipulano accordi contrattuali con istituti di credito o di pagamento in virtù dei quali possono utilizzare il proprio nome per offrire servizi di pagamento per i quali non hanno ottenuto una licenza. Come primo passo, le ANC esortano a una maggiore trasparenza sulle grandi imprese tecnologiche con ampie reti di clienti (BigTech), connessioni infragruppo e, in un secondo tempo, ad affrontare gli scarsi poteri di vigilanza. Nel complesso, le ANC ritengono che la comunicazione tra le autorità di vigilanza del settore finanziario delle controllate BigTech che forniscono servizi finanziari dovrebbe essere migliorata, istituendo un sistema comune per lo scambio di informazioni ⁷⁷ .
Risposta congiunta della vigilanza (ABE, EIOPA, ESMA)	01/2022	Le autorità di vigilanza europee hanno sottolineato la necessità di aggiornare la comunicazione interpretativa della Commissione del 1997 sulla libera prestazione di servizi da parte delle banche. Le autorità di vigilanza congiunte ritengono che la comunicazione della Commissione debba prendere in considerazione gli sviluppi tecnologici per determinare quando un’attività digitale costituisce una fornitura transfrontaliera (ad esempio internet o servizi bancari mobili ⁷⁸).
ABE	01/2023	L’ABE ha suggerito alla Commissione di rendere più chiari i meccanismi di governance, i criteri per l’idoneità della gestione e i requisiti che i richiedenti devono soddisfare per garantire una consistenza locale sufficiente per gli istituti di pagamento ⁷⁹ .

⁷⁷ FISMA 2021/OP/0002, ESA 2022 01 e JC 2024 02.

⁷⁸ ESA 2022 01 e *EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services*.

⁷⁹ JC 2024 02, la consistenza locale impone agli istituti di pagamento di avere la “sede centrale” nello Stato membro di registrazione, dove devono svolgere almeno parte della loro attività di servizi di pagamento (cfr. PSD2, articolo 11).

Portatore di interessi	Data	Contenuto della raccomandazione
ANC	02/2024	Le ANC hanno individuato un problema nelle notifiche di scarsa qualità per i servizi transfrontalieri. Le ANC hanno segnalato che le controllate dei PSP hanno notificato alle autorità l'intenzione di fornire gli stessi servizi in tutti gli Stati membri, sebbene alla fine i servizi siano stati forniti solo in alcuni di questi. In altri casi, i servizi sono stati prestati in più Stati membri rispetto a quelli notificati all'autorità del paese di origine ⁸⁰ .

⁸⁰ FISMA 2021/OP/0002, pag. 110 e 163; JC 2024 02.

Abbreviazioni

ABE: Autorità bancaria europea

ANC: autorità nazionale competente

BCE: Banca centrale europea

Codice QR: codice di risposta rapida (QR)

G20: gruppo dei venti

IBAN: numero di conto bancario internazionale

ISO: Organizzazione internazionale per la standardizzazione

PSD2: direttiva sui servizi di pagamento del 2015

PSD3: direttiva sui servizi di pagamento (proposta legislativa del 2023)

PSP: prestatore di servizi di pagamento

PSR: regolamento sui servizi di pagamento (proposta legislativa del 2023)

SEPA: area unica dei pagamenti in euro

Glossario

BigTech: grandi imprese tecnologiche con ampie reti di clienti

Discriminazione dell'IBAN: pagamenti nell'area unica dei pagamenti in euro che possono essere effettuati solo da o verso un conto di pagamento nazionale in euro.

Frode con furto d'identità: sottocategoria delle frodi "push payment". Il truffatore fa ricorso all'impersonificazione di una parte nota e affidabile per indurre una persona ad autorizzare un pagamento.

Frode tramite pagamento push autorizzato o frode "push payment": frode in cui una persona viene indotta con l'inganno ad autorizzare un pagamento a un truffatore.

G20: forum internazionale composto da 19 paesi, l'UE e l'Unione africana, che rappresentano le principali economie mondiali.

Portafogli digitali: piattaforma digitale sicura che consente agli utenti di gestire le transazioni finanziarie, comprese la memorizzazione, l'invio o la ricezione di fondi online.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2025-01>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2025-01>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte ("Regolamentazione dei mercati e economia competitiva"), presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Ildikó Gáll-Pelcz, Membro della Corte, coadiuvata da Claudia Kinga Bara, capo di Gabinetto e Zsolt Varga, attaché di Gabinetto; Kamila Lepkowska, prima manager; Helmut Kern, capoincarico; Armin Hosp, Ioannis Sterpis, Ezio Guglielmi e Shane Enright, auditor. Alexandra Damir-Binzaru ha fornito supporto grafico, mentre Michael Pyper ha fornito sostegno linguistico.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



Kamila Lepkowska



Helmut Kern



Armin Hosp



Ioannis Sterpis



Ezio Guglielmi

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2025

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e che siano indicate le eventuali modifiche. In caso di riutilizzo del materiale della Corte, il significato o il messaggio originali non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-3617-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/3790893	QJ-01-24-039-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3618-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/8070128	QJ-01-24-039-IT-N

COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, [relazione speciale 01/2025](#): “Pagamenti digitali nell’UE – Progressi verso pagamenti più sicuri, più veloci e più economici, nonostante le lacune persistenti”, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2025.

I pagamenti digitali, vale a dire lo scambio elettronico di fondi spesso attraverso dispositivi mobili, contribuiscono alla crescita economica. Solo nel 2023 il valore dei pagamenti digitali per gli acquisti al dettaglio nell'UE ha superato i 1 000 miliardi di euro. La Corte ha esaminato l'approccio dell'UE ai pagamenti digitali e, in particolare, se il quadro normativo dell'UE stabilisca le giuste condizioni per pagamenti digitali più sicuri, più veloci e più economici. Gli auditor della Corte hanno riscontrato che tale approccio ha contribuito a migliorare le condizioni per i pagamenti digitali, sebbene il quadro richieda ulteriore attenzione in alcuni settori, in particolare gli interventi sui prezzi e la condivisione dei dati sui conti di pagamento. La Corte formula diverse raccomandazioni alla Commissione, tra cui la definizione di criteri chiari per gli interventi sui prezzi nel settore dei pagamenti digitali, l'esecuzione di riesami periodici e lo sviluppo e l'attuazione di una strategia di monitoraggio dei dati.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors