

**Interoperability, reachability, competitiveness, a coherent and efficient choice  
for the full realisation of the Single Euro Payments Area**

*Milano, Centro Convegni ICBPI, 14 ottobre 2011*

**Intervento di Franco Passacantando**

***Premessa: dove siamo nella SEPA***

Apprezzo l'iniziativa di ICBPI di aver promosso un convegno sul tema dell'interoperabilità, della raggiungibilità e della competitività, che costituiscono tre condizioni essenziali per l'integrazione dei sistemi di pagamento in Europa.

Sappiamo tutti che mentre nel campo dei pagamenti all'ingrosso si è raggiunto in Europa un notevole grado d'integrazione, grazie soprattutto alla realizzazione di TARGET2, in quello dei pagamenti al dettaglio la migrazione verso gli strumenti paneuropei SEPA, presupposto per una piena integrazione, è molto lenta.

Sia le forze della concorrenza sia le iniziative di cooperazione tardano a manifestare pienamente i loro effetti. Rimangono forti segmentazioni tra mercati nazionali. Anche i nuovi operatori, pur avendo introdotto strumenti altamente innovativi, hanno occupato solo settori di nicchia nell'industria dei pagamenti. Le iniziative di cooperazione, nonostante lo sforzo profuso dall'European Payments Council, incontrano ostacoli, data la fedeltà delle comunità nazionali ai sistemi operanti nei vari paesi e gli elevati costi di armonizzazione. Ad esempio, mentre in quasi tutti i paesi europei esiste un circuito di carte di debito che compete validamente con quello delle carte di credito, a livello europeo un simile circuito non si è ancora realizzato.

In queste condizioni le autorità europee non potevano esimersi dall'intervenire con un'azione coordinata. Il regolamento comunitario, di prossima approvazione presso le istituzioni dell'Unione Europea, fisserà i tempi per la migrazione agli strumenti SEPA e le caratteristiche principali dei nuovi schemi di

pagamento europei. L'augurio è che la nuova cornice normativa, fornendo un chiaro quadro di riferimento agli operatori del settore, possa dare impulso alle iniziative di cooperazione e agli investimenti nel settore.

### ***Integrazione ed efficienza delle infrastrutture di pagamento***

L'ambito nel quale è più difficile l'identificazione del punto di equilibrio tra cooperazione e concorrenza è quello delle infrastrutture di pagamento. In parte, è il mercato stesso a muoversi verso un maggiore consolidamento a livello europeo. La dimensione del mercato sta aumentando, come testimoniato dalla crescita dei volumi dei pagamenti regolati attraverso i sistemi di compensazione e regolamento al dettaglio, da 26,3 a 27,4 miliardi tra il 2008 e il 2010. E' un aumento del 4 per cento circa, non trascurabile se si considera il forte rallentamento della crescita economica. L'aumento della dimensione del mercato si accompagna a una più intensa concorrenza cross-border con conseguenti pressioni sulla redditività, che impongono alle infrastrutture di assumere dimensioni adeguate per beneficiare di economie di scala. Fusioni, acquisizioni e alleanze sono già iniziate in Italia e nel resto d'Europa e, prevedibilmente, continueranno nel prossimo futuro. Il consolidamento dell'offerta, pur non essendo un presupposto per la realizzazione della SEPA, ne è un'auspicabile conseguenza nel medio-lungo periodo.

Il cammino da compiere è lungo. A differenza degli Stati Uniti, dove sono presenti solo due grandi infrastrutture di pagamento al dettaglio, una gestita dalla Federal Reserve e una dal settore privato, attualmente in Europa operano ben 21 sistemi - 20 nell'Area dell'euro - per il regolamento dei pagamenti al dettaglio. Per superare le segmentazioni, 16 sistemi hanno stabilito collegamenti diretti o indiretti fra loro, che vengono utilizzati in modo crescente per regolare transazioni cross-border.

L'integrazione tra infrastrutture si sta sviluppando seguendo due modelli: quello fondato su un unico sistema che offre da solo un'ampia raggiungibilità nell'area, STEP2 di EBA Clearing; quello fondato sulla stipula di accordi tra infrastrutture per rendere i rispettivi sistemi interoperabili secondo il modello

elaborato dall'EACHA (European Automated Clearing House Association).

La capacità di mettere in contatto tutti gli intermediari dell'Area – la cosiddetta raggiungibilità - è uno dei requisiti cruciali per la realizzazione della SEPA. Essa richiede che i sistemi abbiano la capacità di interagire tra di loro, la cosiddetta interoperabilità. La nozione d'interoperabilità è stata chiarita dall'Eurosistema nel 7° Rapporto sull'avanzamento della SEPA: è un assetto tecnico e di business che consente a qualsiasi partecipante a un sistema di raggiungere, ed essere raggiunto, da tutti i partecipanti al sistema collegato senza dover aderire a quest'ultimo e sostenerne i relativi oneri.

Diversi fattori ritardano la realizzazione di una piena interoperabilità. Alcune infrastrutture temono che la piena apertura ad altri sistemi possa erodere le loro quote di mercato; inoltre, gli scarsi volumi trattati a livello cross-border potrebbero rendere la piena interoperabilità non economicamente conveniente.

Questi ostacoli vanno superati. Per preservare condizioni di concorrenza i due modelli di sviluppo delle infrastrutture per i pagamenti al dettaglio potranno coesistere, a vantaggio di tutti gli stakeholders. La coesistenza tra i due modelli richiede però che vengano soddisfatte alcune condizioni. La prima è che la concorrenza sia basata sulla trasparenza dei prezzi e sull'assenza di restrizioni all'accesso; la seconda è che le connessioni tra sistemi garantiscano condizioni di elevata sicurezza; la terza è che siano adottate adeguate forme di comunicazione volte ad assicurare l'interoperabilità tra i due modelli.

A livello internazionale le autorità di sorveglianza stanno affrontando il tema più generale dei principi da adottare per la sorveglianza dei collegamenti fra le infrastrutture dei mercati finanziari. A breve l'Eurosistema avvierà una consultazione pubblica su specifiche "Oversight expectations on retail payment systems links".

Queste ultime si applicheranno a tutti i tipi di collegamenti fra sistemi, siano essi diretti o indiretti. I collegamenti diretti - tipici del modello elaborato dall'EACHA - consentono uno scambio diretto delle informazioni di pagamento fra

sistemi; i collegamenti indiretti – tipici del modello STEP2 - prevedono invece l'intermediazione di una banca, spesso di una banca centrale, nello scambio e regolamento delle informazioni fra i due sistemi.

Entrambi i modelli di collegamento hanno la potenzialità di ampliare la raggiungibilità degli operatori a livello europeo; per entrambi è necessario presidiare adeguatamente gli aspetti di rischio e di efficienza al fine di evitare conseguenze negative per le imprese e i consumatori europei.

Per garantire massima sicurezza, i gestori dovranno considerare tutti gli aspetti di rischio insiti nel collegamento: legali, finanziari, operativi. L'operatività dei sistemi va protetta evitando gli effetti di contagio che potrebbero derivare da malfunzionamenti delle infrastrutture tra loro collegate.

Il gestore del sistema dovrà altresì soddisfare requisiti oggettivi e trasparenti per effettuare la connessione, al fine di evitare un “cherry picking” indiscriminato che non sarebbe nell'interesse dei partecipanti.

### ***Il ruolo della Banca d'Italia***

Le banche centrali svolgono due ruoli nel settore dei pagamenti al dettaglio: quello di fornitore di servizi, come nel caso della FED e, in Europa, della Banca d'Italia e delle banche centrali tedesca e austriaca; quello di autorità di sorveglianza, svolto ormai dalla generalità delle banche centrali.

In Italia la funzione di sorveglianza è stata rafforzata con la recente approvazione del nuovo articolo 146 del TUB, che inserisce la tutela degli utenti dei servizi di pagamento fra gli obiettivi da perseguire. Alla Banca d'Italia vengono attribuiti specifici poteri regolamentari, ispettivi e sanzionatori nei confronti degli operatori del sistema dei pagamenti.

La Banca d'Italia svolge funzioni di sorveglianza diretta sulle infrastrutture di pagamento al dettaglio nazionali e, in collaborazione con la BCE, sull'infrastruttura paneuropea STEP2.

In Paesi come l'Italia e la Germania, che si caratterizzano per la presenza di un numero elevato di intermediari di piccola dimensione, le banche centrali hanno assunto un ruolo operativo al fine di garantire la parità delle condizioni di accesso al sistema da parte di tutti gli intermediari. Il timore è che fattori di costo, da un lato, e l'esigenza di preservare la riservatezza delle informazioni di pagamento rispetto alle banche concorrenti di maggiori dimensioni, dall'altro, avrebbero potuto creare un ostacolo all'accesso al mercato. Inoltre, nei Paesi dove la banca centrale è anche il "Tesoriere" di Stato, questo ruolo favorisce l'integrazione dei pagamenti pubblici nel sistema.

Per una banca centrale la decisione di porsi come operatore nel campo dei servizi di pagamento è particolarmente delicata, in quanto la sua presenza può influire sugli equilibri del mercato. Per questo l'Eurosistema ha fissato nel 2005 chiari vincoli all'operato delle banche centrali, quali la trasparenza, la non discriminazione, il pieno recupero dei costi. A questo fine, l'Eurosistema ha sviluppato una metodologia armonizzata per la misurazione dei costi. La conformità ai principi è assicurata anche dalla netta separazione, all'interno delle banche centrali, tra le unità che erogano servizi operativi e quelle responsabili della sorveglianza che assoggettano le prime al rispetto di requisiti analoghi a quelli richiesti alle infrastrutture private. Il rispetto dei principi di concorrenza e trasparenza diventa, quindi, vincolo all'azione della banca centrale e nello stesso tempo finalità del suo operato.

Per consentire la raggiungibilità degli intermediari italiani in ambito europeo la Banca d'Italia ha seguito una duplice strategia, con un atteggiamento di assoluta neutralità. Da un lato, ha predisposto gli interventi tecnici necessari per rendere il proprio sistema di compensazione e regolamento dei pagamenti al dettaglio, BICOMP, interoperabile con le analoghe infrastrutture europee, secondo il modello dell'EACHA, al quale la Banca d'Italia partecipa in qualità di gestore. Al fine di agevolare lo scambio dei pagamenti con le altre infrastrutture europee, il sistema ha introdotto tre cicli giornalieri di clearing e settlement per gli strumenti SEPA. Dal 2008 il sistema BICOMP, insieme all'Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane (ICBPI), è interoperabile con Equens e dal 2009 è operativo un accordo di

interoperabilità con la Banca centrale austriaca che gestisce il sistema STEP.AT, per il regolamento dei bonifici SEPA; dal 2010 l'interoperabilità con Equens è stata estesa agli addebiti diretti paneuropei. La Banca d'Italia, la Deutsche Bundesbank e ICBPI stanno lavorando insieme per rendere interoperabile il sistema al dettaglio italiano anche con quello tedesco.

Inoltre, la Banca d'Italia partecipa direttamente a STEP2 e consente ai partecipanti a BI-COMP di aderire a tale sistema in via indiretta (servizio di "tramitazione"). In tal modo possono avvalersi di STEP2 anche le banche medio-piccole che, per motivi di economicità, non intendono parteciparvi direttamente e che, per motivi di riservatezza, non vogliono avvalersi dell'intermediazione di altre banche commerciali.

Il servizio di tramitazione rappresenta un valido canale per le banche che eseguono un numero contenuto di pagamenti, considerando anche il livello competitivo delle tariffe applicate. Il loro recente aumento ha risposto all'esigenza di recuperare in pieno i costi sostenuti per non interferire sulle dinamiche del mercato.

La Banca d'Italia svolge anche il servizio di tesoreria per conto di diversi organismi pubblici, regolando oltre 55 milioni di bonifici l'anno.

Quale Tesoriere dello Stato, la Banca d'Italia ha sostenuto la migrazione dell'importante massa "critica" dei pagamenti della Pubblica Amministrazione alla SEPA. Tutti i pagamenti eseguiti dalla tesoreria statale hanno già adottato gli standard BIC-IBAN; inoltre, dall'inizio del 2008, i pagamenti disposti con mandati informatici utilizzano gli standard SEPA.

La Banca d'Italia sta inoltre realizzando un proprio Centro Applicativo – CABI - che la renderà autonoma nella gestione delle attività di scambio dei pagamenti SEPA eseguiti per conto proprio e nell'ambito del servizio di Tesoreria, nel proprio sistema BI-COMP e in sistemi di pagamento al dettaglio esteri. L'avvio del CABI è previsto per l'inizio del 2012. Esso consentirà di migliorare la qualità del servizio offerto dalla Banca d'Italia come "Banca del Tesoro", anche per quanto

riguarda l'introito dei pagamenti disposti dalle banche europee - italiane ed estere - a favore delle pubbliche amministrazioni.

### **Conclusione**

Le infrastrutture di pagamento stanno svolgendo un ruolo cruciale nel processo di integrazione europea. È nel loro interesse promuovere i nuovi strumenti di pagamento paneuropei e assicurare la raggiungibilità del maggior numero di intermediari possibili nell'area dell'Euro.

La Banca d'Italia è fortemente impegnata nell'azione volta a rimuovere gli ostacoli che hanno impedito fino ad ora la realizzazione della SEPA, sia come gestore di una delle più importanti infrastrutture di pagamento a livello europeo sia nella sua funzione di sorveglianza. Attraverso il suo duplice operato la Banca d'Italia, nella cornice dell'Eurosistema, mira a preservare la fiducia dei cittadini e delle imprese europee nel sistema dei pagamenti in Europa.