



CONFCOMMERCIO

COMMERCIO TURISMO SERVIZI PROFESSIONI - P.M.I.

Incontro con i Commissari europei

Meglana Kuneva (Tutela dei Consumatori)

La delegazione di Confcommercio guidata dal Presidente Carlo Sangalli



Bruxelles, 10 ottobre 2007



SERVIZI DI PAGAMENTO



PREMESSA

La recente approvazione da parte del Parlamento europeo della Direttiva in materia dei servizi di pagamento (PSD - Payment Services Directive) rappresenta ad avviso di Confcommercio un importante passo in avanti nella direzione della competitività e modernizzazione del sistema dei pagamenti europeo a partire dal 2009, data di entrata in vigore della direttiva stessa.

La possibilità di accesso al settore anche da parte di operatori non bancari potrà contribuire ad una maggiore concorrenza nell'interesse degli utilizzatori dei servizi, siano essi imprese che consumatori.

L'approvazione della direttiva che troverà attuazione in tutti i paesi della UE integra e si affianca al processo attualmente in corso di creazione di un'Area Unica dei Pagamenti nella eurozona (la cosiddetta SEPA, Single Euro Payment Area)

La Commissione europea e la BCE stanno in questo modo dando un forte impulso all'armonizzazione giuridica del mercato dei servizi di pagamento.

LE PROPOSTE DI CONFCOMMERCIO

Per quanto attiene al profilo giuridico, Confcommercio esprime una valutazione molto positiva delle recenti iniziative legislative assunte in sede europea, ma fa presente la fondamentale importanza del fatto che, contestualmente all'armonizzazione giuridica, deve esistere una reale armonizzazione tecnica dei sistemi di pagamento. Ciò soprattutto in riferimento alla necessità di una piena integrazione transfrontaliera, si pensi ad esempio alla necessità di consentire un effettivo *acquiring* transfrontaliero nell'ambito degli incassi con carte di credito.

Il permanere di barriere di tipo tecnico tra circuiti e sistemi di pagamento dei vari paesi, potrebbe ridurre fortemente gli effetti delle nuove disposizioni normative rispetto all'obiettivo pienamente condiviso di creazione di un unico mercato domestico dei pagamenti nella UE.

E' dunque particolarmente importante il ruolo della Commissione di attento monitoraggio delle soluzioni tecniche adottate all'interno del sistema finanziario, per evitare che barriere di tipo tecnico tra i vari Paesi si sostituiscano alle vecchie barriere normative. E' fondamentale, a questo riguardo, promuovere e favorire l'interoperabilità e l'efficienza del mercato domestico integrato a livello europeo.



CARTE DI PAGAMENTO



PREMESSA

La piena applicazione delle regole in materia di tutela della concorrenza nel settore dei servizi di pagamento, costituisce il presupposto fondamentale per l'efficienza del sistema nell'interesse degli utilizzatori finali, sia imprese che consumatori.

La questione assume particolare rilevanza a livello interbancario nei rapporti tra la banca emittente la carta di credito o di debito con cui viene effettuato un pagamento (banca issuer) e la banca negoziatrice dell'incasso presso il punto di vendita (banca acquirer). Tali rapporti sono attualmente regolati da intese che fissano in via multilaterale la misura della commissione interbancaria pagata dalle banche acquirer alle banche issuer per ogni singola transazione (la cosiddetta *interchange fee*). Nella sostanza, questa commissione, anziché rappresentare il prezzo di un servizio negoziato dalle controparti, viene stabilita in via multilaterale dai circuiti di pagamento.

La *interchange fee* costituisce la principale componente delle commissioni pagate dai commercianti per gli incassi tramite POS, a fronte dell'utilizzo di carte di credito e di debito da parte dei consumatori.

LE PROPOSTE DI CONFCOMMERCIO

La Commissione UE è attualmente impegnata nell'esame del Caso Mastercard per la verifica del rispetto della normativa antitrust.

Confcommercio ritiene che la piena applicazione della normativa antitrust e dei principi regolatori della concorrenza nell'ambito del sistema dei pagamenti, costituisca un fattore determinante per il miglioramento dell'efficienza del sistema e per il superamento di possibili rendite di posizione al suo interno.

L'obiettivo è quello di pervenire all'abolizione di accordi collusivi a livello interbancario o, comunque, di determinare una stretta parametrizzazione del valore della *interchange fee* ai costi effettivamente sostenuti all'interno del sistema finanziario per la produzione del servizio, tenuto conto anche delle economie di scala e di scopo collegate a volumi delle transazioni, costantemente crescenti, nel settore della moneta elettronica.

La decisione assunta dalla Commissione nel 2002 sul caso Visa International ha fornito alcune prime indicazioni per affermare principi di trasparenza nella determinazione dei costi di erogazione dei servizi di pagamento e favorire una progressiva riduzione delle commissioni.

Si tratta oggi di rafforzare, in modo deciso, le previsioni di tale provvedimento per quanto riguarda la trasparenza, gli obblighi di pubblicità delle condizioni e la riduzione delle commissioni pagate dagli utilizzatori. Ciò per favorire l'efficienza del mercato dei pagamenti/incassi, anche a vantaggio della competitività dell'intero sistema economico europeo.



LIBRO VERDE SUI CONSUMATORI



PREMESSA

Con la "terziarizzazione" dell'economia, il consumatore è diventato arbitro del mercato, premiando la trasparenza e la lealtà nei rapporti commerciali, anche nelle fasi successive alla cessione del bene o alla fornitura del servizio.

Appare chiaro che la protezione del consumatore negli scambi transfrontalieri non si realizza solo attraverso un'attività normativa più rigorosa nella prevenzione delle pratiche illegali, ma anche attraverso l'eliminazione dei fattori che ostacolano una più ampia scelta di beni e di servizi.

L'introduzione della moneta unica, ed il crescente e progressivo sviluppo del commercio elettronico e di altre forme di vendita e di contrattazione a distanza, dovrebbero rendere ormai definitivamente "reale" il mercato interno dell'Unione Europea ed accessibili beni e servizi realizzati ed offerti al di là delle frontiere nazionali.

La Commissione denuncia, invece, una situazione non pienamente fluida del mercato interno. Il movimento transfrontaliero di beni e servizi non decolla in tutta la sua potenzialità probabilmente perché le stesse imprese e, soprattutto, i consumatori non intravedono una sufficiente chiarezza ed uniformità di regole e comportamenti nei diversi ordinamenti nazionali in ordine alle varie fasi che precedono, accompagnano e seguono la conclusione di un contratto di vendita o di somministrazione di un servizio.

LE PROPOSTE DI CONFCOMMERCIO

Da sempre Confcommercio attribuisce rilievo primario al tema della tutela dei consumatori, risorsa fondamentale per le imprese del terziario di mercato, e non può, quindi, che condividere le preoccupazioni e le istanze rappresentate dalla Commissione.

In linea di principio, appare necessaria un'approfondita riflessione sulle proposte indicate e sulla loro idoneità a raggiungere gli obiettivi prefissati, considerato che la disciplina vigente nei vari Stati membri e l'articolo 153 (ex 129 A) del Trattato già garantiscono un alto livello di protezione.

Un ulteriore approfondimento merita probabilmente anche la permanenza di regole e tutele differenti per il consumatore e per gli operatori professionali, soprattutto per quelli più piccoli e meno organizzati nei loro rapporti commerciali con i grandi fornitori di beni o di servizi, soprattutto se gli stessi agiscono in posizione di monopolio o di dominanza sul mercato.

In merito ai temi in discussione, già in passato Confcommercio ha osservato che:

- appare prioritario l'intervento del legislatore nei settori in cui si riscontrano eventuali situazioni di carenza o obsolescenza giuridica;
- l'adeguamento del quadro legislativo deve tradursi nella previsione di efficaci misure riparatorie individuali a favore dei consumatori ed anche degli operatori a valle della filiera produttiva;
- appare indispensabile costituire un tavolo, istituzionale e permanente, tra le Autorità europee, organizzazioni datoriali e dei consumatori, per un costruttivo confronto ed un reciproco scambio di informazioni;
- può essere visto favorevolmente un ricorso più incisivo verso lo strumento dell'autoregolamentazione, a condizione che non venga istituzionalizzato l'obbligo di ricorrervi.

La Commissaria Kuneva nel presentare a febbraio 2007 il Libro Verde sulla revisione dell'*acquis* relativo alla tutela dei consumatori ha dichiarato che l'ottica con la quale occorre guardare al processo di revisione consiste nel pensare a cosa i consumatori possono fare in positivo piuttosto che ai fenomeni dai quali devono essere protetti.

Da una parte i diritti dei consumatori devono essere adattati alla realtà attuale, dall'altra c'è l'esigenza delle imprese di avere un quadro normativo più semplificato. Due profili che devono essere visti come complementari e non antagonisti e soprattutto come essenziali per un corretto funzionamento del mercato interno forte di 490 milioni di consumatori.

Il Libro Verde interviene per completare la diagnosi di cui la Commissione necessita per indirizzare la riforma e, in quanto tale, va accolto positivamente. Andrà poi seguito da una specifica analisi di impatto prima dell'adozione di una proposta legislativa.

A parere di Confcommercio, la Commissione dovrebbe preliminarmente riconoscere tre fattori di fondo:

- il bisogno di riforma è stato innescato dall'evoluzione del mercato e in particolare dai servizi digitali che comportano problematiche diverse dalla vendita di beni fisici;
- la frammentazione dei diritti nel campo della tutela dei consumatori ha un impatto negativo sul corretto funzionamento del mercato interno. Le clausole di armonizzazione minima hanno infatti portato di fatto a 27 diversi livelli di protezione con ciò riducendo la fiducia del consumatore nelle vendite transfrontaliere e

nello stesso tempo disincentivando l'interesse degli imprenditori a sviluppare queste tipologie di vendita, visti gli alti costi delle controversie e la cattiva pubblicità a cui vanno incontro. I concetti chiave (ad es. la definizione di consumatore e di professionista) necessitano al contrario di una armonizzazione uniforme e questo rappresenta una priorità nell'ambito del processo di riforma;

- la mancanza di fiducia negli acquisti transfrontalieri da parte dei consumatori genera un impatto negativo sulla capacità degli imprenditori di penetrazione nei mercati esteri. La frammentazione nel mercato B2C finisce per riflettersi sul mercato B2B.

Un primo passo per incrementare la fiducia dei consumatori è stato fatto con la recente entrata in vigore del regolamento in materia di coordinamento delle autorità nazionali (in Italia il Ministero dello sviluppo economico) preposte alla protezione dei consumatori con la finalità di ottimizzare l'effettività dei diritti ad essi riconosciuti. Questo processo andrà specificamente monitorato.

A questo proposito si guarda, invece, con un certo scetticismo alla recente proposta della Commissione di implementare i sistemi di ricorsi collettivi (*collective redress*) per offrire ai consumatori strumenti aggiuntivi. Prima di far questo, infatti, andrebbe verificato e opportunamente valutato il funzionamento dei meccanismi paralleli di protezione come quello sopra richiamato.

Si potrebbe, inoltre, puntare su un maggior utilizzo degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie e, in questo senso, va visto positivamente l'intento espresso nel programma di attività 2007-2013 di rafforzare il monitoraggio dei relativi sistemi (RAC).

Anche se il dato delle vendite via internet è ancora molto basso, attestandosi intorno al 6% a livello comunitario, questo non significa che il fenomeno trarrebbe giovamento da un drastico incremento dei diritti dei consumatori. Su di esso incidono altri fattori quali la preferenza dei consumatori verso l'acquisto di beni e servizi vicino al loro luogo di residenza che offre l'opportunità di visionare direttamente il bene che intendono acquistare.

Questo dovrebbe indurre il legislatore ad avere un approccio proporzionato rispetto al livello di protezione da garantire senza trascurare il peso dei vincoli extra amministrativi nonché dei costi che graverebbero sulle imprese in virtù delle nuove regole.

La linea di demarcazione dovrebbe consistere nel distinguere ciò che ha un costo certo per l'imprenditore e rappresenta, al contempo, un reale vantaggio per il consumatore, da ciò che non presenta alcuna utilità aggiuntiva per il consumatore, pur rappresentando un costo per l'impresa, dal punto di vista economico od organizzativo.

LE MODALITÀ DI IMPOSTAZIONE DELLA RIFORMA

La Commissione ha espresso l'opinione che la riforma dell'*acquis* dovrebbe tendere a due obiettivi: uno relativo all'approccio, l'altro connesso al livello di armonizzazione.

Con riferimento all'approccio sono prospettate tre opzioni:

1. ***mantenere lo status quo***. E' una soluzione non condivisibile perché l'esigenza di una riforma emerge dallo stato delle cose;
2. ***un approccio verticale*** in base al quale sarebbero riviste separatamente le attuali direttive. Questa opzione appare più accettabile in quanto riconosce la necessità di una riforma ma essa dovrebbe essere ispirata ai principi di ***better regulation*** in termini di semplificazione e riduzione dell'attuale legislazione. Non sembra che la procedura di co-decisione sia in grado di garantire un risultato uniforme per i temi sottoposti a revisione. In ogni caso una valutazione nel merito dell'approccio verticale dovrebbe essere fatta alla luce di una sua possibile combinazione con uno strumento orizzontale;
3. ***un approccio misto***. Questa soluzione potrebbe essere condivisa ma necessita di un maggior approfondimento per meglio esplicitarne gli obiettivi e capire se è in grado di rispondere alle aspettative sia dei consumatori che delle imprese in termini di corretto funzionamento del mercato interno. In particolare dovrebbero essere chiariti alcuni punti. In primo luogo le modalità di trasposizione e implementazione della direttiva sulle clausole sleali che ha costituito il primo esempio di strumento orizzontale applicato alle obbligazioni precontrattuali. Si tratta di un'esperienza di cui non si conoscono ancora i risultati e che non può quindi costituire un termine di paragone per estendere questo approccio anche alla regolamentazione delle obbligazioni contrattuali. Inoltre l'inserzione di nuovi concetti in uno strumento orizzontale dovrebbe rispondere ai principi di necessità e proporzionalità laddove non tutti gli obblighi attualmente previsti mostrano questa evidenza. Si potrebbe essere d'accordo su alcuni temi come ad esempio la definizione di consumatore e professionista, la lunghezza del periodo di ripensamento, le modalità di esercizio del diritto di regresso, le previsioni in materia di garanzie e di pratiche sleali.

Per quanto riguarda la questione della scelta tra minima o massima armonizzazione essa va vista assieme alla questione dell'approccio verticale o orizzontale. Mentre sono evidenti gli inconvenienti di una armonizzazione minima in termini di incertezza giuridica, non è possibile in questo stadio dare supporto incondizionato ad una armonizzazione massima finché non è chiaro il livello al quale essa vuole tendere. In realtà il livello non dovrebbe molto discostarsi da quello minimo in corso.