RASSEGNA DI DIRITTO DELL'ECONOMIA
Rivista interdisciplinare
Fondata e diretta dal Prof. Giovanni Luchena

Data di pubblicazione: 6 novembre 2026

FRANCESCO CIRAOLO*

La regolazione nel mercato dei servizi di pagamento

Regulation in the payment services market

ABSTRACT [IT]: Il lavoro mira a individuare le principali direttrici lungo le quali si è sviluppato, nel tempo, il processo di regolazione del mercato dei servizi di pagamento, con l'obiettivo di valutare, anche alla luce delle più recenti novità (PSD3, PSR, FiDAR), se gli scopi perseguiti dal legislatore (innovazione, concorrenza, tutela dell'utente) possano ritenersi effettivamente raggiunti. A tal fine, viene adottata come metro di giudizio la disciplina dell'*open banking*, fenomeno che esprime lo spirito più attuale e più autentico della regolamentazione dei servizi di pagamento, sul quale è destinato a incidere anche il pacchetto di misure legislative in fase di approvazione. L'impressione è che le nuove disposizioni introducano novità per molti versi apprezzabili, ma non del tutto risolutive dei problemi riscontrati nella pregressa esperienza applicativa, oltre che divergenti dalle proposte normative formulate nel contiguo ambito dell'*open finance*. Il rischio, dunque, è che il grande potenziale dei servizi bancari

* Professore Ordinario di Diritto dell'Economia, Università degli Studi di Messina.

RASSEGNA DI DIRITTO DELL'ECONOMIA
Rivista interdisciplinare
Fondata e diretta dal Prof. Giovanni Luchena

aperti, in termini di sviluppo dell'innovazione e di stimolo alla concorrenza, possa restare ancora inespresso.

ABSTRACT [EN]: This paper aims to identify the main directions along which the payment services market regulation has unfolded over time. The aim is to assess, also in light of the most recent developments (PSD3, PSR, FiDAR), whether the objectives pursued by the legislator (innovation, competition, user protection) can be considered as achieved. To this end, the regulation of open banking is adopted as a benchmark, as this phenomenon, also affected by the legislative measures currently being approved, expresses the most authentic spirit of payment services regulation. The impression is that the new provisions are in many ways appreciable, although not entirely able to solve the problems encountered in previous application experience, as well as diverging from the legislative proposals formulated in the adjacent field of open finance. The risk, therefore, is that the great potential of open banking services, in terms of developing innovation and stimulating competition, may still remain unexpressed.

PAROLE CHIAVE: servizi di pagamento, *open banking*, PSD3, PSR, FiDAR

KEYWORDS: payment services, open banking, PSD3, PSR, FiDAR

SOMMARIO: 1. Le principali direttrici della disciplina in materia di servizi di pagamento: innovazione, concorrenza, tutela dell'utente. – 2. L'*open banking* come emblema della regolamentazione dei servizi di pagamento. – 3. *New payments package* e *open banking*. I fattori di criticità dell'attuale modello dei servizi bancari aperti. – 4. Le misure per il rilancio dell'*open banking* nel nuovo *framework* normativo PSD3/PSR.

RDE RASSEGNA DI DIRITTO DELL'ECONOMIA
Rivista interdisciplinare
Fondata e diretta dal Prof. Giovanni Luchena

1. Le principali direttrici della disciplina in materia di servizi di pagamento: innovazione, concorrenza, tutela dell'utente

L'argomento che sono stato chiamato a trattare, come si può evincere dal titolo, è di taglio assai generale, sicché un suo approfondito sviluppo, considerate le molteplici declinazioni cui il tema si presta, andrebbe senz'altro al di là dei limiti di spazio che mi sono stati assegnati.

Dovendo necessariamente circoscrivere il campo di indagine, preciso subito che mi soffermerò su alcuni aspetti di fondo del processo di regolazione del mercato dei servizi di pagamento, cercando in primo luogo di individuare le principali direttrici lungo le quali tale processo si è dipanato negli anni, per poi esaminare, in seconda battuta, le tendenze più attuali. L'obiettivo finale di queste note consiste nel valutare, anche alla luce delle più recenti novità, se la regolamentazione in oggetto possa ritenersi, per così dire, all'altezza degli obiettivi che si prefigge di realizzare, o se, di contro, si configura come lacunosa e insoddisfacente.

A questo scopo, adotterò come metro di giudizio la disciplina di un fenomeno che, per le ragioni che proverò a illustrare più avanti, trovo particolarmente rappresentativo, ossia l'*open banking*. Inoltre, per esigenze di economia, utilizzerò come esclusivo riferimento normativo il regime introdotto con la direttiva 2007/64/CE (*Payment Services Directive*, PSD), posto che tale fonte rappresenta, sul piano regolatorio, una vera e propria pietra miliare: si tratta, infatti, del provvedimento che, tipizzando il contratto relativo alla prestazione di servizi di pagamento (sotto il profilo sia soggettivo che oggettivo) e dettando una sorta di *Allgemeiner Teil* della materia, ha disciplinato per la prima volta, in modo organico e compiuto, un'attività fino ad allora regolata da disposizioni frammentarie e di eterogenea natura, fornendo risposta a molte delle questioni giuridiche più

dibattute in dottrina[1]. Beninteso: non si tratta certo dell'unico (né tanto meno del primo, in ordine cronologico) provvedimento rilevante sul piano della disciplina del mercato dei servizi di pagamento, ma, semmai, di una tessera (forse la più significativa, certamente la più nota e la più studiata) di un complesso mosaico di regole multilivello (giuridiche ma anche tecniche, spesso elaborate con la fattiva partecipazione dell'industria finanziaria[2]), che compongono, nel loro insieme, l'immagine del diritto del *sistema dei pagamenti* (quest'ultimo inteso come "l'insieme di soggetti, infrastrutture, procedure e norme che consentono il trasferimento della moneta, anche mediante strumenti di pagamento, o l'estinzione di obbligazioni pecuniarie mediante compensazione"[3])[4].

Il presente saggio costituisce una rielaborazione della relazione presentata al Convegno "Contratto e fenomeno monetario", Università Magna Graecia di Catanzaro, 15 e 16 ottobre 2026.

[1] L'adozione della PSD, ad esempio, ha estinto il dibattito, fondato sul presupposto che il bonifico rappresentasse il modello archetipico di tutti i trasferimenti di moneta scritturale, relativo alla possibilità di applicazione analogica delle disposizioni in tema di bonifici transfrontalieri (dir. 97/5/CE, recepita in Italia con d. lgs. n. 253/2000) a servizi di pagamento di altra natura (in arg., con accenti critici, G. OLIVIERI, *Compensazione e circolazione della moneta nei sistemi di pagamento*, Milano, 2002, p. 203 ss.). Problema superato per effetto dell'introduzione di una disciplina unitaria estesa a tutti i servizi di pagamento elettronici, sia pure a costo di un appiattimento delle differenze tra le diverse fattispecie.

[2] Si pensi, al riguardo, al ruolo svolto dallo *European Payment Council*, organizzazione *no profit* internazionale rappresentativa dei prestatori di servizi di pagamento, che ha definito gli *standard* tecnici e procedurali relativi a strumenti di pagamento armonizzati, elaborando il *SEPA Cards Framework* (ossia lo schema per i pagamenti a mezzo carta), il *SEPA Credit Transfer Rulebook* (per i bonifici), il *SEPA Direct Debit Rulebook* (per gli addebiti diretti) e, più di recente, il *SEPA Payment Account Access* (v. *infra*, par. 4). Le regole giuridiche armonizzate in materia di prestazione di servizi di pagamento, dettate dalla PSD, si sono dunque innestate su regole tecniche e procedure già condivise tra gli operatori del settore.

[3] BANCA D'ITALIA, *Disposizioni in materia di sorveglianza sui sistemi di pagamento e sulle infrastrutture strumentali tecnologiche o di rete*, 9 novembre 2021.

[4] L'efficiente funzionamento del sistema dei pagamenti, rispondente ad obiettivi di tipo macroeconomico, è demandato dall'art. 146 TUB ai poteri di sorveglianza della Banca d'Italia, da integrare peraltro nel quadro di vigilanza sui pagamenti elettronici (*PISA Oversight framework*) approvato dalla BCE. Tali poteri si estendono, ai sensi delle disposizioni adottate dall'autorità di vigilanza, anche ai fornitori di soluzioni tecnologiche (come ad es., per quanto può qui interessare, le piattaforme multi-operatore che abilitano funzionalità di *open banking*: E. CERRATO, E. DETTO, D. NATALIZI, F. SEMORILE, F. ZUFFRANIERI, *I fornitori di tecnologia nel sistema dei pagamenti: evoluzione di mercato e quadro normativo*, in BANCA D'ITALIA, *Mercati, infrastrutture, sistemi di pagamento*, 2024, n. 47, pp. 17-8), le cui attività – in un contesto che assiste a una sempre maggiore articolazione

Com'è noto, la PSD è stata modificata e aggiornata tramite la direttiva UE 2015/2366 (c.d. PSD2), emanata con l'espresso intento di modernizzare il quadro normativo sulla scorta delle esigenze connesse alla digitalizzazione[5]. E la disciplina è in fase di ulteriore revisione, essendo attesa, a breve, l'adozione del pacchetto PSD3/PSR[6], sul quale torneremo più avanti.

Ora, nel regime PSD, esaminato anche in prospettiva diacronica, le principali direttrici lungo le quali si è sviluppata la regolamentazione del mercato dei servizi di pagamento possono essere agevolmente individuate come segue:

---

soggettiva della filiera dei pagamenti - risultano indispensabili per assicurare l'affidabilità e il buon funzionamento del sistema nella sua interezza. Ciò a significare che per un approfondito studio della materia non è sufficiente focalizzarsi solo sui singoli servizi o strumenti di pagamento, come sovente accade in dottrina, ma occorre altresì sforzarsi di comprendere le complesse interrelazioni fra le varie componenti di un apparato sofisticato e assai complesso.

[5] Considerando n. 4 dir. UE 2015/2366. In dottrina, F. MAIMERI, M. MANCINI (a cura di), *Le nuove frontiere dei servizi bancari e di pagamento fra PSD2, criptovalute e rivoluzione digitale*, in BANCA D'ITALIA, *Quaderni di Ricerca Giuridica*, 2019, n. 87; E. BANI, V. DE STASIO, A. SCIARRONE ALIBRANDI, *L'attuazione della seconda direttiva sui servizi di pagamento e* "open banking", Bergamo, 2021.

[6] Il *new payments package* è composto dalle proposte di una nuova direttiva (PSD3), contenente la disciplina coordinata dei servizi di pagamento e di moneta elettronica (principalmente sotto il profilo dell'accesso all'attività, del rilascio delle autorizzazioni e della vigilanza sugli intermediari), e di un congiunto regolamento (*Payment Services Regulation*, PSR), che disciplina gli obblighi relativi alla prestazione dei predetti servizi (in arg., per una prima analisi, S. MEZZACAPO, *L'accesso ai dati dei conti di pagamento: innovazione digitale e tutela degli utenti nell'evoluzione della regolamentazione UE dell'*Open Banking, in *Dir. banc. merc. fin.*, 2025, n. 4, p. 663 ss.; v. anche M. RISPOLI FARINA, *L'evoluzione normativa dei servizi di pagamento in un contesto concorrenziale*, Roma, 2026, p. 131 ss.). I due provvedimenti sono accompagnati da una proposta di regolamento sull'accesso aperto ai dati finanziari (c.d. *Financial Data Access Regulation,* FiDAR), che mira ad estendere – con alcuni aggiustamenti - il modello operativo dell'*Open Banking*, introdotto dalla PSD2 (v. *infra*, par. 2), a dati ulteriori rispetto a quelli contenuti nei conti di pagamento (cioè, dati relativi a finanziamenti, investimenti, prodotti assicurativi, cripto-attività, ecc.), sul presupposto che, nel contesto di un'economia *data driven*, ciò possa stimolare l'innovazione e la concorrenza nei mercati finanziari, a beneficio di consumatori e imprese dell'UE (A. BURCHI, S. MEZZACAPO, P. MUSILE TANZI, T.N. POLI, G. QUARESIMA, V. TROIANO, *L'aggregazione di dati finanziari nella prospettiva dell'*open finance, in CONSOB, *Quaderni FinTech*, 2025, n. 17, p. 35 ss. in part.; V. FALCE, U. MORERA (a cura di), *Dall'*open banking *all'*open finance. *Profili di diritto dell'economia*, Torino, 2024; F. FERRETTI, *L'*Open Finance. *Quali prospettive regolatorie per una strategia UE in materia di protezione dei consumatori nella finanza digitale?*, in *BIS*, 2023, n. 2, p. 277 ss.). Si attua, in tal modo, una saldatura tra la regolamentazione in materia di pagamenti e quella in materia di *data sharing*, contribuendo alla realizzazione degli obiettivi già delineati nella *Digital Finance Strategy* dell'Unione (COM (2020) 591 final, del 24 settembre 2020).

a) un primo elemento, particolarmente evidente, riguarda il fortissimo impatto prodotto dall'innovazione tecnologica, e segnatamente dalla digitalizzazione, nel settore in esame (che, non a caso, offre tra gli spunti più stimolanti per lo studio del più vasto fenomeno del FinTech, essendo stato interessato, prima e meglio di altri, da profonde trasformazioni guidate dalla tecnologia). Basti osservare, invero, che già la prima PSD intendeva offrire copertura normativa a fattispecie – i c.d. *Electronic Funds Transfer Systems* - che, all'atto della loro diffusione sul mercato, si prospettavano come profondamente innovative (oggi si direbbe *disruptive*) e, come tali, foriere di problematiche giuridiche inedite[7]. Come già accennato, inoltre, anche la PSD2 è nata per attrarre sotto il proprio ombrello normativo prodotti o servizi di pagamento digitali non contemplati nella primigenia versione della direttiva, che andavano tuttavia progredendo nella realtà del mercato, occupando spazi non ancora regolati. Ed è appena il caso di precisare che l'attuale contesto economico ha visto progressivamente affermarsi, con una rapida accelerazione negli ultimi anni, nuovi metodi di pagamento (come, ad es., i portafogli digitali) ed evoluti strumenti basati su DLT (dai famigerati *bitcoin* alle

[7] O. TROIANO, *I servizi elettronici di pagamento. Addebiti in conto non autorizzati: un'analisi comparata*, Milano, 1996; E. GIANNANTONIO, *Trasferimenti elettronici di fondi e autonomia privata*, Milano, 1986; M. DONADI, *Problemi giuridici del trasferimento elettronico di fondi,* in *Contr. impr.*, 1988, p. 565.

stablecoins con funzione di pagamento, oggi disciplinate dal MiCAR[8]), mentre si attende, per altro verso, la finalizzazione del progetto sull'euro digitale[9].

Le profonde modifiche del mercato dei pagamenti, determinate dalla digitalizzazione, sono sotto gli occhi di tutti, e non credo sia necessario insistere ulteriormente sul punto. Vale la pena rilevare, nondimeno, che la relazione tra regolamentazione dei servizi di pagamento ed evoluzione tecnologica si configura in termini di bidirezionalità, con la prima che ora insegue la seconda, cercando di irregimentarla per evitare zone franche e vuoti di tutela, ora cerca di promuoverne lo sviluppo, creando le condizioni normative - il terreno di coltura – per prodotti sempre più innovativi, efficienti e sicuri, che possano fungere da supporto per la crescita economica dell'intera Unione.

b) Una seconda direttrice della regolamentazione dei servizi di pagamento è rappresentata dall'atteggiamento spiccatamente pro-concorrenziale dei regolatori. In un settore che è stato descritto evocando la suggestiva immagine della foresta pietrificata, per evidenziarne lo scarso tono competitivo[10], sia la PSD1 che la PSD2 hanno cercato di porre le basi per favorire l'ingresso sul mercato di nuovi operatori (rispettivamente, gli istituti di pagamento e i *Third-Party Providers*), che potessero erodere il forte potere di mercato concentrato, per ragioni storiche, in capo alle banche (le quali, avendo a disposizione la liquidità

[8] Regolamento (UE) 2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023 relativo ai mercati delle cripto-attività e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 1095/2010 e le direttive 2013/36/UE e (UE) 2019/1937. Il riferimento corre, in particolare, agli *e-money tokens* (EMTs) e *agli asset-referenced tokens* (ARTs), entrambi utilizzabili con funzione di pagamento in ragione della stabilità del loro valore (D. SALOMONE, *Stablecoins on the Way to the EU Regulation on Markets in Crypto-Assets,* in BANCA D'ITALIA, *Competition and Payment Services*, Quaderni di Ricerca Giuridica, 2022, n. 93, p. 55 ss.; U. MALVAGNA, Asset-referenced tokens (ART) *ed* e-money tokens (EMT): *caratteristiche ed elementi qualificanti*, in BANCA D'ITALIA, *Il Regolamento MiCA nel contesto della disciplina bancaria e dei servizi di pagamento*, Quaderni di Ricerca Giuridica, 2025, n. 103, p. 49 ss.).

[9] COM (2023) 369 final. In arg., G. MATTARELLA, *La regolazione delle monete digitali pubbliche e private tra mercato unico digitale e normative settoriali*, Torino, 2024; P. PACILEO (a cura di), *L'euro digitale. Profili economico-giuridici e problematiche applicative*, Torino, 2026.

[10] A. ARGENTATI, *Le banche nel nuovo scenario competitivo*. *FinTech,* il paradigma dell'O*pen banking* e la minaccia delle *big tech companies*, in *Merc. conc. reg.*, 2018, p. 448.

riveniente dalle attività di raccolta, sono sempre state in posizione privilegiata rispetto all'erogazione dei servizi di pagamento).

Anche con riferimento al mercato dei servizi di pagamento - tradizionalmente caratterizzato da marcata rigidità strutturale e da alte barriere all'ingresso, ma sempre più esposto alle vigorose spinte trasformative impresse dall'impiego delle tecnologie digitali - è dunque valida l'osservazione secondo la quale la concorrenzialità non costituisce l'esito spontaneo della naturale competizione fra imprese, ma è frutto, per larga parte, di precise scelte di regolazione *ex ante*, volte a definire le condizioni entro le quali il gioco concorrenziale può svolgersi e divenute sempre più pregnanti rispetto ai tipici (e insufficienti) interventi *ex post* del diritto *antitrust*[11]. Si tratta, in altri termini, di agevolare attraverso la leva regolatoria l'ingresso sul mercato di prodotti, servizi e operatori innovativi e più competitivi, che possano ampliare la qualità e la varietà dell'offerta, soddisfacendo la crescente domanda di servizi più evoluti, più economici e più sicuri, per un verso, e riducendo le rendite monopolistiche degli *incumbents*, per l'altro.

Sotto questo aspetto, tuttavia, l'elemento che genera oggi le maggiori preoccupazioni - forse perché non compreso, sin da subito, nella sua effettiva e minacciosa portata – non è tanto quello delle barriere all'entrata potenzialmente frapposte ai *newcomers* dai tradizionali prestatori di servizi di pagamento (banche *in primis*), quanto la forte pressione concorrenziale esercitata su questi ultimi dalle grandi *Tech companies* (nella specie, quelle attive nel mercato delle piattaforme di base). E infatti, una normativa concepita, come già detto, per aprire il mercato a nuove tipologie di operatori (in particolare, *start-up* del ramo *FinTech*) ha finito, per una sorta di eterogenesi dei fini, col favorire l'ingresso sul mercato dei giganti della tecnologia, i quali dispongono di una capacità economica e

[11] Sul punto, diffusamente, A. MIRONE, Fintech *e mercato dei servizi bancari tra concorrenza e regolazione, in Orizzonti del diritto commerciale*, 2026, n. 1, p. 23 ss.

finanziaria, di dotazioni tecnologiche e di un bacino di utenti talmente consistenti da poter incidere in maniera estremamente significativa sulle dinamiche competitive di un mercato (quello finanziario in generale) verso il quale tali imprese nutrono grandissimi appetiti (per ragioni che possono riassumersi, in estrema sintesi, in una logica di rafforzamento del proprio ecosistema digitale di riferimento, ancorché non centrato su attività del settore finanziario[12]). Mercato che, peraltro, i soggetti in questione possono agevolmente scalare, sfruttando, in particolare, economie di scala, meccanismi di *cross-subsidization* e, non da ultimo, le massicce quantità di dati degli utenti di cui già dispongono in virtù dello svolgimento del loro *core business* (dati la cui raccolta, analisi e rielaborazione, agevolata dalle loro elevate competenze tecnologiche, consente di strutturare l'offerta di prodotti e servizi personalizzati, a prezzi più vantaggiosi di quelli praticati dai *competitors*)[13].

La sfida per i regolatori, dunque, consiste nella creazione di un contesto normativo che, livellando il terreno di gioco, assicuri parità di condizioni concorrenziali fra operatori di diversa natura (e dalla diversa forza economica), non potendosi ignorare, peraltro, che nel mercato in esame tale risultato acquisisce rilevanza anche nell'ottica del mantenimento del fondamentale

[12] V. ancora A. ARGENTATI, *op. cit.*, p. 456; A. CANEPA, Big tech *e mercati finanziari: "sbarco pacifico" o "invasione"? Analisi di un "approdo" con offerta "à la carte"*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2021, n. 3, p. 465. La dottrina ha messo in luce, in particolare, come l'ingresso delle *Big Tech* nel mercato finanziario (e, in particolare, nel segmento dei servizi di pagamento) mira non soltanto a ingenerare effetti di *lock-in* del consumatore (trattenuto nello spazio digitale della piattaforma, attraverso l'offerta di un paniere di servizi sempre più ampio e variegato), ma anche, se non soprattutto, ad acquisire i dati di natura finanziaria dell'utente (incrementando lo già smisurato volume di informazioni di cui già le grandi compagnie dispongono), per estrarvi valore aggiunto.

[13] A. MANGANELLI, A. PERRUCCI, *Servizi di pagamento e finanziari. L'impatto delle grandi piattaforme digitali, fra innovazioni tecnologiche ed evoluzioni normativa*, in *AGE*, 2025, n. 1, p. 247 ss.; E. CAMILLERI, *Settore dei pagamenti,* neobanks *e frizioni concorrenziali*, in *Riv. dir. banc.*, 2024, n. 4, p. 982 ss.

obiettivo della stabilità finanziaria (potenzialmente pregiudicata dall'accesso delle *Bigh Tech*, come di altri operatori tecnologicamente evoluti)[14].

c) Terza e ultima direttrice riguarda la tutela dell'utilizzatore dei servizi di pagamento, stante la consapevolezza, da parte dei *policy makers*, che l'innovazione tecnologica e lo sviluppo del mercato in senso competitivo non possono procedere a danno delle parti deboli del rapporto inerente alla prestazione del servizio (e dei consumatori in particolare). Tutela che viene declinata dal legislatore in più modi, in primo luogo attraverso l'imposizione di obblighi di trasparenza contrattuale (secondo il noto modello di matrice neoliberale, che connota l'erogazione di tutti i servizi del ramo finanziario, volto a offrire rimedio a quel particolare fallimento del mercato rappresentato dalle asimmetrie informative), ma anche mediante regole, sostanziali e processuali, che governano la ripartizione di rischi e di responsabilità tra utente e prestatore di servizi di pagamento in caso di operazioni inesatte o non autorizzate[15], e, non da ultimo, attraverso norme che proteggono la *privacy* del cliente dai tentativi di uso illecito dei suoi dati personali (tema vieppiù sensibile, essendo noto che i dati relativi ai pagamenti veicolano informazioni assai puntuali sulla persona del

[14] T. SMITH, D. GERARDIN, *Maintaining a level playing field when Big Tech disrupt the financial services sector*, in *European Competition J.*, 2022, 18(1), p. 129 ss.; C. BORIO, S. CLAESSENS, N. TARASHEV, *Entity-based vs activity-based regulation: a framework and applications to traditional financial firms and big techs*, in FSI *Occasional Paper*, 2022, n. 19 (reperibile su *https://www.bis.org/fsi/fsipapers19.htm*).

[15] La letteratura in materia è ormai molto abbondante. *Ex multis*, F. CIRAOLO, *Pagamento fraudolento con carta di credito e ripartizione delle responsabilità. Dagli orientamenti attuali alla revisione della PSD*, in *Dir. banc. merc. fin.*, 2017, n. 1, p. 150 ss.; V. DE STASIO, *Riparto di responsabilità e restituzioni nei pagamenti non autorizzati*, in M.C. PAGLIETTI, M.I. VANGELISTI (a cura di), *Innovazione e Regole nei Pagamenti Digitali. Il Bilanciamento degli Interessi nella PSD 2*, Roma, 2020, p. 25 ss.; M. SEMERARO, *Modelli di responsabilità e* private enforcement: *appunti su PSD2 e operazioni di pagamento non autorizzate*, in *Riv. dir. banc.*, 2022, n. 4, p. 825 ss.; S. CIRELLI, *Utilizzo non autorizzato dello strumento di pagamento e responsabilità della banca*, in *Giur. comm.*, 2022, n. 2, p. 438 ss.; A. GENOVESE, *L'utilizzo fraudolento degli strumenti di pagamento*, in F. GRECO, G. LIACE (dir.), *Diritto bancario. II. Informazione, trasparenza e tutela*, Milano, 2025, p. 655 ss.; E. LUCCHINI GUASTALLA, *Strumenti di pagamento e rimedi*, in E. CAMILLERI, M. MAUGERI (a cura di), *Contratto e concorrenza nel mercato bancario. Le sfide del XXI secolo*, Torino, Giappichelli, 2026, p. 89 ss.; F. GIGLIOTTI, *Le frodi nei pagamenti elettronici (contesto economico e regole di settore)*, in *Dialoghi di Diritto dell'Economia*, ottobre 2026, p. 441 ss.

pagatore, quali abitudini di spesa, propensione al consumo, tipologia di prodotti acquistati, ecc.)[16]. D'altronde, come è stato correttamente osservato, il pagamento elettronico, in quanto necessariamente intermediato da un soggetto terzo (l'impresa che eroga il servizio), espone inevitabilmente l'utente a specifici rischi (di intromissioni esterne, di frodi o di malfunzionamenti), che il legislatore tenta di neutralizzare dettando apposite regole, idonee ad incidere sul duplice versante dell'organizzazione dell'attività di impresa e del contratto (per la prestazione di servizi di pagamento) attraverso il quale tale attività prende forma[17]. L'adozione di disposizioni che presidiano la sicurezza (in senso lato) dei pagamenti, d'altra parte, è fondamentale per instaurare il necessario clima di fiducia verso strumenti diventati ormai indispensabili per lo svolgimento delle attività economiche e sociali di cittadini e imprese.

2. L'*open banking* come emblema della regolamentazione dei servizi di pagamento

Queste tre direttrici, che si intersecano per evidenti ragioni (lo si è già accennato) e che sarebbe dunque miope considerare separatamente, trovano, nell'attuale normativa sui servizi di pagamento, un evidente punto di incontro e di sintesi nella disciplina di un fenomeno che ha rappresentato la maggiore novità

[16] Problema che si pone in termini particolarmente delicati proprio con riferimento a quei "servizi bancari aperti", basati sul libero accesso ai dati dei conti di pagamento, di cui ci occupiamo in questa sede: M. RABITTI, A. SCIARRONE ALIBRANDI, *I servizi di pagamento tra PSD2 e GDPR:* open banking *e conseguenze per la clientela*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Liber Amicorum Guido Alpa*, Padova, 2019, p. 711 ss.; A. BURCHI, S. MEZZACAPO, P. MUSILE TANZI, V. TROIANO, *Financial Data Aggregation e Account Information Services. Questioni regolamentari e profili di business*, in CONSOB, *Quaderni* FinTech, n. 4, 2019; F. FERRETTI, *L'open banking e le troppe zone grigie del conflitto tra la legislazione europea sui pagamenti e la tutela dei dati personali*, in *Federalismi*, 2021, n. 10, p. 69 ss.

[17] M. SEMERARO, *L'attività di intermediazione nei pagamenti elettronici*, relazione al Convegno *La disciplina di parte generale dei contratti per l'impresa*, Milano-Brescia, 23-24 ottobre 2025.

degli ultimi tempi (quanto meno, a far data dalla PSD2), vale a dire *l'open banking* – espressione priva di una puntuale definizione normativa, con la quale si fa tuttavia riferimento, come noto, ad un modello operativo basato sulla libertà di accesso ai dati dei conti correnti bancari da parte di soggetti terzi (i già citati TPPs[18]), ai fini della prestazione di specifici servizi di pagamento *online* (*i.e.*, i servizi di disposizione di ordini di pagamento e i servizi di informazione sui conti[19]). Modello che appare particolarmente significativo, perché, oltre a rappresentare emblematicamente quel fenomeno di frammentazione della catena del valore dell'intermediazione finanziaria (*unbundling*) che è tipico del mondo FinTech[20], esso ha segnato, quanto meno sulla carta, la fine di quel monopolio assoluto delle banche sui dati dei conti correnti, fondato sull'esclusività della relazione diretta con il cliente, sul quale gli istituti di credito hanno sempre costruito un rilevante vantaggio competitivo[21]. Per effetto dell'introduzione di uno specifico obbligo normativo (la c.d. *access to account rule*), invero, le banche sono state costrette,

[18] Sui quali V. PROFETA, *Third party provider: profili soggettivi e oggettivi,* in *Le nuove frontiere dei servizi bancari*, in F. MAIMERI, M. MANCINI (a cura di), *Le nuove frontiere dei servizi bancari e di pagamento fra PSD2, criptovalute e rivoluzione digitale*, cit., p. 48 ss.

[19] Com'è noto, i primi consentono al prestatore (*Payment Initiation Service Provider*, PISP) di disporre un pagamento, per conto dell'utente, a valere su un conto di pagamento detenuto presso un altro prestatore di servizi di pagamento (*Account Servicing Payment Service Provider*, ASPSP), assicurando contestualmente al beneficiario del pagamento che lo stesso è stato disposto (in arg., M.V. ZAMMITTI, *I servizi di disposizione di ordini di pagamento*, Giuffrè, 2024), mentre i secondi permettono di fornire all'utente informazioni consolidate relative ai conti che lo stesso intrattiene presso altri intermediari (*i.e.*, uno o più ASPSPs), consentendogli di avere un quadro generale della propria situazione finanziaria e delle proprie abitudini di spesa (M. CATENACCI, C. FORNASARO, *PSD2: i prestatori di servizi di informazione sui conti (AISPS)*, aprile 2018, disponibile su *www.diritto bancario.it*).

[20] Sul punto, M. CARNEY, *The Promise of FinTech – Something New Under the Sun?*, Speech of the Governor of the Bank of England, Chair of the Financial Stability Board, Deutsche Bundesbank G20 Conference *Digitising finance, financial inclusion and financial literacy*, Wiesbaden, 25 gennaio 2017, p. 3 ss.; G. PITRUZZELLA, *FinTech e i nuovi scenari competitivi nel settore finanziario, creditizio, assicurativo*, in *Bancaria*, 2018, n. 6, p. 23 ss.; A. OMARINI, *La digital banking transformation:* dall'unbundling al re-*bundling, verso nuovi modelli di intermediazione*, in *Bancaria*, 2020, n. 1, p. 65 ss.

[21] In arg., mi sia concesso rinviare al mio Open Banking, Open Problems. *Aspetti controversi del nuovo modello dei "sistemi bancari aperti",* in *Riv. dir. banc.*, 2020, n. 4, p. 611 ss. Più di recente, sul tema in generale, A. PALMIERI, *Profili giuridici dei servizi bancari aperti. Strategie europee e statunitensi*, Torino, 2026.

per la prima volta, a condividere i dati dei conti con soggetti terzi, abilitati a erogare nuove tipologie di servizi di pagamento (la cui prestazione, per inciso, non presuppone la detenzione o la gestione di fondi dell'utente, a differenza degli altri servizi della stessa famiglia[22]). L'*open banking*, in altre parole, ha introdotto nel sistema elementi di notevole rottura, agevolando l'ingresso sul mercato di nuovi prestatori di servizi di pagamento (non necessariamente bancari[23]) e stimolando, per tale via, l'innovazione e la concorrenza, ma all'interno di un *framework* normativo – qui non analizzabile - in grado di offrire agli utenti ampie garanzie di sicurezza, con riferimento tanto ai loro fondi quanto ai loro dati. È agevole comprendere, dunque, per quale ragione tale fenomeno possa classificarsi come sintesi ideale delle tre direttrici in precedenza illustrate.

Spostando la visuale al piano applicativo, nondimeno, va osservato che, negli ordinamenti degli Stati membri (e in Italia, in particolare), il modello dei sistemi bancari aperti non ha dato grande prova di sé, esaurendo la sua portata innovatrice su un piano più teorico che pratico. I dati sono oggettivamente impietosi: se qualche diffusione ha avuto, invero, il servizio di informazione sui conti, assai meno utilizzato, per i pagamenti al dettaglio, è il servizio di disposizione di ordini di pagamento, che avrebbe dovuto costituire, nelle intenzioni del legislatore europeo, una valida e più economica alternativa ai

[22] Osserva a tal riguardo V. PROFETA, Open banking, *piattaforme digitali e mercato bancario: una nuova frontiera*, in E. CAMILLERI, M. MAUGERI (a cura di), *Contratto e concorrenza nel mercato bancario*, cit., pp. 145-6, che l'inclusione di PISs e AISs tra i servizi di pagamento (intesi come i servizi che realizzano la movimentazione di fondi attraverso scritturazioni contabili), con conseguente applicazione del relativo regime giuridico, risponde all'esigenza di monitorare lo svolgimento delle particolari attività che ne formano oggetto, poiché la tecnologia che le connota, da un lato, risulta cruciale per lo sviluppo dei pagamenti digitali, dall'altro, pone l'esigenza di implementare presidi di sicurezza per tutelare sia i fondi dell'utente che i dati relativi ai conti di pagamento, entrambi esposti al rischio di uno svolgimento non corretto delle attività dei TPPs (ancorché queste ultime siano solo strumentali alle attività di pagamento in senso stretto).

[23] La PSD2, invero, è stata adottata con l'intento di porre rimedio a manovre restrittive della concorrenza, come quelle poste in essere dagli *incumbents* nel noto caso *Sofort AG* (sul quale v. E. CAMILLERI, *Settore dei pagamenti*, cit., p. 977 ss.).

pagamenti con carta. Basti solo osservare che, secondo recenti indagini condotte dalla Banca d'Italia, i bonifici nazionali disposti mediante *payment initiation service* ammonterebbero appena allo 0,13% del totale, ciò che ne certifica il modestissimo successo[24].

Queste ultime osservazioni, dunque, ci inducono ad esaminare più da vicino il nuovo pacchetto PSD3/PSR, al fine di valutare, come accennato in premessa, lungo quali coordinate si muoveranno le nuove norme e se, ed entro quali limiti, le stesse possano ritenersi adeguate a soddisfare le esigenze regolatorie proprie del mercato dei servizi di pagamento.

3. *New payments package* e *open banking*. I fattori di criticità dell'attuale modello dei servizi bancari aperti

Ora, in linea generale, mi pare si possa facilmente affermare che anche il nuovo *payments package* si muove nel solco della precedente normativa, della quale condivide impostazione di fondo e obiettivi: contribuire, attraverso l'istituzione di un quadro normativo effettivamente armonizzato, alla creazione di un mercato dei pagamenti integrato nell'UE; rimuovere gli ostacoli all'affermazione di nuove tipologie di servizi di pagamento e di nuovi operatori, in nome dell'efficienza e della concorrenzialità del mercato; incrementare il livello di protezione e di sicurezza degli utenti. Il nuovo *set* di misure, d'altronde, non si propone di rivoluzionare la vecchia disciplina, quanto di rappresentarne un'evoluzione, che tenga conto dei cambiamenti sopravvenuti nel mercato, specie in relazione alla transizione digitale, e della necessità di superare alcuni impedimenti alla realizzazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore.

[24] C. CAFAROTTI, R. PARRINI, *Rapporto sull'Open Banking in Italia*, in BANCA D'ITALIA, *Mercati, infrastrutture, servizi di pagamento*, 2025, n. 67, p. 18.

In quest'ottica, molto interessanti si rivelano gli ambiti di intervento delle nuove disposizioni, che, ad es., ridefiniscono *positive* e *negative scope* della disciplina, promuovono l'allineamento tra il regime degli IMEL e quello degli IP (con il fine di evitare elusioni della normativa e fenomeni di arbitraggio normativo), offrono una nuova e più puntuale classificazione dei servizi di pagamento, adeguano al nuovo contesto di mercato le definizioni di alcuni concetti-chiave (conto di pagamento, fondi, strumento di pagamento), nel perdurante rispetto del principio di neutralità tecnologica, ecc.[25]. Si tratta di aspetti complessi e dettagliati, che in questa sede, tuttavia, non è possibile esaminare neanche superficialmente[26].

Rivolgeremo dunque l'attenzione alle sole disposizioni in materia di *open banking* - sulle quali anche il nuovo pacchetto di misure si propone di incidere -, sia perché esprimono, come già chiarito, lo spirito più attuale e più autentico della regolamentazione dei servizi di pagamento (quello che si fonda, in chiave pro-competitiva, sull'accesso ai dati dei conti come propulsore di nuovi servizi e nuovi modelli di *business*, sia di pagamento che a valore aggiunto), sia perché, com'è noto, il modello operativo dei servizi bancari aperti dovrebbe fungere da guida per un regime normativo di condivisione dei dati finanziari su ben più ampia scala (*i.e.*, non limitato soltanto ai dati contenuti nei conti di pagamento, ma esteso anche a quelli relativi a finanziamenti, investimenti, prodotti assicurativi, criptoattività,

[25] Senza pretese di completezza, ci limitiamo ad osservare che, nel nuovo quadro normativo, anche l'emissione di moneta elettronica rientrerà tra i servizi di pagamento (sancendosi così il superamento di una distinzione che si è rivelata, negli anni, fonte di rilevanti problematiche interpretative e applicative, di fenomeni di arbitraggio normativo e di disparità concorrenziali fra gli operatori), il cui elenco, peraltro, sarà opportunamente semplificato e razionalizzato. In particolare, merita segnalare che le operazioni richieste per la gestione di un conto di pagamento vengono scisse dai servizi che permettono di depositare/prelevare contante su/da un conto di pagamento ed espunte dal novero delle attività riservate, sul presupposto che i prestatori di servizi di prelievo di contante potrebbero anche non fornire servizi di radicamento del conto (così come, del resto, i prestatori di questi ultimi servizi potrebbero anche scegliere di erogare solo alcuni dei servizi di pagamento necessitanti di autorizzazione). Nella stessa ottica, si prevede la dissociazione dei servizi di *issuing* e di *acquiring* (accorpati dalla PSD2 in un'unica voce, come se integrassero un servizio unitario), trattandosi di attività che possono essere erogate anche disgiuntamente.

[26] Per un primo commento delle nuove disposizioni, si rinvia alla letteratura citata nella nt. 6.

ecc.), denominato *open finance*, che trova legittimazione nella proposta di regolamento FiDA (congiunta al pacchetto PSD3/PSR)[27].

L'interrogativo di fondo è se le nuove regole riusciranno effettivamente a creare le condizioni normative per un concreto e fruttuoso rilancio dell'*open banking*, rimuovendo quegli impedimenti che, sino ad oggi, ne hanno decretato l'insuccesso.

Ebbene, per quanto ogni giudizio risulti ancora assai prematuro, è lecito nutrire alcune riserve in merito all'effettiva capacità del regime normativo in via di adozione di conseguire un simile risultato.

Se si analizzano, infatti, le motivazioni della limitata diffusione dell'*open banking*, si possono rinvenire diverse ed eterogenee ragioni, che non attengono soltanto al piano prettamente giuridico, ma si ricollegano anche ad ostacoli di tipo tecnico (strettamente connessi, peraltro, alle scelte normative operate dal legislatore), nonché a fattori di tipo "culturale", collocati alla radice dello scarso *appeal* esercitato dai servizi bancari aperti sugli utenti. Questi ultimi, infatti, stentano a comprendere i vantaggi di tali servizi (soprattutto dei PISs) rispetto ad altre modalità di pagamento più consolidate (carte e, da ultimo, *digital wallets*) e a consentire a soggetti terzi, anche per tale motivo, l'accesso a propri dati di natura finanziaria.

[27] V. ancora *supra*, nt. 6. La logica sottesa alla proposta FiDAR (in sintesi, promozione dell'innovazione e della concorrenza, all'interno di un ecosistema guidato dai dati) è ben esplicitata nel considerando n. 6: "L'economia dei dati finanziari dell'Unione rimane pertanto frammentata, caratterizzata da disomogeneità nella condivisione dei dati, ostacoli e una forte riluttanza dei portatori di interessi a condividere dati al di là dei conti di pagamento. Di conseguenza i clienti non beneficiano di prodotti e servizi personalizzati basati sui dati in grado di soddisfare le loro esigenze specifiche. L'assenza di prodotti finanziari personalizzati limita le possibilità di innovazione, offrendo una scelta più ampia e maggiori prodotti e servizi finanziari ai consumatori interessati che potrebbero altrimenti beneficiare di strumenti basati sui dati che li aiutino a compiere scelte informate, a confrontare facilmente le offerte e a passare a prodotti più vantaggiosi che corrispondano alle loro preferenze sulla base dei loro dati. Gli ostacoli esistenti alla condivisione dei dati aziendali impediscono alle imprese, in particolare alle PMI, di beneficiare di servizi finanziari migliori, convenienti e automatizzati".

Più in dettaglio, quanto ai fattori di tipo giuridico, va ricordato che l'introduzione della *access to account rule*, con conseguente obbligo per le banche di condividere i dati dei conti con fornitori terzi, ha comportato per gli enti creditizi notevoli costi per l'implementazione e il mantenimento delle infrastrutture tecniche su cui si fonda l'operatività dell'*open banking*, ossia le interfacce che consentono la comunicazione sicura tra TPPs e ASPSPs (c.d. *Application Programming Interfaces*, APIs)[28]. Al contempo, tuttavia, l'imposizione di un criterio di gratuità dell'accesso ai conti, senza alcun corrispettivo a carico dei TPPs (scelta motivata dalla necessità di preservare la redditività del modello di *business* di questi ultimi, seppur sottostimando i riflessi di tale decisione sui bilanci degli ASPSPs), si traduce inevitabilmente in un forte disincentivo per le banche, già poco propense a rinunciare all'esclusività del rapporto con la clientela e al controllo sui relativi dati, ad investire nello sviluppo di APIs di alta qualità; non a caso, i TPPs si lamentano proprio delle scarse prestazioni, dell'instabilità e delle limitate funzionalità delle interfacce messe a loro disposizione, anche in termini di rallentamenti nell'accesso ai conti (ad es., per via di richieste di molteplici autenticazioni, o di inserimento manuale dell'IBAN), con conseguente necessità di un frequente ricorso alle c.d. APIs di *fall-back* (meccanismi di emergenza sussidiari la cui gestione si è tuttavia rivelata complessa, nonché fonte di ulteriori

[28] In atto, gli ASPSPs possono consentire l'accesso ai dati dei conti adattando la medesima interfaccia messa a disposizione dell'utente per dargli accesso diretto ai conti di pagamento, oppure, come avviene nella generalità dei casi, implementando un'interfaccia dedicata, sviluppata su base proprietaria dal singolo ASPSP, o disponibile tramite adesione a infrastrutture centralizzate (c.d. piattaforme di sistema, che offrono un'interfaccia dedicata aggregata, operando come punto d'accesso unico per tutti gli intermediari aderenti e facilitando, pertanto, la connessione tra TPPs e banche). In aggiunta, per assicurare la continuità operativa, l'ASPSP deve implementare anche una seconda interfaccia di *fall-back*, utilizzabile quando la prima non risulta disponibile (obbligo destinato a scomparire, tuttavia, con l'entrata in vigore del nuovo quadro normativo PSD3/PSR). È (e resterà) in ogni caso vietata, per evidenti ragioni di sicurezza, la pratica dello *screen scraping*, mediante la quale il TPP può accedere ai conti utilizzando le medesime credenziali rilasciate all'utente, sostituendosi a quest'ultimo.

costi operativi)[29]. Il sistema, dunque, sembra progettato per lasciare tutti scontenti.

Su tale problematica si innesta, poi, un secondo fattore critico, ossia l'assenza di norme tecniche unitarie per le interfacce di programmazione delle applicazioni, che conducano ad una loro standardizzazione e ad un'effettiva interoperabilità a livello europeo (si badi che la maggior parte dei TPPs è concentrata in alcuni Stati membri – in particolare, Francia, Lituania e Irlanda - e opera all'interno del territorio UE in regime di *passporting*[30]). La scelta normativa di non imporre uno standard API unico, giustificata dall'esigenza di stimolare la concorrenza fra gli sviluppatori e l'innovazione, ha infatti determinato l'emersione, in ambito unionale, di soluzioni tecniche diversificate, obbligando i TPPs a sostenere ingenti costi di sviluppo e di *compliance* per l'utilizzo delle APIs delle varie banche con le quali connettersi (donde l'ulteriore rischio che tali costi possano frenare l'offerta dei nuovi servizi o essere ribaltati sulla clientela, con indesiderati effetti dissuasivi)[31].

Va riconosciuto, per vero, che anche l'ipotesi di introduzione per via normativa di uno standard unico è da valutare con cautela, poiché risolverebbe sì il rilevato problema della frammentazione delle modalità di accesso ai conti, ma, oltre a generare un possibile freno all'innovazione, determinerebbe significativi costi di migrazione verso le nuove soluzioni tecniche, a fronte di ingenti (e non più recuperabili) investimenti già sostenuti dagli operatori[32]. Senza considerare, per di più, che il mercato ha già individuato un parziale rimedio al problema della

[29] Su tali aspetti, CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Pagamenti digitali nell'UE. Progressi verso pagamenti più sicuri, più veloci e più economici, nonostante le lacune persistenti*, relazione speciale, 2025, p. 27 ss.
[30] Il dato è tratto da C. CAFAROTTI, R. PARRINI, *Rapporto sull'Open Banking in Italia*, cit., p. 12.
[31] Si veda il parere dell'EBA sulla revisione della PSD2 (EBA/*Op/2022/06* del 23 giugno 2022, pp. 86-7), ove l'Autorità bancaria europea ha altresì raccomandato alla Commissione di valutare l'introduzione di uno standard ABI comune per tutta l'UE, in funzione della riduzione dei costi operativi e delle barriere all'ingresso nel mercato.
[32] COMITATO PAGAMENTI ITALIA, *Verso la revisione della PSD 2*, maggio 2024, p. 15.

mancanza di standardizzazione delle interfacce operative, attraverso la spontanea convergenza delle imprese del settore verso specifiche tecniche condivise (come quelle elaborate, ad es., dal Berlin Group, o come gli standard STET), adottate già su larga scala. Il tema è dunque controverso[33], per quanto appaiano evidenti, specie con riguardo al lungo periodo, i vantaggi che una norma comune di interfaccia applicativa apporterebbe in termini sia di risparmi scaturenti dal superamento della frammentazione di mercato che di stimolo alla concorrenza.

Resta infine la questione, cui si è accennato in precedenza, della scarsa appetibilità dei servizi di *open banking* per gli utenti, i quali faticano a modificare le proprie abitudini di pagamento, soprattutto in assenza di una chiara percezione dei vantaggi dei nuovi metodi di pagamento e di elevate prestazioni delle applicazioni. Si aggiunga, inoltre, che anche i *merchant* sono poco propensi ad utilizzare l'*open banking* per gli incassi, per via dell'indisponibilità dei servizi complementari tipici del settore *e-commerce* (pre-autorizzazione, rimborso, ecc.)[34].

Su tali aspetti, dunque, sono chiamati a intervenire i regolatori, se si intendono concretamente realizzare, attraverso la leva dei servizi bancari aperti, gli obiettivi legislativi di innovazione e di sviluppo concorrenziale del mercato dei servizi di pagamento.

[33] Come rileva G. COLANGELO, *Open Banking e Open Finance: sfide, opportunità e rischi per la regolazione*, in V. FALCE, U. MORERA (a cura di), *Dall'open bankig all'open finance*, cit., pp. 54-5, invero, persistono significative divergenze di opinioni riguardo all'opportunità di una standardizzazione delle APIs per via normativa. Da un lato, infatti, uno standard comune potrebbe compromettere la concorrenza dinamica tra standard e minare gli incentivi all'innovazione e alla fornitura di interfacce di alta qualità; dall'altro, però, la frammentazione degli standard APIs potrebbe esacerbare i costi dell'interoperabilità e tradursi in maggiori barriere all'ingresso per i nuovi entranti.

[34] In questi termini, C. CAFAROTTI, R. PARRINI, *Rapporto sull'Open Banking in Italia*, cit., p. 18.

4. Le misure per il rilancio dell'*open banking* nel nuovo *framework* normativo PSD3/PSR

Come gestisce, quindi, le sopra descritte criticità il nuovo *payments package*?

A mio avviso, le proposte in esame introducono novità per molti versi apprezzabili, ma non del tutto risolutive e, per di più, dal carattere apparentemente schizofrenico, stante la marcata divergenza dalle coeve proposte formulate nel contiguo ambito FiDAR.

Dal punto di vista tecnico, ad es., i problemi connessi alle APIs vengono affrontati sancendo l'obbligo per gli enti di radicamento dei conti, salvo eccezioni, di adottare almeno un'interfaccia dedicata per l'accesso alle informazioni (sparisce, invece, l'obbligo di mantenere anche un'interfaccia di *fall-back*), dotata di requisiti minimi rigorosi in termini di sicurezza, continuità operativa e qualità delle prestazioni (che non potrà essere inferiore a quella dell'interfaccia che la banca mette a disposizione dei propri clienti per l'accesso ai servizi *online*: artt. 36 e 37 PSR). A ciò si aggiunge, inoltre, l'indicazione per via normativa di comportamenti che costituiscono ostacoli vietati all'accesso ai dati, quali, ad es., ripetute richieste di autenticazione forte dell'utente, richieste di verifiche supplementari delle autorizzazioni concesse al TPP, limitazioni alla possibilità di disporre pagamenti tramite PISP, ecc. (art. 44 PSR). I prestatori di servizi di pagamento di radicamento del conto, infine, dovranno assicurare che le loro interfacce dedicate utilizzino standard di comunicazione emessi da organizzazioni di normazione europee o internazionali (tra cui CEN e ISO) e che le specifiche tecniche di tali interfacce siano documentate, illustrando i protocolli e gli strumenti necessari per garantire l'interoperabilità con i *softwares* e le applicazioni dei TPPs (art. 35 PSR).

Un passo avanti significativo, dunque, verso la creazione di un'infrastruttura più efficiente e maggiormente interoperabile, che non si spinge ancora, tuttavia, fino

ad una vera e propria standardizzazione delle APIs (segno che le preoccupazioni scaturenti da una soluzione in tal senso, cui prima si è fatto cenno, hanno finito col prevalere sui benefici attesi). Non può non sottolinearsi, inoltre, che tale scelta normativa si discosta anche dalla proposta FiDAR sull'*open finance*, la quale stabilisce, con più incisiva soluzione escogitata proprio sulla scorta della deludente esperienza applicativa dell'*open banking*, l'obbligo per i partecipanti al mercato di sviluppare congiuntamente standard condivisi per le interfacce tecniche, nel contesto di strutture di tipo consortile che prevedono anche la partecipazione degli utenti, attraverso associazioni di categoria (c.d. *financial data sharing schemes*). Opzioni differenti, dunque, per esigenze di analogo tenore (sviluppo di servizi digitali innovativi, basati sulla condivisione dei dati di natura finanziaria), la cui precipua giustificazione sembra potersi rinvenire nel diverso grado di maturità dei mercati dell'*open banking* (la cui regolamentazione non può sfuggire dal condizionamento di quei fattori "storici", specie di natura economica, di cui si è discusso in precedenza) e dell'*open finance* (che, in quanto fenomeno del tutto nuovo, è ovviamente scevro da fardelli ereditari).

Quanto al problema della mancata remunerazione per l'accesso all'infrastruttura dei conti, invece, si sceglie ancora una volta una soluzione di compromesso: per evitare un impatto negativo sulla continuità dei servizi di accesso ai conti già regolamentati dalla PSD2 (e, quindi, sulla concorrenza e sull'innovazione nei mercati dei pagamenti) non è previsto alcun compenso per i TPPs che eroghino i servizi medesimi[35]; tuttavia, può essere riconosciuto un corrispettivo, da concordare per via contrattuale con l'ASPSP e informato a criteri di ragionevolezza, là dove l'accesso ai dati venga richiesto dal fornitore terzo in funzione dell'erogazione di servizi a valore aggiunto (*premium*), come, ad es., la

[35] Considerando n. 55 PSR.

programmazione di pagamenti ricorrenti variabili[36] (sulla scia di quanto già previsto, peraltro, nel *SEPA Payment Account Access Scheme* elaborato dallo *European Payment Council*[37]).

Appare ancora una volta evidente, quindi, la divergenza con le soluzioni prospettate nella congiunta proposta FiDAR, che introduce – in linea con le disposizioni del Reg. UE 2023/2854, c.d. *Data Act* (art. 9) – un ragionevole compenso per i titolari dei dati finanziari, in caso di condivisione con utenti terzi[38]. Scelta, questa, che appare certamente agevolata dal fatto che l'*open finance* rappresenta, come già osservato, un mercato da disciplinare *ex novo*, ma che risulta con altrettanta certezza idonea a realizzare una più equa distribuzione tra gli operatori del valore generato dai servizi basati sull'accesso aperto ai dati di natura finanziaria.

Sotto il profilo della tutela dei clienti, infine, si prevede che i prestatori di servizi di radicamento del conto predispongano un pannello di gestione delle autorizzazioni (c.d. *permission dashboard*), integrato nell'interfaccia utente, che consenta a quest'ultimo di monitorare ed eventualmente revocare/ripristinare i permessi di accesso ai propri dati accordati a soggetti terzi. Si tratta di uno strumento - contemplato, in termini analoghi, anche nella proposta FiDAR - senz'altro utile in astratto, nella misura in cui consente all'utente un maggiore controllo dei propri dati, ma rispetto al quale possono comunque ravvisarsi delle

[36] Considerando n. 56 PSR. Permane tuttavia il timore che le banche, in assenza di criteri per la determinazione dei corrispettivi per l'accesso ai dati dei clienti (introdotti, per converso, nella proposta FiDAR), possano fissare tariffe eccessivamente elevate, con effetti di dissuasione dall'utilizzo dei servizi bancari aperti.

[37] In sintesi, tale schema, applicabile ai soli servizi *premium*, prevede la possibilità di una remunerazione dell'ASPSP sulla base di valori fissati da un esperto indipendente, modificabili dagli aderenti solo in diminuzione.

[38] Tale compenso dovrebbe essere quantificabile sulla base di specifici parametri (in particolare, i costi sostenuti per implementare l'interfaccia tecnica), definiti nell'ambito dei citati *financial data sharing schemes* (art. 10 FiDAR). Sul potenziale carattere anti-competitivo di questi schemi, quali accordi di collaborazione fra imprese destinati ad incidere anche sulle dinamiche di prezzo dei servizi, A. PALMIERI, *Profili giuridici dei servizi bancari aperti*, cit., pp. 49-51.

criticità sostanziali, legate essenzialmente alla scarsa capacità dei consumatori (specie se vulnerabili o con un basso livello di alfabetizzazione finanziaria) di comprendere finalità e limiti del trattamento e, dunque, di prestare un consenso realmente consapevole all'uso e alla condivisione dei propri dati, in un contesto per di più molto insidioso qual è l'ambiente digitale[39]. Il dubbio, in altri termini, è che l'implementazione delle *dashboards* non riesca, di per sé, a determinare il superamento di quelle resistenze "culturali" che impediscono ai clienti degli intermediari di acquisire un'effettiva cognizione dei benefici, come anche dei rischi, che si accompagnano ai servizi bancari aperti (e, in prospettiva, dell'*open finance*). Continuerebbe, quindi, a sussistere quel limite efficacemente descritto in termini di "assenza di una *reason why* chiara e convincente" che funga da valore distintivo delle soluzioni di *open banking* rispetto a servizi alternativi e che giustifichi il cambiamento delle abitudini di pagamento dei consumatori[40].

Esauriti tali rilievi, rivelatori delle difficoltà con le quali deve oggi confrontarsi la disciplina dell'*open banking*, non ci resta che concludere con una breve riflessione.

Le esperienze maturate in altri ordinamenti suggeriscono che l'approccio dei *policy makers* ai servizi bancari aperti può essere anche molto diverso da quello adottato in sede UE, traducendosi in scelte che si collocano, con varietà di posizioni intermedie (e con esiti altrettanto variabili), tra i due estremi opposti del modello *market-led* e del regime *regulatory-led*[41]. Solo l'esperienza applicativa

[39] S. FIRPO, M. RABITTI, Digital financial strategy *tra regole e mercato*, in V. FALCE, U. MORERA (a cura di), *Dall'*open banking *all'*open finance, cit., p. 90. Sull'intrinseca condizione di fragilità dell'utente dei canali digitali (c.d. *digital vulnerability*), connessa allo specifico strumento di interazione con il fornitore del prodotto o del servizio, v. C. CREA, A. DE FRANCESCHI (eds.), *The New Shapes of Digital Vulnerability in European Private Law*, Baden-Baden, 2024; D. DIPAOLA, R. CALO, *Socio-Digital Vulnerability*, gennaio 2024 (reperibile su *https://ssrn.com/abstract=4686874*; C. RIEFA, *Protecting Vulnerable Consumers in the Digital Single Market*, in *European Business Law Review*, 2022, n. 33 (4), p. 610 ss.

[40] C. CAFAROTTI, R. PARRINI, *Rapporto sull'Open Banking in Italia*, loc. cit.

[41] Significativo il caso del Regno Unito, ove l'obbligo di dare accesso ai dati dei conti è stato imposto unicamente agli operatori di maggiori dimensioni, prevedendo però una forte

potrà confermare se l'impostazione seguita del legislatore europeo, improntata ad una cauta via di mezzo, sarà effettivamente in grado, grazie ai correttivi di prossima implementazione, di conferire all'*open banking* quello slancio che fino ad oggi gli è mancato, o se, come paventato in questa sede, le modifiche del quadro normativo si riveleranno insufficienti, richiedendo un'ulteriore variazione di rotta. Nell'attesa di nuove evidenze empiriche, è opportuno che ogni giudizio resti sospeso.

standardizzazione delle interfacce di programmazione, con risultati ben più incoraggianti di quelli registrati in altri Stati europei (D.A. ZETZSCHE, W.A. BIRDTHISTLE, D.W. ARNER, R.P. BUCKLEY, *Digital Finance Platforms: Toward a New Regulatory Paradigm*, in *EBI Working Paper*, 2020, n. 58, reperibile su *www.ssrn.com*; D. AWREY, J. MACEY, *The Promise and Perils of Open Finance*, in *Yale J. On Regulation*, 40, 2023, p. 13 ss.). Per un'analisi dei diversi modelli in chiave comparativa, v. D. MILANESI, *A New Banking Paradigm: The State of Open Banking in Europe, the United Kingdom, and the United States*, in *TTLF Working Papers No. 29*, *Stanford-Vienna Transatlantic Technology Law Forum*, 2017; M. CASORIA, *A Comparative Approach to Open Banking and Competition,* in BANCA D'ITALIA, *Competition and Payment Services*, cit., p. 145 ss.; A. PALMIERI, *Profili giuridici dei servizi bancari aperti*, cit., p. 54 ss.