

Do you SEPA? 2° International Payments Summit

**La SEPA e la nuova normativa europea  
sui servizi di pagamento**

Intervento di Giovanni Carosio

Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Milano, 25 ottobre 2007

Ringrazio il gruppo SIA-SSB e il Sole 24 Ore per l'invito rivolto alla Banca d'Italia a questa seconda edizione dell'International Payments Summit, che mi consente di illustrare la posizione dell'Istituto sul progetto dell'area unica dei pagamenti in euro, la SEPA, e sul nuovo quadro normativo armonizzato definito dalla direttiva sui servizi di pagamento adottata dal Consiglio europeo solo pochi giorni fa.

La realizzazione del progetto SEPA è un obiettivo prioritario dell'Eurosistema per permettere di sfruttare appieno, nei pagamenti al dettaglio, i vantaggi della moneta unica. Si tratta di consentire agli oltre 300 milioni di cittadini dell'area dell'euro di effettuare o ricevere pagamenti con strumenti diversi dal contante in tutta l'area, da un singolo conto e alle stesse condizioni di base, indipendentemente dal luogo in cui si risiede, utilizzando i diversi strumenti con la stessa facilità, efficienza e sicurezza su cui si può contare nel contesto nazionale. Il superamento delle segmentazioni fra mercati nazionali, la migliore fruibilità degli strumenti di pagamento più avanzati contribuiranno ad accrescere la concorrenza, ad abbassare i costi unitari dei servizi bancari, a ridurre i costi di transazione delle attività produttive.

I più semplici degli strumenti di pagamento pan-europei, i bonifici, saranno disponibili dal 28 gennaio prossimo. A regime, si vorrebbe che i consumatori potessero pagare servizi forniti da un'azienda estera con la stessa facilità con cui pagano quelli forniti da un'azienda italiana. Pagare la retta dei figli che studiano a Londra come se studiassero a Milano. Rifornirsi di energia presso imprese estere senza il costo aggiuntivo di dover aprire nuovi conti o sottostare a nuovi adempimenti burocratici per rendere effettivi i pagamenti.

Raggiungere quest'obiettivo non sarà facile. Sebbene i vantaggi potenziali per gli utenti, famiglie e imprese, derivanti dal pieno successo della SEPA siano enormi, così come elevati sono i rischi di isolamento che corrono le comunità nazionali che non sapranno inserirsi, i comportamenti "virtuosi" necessari non si produrranno automaticamente. Poiché il progetto SEPA non prevede obblighi per il passaggio agli strumenti standardizzati pan-europei, passaggio che comporta inevitabilmente costi d'investimento e l'abbandono di procedure oggi abituali, sono necessari un forte

coordinamento, un bilanciamento di oneri e benefici per ciascuna classe di operatori, la partecipazione attiva delle associazioni di categoria alla gestione del progetto, un deciso impegno delle banche, dei gestori di infrastrutture, della Pubblica Amministrazione, un grande sforzo di comunicazione per raggiungere e convincere un'utenza diffusa.

Di fondamentale importanza è anche inserire il progetto SEPA in una strategia più ampia, che allarghi i vantaggi ottenibili e sfrutti sinergie di costi, includendo in un programma di lavoro coordinato l'attuazione della Direttiva sui servizi di pagamento, la riduzione dell'uso del contante e degli strumenti cartacei, lo sviluppo di sistemi di pagamento innovativi.

### **1. *La Direttiva sui servizi di pagamento***

La Direttiva sui servizi di pagamento contribuisce per diversi aspetti all'innovazione dei sistemi di pagamento europei: accresce la certezza legale delle transazioni, introduce standard obbligatori di qualità dei servizi a tutela degli utenti, crea una nuova categoria di "istituti di pagamento".

Le innovazioni introdotte dalla Direttiva sollecitano le banche a modificare le procedure utilizzate nei servizi di pagamento, tendono a comprimere i margini di guadagno, obbligano a ripensare le strategie.

È molto probabile che l'ingresso nel mercato degli "istituti di pagamento" previsti dalla Direttiva innalzi significativamente il grado di concorrenza; per la prima volta, infatti, soggetti che svolgono attività commerciali saranno abilitati a fornire un'ampia gamma di servizi di pagamento e a detenere fondi della clientela ai fini dell'esecuzione di tali operazioni.

La concorrenza più accesa sarà mossa probabilmente da coloro che dispongono di una rete di vendita ampia, ad esempio le catene di supermercati, o di un canale di contatto capillare con la clientela, come nel caso delle società di telefonia mobile. È evidente l'enorme potenzialità implicita in tali sviluppi; gli operatori della telefonia mobile, in particolare, hanno la possibilità di sfruttare specifiche capacità tecnologiche, correlate al funzionamento di infrastrutture di rete, e finanziarie, connesse con la gestione del prepagamento dei servizi offerti: per effettuare un pagamento basta un semplice sms.

Perché il processo in atto si riveli virtuoso, occorre tuttavia che non si determinino né distorsioni concorrenziali dal lato dell'offerta né cadute della sicurezza nell'uso degli strumenti. La sicurezza tecnica va adeguatamente presidiata per non minare la fiducia degli utenti nell'utilizzo degli strumenti di pagamento più avanzati: la condivisione in un unico dispositivo elettronico (la sim card telefonica) delle applicazioni di telefonia e di pagamento offre nuove opportunità ma può anche generare pericolose commistioni tra rischi operativi tipici della piattaforma telefonica e rischi finanziari relativi alle stesse applicazioni di pagamento.

L'aspetto che più di altri mette in luce l'obiettivo di tutela dell'utenza e di modernizzazione dei circuiti di pagamento perseguito dal legislatore comunitario è tuttavia quello relativo agli standard qualitativi dei servizi di pagamento. Tra le principali novità, la Direttiva prevede: l'introduzione di tempi di esecuzione dei pagamenti di regola stringenti (1 giorno) e allineati alla disponibilità dei fondi e al riconoscimento della valuta; l'introduzione di obblighi informativi verso la clientela riguardanti le condizioni di offerta del servizio (trasparenza ex ante) e l'effettiva esecuzione dell'ordine di pagamento (trasparenza ex post); l'estensione della responsabilità dei soggetti che offrono servizi di pagamento per la corretta esecuzione degli ordini fino al beneficiario finale (end-to-end). In considerazione della natura unitaria dei circuiti di pagamento – il cui regolare funzionamento presuppone il concorso di tutte le parti in causa – la direttiva prevede inoltre obblighi di diligenza a carico sia dei prestatori sia degli utilizzatori dei servizi, che debbono attenersi alle regole di utilizzo concordate: al cliente, ad esempio, spetta l'onere di segnalare tempestivamente eventuali problemi nell'utilizzo degli strumenti in modo da consentire l'immediata attivazione delle opportune forme di tutela a suo favore ma anche di protezione dell'integrità del circuito (si pensi al caso del furto o dello smarrimento di una carta di pagamento).

Tali standard qualitativi saranno vincolanti per tutti i soggetti abilitati all'offerta di servizi di pagamento, banche e non banche; essi assumeranno altresì un'importanza decisiva per la sorveglianza sugli istituti di pagamento. La natura ibrida di questi ultimi, infatti, fa sì che i previsti requisiti patrimoniali abbiano una valenza ridotta rispetto a quanto avviene per gli intermediari tradizionali e per lo più rilevante nella fase di avvio dell'attività, a presidio della serietà dell'iniziativa. In coerenza con la ratio complessiva

della direttiva, a regime assumerà invece un valore prevalente il controllo sull'attività svolta e sulla qualità dei servizi prodotti dagli istituti di pagamento, di cui si dovrà vagliare attentamente la conformità agli standard di sicurezza ed efficienza previsti dalla stessa direttiva e recepiti dalla SEPA.

## ***2. La riduzione dell'uso del contante e degli strumenti cartacei***

L'uso ancora ridotto di strumenti di pagamento tecnologicamente avanzati e più efficienti riduce la possibilità per le banche di sviluppare economie di scala in grado di fronteggiare la tendenza all'erosione dei margini. Basti ricordare che, sebbene da noi la diffusione dei terminali POS e delle carte di pagamento non sia minore che nel resto d'Europa, nel 2006 sono state effettuate 62 operazioni pro capite con strumenti alternativi al contante e agli assegni, a fronte delle oltre 150 registrate in media nell'Eurosistema nel biennio precedente. I dati relativi all'utilizzo delle carte, il principale strumento alternativo al contante, confermano il ritardo dell'Italia: nel 2006 le transazioni pro capite sono state 22, mentre nell'area dell'euro erano risultate 46 nella media degli anni 2004-2005.

Eppure i costi di gestione e custodia del contante nonché la sua scarsa sicurezza (a causa del pericolo di smarrimenti, furti, rapine) sono di ostacolo alla fluidità delle transazioni e agevolano comportamenti illeciti che vanno anch'essi a detrimento dello sviluppo e dell'occupazione. I motivi del persistente ricorso al contante vanno allora ricercati in altre cause; tra queste, la scarsa consapevolezza dell'utenza in ordine ai costi del suo utilizzo e la percezione che gli strumenti più evoluti siano insicuri e costosi.

Tali fattori potrebbero essere significativamente ridimensionati da efficaci campagne informative. Anche la struttura dei prezzi praticati dalle banche potrebbe essere maggiormente orientata ad allineare le scelte della clientela fra l'uso del contante e degli strumenti ad esso alternativi con il costo relativo delle diverse modalità di pagamento.

Per accrescere la sicurezza e contrastare le frodi - in particolare nel segmento delle carte che rappresentano uno dei settori più a rischio - sono in corso importanti interventi infrastrutturali, il più rilevante dei quali è rappresentato dal passaggio alla tecnologia del microchip in sostituzione delle vecchie carte a banda magnetica. Si aggiungono l'adeguamento tecnologico degli apparati di sicurezza utilizzati nelle

procedure autorizzative, la sostituzione dei terminali di vecchia generazione, l'introduzione di incentivi normativi come il trasferimento della responsabilità per frodi a carico degli operatori che non si adeguano ai nuovi e più sicuri standard. La Banca d'Italia segue con attenzione tali sviluppi anche in connessione con le esigenze di verifica del rispetto delle scadenze previste dal progetto SEPA.

Come il contante, anche lo strumento dell'assegno è scarsamente suscettibile di incorporare soluzioni tecnologicamente avanzate: è per questo che la SEPA, confidando nella sua progressiva dismissione, non lo prende in considerazione. Eppure in Italia l'utilizzo degli assegni, per quanto in via di riduzione, si presenta ancora elevato: nel 2006 sono stati emessi circa 450 milioni di assegni (bancari, circolari e postali).

Verso l'obiettivo di scoraggiare l'utilizzo del contante e gli strumenti di pagamento inefficienti convergono importanti iniziative legislative. In particolare, il decreto legislativo di recepimento della III direttiva antiriciclaggio, di prossima emanazione, ridurrà la soglia oltre la quale ai privati è vietato effettuare pagamenti in contante (da 12.500 a 5.000 euro ovvero a 2.000 euro per gli agenti dei money transfer) e introdurrà misure limitative della trasferibilità degli assegni.

Lo sviluppo di forme di pagamento innovative e alternative a quelle tradizionali potrà registrare una decisa accelerazione per effetto degli interventi previsti nell'ambito dell'iniziativa "i2010" - adottata con una Comunicazione della Commissione europea del giugno 2005 nel quadro della revisione della strategia di Lisbona - tesa a incoraggiare l'innovazione per sostenere la crescita. In tale ambito gli Stati membri vengono tra l'altro invitati a dotarsi della infrastruttura tecnologica e giuridica indispensabile per gestire in forma elettronica l'intero ciclo degli acquisti.

In questa prospettiva sono da inquadrare le misure introdotte nella bozza di legge finanziaria relative all'utilizzo della fatturazione elettronica nella Pubblica Amministrazione: dal 1° luglio 2008 le amministrazioni "non potranno accettare fatture emesse o trasmesse in forma cartacea né potranno precedere ad alcun pagamento, nemmeno parziale, sino all'invio in forma elettronica". Questa innovazione non solo è funzionale allo snellimento degli oneri connessi con il disbrigo delle procedure amministrative ma è anche in grado di incentivare la diffusione della fatturazione

elettronica fra le imprese, favorendo l'ammodernamento delle prassi commerciali e la trasparenza dei processi contabili.

### **3. *La promozione dei servizi di pagamento innovativi***

Il maggior utilizzo degli strumenti elettronici di pagamento è il più elementare dei progressi che il nostro Paese deve compiere in relazione allo sviluppo dell'area unica dei pagamenti.

L'occasione deve essere colta per innestare sui nuovi strumenti pan-europei funzionalità innovative che arricchiscano i servizi disponibili per gli utenti, costituiscano canali di sviluppo dell'attività degli intermediari.

Nel V Progress Report sullo stato di avanzamento del progetto l'Eurosistema individua possibilità di sviluppo di strumenti innovativi da parte delle banche in campi quali i pagamenti elettronici per gli esercenti che operano su Internet, i mandati elettronici per gli addebiti diretti e i nuovi schemi di pagamento, fra cui quello dei bonifici prioritari. Altri servizi innovativi combinabili con i pagamenti SEPA sono la fatturazione e la riconciliazione elettroniche e l'istruzione/conferma dei pagamenti tramite telefoni cellulari (cosiddetti pagamenti mobili).

L'Eurosistema è consapevole dell'esigenza di sviluppare servizi opzionali aggiuntivi rispetto agli schemi di base previsti dalla SEPA per il contributo al processo d'innovazione che da essi può venire. Va tuttavia evitato che in questo modo si ripristinino segmentazioni nazionali che riporterebbero indietro il sistema dei pagamenti europeo; al contrario i servizi opzionali devono rappresentare il modo in cui le prassi migliori in uso in singole comunità nazionali potranno essere elevate a standard europei.

In Italia, il Corporate Banking Interbancario (CBI), che costituisce il punto di ingresso di molte imprese nella SEPA, ha sviluppato scelte tecnologiche avanzate, in grado di assecondare la realizzazione di servizi addizionali assai vantaggiosi per le imprese, specie per i bonifici e gli addebiti diretti. Esso ha avviato un processo di standardizzazione del segmento cliente-banca-cliente riconosciuto dagli organismi internazionali e compatibile con i formati e i linguaggi adottati dalla SEPA.

Il vantaggio fondamentale di tali funzionalità innovative è di consentire l'integrazione tra la componente logistica/commerciale e quella finanziaria delle transazioni attraverso il passaggio a formati completamente elettronici dei pagamenti e la possibilità di loro esecuzione on line, sfruttando in modo intensivo il ricorso alla firma digitale e alla crittografia anche al fine di assicurare la piena validità giuridica delle transazioni stesse.

Quanto al dilemma tra l'adesione al processo di standardizzazione dei circuiti europei e la naturale tendenza a preservare le soluzioni già operanti, specie quando queste risultino più efficienti rispetto a quelle di base definite nell'ambito della SEPA, non si può nascondere che in alcuni casi l'esigenza di standardizzazione ha portato all'affermarsi di modelli più semplici, con la perdita di alcuni connotati di efficienza.

Un caso emblematico è quello dell'addebito diretto basato sulla gestione del mandato all'incasso da parte della banca del creditore, che presenta significative distanze dalle procedure italiane fondate invece sulla gestione del mandato da parte della banca del debitore e sulla conseguente possibilità, per quest'ultima, di fornire servizi ulteriori rispetto alla mera domiciliazione degli incassi sul conto corrente. Anche in questo caso è necessario rifuggire dalla tentazione di assumere atteggiamenti difensivi delle soluzioni già percorse, ritagliando nicchie di mercato.

È decisivo invece che le imprese italiane percepiscano i vantaggi derivanti dal poter ricevere ed effettuare pagamenti all'interno dell'intera area dell'euro sulla base di standard comuni. Vischiosità nel ricorso agli strumenti utilizzati nel resto dell'Europa potrebbero porle in una situazione di difficoltà nei rapporti commerciali con le controparti estere, esponendole al rischio di perdere contratti per l'approvvigionamento o per la vendita dei prodotti.

In tale prospettiva, è importante ricercare soluzioni idonee a rendere disponibili, fra le opzioni della SEPA, servizi coerenti con le esigenze delle nostre imprese e proponibili anche a livello europeo, anche se queste dovessero comportare nuovi investimenti in tecnologia e in innovazione dei processi. In particolare, andrebbero colte le opportunità sottese alla progettazione di ulteriori funzionalità per lo schema base di addebito diretto - fondate sulla creazione dei mandati in formato elettronico e la loro trasmissione attraverso canali telematici alle banche dei debitori – ove queste si rivelino in



grado di preservare il valore aggiunto connesso con l'utilizzo delle attuali procedure domestiche.

Occorre valutare attentamente, e favorire, l'individuazione di soluzioni in grado di conferire validità giuridica alla gestione dei mandati effettuata nell'ambito di modalità elettroniche di colloquio tra le imprese e tra queste e le banche. Il recepimento della direttiva sui servizi di pagamento fornisce la possibilità di attivare le opportune modifiche legislative.

#### **4. *I prossimi impegni***

L'Eurosistema è impegnato a controllare il processo di migrazione alla SEPA attraverso un'azione intensa e continua delle singole banche centrali nazionali, destinata ad accrescersi nel tempo.

Primi risultati di un'indagine in corso mostrano significative diversità nel grado di preparazione delle comunità europee al progetto; alla metà di ottobre solo i sistemi bancari tedesco e finlandese si dichiaravano interamente pronti a ricevere e inviare bonifici SEPA da gennaio del 2008.

In Italia sarebbero almeno ottanta le banche, tra cui le maggiori, pronte a utilizzare pienamente i bonifici SEPA già da gennaio prossimo. È indispensabile che anche gli altri intermediari si mettano in condizione di ricevere da quella data i bonifici conformi alla SEPA; nel corso del 2008 essi dovranno poterne predisporre anche l'invio.

Determinante è, in questa prospettiva, il ruolo delle infrastrutture tecnologiche, chiamate a facilitare l'accesso remoto di tutte le banche italiane, e della loro clientela, al mercato dei pagamenti europeo anche attraverso accordi di interoperabilità. I processi di aggregazione e la tendenza all'internazionalizzazione che stanno interessando il settore, anche con accordi di carattere commerciale, potranno agevolare lo sviluppo dell'attività cross-border da parte di banche di minori dimensioni.

La filosofia di fondo della SEPA e anche le modalità con le quali le comunità nazionali contribuiscono al suo sviluppo, attraverso i Comitati di migrazione, tendono a esaltare l'interazione fra gli intermediari che offrono i servizi di pagamento e le categorie che ne faranno uso. Vanno colti i vantaggi di questo rapporto attraverso una efficace

comunicazione dei benefici della SEPA agli utenti finali (cittadini, imprese, esercenti e pubbliche amministrazioni) e il coinvolgimento degli stessi stakeholders nei processi decisionali, in modo da garantire un'adeguata base di consenso.

Quanto alla comunicazione, l'avvio della SEPA non avrà, presumibilmente, una risonanza sui cittadini europei analoga a quella del passaggio all'euro. Le banche, anche in aggiunta al rispetto della normativa sulla trasparenza, devono pertanto impegnarsi nel fornire una comunicazione chiara ed esaustiva sull'offerta di servizi SEPA, così da aiutare la clientela a comprendere l'opportunità della migrazione verso gli schemi europei.

In questa attività di comunicazione saranno importanti anche le scelte del settore pubblico. Nella fase iniziale della migrazione il passaggio della Pubblica amministrazione agli strumenti europei può avere valore sia simbolico sia sostanziale. Già nell'ottobre 2006 il Consiglio ECOFIN aveva deciso che le autorità pubbliche dovessero sostenere il progetto SEPA. Lo stesso ECOFIN ha poi individuato requisiti di prezzo e di qualità dei nuovi strumenti idonei a soddisfare le esigenze delle istituzioni pubbliche e a consentirne l'adesione come primi utilizzatori, con il risultato di fornire da subito servizi di migliore qualità ai cittadini.

Sono ancora poche, in Europa, le amministrazioni che hanno dichiarato l'intenzione di essere tra i primi utenti della SEPA; una eccezione degna di nota è rappresentata dalla Amministrazione centrale dello Stato italiano, che aderirà fin dall'inizio ai nuovi schemi pan-europei.

Vista l'importanza dell'attività di comunicazione e il notevole sforzo che essa richiede, l'Eurosistema, insieme alla Commissione Europea e all'EPC, è impegnato a coordinare la strategia di promozione, con l'intento non di sostituire bensì di integrare le iniziative delle comunità nazionali e delle singole banche.

Le possibilità di successo della SEPA si fondano anche sull'incontro costruttivo fra le esigenze degli stakeholders e l'offerta di servizi di pagamento. Le banche, alle quali è affidata la fase realizzativa del progetto, dovranno assicurare che la SEPA abbia un'adeguata struttura di governo, capace di ascoltare le esigenze degli utenti, coinvolgerli nell'evoluzione degli strumenti, costruire il consenso sulle soluzioni proposte, puntare a obiettivi di lungo periodo.

I mesi a venire sono cruciali perché il progetto si svolga secondo i tempi che sono stati stabiliti. Non mancano rischi; derivano principalmente da due fattori: un'eccessiva durata del periodo di dualità tra procedure nazionali e schemi SEPA, che farebbe lievitare il costo dell'innovazione; lo stallo che potrebbe generarsi per comportamenti che si irrigidiscano sull'uso degli attuali schemi nazionali, a scapito di quelli armonizzati.

### ***Conclusioni***

Il progetto di integrazione e consolidamento dei mercati dei servizi di pagamento dell'area dell'euro ha obiettivi ambiziosi: elevare la qualità dei servizi resi alla clientela; porre le condizioni per una riduzione dei costi dei trasferimenti monetari; favorire, dunque, la crescita economica dell'Unione.

In linea con le previsioni del Trattato di Maastricht, che assegna all'Eurosistema il compito di promuovere l'efficienza e l'affidabilità dei pagamenti, le banche centrali sono impegnate a promuovere il cambiamento in un settore spesso dominato da abitudini e prassi radicate in ambito nazionale. Queste rappresentano un fattore di rischio, che tende ad amplificare l'inerzia organizzativa e la resistenza a effettuare costosi investimenti tecnologici. Il ruolo della concorrenza – specie se indotta dall'ingresso di nuove tipologie di operatori - diventa dunque decisivo, per lo stimolo che essa introduce all'innovazione, alla differenziazione dei prodotti, all'innalzamento della qualità dei servizi.

Per il successo della SEPA è essenziale che i servizi di pagamento siano offerti a prezzi competitivi, volgendo a favore della clientela le economie di scala che si manifesteranno progressivamente nei processi produttivi ed evitando che si diffonda il timore che la transizione al nuovo contesto di mercato coincida con un aumento generalizzato delle commissioni. L'Eurosistema dedica specifica attenzione al tema, come testimoniato anche dai progetti di rilevazione statistica delle commissioni applicate ai pagamenti con carte.

Il miglioramento dell'efficienza dell'industria dei pagamenti europea assume un particolare significato e valore di opportunità per quei paesi, come l'Italia, caratterizzati da un livello di utilizzo dei servizi di pagamento innovativi basso nel confronto

internazionale. Per questi paesi la realizzazione della SEPA avrà effetti amplificati: di maggior vantaggio qualora si aderisca con convinzione al nuovo mercato dei pagamenti in euro, di significativa marginalizzazione e perdita di competitività ove ci si faccia scudo di specificità nazionali per giustificare la resistenza al cambiamento.

Tutti gli operatori del sistema dei pagamenti sono quindi chiamati a una consapevole accettazione del nuovo scenario di competizione attraverso riposizionamenti strategici e significativi investimenti tesi ad adeguare dotazioni tecnologiche e processi operativi e amministrativi.

Le autorità pubbliche – e, tra queste, le banche centrali – hanno dal canto loro il compito di sostenere lo sviluppo di nuovi servizi in condizioni di sicurezza, di creare un ambiente normativo in grado di favorire la concorrenza e di sostenere lo sviluppo virtuoso del cambiamento anche mediante l’armonizzazione delle regole, la semplificazione dei controlli, una più intensa collaborazione a livello nazionale ed europeo. In questa direzione è rivolto l’impegno della Banca d’Italia.