

Ottobre 2013

La proposta di regolamento sulle commissioni interbancarie: quali conseguenze per i consumatori?

Andrea De Matteis, Socio Fondatore, De Matteis Studio Legale

Il 24 luglio 2013 la Commissione Europea ha adottato una proposta di regolamento delle commissioni interbancarie per le operazioni di pagamento con carta. Nello stesso giorno, la Commissione ha adottato una proposta di revisione della direttiva sui servizi di pagamento (la cd. *Payment Service Directive* o PSD).

Il pacchetto di misure legislative fa seguito alla consultazione pubblica sul Libro Verde “*Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, internet e telefono mobile*”, indetta dalla Commissione nel gennaio 2012. Le proposte di regolamento e di revisione della PSD sono accompagnate da una valutazione d’impatto degli effetti previsti sull’industria europea dei pagamenti. Secondo la Banca Centrale Europea, questo settore rappresenta oltre l’1% del PIL dell’Unione Europea, ovvero circa 130 miliardi di euro.

Quali saranno le conseguenze per i consumatori? Scopo di questo articolo è rispondere a tale interrogativo fornendo un quadro generale delle riforme proposte dalla Commissione. Si porrà in particolare l’attenzione sui livelli massimi proposti per le commissioni interbancarie (cd. *cap*), il contesto in cui tali misure si inseriscono, e gli effetti che queste comporteranno per i consumatori, per le politiche di contrasto all’evasione e per l’innovazione. Infine, si cercherà di trarre degli utili insegnamenti dall’esperienza di paesi in cui le commissioni interbancarie sono state già regolate.

1. Le misure proposte

La proposta di regolamento stabilisce dei *cap* alle commissioni interbancarie per le operazioni di pagamento con carta. Le commissioni interbancarie sono il corrispettivo che, in ciascuna transazione con carta, l’*acquirer* (ossia, la banca o il prestatore di servizi di pagamento che ha convenzionato l’esercente per il servizio di accettazione delle carte) paga all’*issuer* (ossia, alla banca o al prestatore di servizi di pagamento che ha emesso la carta del titolare), quale remunerazione dell’*issuer* per i servizi forniti all’esercente. Nei mercati a due versanti – come l’industria dei pagamenti – i circuiti bilanciano gli interessi di entrambe le parti, gli esercenti e i titolari di carta, in modo che ciascuna di esse sopporti un’equa percentuale di costi per i benefici che riceve. Ciò

avviene tramite le commissioni interbancarie, che “bilanciano” il circuito assicurando che gli esercenti paghino la loro parte per i vantaggi che ricevono dall’accettazione di carte.

Gli esercenti usufruiscono infatti di una vasta gamma di benefici derivanti dall’accettazione di carte, quali un ampliamento della propria base di clienti, un incremento di vendite per ciascun cliente, la possibilità di effettuare vendite *online*, una modalità di pagamento più rapida, la possibilità di allestire punti vendita automatizzati, la riduzione dei costi legati al contante (quali, per esempio, i costi relativi alla gestione, ai rischi di furto, perdita e contraffazione del contante). Inoltre, l’esercente beneficia di una garanzia di pagamento quando accetta le carte di credito, poiché riceve il pagamento anche qualora il titolare non abbia la disponibilità dei fondi e risulti insolvente nei confronti della propria banca *issuer*. La maggior parte di questi vantaggi per l’esercente è fornita dagli *issuer*. Le commissioni interbancarie garantiscono quindi agli *issuer* il corrispettivo per i servizi e i benefici forniti agli esercenti.

Senza le commissioni interbancarie (o se il loro livello fosse troppo basso), gli esercenti non pagherebbero per i benefici ricevuti e, di conseguenza, si determinerebbe uno squilibrio all’interno del circuito stesso. Come si illustrerà più avanti, questo sbilanciamento comporta per i consumatori maggiori costi (o minori benefici), che andrebbero a compensare la mancata remunerazione dei benefici ricevuti dagli esercenti.

I circuiti di carte di pagamento fissano le commissioni interbancarie a livelli tali da massimizzare l’accettazione da parte degli esercenti e l’emissione e l’utilizzo delle carte, così da incrementare al massimo la diffusione del circuito. Tale risultato si ottiene fissando le commissioni interbancarie a livelli tali da minimizzare i costi sostenuti dagli esercenti per l’accettazione delle carte, e al contempo garantendo che i costi dei titolari di carta siano contenuti entro un limite che renda conveniente il possesso e l’utilizzo di una carta di pagamento.

La proposta di regolamento fissa i livelli massimi delle commissioni interbancarie allo 0,2% del valore dell’operazione per le carte di debito e allo 0,3% per le carte di credito. Questi *cap* si applicheranno esclusivamente alle carte *consumer* (ossia quelle utilizzate da titolari che siano consumatori), le quali rappresentano la stragrande maggioranza delle carte in circolazione. I *cap* non si applicheranno invece alle carte *commercial* (ossia quelle emesse a favore di imprese, enti o liberi professionisti, e che sono utilizzate per le spese inerenti all’attività commerciale o professionale), e nemmeno alle carte emesse e convenzionate dai circuiti di pagamento a tre parti, come American Express. I *cap* tuttavia si applicheranno ai circuiti a tre parti nella misura in cui questi si avvalgano di prestatori di servizi di pagamento come *issuer* e *acquirer*, operando così di fatto come circuiti a quattro parti.

I *cap* saranno introdotti in due fasi: (1) due mesi dopo la data di entrata in vigore del regolamento, si applicheranno alle operazioni transfrontaliere (cd. *cross-border*) o in

presenza di un'attività di convenzionamento transfrontaliero (cd. *central acquiring*); (2) due anni dopo, i *cap* si applicheranno anche alle operazioni “domestiche”, ossia a quelle in cui *issuer* e *acquirer* sono stabiliti nel medesimo Stato Membro. Gli Stati Membri, tramite la legislazione nazionale, potranno mantenere o introdurre *cap* inferiori a quelli previsti dal regolamento.

I *cap* si applicheranno anche a ogni altra “compensazione netta” che l'*issuer* riceva da un circuito relativamente alle operazioni soggette ai *cap*. Questa misura è diretta a evitare che i circuiti di carte di pagamento aggirino i *cap* attribuendo agli *issuer* incentivi finanziari che superino i livelli massimi fissati.

Sebbene questo articolo sia incentrato sui *cap* proposti e i loro effetti sui consumatori, si riportano qui di seguito per completezza una serie di obblighi ulteriori concernenti i pagamenti con carta contenuti nelle proposte di regolamento e di revisione della PSD:

- *Convenzionamento ed emissione transfrontalieri*. Qualsiasi restrizione prevista nelle regole dei circuiti o negli accordi di licenza che impedisca agli *acquirer* o agli *issuer* di operare a livello transfrontaliero sarà vietata. Questa misura è diretta ad agevolare l'attività di convenzionamento e di emissione transfrontaliera.
- *Separazione tra circuito e processing delle operazioni*. I circuiti dovranno mantenere separate le proprie attività di *processing* ed evitare discriminazioni tra le proprie attività di *processing* e quelle di terzi. I circuiti non potranno condizionare la fornitura dei propri servizi di circuito alla fornitura di attività di *processing*.
- *Carte con più di un marchio (cd. cobadged)*. Gli *issuer* avranno il diritto di emettere carte (o altri dispositivi) che riportino più marchi concorrenti. I circuiti non potranno imporre commissioni per l'utilizzo del circuito concorrente riportato sulla carta.
- *Commissioni uniformi e non differenziate (cd. blended)*. Gli *acquirer* dovranno offrire agli esercenti commissioni per il servizio di convenzionamento (le cd. “*Merchant Service Charges*” o “*MSC*”), distinte per categoria e marchio della carta. *MSC* uniche saranno consentite solo qualora gli esercenti lo richiedano per iscritto. Inoltre, gli *acquirer* dovranno indicare in anticipo agli esercenti gli elementi che compongono la *MSC*, evidenziando l'importo delle commissioni interbancarie e, di conseguenza, il proprio margine di profitto.
- *Obbligo di accettare tutte le carte* (la cd. “*Honour All Cards Rule*”). L'obbligo di accettare tutte le carte sarà limitato. I circuiti potranno ancora prevedere che le carte non possano essere rifiutate sulla base dell'identità dell'*issuer*. Tuttavia, gli esercenti potranno rifiutare le carte le cui commissioni interbancarie non sono soggette ai *cap*, quali le carte *commercial* e le carte emesse dai circuiti a tre parti.
- *Indirizzamento dei titolari di carta (cd. steering)*. Gli esercenti potranno indirizzare i titolari di carta verso l'utilizzo di uno specifico strumento di

pagamento (preferito dall'esercente). L'intenzione della Commissione è di consentire ai titolari di carta di scegliere quale marchio utilizzare sulla carta che ne riporti più di uno.

- *Surcharge*. Sarà vietato il cd. *surcharge* per i pagamenti con carte *consumer*, ossia la pratica di imporre una commissione aggiuntiva per tali tipologie di strumenti di pagamento. Sarà invece consentito il *surcharge* sulle carte le cui commissioni interbancarie non sono soggette ai *cap*, quali le carte *commercial* e le carte emesse dai circuiti a tre parti; tuttavia, in tal caso, il *surcharge* non dovrà superare il costo sostenuto dall'esercente per l'utilizzo di quello strumento di pagamento.¹
- *Trasparenza*. Gli *acquirer* dovranno periodicamente fornire agli esercenti informazioni sugli importi delle operazioni e delle relative commissioni, indicando separatamente l'importo delle commissioni interbancarie.

Non è chiaro quando il Parlamento Europeo e il Consiglio adotteranno la proposta di Regolamento. In particolare, non è certo se questo avverrà prima delle elezioni del Parlamento Europeo che si terranno a maggio 2014, così come auspicato dalla Commissione.

2. Il contesto in cui si inseriscono i *cap*: regolamentazione vs applicazione delle regole di concorrenza

La Commissione ha adottato la proposta di regolamento, finalizzata alla riduzione delle commissioni interbancarie, principalmente perché ritiene che il livello di tali commissioni sia troppo elevato. La Commissione è inoltre dell'opinione che i propri tentativi diretti alla riduzione delle commissioni mediante l'applicazione delle regole di concorrenza siano in larga misura falliti. La Commissione dà atto di tale insuccesso nella valutazione d'impatto che accompagna le riforme proposte.²

Secondo la Commissione, la causa di tale fallimento sarebbe riconducibile alle differenti tempistiche e procedure, nonché alla frammentarietà nell'applicazione delle regole di concorrenza nei singoli Stati Membri. Tuttavia, è probabile che l'uniforme e coerente applicazione delle regole di concorrenza sia stata compromessa per un differente ordine di ragioni.

In primo luogo si è sviluppato un acceso dibattito sul fatto stesso che le commissioni interbancarie siano troppo elevate. Un numero crescente di associazioni dei consumatori contesta la posizione della Commissione, manifestando i propri timori sull'eventualità

¹ Tale formulazione è in linea con quanto previsto dall'articolo 19 della Direttiva 2011/83/UE del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori (la cd. "*Consumer Rights Directive*").

² Valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2013/36/UE e 2009/110/CE e che abroga la direttiva 2007/64/CE e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento tramite carta, SWD(2013) 288 final, pagg. 22-28.

che la regolamentazione delle commissioni interbancarie comporti maggiori costi per i consumatori.

La stessa Commissione e le autorità nazionali di tutela della concorrenza hanno adottato approcci divergenti e spesso confliggenti. Tale incoerenza trova la sua migliore espressione nell'evoluzione della posizione della Commissione nel corso degli ultimi venti anni.

Inizialmente, la Commissione (*rectius*, la Direzione Generale della Concorrenza) ha rigettato le denunce presentate dagli esercenti considerando le commissioni interbancarie conformi al diritto della concorrenza. In seguito, la Commissione ha condizionato tale conformità al fatto che le commissioni interbancarie fossero calcolate sulla base dei costi di emissione delle carte sostenuti dagli *issuer* (cd. *issuing costs methodology*, si veda a riguardo la decisione sul caso Visa del 2002).³ I circuiti di carte di pagamento, seguendo quest'approccio, hanno elaborato e sviluppato metodologie basate sui costi di emissione.

Negli ultimi anni, con l'intensificarsi dell'attività di *lobbying* degli esercenti in Europa e nel resto del mondo, la Commissione ha sostituito la metodologia dei costi di emissione delle carte, adottandone una nuova – non ancora sperimentata all'atto pratico – denominata “*tourist test*” o test di indifferenza per l'esercente (“*Merchant Indifference Test*” o “MIT”); a tal proposito, si vedano gli impegni MasterCard del 2009).⁴ Il livello delle commissioni interbancarie che soddisfa il test è quello in cui le MSC pagate dall'esercente corrispondono al costo del contante. In altri termini, la Commissione cerca di fissare le commissioni interbancarie a un livello in cui per l'esercente sia “indifferente” ricevere un pagamento con carta o in contanti.

Ad oggi, non sono disponibili dati attendibili per l'applicazione di questa metodologia e gli studi della Commissione a tal proposito sono ancora in corso (nonostante l'assenza di dati attendibili, nella proposta di Regolamento la Commissione sostiene che i *cap*, pari a 0,2% e a 0,3% siano stati individuati sulla base del MIT).⁵ Il MIT è ritenuto una metodologia controversa ai fini della determinazione delle commissioni interbancarie anche perché attribuisce rilevanza solamente al profilo dell'indifferenza dell'esercente e non considera invece gli interessi del consumatore. Dal momento che le commissioni interbancarie incidono contemporaneamente sui consumatori e sugli esercenti, è probabile che il MIT continuerà a essere fortemente criticato anche nel caso in cui si ottengano dati attendibili per assicurare l'“indifferenza” degli esercenti.

³ Decisione della Commissione Europea del 24 luglio 2002, nel caso COMP/29.373 – *Visa International - Multilateral Interchange Fee*.

⁴ MEMO/09/143 del 1 aprile 2009.

⁵ Bando di gara COMP/2008/D1/020 – studio su “*Costs and benefits to merchants of accepting different payment methods*” e bando di gara COMP/2012/003 - “*Survey of merchants' costs of processing cash and card payments*”.

L'approccio adottato da alcune autorità nazionali di tutela della concorrenza che hanno avviato dei procedimenti sulle commissioni interbancarie è stato modellato sulla base di quello della Commissione. Inizialmente le autorità nazionali hanno aderito alla metodologia dei costi di emissione. Ad esempio, nel 2004 la Banca d'Italia ha approvato le commissioni interbancarie del circuito domestico PagoBANCOMAT calcolate sulla base dei costi dell'*issuer*, più un margine del 10%.⁶ In seguito, le stesse autorità nazionali si sono adeguate al mutato approccio della Commissione, iniziando a richiedere l'applicazione del MIT. Ad esempio, nel 2010 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha approvato, per un periodo transitorio, le commissioni interbancarie del circuito PagoBANCOMAT calcolate con la metodologia dei costi di emissione, dopo il quale sarebbe stato applicato il MIT.⁷

Metodologie e approcci contrastanti hanno limitato in modo significativo la capacità delle autorità nazionali di applicare in modo coerente le regole di concorrenza. Ciò ha altresì impedito a nuovi circuiti pan-europei – come il circuito Monnet – di sviluppare *business plan* certi e di entrare nel mercato. Una regolamentazione delle commissioni interbancarie che imponga di fatto a un circuito di pagamento di fornire benefici agli esercenti, senza alcun corrispettivo per gli *issuer* che generano tali benefici, è destinato a impedire o rendere più difficile l'accesso al mercato di nuovi operatori.

La seconda ragione dell'infruttuosa applicazione delle regole di concorrenza è riconducibile alla circostanza che, nel tentativo di applicare tali regole alle commissioni interbancarie, la Commissione è intervenuta su un elemento essenziale di un *business model* consolidato, che si è rivelato proficuo per lo sviluppo dell'industria dei pagamenti in Europa e nel resto del mondo. Come detto, i circuiti di carte di pagamento fissano le commissioni interbancarie a un livello tale da massimizzare l'accettazione da parte degli esercenti e l'emissione di carte per i titolari, in modo da incrementare al massimo la diffusione del circuito. Tentando di limitare in modo significativo tale capacità dei circuiti, la Commissione ha incontrato una comprensibile resistenza da parte degli stessi.

Questa resistenza si esprime in accesi contenziosi a livello comunitario e nazionale. A livello europeo, sebbene il Tribunale abbia di recente pienamente avvalorato la posizione della Commissione, MasterCard ha presentato appello avverso la sentenza del Tribunale e la Corte di Giustizia non si è ancora espressa.⁸ All'udienza del 4 luglio 2013 dinanzi alla Corte di Giustizia, le domande rivolte agli avvocati della Commissione hanno sollevato seri dubbi sulla possibilità di qualificare MasterCard come un'"associazione di imprese" ai fini dell'applicazione delle regole della concorrenza.⁹

⁶ Provvedimento della Banca d'Italia n. 49 del 1 luglio 2004, nel caso I624 – *PAGOBANCOMAT*.

⁷ Provvedimento dell'AGCM n. 21614 del 30 settembre 2010, nel caso I724 - *COMMISSIONE INTERBANCARIA PAGOBANCOMAT*.

⁸ Sentenza del Tribunale del 24 maggio 2012 nel Caso T-111/08 – *MasterCard Inc et alii vs. Commissione Europea*.

⁹ Si veda l'articolo del 4 luglio 2013 pubblicato su Mlex "*MasterCard defends card-fee legitimacy before EU courts*".

A livello dei singoli Stati Membri, varie autorità giudiziarie locali hanno annullato i provvedimenti antitrust adottati dalle autorità nazionali (ad esempio, nel Regno Unito,¹⁰ in Italia¹¹ e in Polonia¹²).

3. Quali saranno le conseguenze per i consumatori?

La logica sottesa alla proposta della Commissione è che i *cap* avvantaggeranno i consumatori: con la fissazione di un livello massimo delle commissioni interbancarie, le MSC si ridurranno e gli esercenti trasferiranno la riduzione delle MSC ai consumatori tramite una riduzione dei prezzi al dettaglio.

Questa previsione ha originato un acceso dibattito rispetto al reale impatto delle misure proposte dalla Commissione sui consumatori e sull'industria europea dei pagamenti.

In un mercato a due versanti come quello dell'industria dei pagamenti tramite carta, se i ricavi provenienti dagli esercenti si riducono a causa di commissioni interbancarie più basse, gli *issuer*, per compensare i minori introiti, devono incrementare i ricavi provenienti dai titolari di carta (o, in alternativa, ridurre i benefici per questi ultimi).

Questo è dimostrato dalle esperienze di paesi come Australia, Spagna e Stati Uniti, in cui sono state ridotte le commissioni interbancarie. In ciascun caso, a seguito della riduzione obbligatoria delle commissioni interbancarie, le carte sono diventate più costose per i consumatori. Gli *issuer* hanno applicato delle condizioni economiche più onerose per compensare la perdita di profitto, dal momento che gli esercenti non avrebbero più pagato per i benefici ricevuti. Tali esperienze dimostrano anche che la riduzione dei costi per gli esercenti dovuta alla riduzione delle MSC non è da essi trasferita ai consumatori tramite una apprezzabile riduzione dei prezzi al dettaglio.

Diverse associazioni di consumatori hanno espresso il timore che i *cap* proposti comporteranno maggiori costi e minori vantaggi per i titolari di carta. Nella stessa valutazione d'impatto della Commissione si afferma che «c'è il rischio che i consumatori sostengano maggiori spese per l'emissione e la gestione della carta da parte degli *issuers*, in modo da compensare la riduzione di ricavi dalle commissioni interbancarie multilaterali».¹³ Lo stesso Commissario Barnier ha dichiarato, in una sua lettera del 25 giugno 2013, che in Spagna le spese dei titolari di carta sono aumentate,

¹⁰ Sentenza del Tribunale della concorrenza britannico (*Competition Appeal Tribunal*) del 10 luglio 2006 [2006] CAT 14.

¹¹ Sentenza del T.A.R. Lazio Roma n. 6171 dell'11 luglio 2011.

¹² Sentenza della Corte di Appello di Varsavia del 22 aprile 2010 – *Interchange fee* (Rif. n. VI ACa 607/09).

¹³ *Impact Assessment*, pag. 78 («there is a risk that consumers face increased card issuing and maintenance fees by PSPs [Payment Service Providers] that compensate for reduced revenues from MIFs»).

come accaduto in altri paesi in cui le commissioni interbancarie sono state regolamentate, per esempio in Francia e in Danimarca.¹⁴

In Spagna, dal 2006 al 2010, le commissioni interbancarie sono state ridotte del 60%. I costi per i titolari di carta sono aumentati del 50%. Più precisamente, i costi per i titolari di carte di credito sono aumentati da 22,9 a 34,3 euro, mentre quelli per i titolari di carte di debito da 11,1 a 17,3 euro. A fronte di un risparmio per gli esercenti di circa 2,75 miliardi di euro, i costi per i titolari di carta sono aumentati di circa 2,35 miliardi di euro.

Questo problema è aggravato dal fatto che nei paesi in cui le commissioni interbancarie sono state ridotte non vi sono prove che i prezzi al dettaglio siano diminuiti. Nella valutazione d'impatto si riconosce che «probabilmente sarà difficile individuare una visibile riduzione dei prezzi di vendita dovuta all'applicazione dei *cap*».¹⁵

In mercati perfettamente concorrenziali, la riduzione di un costo sarebbe trasferita, in teoria, al consumatore. In realtà, quando i profitti sono sotto pressione, è plausibile che gli esercenti decidano di aumentare i propri margini di profitto anziché trasferire ai consumatori tale riduzione.¹⁶

Un altro motivo per cui i *cap* potrebbero non comportare una riduzione dei prezzi al dettaglio è che la proposta di regolamento interviene sulle commissioni interbancarie, ma non sulle MSC pagate dall'esercente al proprio *acquirer*. Gli esercenti di maggiori dimensioni, che esercitano un potere contrattuale significativo sui propri *acquirer* e operano in base a c.d. “*interchange fee plus arrangements*”, hanno maggiori probabilità di assistere a una riduzione delle proprie MSC. Al contrario, gli esercenti di minori dimensioni difficilmente beneficerebbero nella stessa misura.

4. Una prospettiva economica più ampia: le conseguenze sul gettito fiscale e sull'innovazione

I dati provenienti da Australia, Spagna e Stati Uniti hanno dimostrato che la riduzione obbligatoria delle commissioni interbancarie può inibire piuttosto che favorire la crescita dei pagamenti elettronici. I dati provenienti dalla Spagna, per esempio, dimostrano che la riduzione delle commissioni interbancarie non ha determinato un aumento delle transazioni con carta rispetto a quelle con contante.

¹⁴ Lettera del 25 giugno 2013 al Sig. Longo: «*You refer to the Spanish market, where, according to one study financed by MasterCard, a reduction of MIFs has allegedly led to higher payment costs for consumers. Other studies on the payments market in Spain suggest that a lack of true competition between Spanish banks could be the main reason behind the observed price increases*». L'incremento dei costi per i consumatori in Francia e in Danimarca è menzionato ma considerato «*little or negligible*».

¹⁵ *Valutazione d'impatto*, pag. 55 («*[i]solating visible retail price decreases resulting from a cap on interchange fees is however likely to be difficult*»).

¹⁶ È da notare che, anche in industrie competitive come quella delle compagnie aeree, imprese come Ryanair hanno preferito applicare ai consumatori commissioni aggiuntive per i pagamenti con carta in modo da generare ricavi aggiuntivi.

I consumatori, infatti, a fronte dell'aumento dei costi connessi alla titolarità della carta, trovano più conveniente utilizzare il contante. L'elasticità di prezzo tra la domanda di carte dei consumatori e il prezzo delle carte stesse è infatti molto elevata e significativamente maggiore che per gli esercenti, per i quali le MSC sono un costo deducibile.

Ciò comporta delle conseguenze negative per tutti gli Stati Membri che si battono contro l'economia sommersa al fine di incrementare il gettito fiscale. È infatti ampiamente riconosciuto che i pagamenti elettronici riducono l'economia sommersa e incrementano le entrate fiscali. Per questa ragione, in tempi di crisi, i governi cercano di aumentare la raccolta fiscale ricorrendo a misure di incentivazione dei pagamenti elettronici.

La regolamentazione del livello delle commissioni interbancarie influisce anche sui profili della sicurezza e dell'innovazione. Se i ricavi derivanti dai pagamenti con carta si riducono, gli *issuer* non saranno più in grado di investire in innovazioni o miglioramenti della sicurezza che comportano costi elevati, come la tecnologia *chip & pin*, i pagamenti mobili, i *mobile wallet* e le tecnologie *contactless*.

Per esempio, con riguardo alle tecnologie *contactless*, l'ammortamento dei costi legati all'implementazione da parte degli *issuer* di questa innovativa tecnologia è tanto più difficoltoso quanto più i ricavi e i margini di profitto diminuiscono. Il problema è aggravato dal fatto che, in conseguenza dei *cap* di cui alla proposta di regolamento, per i circuiti sarà più difficile favorire l'accettazione della tecnologia *contactless* attraverso una ulteriore riduzione delle commissioni. Ciò, infatti, comporterebbe un'ulteriore contrazione dei ricavi degli *issuer*. I *cap* proposti potrebbero in definitiva ritardare la diffusione delle tecnologie *contactless*. Per lo stesso motivo, per i circuiti domestici sarà più difficile investire nell'offerta di soluzioni per transazioni *e-commerce* in modo da rendere le proprie carte utilizzabili online.

Le stesse considerazioni valgono per gli standard di sicurezza. Lo sviluppo e la diffusione in Europa dei più sicuri e avanzati standard EMV per le carte con *chip* sono stati resi possibili da un *business model* che ha permesso agli *issuer* entrate sufficienti per sviluppare e implementare standard più sicuri.

5. Le conseguenze sulla concorrenza tra gli operatori

Uno degli obiettivi della Commissione nell'ambito delle riforme proposte consiste nel garantire un *level playing field* tra gli operatori di mercato.

Tuttavia, i *cap* proposti si applicheranno solamente ai circuiti a quattro parti, come MasterCard, Visa e i circuiti domestici a quattro parti (per esempio Cartes Bancaires, PagoBANCOMAT, Bancontact-Mister Cash, Multibanco, ec-giro, *etc.*), mentre non

riguarderanno i circuiti a tre parti, come American Express (che è generalmente più costosa per gli esercenti) e PayPal.¹⁷

La Commissione ha ritenuto opportuno escludere i circuiti a tre parti dall'applicazione dei *cap* (tranne quando nella transazione siano coinvolti un *issuer* o un *acquirer*) perché essi detengono delle quote di mercato limitate e le loro commissioni hanno una struttura di costo differente rispetto a quella dei circuiti a quattro parti, ragion per cui sarebbe stato più complicato disciplinarle in modo uniforme.

Tuttavia, come riconosciuto dalla Commissione in diverse occasioni, anche i circuiti a tre parti cd. "puri" (ossia che non si avvalgono di *issuer* o *acquirer*) operano con delle commissioni interbancarie, sebbene implicite.¹⁸

L'esclusione di queste commissioni interbancarie implicite dall'applicazione dei *cap* proposti solleva serie preoccupazioni sull'efficacia dello stesso regolamento. Nonostante l'obiettivo dichiarato della Commissione di garantire un livello sufficientemente elevato di concorrenza nel mercato, di fatto la propria proposta non determina una parità di condizioni tra i concorrenti.

L'esclusione dei circuiti a tre parti dall'applicazione del regolamento orienterà i consumatori verso tali schemi, danneggiando così la concorrenza. I circuiti a tre parti potranno infatti continuare a garantire condizioni economiche vantaggiose per i titolari di carta, mentre gli *issuer* dei circuiti a quattro parti non potranno continuare a offrire ai propri clienti le stesse condizioni economiche o lo stesso livello di servizio. È quanto accaduto, per esempio, in Australia, dove si è assistito a un notevole incremento delle quote di mercato dei circuiti a tre parti. Ciò non porterà benefici neanche agli esercenti, per i quali una transazione di un circuito a tre parti (per esempio American Express) è generalmente più costosa rispetto a quella di un circuito a quattro parti.

Conclusioni

La proposta di regolamento ha innescato un acceso dibattito sui suoi effetti indesiderati per l'industria europea dei pagamenti. Le esperienze degli altri paesi dimostrano come vi sia un serio rischio che i consumatori rimarranno danneggiati dai *cap* proposti finendo per pagare per i benefici resi agli esercenti.

¹⁷ I *cap* proposti per i circuiti a quattro parti si applicheranno ai circuiti a tre parti solo nella misura in cui essi si avvalgano di prestatori di servizi di pagamento in veste di *issuer* e *acquirer*, operando perciò sostanzialmente come circuiti a quattro parti.

¹⁸ Cfr. Libro Verde della Commissione Europea «Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, internet e telefono mobile»; paragrafo 4.1.1: «I sistemi a tre parti, nei quali vi è un unico prestatore di servizi di pagamento per i pagatori e i beneficiari, applicano una commissione interbancaria "implicita", che può porre lo stesso problema di assenza di vincoli concorrenziali»; considerando 22 del Regolamento: «Le commissioni interbancarie (ossia le commissioni pagate dalle banche convenzionatrici per incentivare l'emissione e l'uso delle carte) sono invece implicite nei circuiti a tre parti».

I livelli proposti non tengono in considerazione il diverso grado di sviluppo dei pagamenti con carta all'interno di ciascuno Stato Membro. In molti paesi dell'Unione Europea i consumatori non utilizzano regolarmente le carte. Specialmente per questi paesi, dunque, è fondamentale fornire degli incentivi ai consumatori a utilizzare le carte di pagamento, mantenendo le commissioni interbancarie a un livello più elevato. Per questo motivo, alcuni Stati Membri hanno già manifestato il proprio dissenso ai *cap* proposti.

Gli esercenti di maggiori dimensioni, nel breve periodo, saranno certamente avvantaggiati dai *cap*, dato che probabilmente beneficeranno di una riduzione dei propri costi. Tuttavia, questa riduzione avverrà a discapito di una maggiore innovazione, sicurezza e diffusione dei pagamenti elettronici. Gli esercenti di minori dimensioni correranno il rischio di dover supportare uno svantaggio competitivo rispetto a quelli di maggiori dimensioni, poiché non beneficeranno della stessa riduzione dei costi di questi ultimi.

Resta dunque da vedere se, a seguito dell'accesso dibattito sviluppatosi intorno alla proposta di regolamento, saranno apportate delle modifiche all'attuale testo al fine di salvaguardare il *consumer welfare* e la capacità dell'industria europea dei pagamenti di innovare e di restare competitiva.