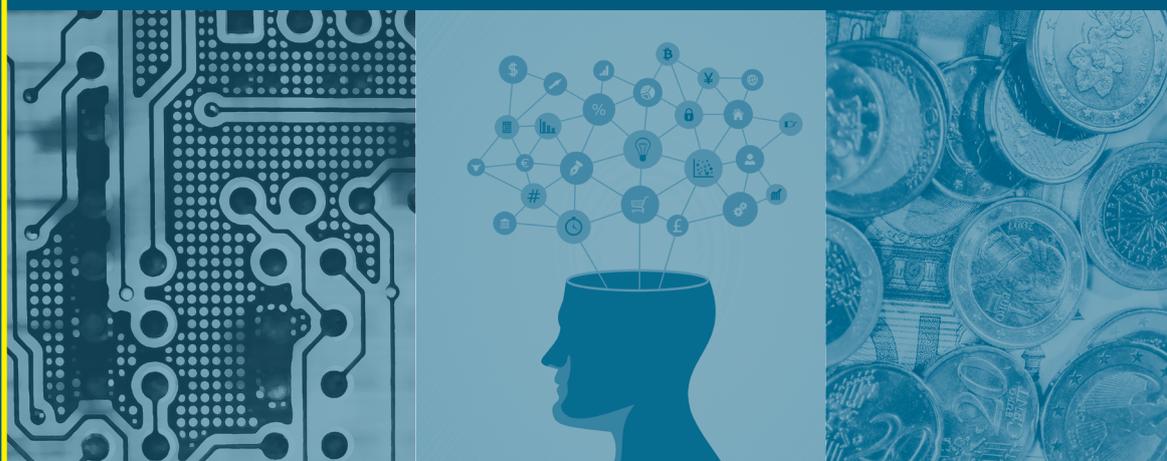




BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Comitato Pagamenti **I**talialia



RAPPORTO **A**NNUALE 2015

Luglio 2016

Prefazione

Nel 2015, a sei mesi dalla partenza della Single Euro Payments Area (SEPA), nasce il Comitato Pagamenti Italia, evoluzione del preesistente Comitato di migrazione alla SEPA. La creazione di un comitato nazionale permanente, intervenuta dopo la puntuale conversione del sistema dei pagamenti italiano ai nuovi standard, potrebbe apparire non necessaria. Essa è invece strettamente legata al progredire dell'integrazione europea. Lo sviluppo di un mercato unico dei pagamenti, infatti, richiede di modificare prassi e regole nazionali, ma anche di tenere in debita considerazione le esigenze peculiari del sistema economico e finanziario del singolo paese. Quest'opera di mediazione delle diverse istanze, condotta attraverso il Comitato, è fondamentale affinché l'adozione degli standard europei si traduca in una reale opportunità di miglioramento per tutti gli attori: prestatori di servizi di pagamento, consumatori, imprese e pubbliche amministrazioni.

Nel primo anno di attività il CPI ha affrontato anche temi diversi dalla SEPA. Sullo sfondo delle agende delle prime riunioni si intravede il tema centrale degli ultimi anni: lo sviluppo della società e dell'economia digitale. I sistemi di pagamento devono considerare le opportunità e i rischi della nuova era, supportando la diffusione di un'innovazione tecnologica sostenibile e coerente con le effettive esigenze degli utenti. Servizi digitali evoluti e in tempo reale, sicurezza cyber, identità digitale, sono alcune delle sfide che sollecitano un nuovo approccio di sistema e richiedono di innovare le forme di cooperazione tra operatori e le modalità di intervento delle autorità. Queste ultime, in particolare, hanno bisogno di un'interazione frequente con il mercato, per seguire un'evoluzione spesso rapidissima e valutare la coerenza delle nuove tendenze con il quadro regolamentare attuale e in divenire.

Un forum di discussione, aperto alla partecipazione di tutti i principali attori dell'ecosistema dei pagamenti, ha l'ambizione di fornire una risposta alla crescente complessità, indirizzando lo sforzo collettivo verso una migliore comprensione dei fenomeni e favorendo una più efficace calibratura degli interventi, sia dell'iniziativa privata sia del regolatore. È inoltre fondamentale il raccordo che il Comitato può realizzare, attraverso i suoi partecipanti, con l'analoga sede di governance europea, lo Euro Retail Payments Board.

Colgo l'occasione della pubblicazione di questo primo rapporto sulle attività del CPI per ringraziare tutti coloro che, nelle riunioni plenarie e nell'ambito dei sottogruppi, hanno collaborato ai lavori, confermando la solida tradizione di cooperazione che da sempre caratterizza il sistema dei pagamenti italiano.

Emerico Antonio Zautzik

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Emerico A. Zautzik', with a stylized, sweeping flourish at the end.

SOMMARIO



1. IL COMITATO PAGAMENTI ITALIA	5
2. IL QUADRO DI RIFERIMENTO	6
2.1 Il settore dei pagamenti al dettaglio in Italia	6
2.2 Il nuovo quadro di regole in tema di servizi di pagamento	8
3. LE ATTIVITÀ SVOLTE	13
3.1 Il completamento della migrazione alla SEPA al 1° febbraio 2016	13
3.2 I processi di innovazione nella pubblica amministrazione	17
3.3 La sicurezza dei pagamenti e delle infrastrutture di mercato	21
4. I CANTIERI APERTI	24
4.1 I servizi di pagamento innovativi e le iniziative dello European Retail Payments Board (ERPB)	24
4.2 Le attività del CPI per il 2016	27

1. IL COMITATO PAGAMENTI ITALIA

Il Comitato Pagamenti Italia (CPI) è un organismo di cooperazione costituito nel 2015 su iniziativa della Banca d'Italia con l'obiettivo di rafforzare la capacità dell'industria dei pagamenti italiana di soddisfare le esigenze degli utilizzatori (imprese, famiglie, pubbliche amministrazioni) e competere con successo in un mercato sempre più innovativo e integrato.

Il Comitato è un forum a rappresentatività estesa, presieduto dalla Banca d'Italia, che promuove un dialogo aperto e costruttivo sui temi chiave del mercato dei pagamenti italiano. Vi partecipano associazioni di categoria rappresentative del mondo dei prestatori dei servizi di pagamento (banche, Poste, istituti di pagamento) e degli utenti (consumatori, imprese, esercenti), una rappresentanza diretta delle banche nonché alcuni fornitori di servizi tecnologici rilevanti per il sistema. Ai lavori sono costantemente invitati il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dello Sviluppo Economico e l'Agenzia per l'Italia Digitale.

Il CPI si riunisce almeno due volte l'anno e, all'occorrenza, in sottogruppi dedicati a specifiche materie. Esso svolge anche un importante ruolo di coordinamento con le istanze che vanno maturando a livello europeo nell'ambito dell'analogo forum avviato a fine 2013 – coordinato dalla BCE – lo Euro Retail Payments Board (ERP).

Nel corso del 2015 si sono svolte due riunioni plenarie, il 17 febbraio e il 16 ottobre 2015, e alcune riunioni dei sottogruppi costituiti per seguire le attività connesse con il completamento della migrazione alla SEPA (cfr. par. 3.1).

2. IL QUADRO DI RIFERIMENTO

2.1 Il settore dei pagamenti al dettaglio in Italia

L'industria dei pagamenti rappresenta un settore molto importante per l'economia nel suo complesso. Una maggiore efficienza e affidabilità dei servizi di pagamento accresce la fluidità delle transazioni e il benessere degli utilizzatori (famiglie, imprese e pubblica amministrazione).

Il mercato dei servizi di pagamento in Italia negli anni più recenti si caratterizza per un marcato dinamismo su tutti i segmenti dei pagamenti elettronici (bonifici, carte, addebiti diretti) alternativi al contante (Tav. 1).

Tav. 1

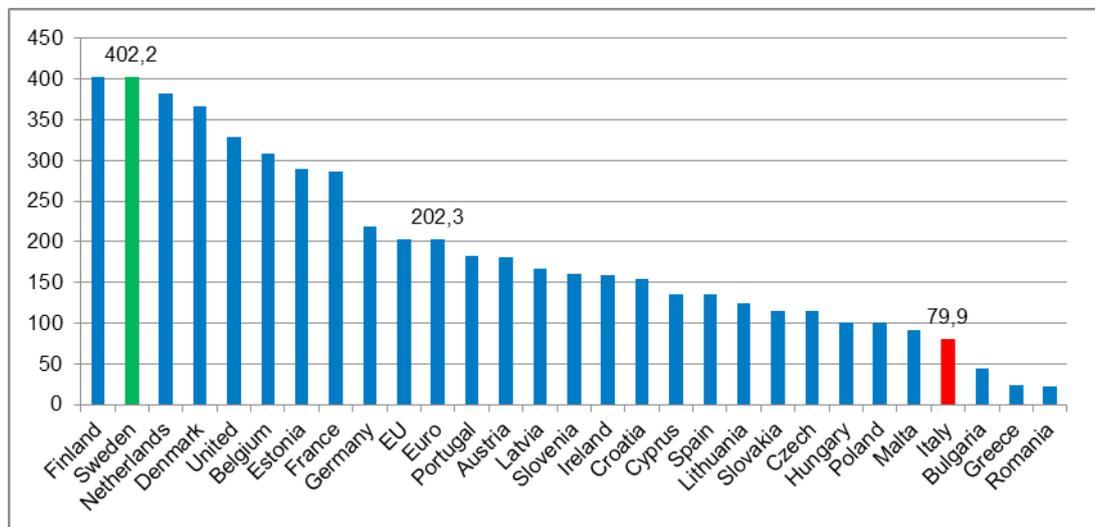
Tassi di crescita del numero di transazioni con strumenti diversi dal contante

	2010-2012	2012-2014
Italia	2,7%	5,6%
EU	4,1%	3,9%

La maggiore crescita rispetto alla media dei paesi europei tende a ridurre il ritardo che caratterizza l'Italia nell'uso degli strumenti di pagamento elettronici nel confronto internazionale, ritardo che tuttavia rimane ancora rilevante (Fig. 1).

Fig. 1

Numero di transazioni pro-capite con strumenti di pagamento diversi dal contante (2014)



Fonte: BCE

Più volte, e in diverse sedi, la Banca d'Italia ha sottolineato le inefficienze per il sistema economico associate a un utilizzo del contante nelle transazioni di pagamento ancora elevato nei confronti degli altri paesi europei – circa l'83 per cento delle transazioni, rispetto a una media europea di 65 – e a un ricorso relativamente più sostenuto a strumenti di pagamento non automatizzati o cartacei – ad esempio assegni e bollettini postali – rispetto ai servizi di pagamento elettronici (carte, bonifici e addebiti diretti).

Il completamento della migrazione agli standard SEPA consente di sviluppare ora soluzioni di pagamento nazionali e internazionali tra loro integrabili favorendo un ammodernamento del sistema dei pagamenti in grado di potenziare la diffusione dei pagamenti elettronici e ridurre i costi per la collettività.

Questi sviluppi potranno conoscere nuovi impulsi dal progressivo consolidamento sul mercato di soluzioni di pagamento innovative che sfruttano il diffondersi di nuove tecnologie e un'accresciuta concorrenza nell'offerta di servizi di pagamento. Due variabili che possono significativamente condizionare le evoluzioni di mercato sono costituite dalle azioni pubbliche avviate per la digitalizzazione del Paese e dal recepimento delle riforme normative recentemente varate in Europa nel settore dei pagamenti.

2.2 Il nuovo quadro di regole in tema di servizi di pagamento

Nel 2015 il quadro normativo in materia di pagamenti è stato interessato da cambiamenti per effetto dell'emanazione di due importanti provvedimenti europei: la nuova Direttiva sui servizi di pagamento (Direttiva UE n. 2015/2366, cosiddetta PSD2) e il Regolamento sulle carte di pagamento (Regolamento UE n. 2015/751, noto anche come *Interchange Fee Regulation - IFR*). Il Regolamento è entrato in vigore nel giugno 2015; la PSD2, entrata in vigore nel gennaio 2016, dovrà essere recepita negli Stati membri entro il 13 gennaio 2018. Per entrambi i provvedimenti la European Banking Authority (EBA) sta definendo la regolamentazione secondaria (linee guida e standard tecnici regolamentari).

Il CPI segue gli sviluppi normativi, con l'obiettivo anche di fornire un contributo nel processo di recepimento. In quest'ottica, una sessione specifica è stata

dedicata all'esame dei provvedimenti in corso di definizione in materia di sicurezza, tematica sempre più centrale nelle agende delle istituzioni che promuovono la società e l'economia digitale (cfr. par. 3.3).

La revisione della PSD risponde a tre fondamentali esigenze: i) risolvere alcuni problemi legati alla scarsa armonizzazione con cui diverse disposizioni sono state recepite a livello domestico, contribuendo a fenomeni di arbitraggio regolamentare; ii) rafforzare la cooperazione tra le diverse autorità nazionali coinvolte nella supervisione di istituti di pagamento (IP) operanti a livello transnazionale, con l'obiettivo di assicurare condizioni di parità concorrenziale agli operatori e maggiori tutele agli utenti in tutta l'Unione; iii) sostenere lo sviluppo del commercio elettronico, regolamentando i nuovi servizi che si vanno diffondendo per agevolare i pagamenti su internet (servizi di iniziazione del pagamento e di aggregazione delle informazioni sui conti¹⁾) e rafforzando le disposizioni in materia di sicurezza.

Riquadro 1 – La nuova Direttiva sui servizi di pagamento – cd. PSD2

La PSD2 introduce novità importanti; fra queste, una più dettagliata lista di esenzioni, per delimitarne l'applicazione ed evitare abusi, ma anche per offrire la possibilità di derogare all'impianto di regole previste per l'offerta di servizi di pagamento nel caso di operazioni con un profilo di rischio limitato. Viene per la prima volta previsto un criterio quantitativo per escludere dall'ambito di applicazione servizi relativi all'acquisto di beni digitali o

1 Il servizio di iniziazione del pagamento (*Payment Initiation*) consente di disporre ordini di pagamento nell'ambito di transazioni di e-commerce, mediante reindirizzamento del pagatore sul proprio conto di *internet banking*, effettuato da un provider diverso dalla banca che gestisce il conto; il servizio di informazioni sul conto (*Account Information*) aggrega le informazioni relative a più conti detenuti dallo stesso cliente ed è anch'esso fornito da un soggetto diverso rispetto all'intermediario presso il quale è detenuto il conto del cliente.

biglietti elettronici tramite credito telefonico, entro il limite di 50 euro per transazione e per un valore mensile complessivo inferiore a 300 euro.

L'ambito di applicazione della direttiva, e quindi delle relative tutele a favore degli utenti dei servizi di pagamento, viene esteso a operazioni in valute extra UE e a quelle in cui uno dei prestatori di servizi di pagamento è insediato all'estero, previsione peraltro già anticipata nel nostro ordinamento in occasione del recepimento della prima PSD.

È previsto un ampliamento dei poteri delle autorità dello Stato membro ospitante nei casi di prestazione di servizi di pagamento su base transfrontaliera, in particolare quando un IP operi tramite agenti in uno Stato membro diverso da quello in cui è registrato²). Per l'offerta dei servizi di iniziazione di ordini di pagamento e di informazioni sui conti di pagamento, vengono definite le procedure di autorizzazione e registrazione, i requisiti e il regime di responsabilità. Pur trattandosi di servizi ancora poco diffusi in alcuni paesi, inclusa l'Italia, l'intervento del legislatore crea le condizioni per una maggiore concorrenza nel settore dei pagamenti per l'e-commerce, ad oggi in prevalenza basati sull'utilizzo delle carte.

Numerose disposizioni sono state introdotte con l'obiettivo di rafforzare la sicurezza dei pagamenti elettronici a fronte del crescente sviluppo delle transazioni on-line. In particolare: l'obbligo di autenticazione forte del cliente e delle transazioni per le operazioni via internet; l'adozione di misure di

2 In particolare, è stata introdotta la possibilità di richiedere un intervento della *European Banking Authority (EBA)* per contrasti con l'autorità dello Stato membro di origine; diritto di richiedere informazioni direttamente all'IP e di adottare misure di carattere precauzionale in caso di seria minaccia agli interessi degli utenti; possibilità di costituire un punto di contatto centrale nel caso in cui l'IP si avvalga di più agenti per facilitare i controlli su reti tipicamente composte da un elevato numero di piccoli operatori.

sicurezza adeguate per tutelare la riservatezza e l'integrità delle credenziali di sicurezza personalizzate degli utenti; l'utilizzo di standard aperti per la comunicazione sicura tra prestatori di servizi di pagamento; gli obblighi di reporting all'autorità competente dei gravi incidenti di sicurezza.

Il Regolamento sulle carte mira ad armonizzare le regole sui pagamenti con carta nell'Unione, aumentarne la trasparenza, consentire maggiore scelta all'utente e ridurre i costi, ovvero non condizionarli alle modalità di remunerazione dei rapporti interbancari. Esso stabilisce un limite massimo per le commissioni interbancarie pagate dalla banca dell'esercente a quella dell'emittente della carta. Per le carte di credito il tetto è 0,3% del valore della transazione; per le carte di debito (e prepagate) è 0,2% del valore della transazione. I limiti sono entrati in vigore il 9 dicembre 2015.

Con riferimento alle carte di debito e prepagate sono inoltre previste opzioni attivabili a livello nazionale che consentono di rispettare il suddetto limite dello 0,2% a livello di ciascun circuito di carte di pagamento invece che per singola transazione.

Sono escluse da questo regime le carte commerciali, ossia quelle utilizzate tra soggetti che non agiscono in veste di consumatori, e le carte emesse dagli schemi "a tre parti" (intermediario, consumatore, esercente) caratterizzati dalla coincidenza tra intermediario che emette la carta e quello che convenziona l'esercente e, pertanto, dall'assenza di una commissione interbancaria.

Riquadro 2 – Il Regolamento sulle carte di pagamento (cd. Interchange Fee Regulation)

Il Regolamento sulle carte contiene diverse altre previsioni che hanno l'obiettivo di aumentare la trasparenza e le possibilità di scelta degli utenti tra le diverse tipologie di strumenti e servizi. Le principali novità, che trovano applicazione da giugno 2016, riguardano:

- l'obbligo di separatezza contabile, organizzativa e decisionale tra le funzioni di gestione dei circuiti e l'infrastruttura che ne elabora le transazioni (processing) per ridurre i fenomeni di tariffazione aggregata dei servizi, aumentare la trasparenza delle tariffe applicate e accrescere la competizione nel mercato dei servizi di processing delle carte;*
- la rimozione delle restrizioni territoriali al regime di emissione delle carte e convenzionamento degli esercenti;*
- la trasparenza dei contratti e la limitazione delle condizioni 'a pacchetto' per gli esercenti;*
- le limitazioni alle regole di circuito che obbligano gli esercenti ad accettare tutte le carte;*
- l'ampliamento delle possibilità di adottare soluzioni che permettano di selezionare i prodotti più efficienti sia per l'esercente sia per l'utente.*

La Legge di Stabilità 2016³⁾ ha previsto l'emanazione di un decreto del MEF – di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico sentita la Banca d'Italia – per designare l'autorità competente a garantire il rispetto del Regolamento e per attivare l'opzione per la definizione dei massimali per le operazioni domestiche con carta.

3 Legge 208/2015 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

3. LE ATTIVITÀ SVOLTE

3.1 Il completamento della migrazione alla SEPA al 1° febbraio 2016

Nel 2015 il CPI si è occupato del completamento del passaggio alla Single Euro Payments Area (SEPA), ovvero l'area unica in cui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni possono effettuare e ricevere pagamenti in euro secondo regole, procedure operative e prassi di mercato uniformi, come all'interno di un unico Paese.

Il passaggio alla SEPA si è svolto nei tempi e nei modi stabiliti dal legislatore europeo, con il Regolamento UE n. 260/2012 sulla SEPA "end date". Gran parte degli impegni si erano concentrati nella prima scadenza (agosto 2014), quando sono state dismesse le procedure di bonifico e di addebito nazionali e sostituite definitivamente dal SEPA Credit Transfer e dal SEPA Direct Debit. Lo stesso Regolamento prevedeva, fra l'altro, alcune deroghe alla migrazione e attività da completare entro il 1° febbraio del 2016.

L'attenzione del CPI e dei suoi sottogruppi si è dunque rivolta alla individuazione delle misure di sistema atte a consentire l'agevole adempimento degli obblighi previsti, tenendo conto delle caratteristiche e delle esigenze specifiche del sistema dei pagamenti nazionale.

Migrazione agli schemi SEPA dei "Prodotti di nicchia"

Dalla sua costituzione il CPI, riprendendo lavori già avviati nell'ambito del pre-esistente Comitato di migrazione alla SEPA co-presieduto da ABI e Banca d'Italia, ha discusso le misure per agevolare la migrazione dei cosiddetti prodotti di nicchia; si trattava di particolari servizi di addebito diretto nazionali,

i RID finanziari e i RID a importo prefissato, per i quali il passaggio alle regole e agli standard della SEPA era stato posticipato al 1° febbraio 2016⁴).

Sulla base delle indicazioni del CPI, la comunità bancaria con il coordinamento dell'Associazione Bancaria Italiana ha individuato una soluzione che prevede il ricorso, anche per queste particolari tipologie di incasso, al servizio europeo del SEPA direct debit; l'iniziativa è stata condivisa sia con gli altri operatori del settore – gli istituti di pagamento rappresentati dalla loro associazione di categoria (AIIP) – sia con le associazioni di categoria dei soggetti maggiormente interessati da questa modalità di incasso: Assogestioni, Associazione Italiana Tesorieri d'Impresa, Confindustria; per tener conto delle diverse esigenze, sono inoltre stati coinvolti il Consumers' Forum, la Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione e l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni.

La soluzione individuata, basata sullo schema del SEPA direct debit core, è declinata nel SEPA direct debit finanziario⁵ e nel SEPA direct debit a importo prefissato. I due prodotti consentono agli utilizzatori di continuare a fruire degli stessi livelli di servizio fin qui loro garantiti. Il passaggio ai nuovi strumenti è avvenuto assicurando alla clientela piena consapevolezza in merito ai contenuti e alla modalità della migrazione; i prestatori di servizi di pagamento e i beneficiari che hanno deciso di utilizzare tali strumenti hanno infatti effettuato specifiche comunicazioni evitando, tra l'altro, ridondanze organizzative come una nuova sottoscrizione dei mandati.

4 Il rinvio della migrazione al 1° febbraio 2016 è stato disposto dal Provvedimento della Banca d'Italia di febbraio 2013, recante istruzioni applicative del Regolamento 260/2012, in coerenza con le opzioni previste da quest'ultimo.

5 Come per il RID finanziario, questa soluzione può essere utilizzata solo per operazioni di pagamento collegate all'amministrazione di strumenti finanziari (lett. i) dell'art. 2 del D. Lgs. n. 11/2010.

Adozione da parte delle imprese della messaggistica XML ISO 20022

Un ulteriore impegno da assolvere entro il 1° febbraio 2016 riguardava il passaggio delle imprese⁶⁾ all'utilizzo della messaggistica ISO 20022 XML⁷⁾ per l'invio al proprio prestatore di servizi di pagamento degli ordini di bonifico e addebito diretto in forma aggregata. Questa previsione, imponendo l'adozione nel colloquio tra l'impresa e la propria banca dello stesso standard di comunicazione previsto per la tratta interbancaria, ha l'obiettivo di accrescere la competizione tra prestatori di servizi di pagamento, riducendo la possibilità di adottare soluzioni proprietarie nell'offerta dei servizi alla clientela *business*; essa inoltre rappresenta un'opportunità per rendere più efficienti i processi interni delle stesse imprese, grazie alla possibilità di piena integrazione tra le procedure di pagamento e le altre applicazioni aziendali.

Considerata la rilevanza del tema, all'interno del CPI è stato attivato un sottogruppo che ha svolto una rilevazione bimestrale per monitorare il livello di adeguamento delle imprese e una campagna di sensibilizzazione nei confronti delle imprese. In questo ambito, è stato elaborato e diffuso un opuscolo informativo che evidenzia i possibili benefici dell'operazione e chiarisce alcuni aspetti applicativi.

6 Detto impegno non riguarda le microimprese, ovvero le imprese con meno di 10 occupati e un fatturato annuo fino a 2 milioni di euro.

7 Lo standard ISO 20022 è stato pensato per gestire a livello mondiale tutti i messaggi elettronici di scambio di informazioni di natura finanziaria tra le istituzioni finanziarie e tra queste ed i propri clienti. L'adozione di un unico standard nei vari segmenti della cosiddetta "*financial supply chain*" consente anche un più agevole riconciliazione dei pagamenti ricevuti ed effettuati con i flussi commerciali dell'azienda.

L'opuscolo è stato realizzato con il contributo dell'ABI, dell'Associazione Italiana Tesorieri d'Impresa, del Consorzio CBI, di Confindustria, CSIT (Confindustria Servizi innovativi e Tecnologici) e Assinform (Confindustria Digitale).

Utilizzo del BIC nelle operazioni transfrontaliere

Un altro filone di lavoro del Comitato ha riguardato la preparazione del sistema al rispetto della c.d. "IBAN only rule" che prevede, sempre a partire dal 1° febbraio 2016, il divieto per i prestatori di servizi di pagamento di chiedere agli utenti di fornire il BIC (*Bank Identifier Code*) identificativo del prestatore del beneficiario di un pagamento SEPA transfrontaliero⁸.

L'adempimento di tale obbligo presuppone che il prestatore dell'ordinante sia sempre in grado di derivare il BIC attraverso le informazioni (ABI-CAB) contenute nel codice IBAN del beneficiario. Ciò è possibile oggi grazie all'utilizzo di apposite *utility* di sistema, il cui buon funzionamento è indispensabile ai fini del corretto indirizzamento dei pagamenti nella SEPA.

Il tema è stato analizzato partendo dai servizi attualmente offerti a livello nazionale (archivio ABI-CAB-BIC, gestito da SIA) e sovranazionale (database SWIFT "IBAN PLUS") per individuare i possibili interventi atti ad assicurare la massima affidabilità dei processi di derivazione.

In particolare, sono state individuate due aree suscettibili di miglioramento:

- a) frequenza di aggiornamento delle tabelle anagrafiche gestite dai prestatori di servizi di pagamento sulla base delle informazioni acquisite dagli archivi accentrati;

⁸ Cfr. art. 5.7 del Reg. UE 260/2012; l'obbligo è già in vigore dal 2014 per i pagamenti domestici.

- b) modalità e tempistica dello scambio informativo tra l'archivio ABI-CAB-BIC e i *database* sovranazionali.

In relazione al primo punto, al fine di ridurre le inefficienze connesse con possibili disallineamenti (ad esempio, a seguito di fusioni/incorporazioni, variazioni o assegnazione di nuovi codici), è stata individuata quale misura opportuna l'aumento, da parte dei prestatori di servizi di pagamento, della frequenza di aggiornamento delle proprie tabelle anagrafiche; ciò al fine di limitare i rischi di mancata o non corretta derivazione dei BIC a fronte di variazioni dei codici ABI-CAB intervenute tra un aggiornamento e l'altro.

In relazione al secondo aspetto, per limitare la possibilità di disallineamenti tra le informazioni contenute nei due archivi di sistema (archivio ABI-CAB-BIC e *database* "IBAN PLUS"), si è evidenziata la necessità che i prestatori si rivolgano, quale unico interlocutore per l'invio di variazioni o di nuove informazioni anagrafiche, esclusivamente al gestore dell'archivio nazionale e che i *database* nazionale e sovranazionale siano reciprocamente aggiornati con elevata frequenza.

Sulla base di tali indicazioni, la Banca d'Italia ha inviato specifiche comunicazioni agli operatori e al gestore del sistema nazionale.

3.2 I processi di innovazione nella pubblica amministrazione

Il nodo dei pagamenti pubblici (PagoPA)

I pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni (PA) sono stati di recente interessati da profondi cambiamenti innescati dall'evoluzione del quadro normativo e tecnologico e dalle spinte verso lo sviluppo dell'economia digitale.

Negli ultimi anni si sono succeduti interventi normativi volti ad abilitare un nuovo paradigma nel rapporto tra PA e utenti. L'art. 5 del Codice dell'Amministrazione Digitale CAD, come modificato dal D.L. 179 del 18.10.2012, ha obbligato le PA ad accettare i pagamenti elettronici da parte degli utenti (cittadini, imprese e professionisti) a qualsiasi titolo dovuti. Le PA sono anche tenute a fornire al versante le coordinate del conto su cui indirizzare i pagamenti (codice IBAN) e un codice denominato "Identificativo Unico del Versamento" (IUV) emesso secondo regole condivise. Obiettivo è il miglioramento dell'interazione tra PA e cittadino grazie all'ampliamento dei canali di versamento e a una più efficiente riconciliazione dei pagamenti ricevuti, condizione indispensabile per migliorare la qualità e tempestività dei servizi erogati all'utenza. L'art. 15 del D.L. 179/2012 stabilisce inoltre che le PA, per la ricezione dei pagamenti, sono obbligate ad avvalersi di una piattaforma ora denominata "sistema PagoPA"; l'adesione a tale sistema è facoltativa per i gestori di pubblici servizi e per i prestatori di servizi di pagamento.

Il sistema PagoPa, realizzato dalla Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), è dunque un'infrastruttura centralizzata di sistema in cui interagiscono una pluralità di attori: le PA, i prestatori di servizi di pagamento, gli utenti (consumatori e imprese). Questi ultimi possono scegliere il canale e lo strumento da utilizzare per effettuare il pagamento; la PA può beneficiare di una maggiore automazione nella riscossione e riconciliazione degli incassi e di una più estesa standardizzazione dei processi interni. La piattaforma consente la semplificazione delle interazioni tra tutti gli attori coinvolti nella catena del pagamento, col risultato di una razionalizzazione complessiva del sistema.

Il conseguimento dei benefici citati presuppone peraltro un'adesione effettiva, non solo formale, delle PA al sistema, con attivazione dell'intera gamma di servizi da offrire all'utenza; è altresì importante un'ampia partecipazione dei prestatori di servizi di pagamento che possa consentire una effettiva concorrenza e un'ampia disponibilità di canali, sia fisici che virtuali, per l'esecuzione di pagamenti. Questi argomenti sono stati discussi nell'ambito del CPI, data l'esigenza di un dialogo aperto tra tutti gli attori sulle opportunità offerte e su taluni aspetti operativi del nuovo sistema.

Le iniziative collegate all'identità digitale (SPID)

Tra le azioni per lo sviluppo delle tecnologie, dell'innovazione e dell'economia digitale promosse nel contesto della strategia Europa 2020 si inserisce anche l'avvio del Sistema Pubblico di Identità Digitale (cd. SPID).

Lo SPID, avviato il 15 marzo 2016⁹), costituisce una nuova "infrastruttura" di *login* che consente a cittadini e imprese di accedere, con un'unica identità digitale, ai servizi *on line* della pubblica amministrazione e dei privati che aderiranno e avranno stipulato specifici accordi con l'AgID.

L'accesso ai servizi per i cittadini e le imprese è possibile mediante le credenziali di identificazione e autenticazione rilasciate e gestite da appositi fornitori di identità (*Identity Provider*) accreditati presso l'AgID¹⁰). In coerenza con la crescente attenzione ai temi della protezione dei dati personali nell'era

9 Per il completamento della fase progettuale l'AgID ha emanato quattro regolamenti, in forza del DPCM del 24 ottobre 2014, attuativo del Decreto Legislativo istitutivo dello SPID (D.lgs. del 7 marzo 2005, n. 82, art. 64 comma 2-sexies).

10 Attualmente InfoCert, Poste Italiane e Tim (attraverso la società Trust Technologies del gruppo Telecom Italia).

digitale e con gli ultimi orientamenti europei in materia di sicurezza, l'identità "SPID" dispone di tre livelli crescenti di sicurezza¹¹).

L'iniziativa è risultata di particolare interesse per il CPI, considerate le opportunità offerte dai servizi di identità digitale per lo sviluppo dei servizi di pagamento e il ruolo che il sistema bancario può svolgere ai fini della diffusione del nuovo sistema. Da un lato, infatti, per la consolidata esperienza nella gestione di infrastrutture di sicurezza e nell'identificazione della clientela, le banche avrebbero i requisiti per entrare nel mercato dei gestori di identità, realizzando sinergie con i servizi tradizionali offerti alla propria clientela. Dall'altro, le stesse banche potrebbero riconoscere le credenziali SPID per l'accesso della clientela ai propri servizi

In tale contesto, la Banca d'Italia si è occupata anche della verifica di coerenza dei livelli di sicurezza richiesti dallo SPID con quelli richiesti dalla normativa in tema di sicurezza dei pagamenti. L'allineamento delle normative rappresenta infatti il presupposto necessario per dare pieno riconoscimento alla identità SPID anche nell'ambito dei rapporti delle banche con la propria clientela. In ambito europeo sono stati approfonditi i nessi e le potenziali sinergie tra le normative in tema di identificazione elettronica (Regolamento UE cd. "eIDAS" e servizi fiduciari) e quelle sui servizi di pagamento, in corso di rivisitazione da parte della European Banking Authority (EBA) per effetto dell'entrata in

11 Nel primo livello, per l'accesso al sistema sarà sufficiente un nome utente e una password; il secondo livello richiederà una password di base e un'altra password generata all'istante (cosiddetta one time password, inviata via sms o prodotta di volta in volta da un "token" o da una "App") e permetterà di accedere a servizi cd. "avanzati", come la compilazione di istanze o l'effettuazione di download. Il terzo livello necessiterà di una password e una smartcard e sarà previsto per operazioni più complesse come, teoricamente, alcuni pagamenti *online*, oltre a consentire - in quanto garanzia di massima sicurezza - l'accesso a tutti gli altri servizi. In questa prima fase pilota il rilascio delle credenziali richieste per i primi due livelli sarà gratuito nella versione base; eventuali costi potrebbero essere legati a servizi a valore aggiunto, opzionali, definiti in regime di concorrenza dai diversi *Identity Provider*.

vigore della nuova Direttiva sui servizi di pagamento (PSD2). L'argomento è stato trattato anche nel corso della riunione del CPI del gennaio 2016 dedicata all'esame della consultazione pubblica EBA sul tema dell'autenticazione dei pagamenti (v. oltre).

3.3 La sicurezza dei pagamenti e delle infrastrutture di mercato: Consultazioni EBA e BRI

A inizio 2016, nel corso di una sessione dedicata alle tematiche di sicurezza, i partecipanti al CPI si sono confrontati sul *Discussion Paper* dell'EBA "on future Draft Regulatory Technical Standards on strong customer authentication and secure communication under the revised Payment Services Directive (PSD2)".

Il documento dell'EBA si propone di sollecitare la discussione e raccogliere informazioni con il coinvolgimento degli utenti in una fase antecedente alla definizione di tali *Regulatory Technical Standards* (RTS), che verranno sottoposti a una nuova consultazione pubblica per poi essere presentati alla Commissione europea entro il mese di gennaio del 2017¹².

Riquadro 3 – Il Discussion Paper dell'EBA su autenticazione forte e comunicazione sicura

Le cinque aree tematiche individuate dal Paper riguardano: 1) i requisiti per l'autenticazione forte del cliente quando questi acceda al proprio conto online, dia inizio ad un pagamento elettronico o esegua azioni che

¹² Ai sensi della PSD2, gli RTS sono redatti dall'EBA in stretta cooperazione con la BCE, andranno presentati alla Commissione europea entro il 13 gennaio 2017 e si applicheranno 18 mesi dopo la loro entrata in vigore.

possano implicare un rischio di frode o di altri abusi nei pagamenti; 2) le esenzioni nell'applicazione dell'autenticazione forte, basate sul livello di rischio specifico del servizio di pagamento, sul valore e/o la ricorrenza della transazione, sul canale di pagamento utilizzato; 3) i requisiti che le misure di sicurezza devono soddisfare per tutelare la riservatezza e l'integrità delle credenziali di sicurezza personalizzate degli utenti di servizi di pagamento; 4) i requisiti per standard aperti di comunicazione comuni e sicuri ai fini dell'identificazione, dell'autenticazione, della notifica e della trasmissione di informazioni, nonché dell'attuazione delle misure di sicurezza, tra banche, Payment Initiation Service Providers, Account Information Service Providers, pagatori, beneficiari e altri prestatori di servizi di pagamento; 5) le possibili sinergie con il Regolamento eIDAS sull'identità digitale.

Dal dibattito condotto nel CPI è emersa un'ampia convergenza di opinioni circa la necessità di individuare e gestire il trade off tra le esigenze di sicurezza e quelle di flessibilità e praticità nell'uso dei servizi di pagamento. La preoccupazione che la ricerca di maggiori livelli di sicurezza possa tradursi in perdita di flessibilità suggerisce l'utilizzo di un approccio proporzionato al rischio, in grado di differenziare i presidi di sicurezza in relazione alla tipologia di operazione e di destinatari. Un altro tema ritenuto meritevole di ulteriore approfondimento è quello della compatibilità/coerenza tra le previsioni europee in materia di identificazione elettronica e la regolamentazione relativa alla sicurezza e autenticazione dei pagamenti.

Nella medesima sessione è stato affrontato il tema della *cybersecurity*, con un focus sugli interventi in atto, da parte delle istituzioni, per innalzare il livello di

resilienza di sistemi di pagamento, delle infrastrutture di mercato e dei diversi attori del sistema finanziario.

L'attenzione su questo tema è crescente, attesa la rilevanza assunta dai rischi *cyber* nel sistema finanziario per: i) l'aumento esponenziale dei dati e dei servizi digitali (anche di pagamento); ii) l'aumento della complessità dei sistemi che condividono non solo interdipendenze ma anche vulnerabilità nel *cyberspace*; iii) la crescente diversificazione e sofisticazione della minaccia *cyber*.

In tale contesto, il CPI ha discusso le indicazioni fornite nella “*Guida per la resilienza a fronte di minacce cyber delle Financial Market Infrastructures (FMI)*” sottoposta a consultazione pubblica dal Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI) della BRI e dalla International Organisation of Securities Commissions (IOSCO). La guida fornisce raccomandazioni specifiche per la gestione del rischio *cyber* rivolte ai gestori di tali infrastrutture e, indirettamente, alle istituzioni finanziarie che vi partecipano, nel presupposto che il livello di resilienza di tali operatori sia un fattore decisivo per la sicurezza complessiva del sistema finanziario.

4. I CANTIERI APERTI

4.1 I servizi di pagamento innovativi e le iniziative dello European Retail Payments Board (ERPB)

Molte soluzioni di pagamento innovative stanno emergendo a livello nazionale, europeo e globale, spinte dalla progressiva digitalizzazione della società. Le nuove abitudini di vita degli utenti, sempre più incentrate sull'utilizzo di internet, *smartphone* e *tablet*, si riflettono nella richiesta di servizi di pagamento fruibili 24 ore su 24, con invio e disponibilità delle somme in tempo reale per soddisfare esigenze connesse sia con il commercio elettronico, sia con il trasferimento di denaro fra singoli individui.

Le innovazioni riguardano il più delle volte il canale di inizializzazione del pagamento e le modalità di interazione con l'utente, ad esempio mediante lo *smartphone* e *app* dedicate, mentre lo strumento di pagamento sottostante rimane spesso quello tradizionale (principalmente le carte di pagamento o i bonifici) così come le infrastrutture di compensazione e regolamento. Nella fase d'interazione con l'utente entrano in gioco, soprattutto nel commercio elettronico, anche nuovi soggetti non finanziari: le cosiddette "*fintech company*", gli operatori globali di internet e dei *social media*, i fornitori di servizi di *Payment Initiation* e *Account Information* (v. par. 2.2).

Fra le soluzioni di pagamento più vicine alle nuove esigenze degli utenti spiccano oggi i pagamenti istantanei e P2P (*person-to-person*). Le soluzioni di pagamento "instant" sono quelle che, attive 24/7/365, consentono di rendere immediatamente disponibili al beneficiario le somme inviate, a prescindere dallo strumento di pagamento sottostante e dagli accordi per la compensazione e il regolamento interbancario. Le soluzioni P2P sono quelle pensate per il trasferimento di denaro tra persone fisiche, sfruttando anche le

nuove tecnologie, come le *app* per smartphone o tablet che associano l'IBAN del conto di pagamento al numero di telefono dell'utente. In diversi paesi sono già disponibili servizi, anche di successo, che si vanno affermando come alternativa all'uso del contante (ad esempio nel Regno Unito e in Danimarca).

Molte delle soluzioni sviluppate dal mercato sono al contempo *instant* e P2P e lasciano intravedere interessanti sviluppi anche nel campo dei pagamenti nei confronti delle imprese (*person-to-business*) e delle pubbliche amministrazioni.

Lo sviluppo dei servizi più innovativi è supportato da numerose iniziative delle autorità che a vario titolo intervengono nel settore, con l'obiettivo di favorire l'utilizzo di pagamenti elettronici efficienti e affidabili a vantaggio del sistema economico.

In questo contesto, il CPI è la sede in cui gli operatori nazionali si confrontano sui principali trend in atto, al fine di individuare eventuali azioni sistemiche di supporto; in particolare, sono riportate e discusse le iniziative poste in essere a livello europeo dallo European Retail Payments Board (ERPB) che, nel campo dei servizi innovativi, sta promuovendo diverse iniziative di armonizzazione.

Con riguardo ai pagamenti instant, ad esempio, lo ERPB si è posto l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di una soluzione pan-europea entro novembre 2017. E' stato pertanto incaricato lo European Payments Council (EPC), organismo rappresentativo dell'industria bancaria europea, di elaborare le regole di uno schema di bonifico "*instant*" ("SEPA Credit Transfer instant"). Un primo testo di "*Rulebook*" è stato pubblicato per consultazione nell'aprile 2016; il testo finale verrebbe consolidato entro novembre 2016 in modo da poter consentire ai prestatori di servizi di pagamento di implementare la procedura entro la fine del 2017.

Riquadro 4 – I quattro livelli delle soluzioni di instant payment

La definizione di uno schema dedicato ai pagamenti “instant” rappresenta solo una delle componenti chiave per lo sviluppo di soluzioni di pagamento “instant” armonizzate a livello europeo. L'Eurosistema, al riguardo, ha individuato quattro diversi livelli di intervento:

- 1) il canale di inizializzazione del pagamento, ovvero la soluzione offerta dai prestatori di servizi di pagamento ai propri clienti;*
- 2) lo schema di pagamento, costituito dalle regole e dagli standard interbancari che consentono il trasferimento delle informazioni relative alle transazioni, indipendentemente dalle modalità di clearing e settlement;*
- 3) la componente di clearing, ovvero il processo di trasmissione, riconciliazione, conferma degli ordini prima del regolamento, che può includere la compensazione degli ordini e il calcolo delle posizioni finali per il regolamento;*
- 4) la fase finale di regolamento dei pagamenti.*

L'approccio a più livelli consente di evitare lo sviluppo di “soluzioni chiuse” (a silos) e favorisce l'interoperabilità delle varie iniziative di mercato ponendo l'accento sull'offerta competitiva e preservando la necessaria standardizzazione per evitare la frammentazione.

Infatti, a differenza del primo livello, rimesso all'iniziativa del mercato, gli altri tre richiedono soluzioni di sistema atte ad assicurare la piena raggiungibilità di tutti gli utenti nell'area della SEPA e di contemperare le

esigenze di “istantaneità” del pagamento con quelle di contenimento dei rischi di credito e di liquidità per i prestatori che offrono tali servizi. Per tali ragioni, oltre all’iniziativa dell’EPC riguardante le regole del nuovo schema di pagamento, è in corso un approfondimento da parte delle infrastrutture di clearing europee su soluzioni in grado di soddisfare le aspettative dall’Eurosistema per il clearing e il settlement delle operazioni instant, ovvero: la capacità di raggiungere tutti i prestatori dell’area SEPA, anche tramite l’interoperabilità; l’adozione di politiche di accesso aperto e non discriminatorio; la mitigazione dei rischi per i partecipanti¹³.

Infine, sempre in ambito ERPB, un altro gruppo di lavoro è stato incaricato di approfondire le barriere e le possibili iniziative da avviare per favorire la diffusione in Europa di soluzioni armonizzate nel campo delle soluzioni di pagamento connesse alla fattura elettronica. Lo sviluppo di processi interamente automatizzati, dall’emissione della fattura al pagamento e alla sua riconciliazione contabile, può favorire guadagni di efficienza nei rapporti commerciali e con la pubblica amministrazione, ed è quindi uno degli obiettivi rilevanti delle agende digitali delle istituzioni.

4.2 Le attività del CPI per il 2016

Oltre a seguire gli sviluppi dei servizi innovativi e le iniziative condotte nelle sedi di confronto europee, il CPI nel 2016 svolgerà approfondimenti su varie aree di interesse, quali: nuove tecnologie e operatori del comparto dei pagamenti

13 “Eurosistem expectations for clearing infrastructures to support pan-European instant payments in euro” del 26 febbraio 2016, cfr. sito della BCE.

(FinTech, blockchain); ruolo dei prestatori di servizi di pagamento nel Sistema Pubblico di Identità Digitale (aspetti tecnici e di business); razionalizzazione dei servizi di pagamento domestici, con riferimento ai c.d. prodotti “fuori ambito SEPA”. Un’attenzione particolare sarà dedicata agli sviluppi connessi con il recepimento della nuova Direttiva sui servizi di pagamento e alle consultazioni avviate dalla European Banking Authority sulla relativa normativa di attuazione.

BANCA D'ITALIA

ISTITUZIONI - ENTI - ASSOCIAZIONI

ABI – Associazione Bancaria Italiana
ABI Lab
AgID
AIP - Associazione Italiana Istituti di Pagamento
AITI - Associazione Italiana Tesorieri d'Impresa
CONSUMER'S FORUM
CONFARTIGIANATO
CONFCOMMERCIO
CONFINDUSTRIA
CONFINDUSTRIA SERVIZI INNOVATIVI E
TECNOLOGICI
CONFINDUSTRIA DIGITALE ASSINFORM
CONSORZIO BANCOMAT
CONSORZIO CBI
MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze
MISE - Ministero dello Sviluppo Economico

PRESTATORI DI SERVIZI DI PAGAMENTO

BANCA SELLA
BANCO POPOLARE (SGSBP)
BNL - Banca Nazionale del Lavoro
BPER - Banca Popolare dell'Emilia Romagna
BPM - Banca Popolare di Milano
CARIPARMA
ICBPI - Istituto Centrale Delle Banche Popolari Italiane
ICCREA - Istituto Centrale del Credito Cooperativo
INTESASANPAOLO
MPS – Monte dei Paschi di Siena
POSTEITALIANE
RAIFFEISEN
UBIBANCA
UNICREDIT

TECHNICAL SERVICE PROVIDER

BASSILICHI
CABEL
CEDACRI
CONSORZIO TRIVENETO
CSE – Consorzio Servizi Bancari
EQUENS
IBTTN
ISIDE
PHOENIX
SECSERVIZI
SIA