

ABI – SPIN 2006 – SWIFT ITALY
I fattori del cambiamento – Regolamentazione e competizione

I differenti ruoli nel progetto SEPA
(Single Euro Payments Area)

Antonio Finocchiaro
Vice Direttore generale della Banca d'Italia

Roma, 15 giugno 2006

L'invito a riflettere sugli sviluppi nel settore dei pagamenti al dettaglio in Europa mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni sui rapporti tra autorità europee, banche centrali e operatori di mercato nella realizzazione della Single Euro Payments Area (SEPA). E mi permette di constatare come negli ultimi tempi sia fortemente aumentata la consapevolezza dell'importanza del progetto per l'intera economia europea.

L'Europa del mercato unico di merci, servizi, persone e capitali, l'Europa della moneta unica e della comune politica monetaria, l'Europa del sistema di regolamento lordo dei pagamenti interbancari *cross border* (che dal prossimo anno si baserà sulla Single Shared Platform) questa Europa sin dal 2002 si è posta l'obiettivo - sfruttando le nuove possibilità offerte dai progressi dell'information technology e dall'e-banking - di creare una comune area per i pagamenti al dettaglio. L'obiettivo è di offrire ai cittadini, alle imprese, alle pubbliche amministrazioni la possibilità di eseguire e ricevere pagamenti in euro, all'interno dei confini nazionali e tra paesi diversi, con condizioni di base, diritti e obblighi uniformi.

Con la SEPA l'attuale differenziazione tra pagamenti nazionali e pagamenti intra-europei cesserà di esistere: risulterà accresciuta l'efficienza dei pagamenti tra gli Stati dell'Unione europea aderenti all'euro; sarà possibile, all'interno di tutta l'area, effettuare pagamenti da un solo conto bancario o con un'unica carta di pagamento.

1. Le finalità del progetto

Con la SEPA si effettua un altro, decisivo passo verso la creazione di un effettivo mercato unico europeo, superando la frammentazione su base nazionale dei servizi e degli strumenti di pagamento più diffusi. Nel perimetro dell'area comune dei pagamenti al dettaglio in euro rientrano schemi uniformi e criteri di interoperabilità concernenti i bonifici, gli incassi, le carte di pagamento, le infrastrutture di compensazione e di regolamento.

Si verificherà in Europa quello che in molti paesi è da tempo avvenuto a livello nazionale.

In Italia fino alla metà degli anni '90 esisteva una pluralità di procedure, condizioni contrattuali, infrastrutture tecnologiche, corrispondenti alle diverse categorie di intermediari impegnati a erogare servizi di pagamento. La creazione di un unico sistema nazionale dei pagamenti ha richiesto uno sforzo non comune; si è basato, sostanzialmente, sul giusto dosaggio tra cooperazione e competizione, con il contributo determinante della Convenzione interbancaria per i problemi dell'automazione (CIPA), nella quale la Banca d'Italia e l'Associazione Bancaria Italiana hanno svolto e continuano a svolgere un ruolo di promozione e di guida.

Creare un unico sistema europeo dei pagamenti è più complesso per la presenza di barriere legali, tecniche, commerciali, che ancora separano i diversi paesi; ma è un obiettivo da non mancare.

Con lo sviluppo, a livello europeo, di sistemi di pagamento al dettaglio basati su standard, procedure e infrastrutture tecnologiche comuni sarà possibile ottenere economie di scala, a beneficio della clientela, degli stessi fornitori di servizi e dell'intera economia europea.

Ritengo che con la SEPA si condividano gli obiettivi e lo spirito dell'Agenda di Lisbona quando si ripropone di far diventare l'Europa più competitiva e dinamica accelerando il processo di innovazione e completando il mercato interno.

2. I soggetti coinvolti e gli interessi in gioco

La realizzazione della SEPA coinvolge operatori privati e autorità pubbliche.

Con il consolidamento del mercato unico, anche la domanda e l'offerta di servizi di pagamento *retail* si modificano. Al vantaggio di effettuare incassi e pagamenti nella moneta comune occorre associare lo sviluppo di condizioni che riflettano le migliori prassi operative e prezzi competitivi.

Dal lato della domanda i clienti (famiglie, imprese, pubblica amministrazione) richiedono servizi avanzati, adeguati alle proprie esigenze, uniformi nelle modalità operative, affidabili sul piano della sicurezza, convenienti economicamente. In particolare le imprese, impegnate a realizzare una più stretta integrazione tra ciclo commerciale e servizi di pagamento, ai fini di un'ottimale gestione del credito commerciale, auspicano *standard* di interoperabilità condivisi con i fornitori dei servizi di pagamento.

Dal lato dell'offerta gli operatori e le infrastrutture dell'industria dei pagamenti sono consapevoli che l'evoluzione delle procedure e delle tecnologie verso standard di interoperabilità internazionale amplia le prospettive di mercato e fa emergere soluzioni d'eccellenza. Il processo di consolidamento in atto nelle banche e nelle infrastrutture sollecita l'utilizzo di tecnologie avanzate nell'offerta dei servizi finanziari, comportando decisioni di investimento per riformare processi e prodotti in coerenza con il nuovo scenario.

Le autorità pubbliche, unitamente alle banche centrali, hanno la responsabilità di definire la comune cornice normativa dei pagamenti al dettaglio; rafforzare e stimolare l'industria bancaria, incoraggiandone la sensibilità alle esigenze dell'utenza; favorire la migrazione dei sistemi nazionali al sistema paneuropeo. Esse sono chiamate ad assicurare un terreno di parità concorrenziale nell'interesse degli utenti, dei fornitori di servizi, degli operatori più efficienti con vantaggi per l'intera economia.

Le parole d'ordine delle Autorità sono *accountability, transparency, no duplication, information exchange*. Principi che motivano, tra l'altro, i diversi documenti pubblici: l'Incentive Paper della Commissione Europea, gli Statement dell'Eurosistema, i Progress Report della Banca Centrale Europea.

3. Lo sviluppo della SEPA: regolamentazione, promozione, cooperazione, competizione

La diversità dei contesti nazionali, la pluralità degli interessi in gioco, la molteplicità dei soggetti coinvolti costituiscono i principali fattori di complessità per la realizzazione della SEPA.

Di questa complessità gli aspetti più evidenti sono le forme di raccordo tra intermediari e utenti in un contesto sovranazionale, nella prospettiva di realizzare servizi di pagamento trattati dall'inizio alla fine (*end to end*) in forma digitale (*straight to processing*).

In passato, l'area dei pagamenti ha sperimentato soprattutto forme di cooperazione interbancaria. La sensibilità al problema dei pagamenti da parte degli utenti è fortemente cresciuta negli ultimi anni. Le imprese, soprattutto, hanno avviato un processo di razionalizzazione interna e di raccordo con l'esterno che tocca in modo rilevante proprio le procedure di pagamento: queste sono sempre più al centro dei sistemi aziendali di *cash*

management, con la connessa spinta alla realizzazione di una più stretta integrazione tra cicli commerciali e cicli di pagamento.

Si impone un utilizzo combinato delle leve a disposizione dei diversi attori: regolazione, promozione, cooperazione, competizione, da applicare col giusto equilibrio.

In questa prospettiva l'offerta dei servizi di pagamento in Europa deve trovare una regolamentazione comune, attenta alle esigenze della clientela.

La Commissione Europea vi ha provveduto predisponendo il testo di una Direttiva sui servizi di pagamento, che è all'esame del Consiglio e del Parlamento Europeo. Da parte sua l'Eurosistema è impegnato a svolgere il ruolo di *catalyst* del progetto, attraverso la promozione delle iniziative degli operatori di mercato, il monitoraggio del loro avanzamento, la sollecitazione, nelle forme più opportune, in caso di inerzia o di ritardi.

Questo comune sentire ha spinto recentemente la Commissione Europea e l'Eurosistema a prendere posizione nei confronti del progetto. Si sono riconosciuti gli sforzi fin qui fatti ma si è sottolineata l'esigenza di adottare soluzioni volte al futuro, aprendosi alle nuove opportunità tecnologiche e cercando di anticipare a fine decennio la configurazione dei moderni sistemi di pagamento.

In tale direzione, viene accolto con favore il dialogo instaurato tra l'European Payment Council (EPC) e gli utenti finali e si apprezza l'impegno a collaborare per la definizione degli standard intersettoriali necessari a rendere appetibile la SEPA per tutti i soggetti interessati.

Va da sé che l'impegno centrale spetta all'industria bancaria europea, a cui si deve l'ideazione della SEPA. Sia pure con qualche difficoltà, il progetto viene sviluppato bilanciando i meccanismi della cooperazione, che attraverso l'autoregolamentazione promuove l'indispensabile coordinamento di sistema, con le sollecitazioni della competizione di mercato che seleziona le prassi migliori.

Il risultato di siffatto impegno è il programma di realizzazione della SEPA, approvato dallo European Payments Council, la cui Roadmap (2004-2010) prevede la progressiva realizzazione di servizi paneuropei di pagamento al dettaglio, con riguardo agli strumenti, alle procedure e alle infrastrutture comuni.

In sintesi, come è richiesto dai servizi in rete, specialmente se finalizzati a realizzare un'interoperabilità sovranazionale, i diversi attori, pubblici e privati, debbono svolgere ruoli sinergici, evitando da un lato un rigido dirigismo, che mortifichi le iniziative di mercato, dall'altro superando l'astratta convinzione che la concorrenza, nei servizi di pagamento, possa da sola garantire l'interesse pubblico.

In questa consapevolezza, occorre tener conto della preoccupazione degli operatori del mercato finanziario. Essi paventano che un “eccesso di regolamentazione” possa comportare una perdita di competitività della piazza europea rispetto agli altri centri finanziari mondiali dotati di sistemi di regolazione meno complessi, facilmente e più rapidamente adattabili all’evoluzione dei mercati.

Una regolazione minima, che superi l’attuale frammentazione normativa, è il presupposto per il dispiegarsi di un mercato dei servizi europei in grado di competere con i grandi operatori internazionali, come quelli delle carte di pagamento.

Le iniziative di mercato e gli sforzi delle comunità bancarie europee svolgono un ruolo essenziale; le Autorità forniscono a tale azione il massimo appoggio, pur consapevoli che ciò può non bastare.

Accanto a un attento monitoraggio sull’avanzamento del progetto, l’azione delle Autorità si fa più incisiva proprio in quelle aree dove le iniziative di mercato appaiono insufficienti o difettose. In particolare, rilevano: l’attivazione di efficaci raccordi con le categorie di utenti, la definizione di standard aperti comuni, accessibili a tutti i fornitori di servizi di pagamento e alle infrastrutture di supporto, in grado di favorire l’interoperabilità e un’effettiva concorrenza; la spinta verso un deciso coinvolgimento del settore pubblico, sì da raggiungere la massa critica necessaria per il successo del progetto; la promozione di efficaci

meccanismi di governo della migrazione dei sistemi domestici a quelli paneuropei.

Un'azione siffatta è destinata a rafforzarsi con il passaggio alla fase attuativa del progetto. È importante che ad essa si accompagni il decisivo convincimento dei diversi operatori sugli obiettivi da raggiungere e sugli interventi da realizzare al fine di evitare interventi di tipo regolatorio.

4. La migrazione alla SEPA

Il processo di migrazione dai sistemi domestici al sistema paneuropeo è estremamente delicato: verrà seguito a livello nazionale per tenere conto delle diverse situazioni di partenza nei singoli paesi.

Le banche centrali ne agevoleranno lo svolgimento.

Innanzitutto, come già detto, va riservata la massima attenzione alle esigenze degli utenti (così come è emerso nelle consultazioni nazionali), che deve portare a migliorare gli schemi uniformi di alcuni strumenti di pagamento.

Occorre poi contrastare il rischio che si realizzi una “mini-sepa”, basata su schemi comuni di basso profilo, che scoraggerebbero la “migrazione” a un unico sistema dei pagamenti al dettaglio relegando l'utilizzo dei servizi paneuropei alle sole transazioni *cross-border*.

Va incoraggiata la preparazione delle amministrazioni pubbliche ad avvalersi fin dall'avvio (2008) degli schemi uniformi paneuropei in modo da contribuire ad assicurare alla SEPA, in tempi rapidi, una massa critica di pagamenti.

È fondamentale il rispetto dei tempi previsti nella Road Map per il completamento del progetto e per i piani di migrazione nazionale, contenendo al minimo i costi della coesistenza dei sistemi domestici e del sistema paneuropeo.

Va promossa la progettazione di un'efficace e tempestiva campagna di comunicazione, tanto più necessaria quanto più innovativi saranno i servizi paneuropei: essa deve fornire ogni utile elemento conoscitivo, sia ai fornitori di servizi (intermediari e infrastrutture) sia ai clienti (famiglie, imprese, pubbliche amministrazioni).

La Banca d'Italia è impegnata a seguire tutte le fasi del progetto: non si sottrarrà alle sue responsabilità facendo leva sull'esperienza maturata nella promozione del sistema nazionale dei pagamenti, nell'azione di sorveglianza, nella erogazione diretta di servizi di compensazione e di regolamento.

Per la migrazione della SEPA, l'Associazione Bancaria Italiana ha promosso la costituzione di un Comitato Nazionale in cui saranno presenti

Confcommercio, Confesercenti, Confindustria, Associazioni dei consumatori.

Partecipando all'iniziativa, la Banca d'Italia, non farà mancare, direttamente e attraverso la CIPA, il suo costante contributo istituzionale: di appoggio, di monitoraggio, di impulso.