

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA

Carte 2009 - Cards Revolution

“Le carte di pagamento tra PSD e SEPA”

*Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Giovanni Carosio*

Roma 12 novembre 2009

Premessa

Il processo di integrazione dell'industria europea dei pagamenti al dettaglio vive una fase di intenso sviluppo, spinto dall'innovazione regolamentare della Direttiva sui Servizi di Pagamento (PSD), dal progetto di cooperazione fra settore pubblico e settore privato della SEPA, dallo sviluppo di nuovi strumenti elettronici per i servizi di pagamento.

Il recepimento della Direttiva incide in modo sostanziale sul grado di concorrenzialità del comparto, stimolando lo sviluppo di strumenti innovativi e l'accesso al mercato di nuovi operatori; la migrazione dai prodotti nazionali a quelli armonizzati della SEPA offrirà ulteriori opportunità di confronto e scelte maggiormente consapevoli da parte degli utilizzatori dei servizi. Entrambe le innovazioni obbligano a rivedere in profondità le attuali modalità di offerta e costituiscono quindi un acceleratore di innovazioni operative e tecnologiche già in incubazione.

Il mercato delle carte di pagamento risente di tali dinamiche e, per molti versi le amplifica; le carte sono percepite come il sostituto naturale del contante e quindi lo strumento che più di ogni altro è in grado di incidere sulle abitudini dei cittadini per un accesso a servizi di pagamento efficienti e sicuri.

I circuiti di carte sono un coacervo di relazioni fra una molteplicità di attori, portatori di interessi non antitetici ma di non immediata condivisione; la loro efficienza è quindi un obiettivo complesso da assicurare. Occorre definire un punto di sintesi delle istanze dei diversi stakeholders, che investono la tutela della concorrenza, la redditività del servizio offerto, la sicurezza degli strumenti utilizzati.

La sicurezza dei pagamenti è il fattore chiave nell'interazione con la clientela; storicamente rappresenta l'elemento fondante del rapporto fiduciario che si instaura fra il risparmiatore e l'intermediario. Occorre assicurarla anche nelle

nuove realtà “virtuali”; le insidie presenti nelle nuove tecnologie impongono misure tecniche e normative coordinate che gli standard europei sono in grado di offrire.

In una dinamica di mercato segnata dalla crisi finanziaria, le potenzialità di sviluppo del settore delle carte di pagamento restano di assoluto rilievo in paesi, come l’Italia, in cui nelle transazioni è ancora elevato l’utilizzo del contante.

La congiuntura

La crisi finanziaria e la sfavorevole congiuntura si manifestano anche nell’evoluzione del mercato dei servizi di pagamento retail.

Dal secondo semestre 2008 la dinamica globale degli strumenti di pagamento ha registrato una flessione, evidente anche in Italia; le carte (soprattutto quelle prepagate) sembrano tuttavia lo strumento che meglio ha retto l’onda d’urto.

Il tasso di variazione delle operazioni con carte presso POS (+5% nel 2008; +7% l’anno precedente) è risultato migliore rispetto agli altri strumenti (+1% nel 2008, +3% nel 2007), con un andamento sostanzialmente analogo al trend europeo. Le carte prepagate in Italia si confermano lo strumento più dinamico con un tasso di crescita medio annuo del 50 per cento, cinque volte superiore a quello europeo.

Nel 2009 la dinamica delle carte appare nel complesso stazionaria rispetto al 2008 a fronte però di un decremento degli altri strumenti di pagamento (bonifici, addebiti e assegni) di circa il 2% nei volumi. Anche per le carte prepagate si registra una flessione del tasso di crescita (dal 50 al 25 per cento).

In questo contesto il settore dei pagamenti si sta aprendo a nuovi soggetti in grado di offrire prodotti innovativi (come i mobile payments) che possono rapidamente conquistare quote di mercato in larga parte nell’area dei micro-pagamenti caratterizzati dall’uso rilevante del contante. Una conferma è offerta

dall'esperienza delle carte prepagate (anche grazie al loro utilizzo sul canale Internet) e di altri strumenti innovativi (ad esempio, dispositivi per il pagamento di pedaggi). Alcuni studi dimostrano, infatti, che nei paesi più evoluti nell'utilizzo delle carte (di credito, di debito), il contante rimane comunque prevalente sotto una determinata soglia di importo dell'acquisto, stimabile intorno ai 15 Euro; in Italia questa soglia è ancora sensibilmente più elevata (circa 40 Euro) a conferma di una tradizionale preferenza per il circolante. L'area dei micro-pagamenti si presta particolarmente a politiche di penetrazione dei mobile payments, naturale evoluzione dei prodotti più avanzati del mondo "carte", come ad esempio quelle contactless, considerando le numerose applicazioni che possono essere abbinate alla funzionalità "prepagato" (piuttosto che al tradizionale conto corrente) per acquisti ricorrenti.

Il collegamento fra la congiuntura e l'apertura di nuovi segmenti di mercato sta nella delicatezza delle scelte strategiche che le banche devono fare. Più investimenti in nuovi settori di mercato, più rischi sulla velocità con cui potranno essere ammortizzati, in una fase di profitti magri, ma allo stesso tempo necessità di fronteggiare la contrazione in atto in molti segmenti dell'intermediazione finanziaria.

La PSD e gli altri interventi di normativa comunitaria

Il 28 ottobre scorso il Consiglio dei ministri ha avviato a conclusione l'iter di recepimento nel nostro ordinamento della direttiva sui servizi di pagamento nel mercato interno (PSD). Il testo è ora al vaglio parlamentare: le competenti Commissioni entro 45 giorni formuleranno un parere non vincolante; seguirà la definitiva approvazione del Consiglio dei Ministri e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Il primo gruppo di norme della direttiva, riguardanti i diritti e gli obblighi delle parti (Titolo II), rimuove, attraverso l'armonizzazione delle regole, gli

ostacoli all'uniforme utilizzo degli schemi SEPA su tutto il territorio dell'Unione Europea. Sono le regole che incidono sulle modalità concrete di offerta dei servizi di pagamento e sulla struttura delle operazioni e l'assetto delle responsabilità delle parti, orientate ad assicurare il massimo livello di sicurezza e di tutela agli utenti dei servizi di pagamento e a favorire efficienza e innovazione.

Gli impatti sul mondo delle carte di pagamento sono molto significativi anche per effetto di specifiche previsioni che, inserite nello schema italiano di decreto di recepimento, ne caratterizzano il contenuto rispetto alle disposizioni generali della direttiva. Si tratta in alcuni casi di "qualificazioni" del provvedimento nazionale che trovano il loro tratto distintivo nell'obiettivo di accrescere le condizioni di garanzia per gli utilizzatori al fine di rafforzare la loro fiducia nell'utilizzo di strumenti evoluti in alternativa al contante.

Per esempio il decreto riconosce l'esigenza di adattamento di alcune clausole generali della direttiva (come nel caso della compatibilità tra la ripartizione share delle spese e l'applicazione di interchange fees) e introduce incentivi all'utilizzo degli strumenti più sicuri e tecnologicamente avanzati. In tale prospettiva, un punto di particolare evidenza è costituito dalla possibilità per il beneficiario (merchant) di applicare sconti per l'utilizzo dei soli strumenti di pagamento elettronici, che sono compresi nell'ambito di applicazione del decreto stesso. In aggiunta, è previsto che la Banca d'Italia, al fine di promuovere l'utilizzo degli strumenti più efficienti ed affidabili, possa consentire che i merchant rendano più costoso per i clienti l'utilizzo degli strumenti meno efficienti, derogando in tal modo al principio della c.d. "non surcharge rule", di regola imposta dai circuiti di accettazione delle carte per evitare discriminazioni tariffarie a carico di queste ultime.

La promozione di forme di pagamento più evolute non è d'altronde appannaggio esclusivo della sola PSD ma è un elemento che permea tutta la più recente produzione normativa comunitaria. La direttiva sulla moneta elettronica, il cui recepimento è previsto per la fine di aprile 2011, rappresenta per certi versi

una vera e propria estensione del regime introdotto dalla PSD. Essa modifica la nozione di moneta elettronica, con l'obiettivo di comprendere tutte le diverse forme che può assumere tale prodotto ("card based" e "server based"), e consente ai futuri Istituti di moneta elettronica di operare con un regime analogo a quello dettato dalla PSD per gli Istituti di pagamento, relativamente sia alle attività esercitabili sia alla possibilità di offrire congiuntamente servizi di pagamento e commerciali. Ne potrà risultare un contesto di mercato pienamente concorrenziale, di ausilio al rapido avanzamento tecnologico della frontiera competitiva e con benefici diretti per la qualità dei servizi offerti.

Un'ulteriore caratteristica della complessiva riforma della normativa europea sui pagamenti è costituita dall'obiettivo di conferire una tutela efficace agli utilizzatori di servizi di pagamento attraverso l'individuazione di una autorità competente con precise prerogative in tema di controlli, esame dei reclami, irrogazione di sanzioni; nel nostro ordinamento individuata nella Banca d'Italia.

Queste nuove responsabilità si innestano sulla funzione di Sorveglianza sul sistema dei pagamenti svolta ai sensi di una specifica previsione del TUB, l'art. 146, che nel decreto di recepimento viene modificato per esplicitare unitamente ai tradizionali obiettivi dell'efficienza e affidabilità del sistema quello della tutela degli utenti; sono stati coerentemente individuati i poteri dispositivi e di controllo attivabili per rendere efficace la funzione.

La SEPA e le carte

Le Autorità di controllo (l'Eurosistema, la Commissione Europea) e gli organismi rappresentativi del mercato (es. European Payments Council) hanno da tempo condiviso come impostazione di fondo per la SEPA delle carte l'esigenza di modelli di integrazione diversi e articolati: governance adeguata degli schemi pan-europei; modelli di business (inclusi i meccanismi tariffari) trasparenti e non restrittivi; standard operativi elevati in materia di sicurezza e processing.

I principali progressi hanno riguardato il livello degli “standards” , come conferma la migrazione al “micro-chip”, che oggi raggiunge circa l’80% dei dispositivi di accettazione e fa emergere dati incoraggianti anche sul piano delle frodi, oltre al maggior grado di integrazione tecnologica che storicamente contraddistingue il settore carte a livello internazionale.

Un’accelerazione è prevista nel breve termine anche per il processo di convergenza dei ‘meccanismi tariffari’ grazie anche, ma non solo, all’avanzamento del dibattito che si registra in tema di “Multilateral Interchange Fee” (MIF).

Meno significativi gli interventi sulla “governance” e la creazione di circuiti pan-europei alternativi a quelli tradizionalmente dominati da Visa e Mastercard; sebbene vi siano iniziative interessanti fondate su una logica “federativa” dei circuiti domestici delle carte di debito (es. EAPS, Payfair, Monnet), prevale ancora largamente la soluzione “co-branding” con i circuiti internazionali.

In tale ambito, ulteriori miglioramenti dal lato dell’efficienza possono essere perseguiti separando la “governance” dello schema (domestico e internazionale) da quella della gestione dei servizi infrastrutturali (processing), accrescendo così l’offerta trasparente di servizi “unbundled”, non vincolanti per l’utenza e quindi in grado di promuovere capacità di selezione dell’infrastruttura più efficiente.

Il processo di integrazione viene attentamente seguito dall’Eurosistema, nella sua funzione di overseer degli strumenti di pagamento, con un approccio volto a verificare il livello di efficienza e di sicurezza tecnico-operativa dei circuiti.

L’efficienza

Per il conseguimento di reali progressi nell’efficienza degli schemi di carte e dei profili tariffari rimane centrale il dibattito sulla MIF e la sua relazione con i costi effettivi di accettazione degli strumenti (nell’ottica anche della “guerra al contante”).

La MIF, predefinita a livello di circuito, ha rilevanza sia nei rapporti interbancari sia in quelli tra banche e clientela quale componente del prezzo finale. Secondo l'Antitrust Europeo, essa rappresenterebbe di fatto un limite inferiore alle commissioni di servizio applicate ai merchant per regolare i propri incassi con carte di debito, credito o prepagate. Tuttavia la letteratura scientifica non è affatto univoca sugli effetti di una "multilateral interchange fee", né soccorrono le analisi empiriche. Tutto ciò suggerisce di adottare un approccio prudente e una valutazione caso per caso prima di intervenire incisivamente sui meccanismi di funzionamento dei network di pagamento.

E' a tale esigenza che si ispirano le recenti iniziative della Commissione Europea per individuare un metodo pratico di definizione del livello di interchange fee efficiente, che tenga conto concretamente dei costi (e dei benefici) di accettazione di una carta di pagamento in luogo di altri strumenti (specialmente il contante) presso il punto vendita (il c.d. "tourist test").

L'obiettivo è duplice: indirizzare l'Antitrust europeo nelle valutazioni di compatibilità delle MIF cross-border con il Trattato UE e dare un impulso significativo al processo di convergenza delle commissioni applicate sulle carte SEPA con l'applicazione della nuova metodologia ai circuiti nazionali.

In tale ambito, anche l'Eurosistema ha avviato un'indagine sul costo di utilizzo dei diversi strumenti di pagamento e del contante al fine di misurare i risparmi potenziali per l'economia derivanti da una sostituzione degli strumenti più costosi con quelli considerati più efficienti; la rilevazione consentirà di condurre analisi comparative a livello internazionale e tra diversi strumenti di pagamento (ad esempio, individuando soglie di convenienza nella scelta di un determinato strumento) evidenziando anche gli effetti dell'innovazione tecnologica.

Il dibattito sulla MIF e, più in generale, sulla struttura tariffaria dei network di pagamento, non deve far passare in secondo piano l'obiettivo di ampliare i

pagamenti elettronici e ridurre l'uso del contante nelle transazioni retail. La MIF rappresenta una componente di remunerazione importante dei costi sostenuti dall'emittente (gestione del marchio, innovazione tecnologica, clearing, autorizzazioni, revoche) che può evitare così di imporre un costo direttamente al titolare della carta. Lo schema MIF-based si regge infatti sull'assunto che - per incentivare il ricorso alle carte - il titolare venga esonerato da oneri al momento dell'acquisto, argomento che trova completamento sotto il profilo normativo con le regole sulla "surcharge" sopra richiamate introdotte dalla PSD e recepite nello schema di decreto legislativo di cui si è detto.

Un ulteriore elemento di rilievo esplicitamente raccomandato dall'Eurosistema e dall'Antitrust europeo, che va oltre il dibattito sulla MIF ma che allo stesso tempo può accrescere il grado di efficienza e competitività del sistema nel processo SEPA, riguarda l'adozione di strutture tariffarie "aperte".

Si vuole che gli esercenti abbiano ampia possibilità di scelta circa la negoziazione di commissioni di accettazione differenziate per strumento (es. carta prepagata o carta di credito) e circuito (es. PagoBANCOMAT e Maestro), scardinando la prassi diffusa di applicare commissioni "a pacchetto" (cd. blending) sulle operazioni con carte diverse anche nell'ambito di schemi concorrenti.

E' una linea d'azione che a livello nazionale ha trovato riscontro nell'azione condotta dalla Banca Centrale e dall'Antitrust per aprire il mercato alle nuove tecnologie "multibanca" che consentono di inviare per il successivo regolamento le transazioni effettuate presso un POS a una pluralità di banche, piuttosto che ad un'unica banca di riferimento, per offrire agli esercenti la possibilità di negoziare commissioni su base concorrenziale.

La sicurezza

L'altro aspetto che qualifica la valutazione di adeguatezza dei circuiti di carte anche nella prospettiva SEPA è quello della sicurezza, ovvero della capacità degli schemi di ridurre i rischi di utilizzi fraudolenti o illeciti degli strumenti di pagamento. La dimensione complessiva delle frodi, come ho già notato, tende a ridursi per effetto dei cambiamenti connessi con la migrazione alla SEPA. Il rapporto tra transazioni fraudolente e totale delle operazioni con carte (di debito, di credito e prepagate) in Italia si assesta oggi sullo 0,05%, in linea con il dato internazionale, a fronte dello 0,07% nel 2006, anno in cui si è registrato il valore più alto. Il miglioramento è sicuramente attribuibile all'accelerazione del processo di sostituzione delle carte a sola banda magnetica con quelle munite di chip EMV nel rispetto dello standard condiviso per la SEPA e per i circuiti di carte internazionali.

A questo risultato ha contribuito anche l'azione di sensibilizzazione della funzione di sorveglianza nei confronti dei gestori dei circuiti per diffondere il più rapidamente possibile, in linea con le aspettative della SEPA, l'adozione di dispositivi tecnologicamente più sicuri, con la parallela applicazione di meccanismi incentivanti volti a trasferire le responsabilità patrimoniali delle perdite da frodi verso i soggetti non in linea con i nuovi standard di sicurezza. Tra le carte di pagamento, gli strumenti prepagati presentano tassi di frode inferiori (0,02%) che evidentemente hanno favorito la loro diffusione.

Rinnovate minacce si presentano in specie per le transazioni on line: aumentano i casi di "phishing" e di attacco informatico per acquisire dati personali sensibili per l'utilizzo illegale di strumenti di pagamento. Il rafforzamento della fiducia degli utilizzatori impone un'attività di prevenzione con il ricorso a nuove tecnologie e a meccanismi incentivanti (per esempio le clausole di "liability shift") che hanno avuto riscontri positivi nel mondo dei pagamenti "fisici" e che possono essere ampiamente potenziati ed estesi al mondo virtuale. Anche il regime della responsabilità degli emittenti definito dalla normativa europea (PSD) si muove in

questa direzione e dovrebbe essere in grado di spingere il sistema bancario a investire nuove risorse nelle tecnologie preventive. In particolare, con riferimento alle attività sul web, l'adozione diffusa di sistemi di autenticazione centralizzati, con l'ausilio di 2 o più chiavi di accesso, di dispositivi "token" e password "usa e getta", oltre a programmi specifici di protezione informatica dei siti, dovrebbe ridurre il rischio di attività fraudolente.

Su tali aspetti gli organismi di promozione della SEPA potranno intervenire più incisivamente con regole di comportamento condivise.

Il tema della sicurezza degli strumenti di pagamento comprende anche le iniziative di contrasto al loro utilizzo per finalità illecite quali il riciclaggio di danaro sporco. L'obiettivo delle diverse autorità coinvolte è quello di coniugare istanze di flessibilità operative e sviluppo tecnologico nel campo dei servizi di pagamento con adeguati livelli di integrità dei circuiti e di tracciabilità delle operazioni. In tal senso, la possibilità offerta dal nuovo contesto normativo di commercializzare prodotti anonimi, sia "usa e getta", sia ricaricabili trova limiti in termini di importo massimo gestibile da tali strumenti nonché relativamente alle loro funzionalità, specie per quanto riguarda la possibilità di effettuare i c.d. trasferimenti "carta a carta". In un contesto di mercato globalizzato le attività fraudolente sono in grado di riposizionarsi rapidamente concentrandosi sui punti deboli della "catena"; anche in tale prospettiva, è importante che gli intermediari (banche, emittenti e tutti gli operatori della filiera) non si limitino al rispetto formale delle regolamentazione ma impostino un approccio "proporzionato ai rischi" per definire politiche aziendali volte a evitare un utilizzo improprio di strumenti e circuiti a cui si connettono rischi di gravi riflessi reputazionali, che possono incidere sulla fiducia dei clienti non solo verso i soggetti ma sugli stessi strumenti e circuiti.

Conclusioni

Considerando il livello ancora elevatissimo di ricorso al contante, l'Italia è tra i Paesi che può beneficiare maggiormente del processo di integrazione in corso nel mercato europeo delle carte. Il completamento del nuovo quadro normativo realizza le condizioni affinché il mercato possa volgere verso l'offerta di prodotti altamente standardizzati, tecnologicamente avanzati e in grado di catturare un'utenza diffusa, come quella che effettua micropagamenti.

Le carte di pagamento, per capillarità di diffusione e facilità di utilizzo da parte della clientela, sono in grado di sfruttare al meglio l'innovazione tecnologica anche attraverso l'interazione, sia cooperativa, sia competitiva, con i nuovi fornitori di servizi che si affacciano sul mercato, come ad esempio i gestori di servizi di telefonia mobile; ne può derivare la possibilità di aggredire la soglia dei micropagamenti con servizi realmente alternativi al contante.

La funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti intende accompagnare questo sviluppo condividendo con tutti i soggetti che intervengono nella filiera la individuazione di strumenti, servizi e soluzioni utili a rafforzare l'affidabilità e l'efficienza del sistema dei pagamenti.