

3° International Payment Summit
DO YOU SEPA?
YES, WE DID

La SEPA: il cammino percorso e i passi da compiere

Antonio Finocchiaro
Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Milano, 27 ottobre 2008

Indice

	<i>Pag.</i>
<i>Premessa.....</i>	<i>3</i>
<i>1. La migrazione degli operatori privati.....</i>	<i>4</i>
<i>2. La migrazione degli enti della Pubblica Amministrazione.....</i>	<i>6</i>
<i>3. Il contributo della Banca d'Italia nell'offerta dei servizi di pagamento.....</i>	<i>7</i>
<i>4. La conoscenza e la consapevolezza dei benefici della SEPA: il ruolo della comunicazione.....</i>	<i>9</i>
<i>5. Prospettive istituzionali.....</i>	<i>10</i>
<i>6. Conclusione.....</i>	<i>11</i>

Premessa

Ringrazio il gruppo SIA-SSB e il Sole 24 Ore per l'invito a partecipare alla terza edizione dell'*International Payment Summit* sulla *Single Euro Payments Area* (SEPA).

Credo di essere, fra i presenti, una delle pochissime persone che - per la lunga permanenza in Banca d'Italia - ha avuto la possibilità di seguire l'intero processo evolutivo del sistema dei pagamenti nazionale ed europeo: da quando, a partire dalla metà degli anni '60, furono avviate a Basilea, presso la Banca dei Regolamenti Internazionali, le prime rilevazioni quantitative sugli strumenti di pagamento più diffusi: contante, assegni, vaglia postali; carte di credito e bonifici bancari erano allora in netta minoranza.

Nei quaranta anni trascorsi il sistema dei pagamenti è stato rivoluzionato, soprattutto grazie al contributo fornito dall'ICT. La SEPA è un altro significativo passo verso un'area unica dei pagamenti in euro; essa introduce un ulteriore, specifico tassello nel processo di integrazione europea.

Non è il caso di riepilogare il perimetro, gli obiettivi e le modalità operative della SEPA, ormai ben conosciuti. Ricordo soltanto che l'integrazione del mercato dei pagamenti elettronici in euro, anche di piccolo importo, e la standardizzazione dei relativi strumenti comporteranno notevoli vantaggi per l'economia europea.

L'attuale frammentazione su base nazionale del sistema dei pagamenti nel vecchio continente comporta costi dell'ordine dell'1,3 per cento del PIL complessivo. Secondo la Commissione Europea i potenziali benefici della SEPA ammonteranno a oltre 120 miliardi di euro nei prossimi sei anni; potranno risultare di molto superiori se agli strumenti paneuropei sarà possibile abbinare l'utilizzo della fatturazione elettronica.

Il progetto solleciterà l'ulteriore diffusione degli strumenti di pagamento elettronici; un risultato di rilievo per un Paese, come l'Italia, nel quale l'uso del contante risulta ancora elevato nel confronto con le altre principali economie.

1. La migrazione degli operatori privati

Ad oggi il 94 per cento delle banche italiane ha sottoscritto l'adesione allo schema del bonifico SEPA.

Tuttavia, l'esperienza di questi primi mesi indica che la via verso la realizzazione dell'area unica dei pagamenti in euro somiglia più a un sentiero di montagna che a una comoda autostrada.

Secondo i dati pubblicati dalla BCE, nel mese di agosto u.s. soltanto l'1,4 per cento dei bonifici in euro trattati nei sistemi di compensazione e regolamento europei era un *SEPA Credit Transfer*; in Italia la quota si è commisurata allo 0,8 per cento nel corso di settembre. Se la migrazione continuasse secondo i deludenti ritmi attuali, il suo completamento impiegherebbe alcuni decenni.

Da noi lo scarso utilizzo del bonifico SEPA è in parte riconducibile al fatto che il nuovo strumento, a differenza di quello nazionale, non presenta alcune caratteristiche apprezzate dalle imprese in ragione della possibilità di integrare le operazioni di pagamento nell'ambito della gestione dei flussi commerciali. Miglioramenti a questo riguardo sono contenuti nella versione del *Rulebook* che rimpiazzerà quella attuale dal febbraio 2009.

Ulteriori progressi saranno possibili se le banche non ancora pronte per il trattamento "di massa" dei bonifici paneuropei in via automatica e che si affidano per la loro esecuzione a interventi manuali procederanno rapidamente ad aggiornare le loro procedure interne.

Un passo essenziale per la migrazione è stato peraltro compiuto, rendendo l'uso del BIC e dell'IBAN obbligatorio per tutti i bonifici, inclusi quelli domestici.

Ostacoli più seri riguardano l'adozione del nuovo schema di *direct debit*, per il quale l'avvio della migrazione alla SEPA è fissato al 1° novembre 2009. Alla base di tali criticità vi sono ancora una volta le maggiori opportunità offerte dagli schemi nazionali rispetto a quello paneuropeo: le differenze più evidenti riguardano il

destinatario del mandato per l'esecuzione del pagamento, nonché il meccanismo di *pricing* per la banca del debitore e per quella del creditore. Un ulteriore elemento critico è rappresentato dall'esigenza, di cui dovranno farsi carico i legislatori nazionali, di estendere al *direct debit* europeo la validità dei mandati conferiti nell'ambito degli schemi domestici.

Di fronte a siffatta diversità non risulta agevole soddisfare il “principio di non deterioramento”, in ossequio al quale i livelli di servizio attualmente offerti sul piano nazionale dovranno venir accresciuti – o, almeno, non venir peggiorati - dai loro sostituti paneuropei.

Un impegno particolare è richiesto nel nostro Paese considerato che il valore aggiunto connesso con il servizio nazionale di incasso appare elevato rispetto all'omologo strumento SEPA.

Nel Comitato nazionale di migrazione alla SEPA – cui farò cenno tra poco - si discute sulla possibilità di inserire alcune funzionalità dello schema domestico nell'ambito di quello europeo.

Un'ipotesi di soluzione, sulla quale sembrano convergere anche le imprese, è già stata individuata; il relativo documento è all'attenzione della comunità bancaria.

E' peraltro essenziale che i lavori in corso consentano di adottare rapidamente soluzioni equilibrate che, tenendo conto delle esigenze degli utenti dei servizi di pagamento domestici, favoriscano l'impiego dello strumento paneuropeo evitando segmentazioni nazionali¹.

¹ Relativamente al *pricing* dei servizi di incasso, la Commissione europea ha recentemente confermato l'indicazione avversa all'utilizzo di tariffe interbancarie: nel caso del *direct debit* di quella versata dalla banca del creditore a quella del debitore; secondo le indicazioni impartite all'inizio di settembre, in un orizzonte temporale da definire tale tariffa non dovrà più essere applicata. Per i Paesi, fra i quali l'Italia, in cui il meccanismo della tariffa interbancaria è ampiamente utilizzato, questa pronuncia genera incertezza circa la possibilità per le banche di finanziare gli investimenti necessari per offrire lo strumento paneuropeo. Stante la scadenza imminente prevista per l'avvio dei nuovi schemi di incasso paneuropei, è necessario fissare al più presto la durata del periodo di graduale dismissione delle tariffe interne al circuito, avendo riguardo all'esigenza di non frenare la migrazione.

La transizione alla SEPA procede in maniera più soddisfacente nel settore delle carte di pagamento. Entro la fine del 2010 tutte le apparecchiature e tutte le carte a banda magnetica dovranno essere sostituite da quelle rispondenti ai nuovi canoni. L'adeguamento a standard europei appare quanto mai opportuno per il nostro Paese, data l'attitudine delle nuove tecnologie a contrastare l'incidenza delle frodi osservata in anni recenti.

2. La migrazione degli enti della Pubblica Amministrazione

Nella migrazione dei pagamenti nazionali alla SEPA la Pubblica Amministrazione svolge un ruolo essenziale considerato il volume dei pagamenti che essa genera. Nell'ultimo anno la sola Pubblica Amministrazione centrale ha immesso nel sistema nazionale, attraverso il servizio di Tesoreria statale gestito dalla Banca d'Italia, più di 45 milioni di bonifici.

Dall'avvio della SEPA i pagamenti disposti dalle Amministrazioni centrali dello Stato con mandati informatici utilizzano le regole di colloquio previste dai *Rulebook*: si tratta di circa 600.000 pagamenti l'anno, il 69 per cento dei quali effettuato con bonifici SEPA. A seguire, saranno trasferiti agli standard SEPA i pagamenti disposti dagli uffici periferici dello Stato nonché quelli relativi agli stipendi e alle pensioni statali.

La Banca d'Italia sostiene l'adesione della Pubblica Amministrazione alla SEPA. Da tempo l'Istituto ha assunto un ruolo di *catalyst* del cambiamento nel settore pubblico facendosi parte attiva, insieme ad altre istituzioni o enti competenti – in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze e il CNIPA – nel promuovere l'informatizzazione delle procedure di spesa e l'adozione di strumenti telematici di pagamento. Nella Pubblica Amministrazione centrale già oggi il 90 per cento dei pagamenti è telematico.

Al fine di favorire ulteriormente la migrazione dei pagamenti delle amministrazioni statali verso la SEPA, la Banca d'Italia realizzerà, entro i primi mesi del 2010, una propria infrastruttura applicativa che le consentirà di indirizzare al

sistema bancario i propri pagamenti e quelli effettuati nell'ambito del servizio di Tesoreria statale con un maggior utilizzo dei bonifici SEPA.

3. Il contributo della Banca d'Italia nell'offerta dei servizi di pagamento

Nel settore dei pagamenti al dettaglio, l'azione delle banche centrali è diretta a risolvere possibili carenze del mercato, favorendo l'innovazione e l'efficienza, nel rispetto del dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali.

Le banche centrali, oltre a essere responsabili per la sorveglianza e la regolamentazione del mercato, possono rafforzare la loro azione offrendo direttamente servizi di pagamento - come in Germania, in Austria e in Italia - anche al fine di garantire parità di condizioni di accesso pure alle banche di piccole e medie dimensioni.

Nell'Eurosistema l'offerta di servizi di pagamento da parte delle banche centrali avviene nell'ambito di quanto previsto dalla dichiarazione del 2005 in tema di concorrenza fra operatori pubblici e privati e di trasparenza, assicurando il recupero dei costi sostenuti per i servizi resi agli intermediari.

La conformità a questi principi è garantita anche dalla separazione, all'interno delle banche centrali, tra le funzioni che erogano i servizi e quelle incaricate di verificare il rispetto dei vincoli.

Nei Paesi dove la banca centrale è "Tesoriere" dello Stato, l'intervento diretto favorisce l'integrazione dei pagamenti pubblici nel sistema dei pagamenti *retail*.

Molte banche centrali intervengono sulle infrastrutture di compensazione e regolamento dei pagamenti al dettaglio: se interoperabili, queste possono svolgere un ruolo fondamentale nel consentire la sicura ed efficiente esecuzione di operazioni tra banche situate nei paesi dell'area euro. In questi ultimi operano attualmente uno o più sistemi di pagamento al dettaglio: i vantaggi di una loro integrazione e

interoperatività sono evidenti. La standardizzazione degli strumenti, la concorrenza *cross-border* e le pressioni sui margini di redditività spingono in questa direzione.

Nel nostro Paese e con riferimento alle attività della SEPA, la Banca d'Italia è impegnata su più fronti.

Sul piano organizzativo e propositivo essa presiede, unitamente all'ABI, il Comitato nazionale di migrazione, nel quale contribuisce alle analisi critiche delle esigenze e delle soluzioni proposte.

Sul piano infrastrutturale la Banca d'Italia, che gestisce il sistema di compensazione nazionale per i pagamenti al dettaglio BI-COMP, fin dal gennaio scorso ha adeguato il proprio sistema ponendolo in grado di trattare strumenti paneuropei.

Per consentire lo scambio dei pagamenti paneuropei tra gli intermediari italiani e quelli europei, l'Istituto ha reso il proprio sistema interoperabile con analoghe infrastrutture europee: dall'inizio di aprile esso è connesso con Equens, l'operatore tedesco-olandese; entro la fine dell'anno l'interoperabilità sarà estesa all'infrastruttura gestita dalla banca centrale austriaca. La Banca d'Italia recepisce così l'invito dell'Eurosistema a favore dell'interoperabilità tra le infrastrutture; in prospettiva l'interoperabilità potrebbe beneficiare della definizione di uno schema di regole comuni da adottare negli accordi bilaterali tra *Automated Clearing House*.

Parallelamente, la Banca d'Italia offre alle banche anche la possibilità di partecipare indirettamente all'unica infrastruttura paneuropea di compensazione dei pagamenti al dettaglio attualmente esistente, STEP2. Possono così essere integrate nello scambio dei pagamenti paneuropei anche le banche medio-piccole che, per motivi di riservatezza, non intendono ricorrere all'intermediazione di altre banche commerciali o che, per motivi di economicità, non desiderano partecipare direttamente a tale sistema. Attualmente circa 30 banche usufruiscono del servizio offerto dalla Banca d'Italia.

4. La conoscenza e la consapevolezza dei benefici della SEPA: il ruolo della comunicazione

La comunicazione svolge un ruolo importante nell'accrescere la consapevolezza degli utilizzatori dei servizi di pagamento SEPA sui benefici attesi.

Da una recente indagine sullo stato di conoscenza e preparazione alla SEPA da parte delle grandi imprese e delle amministrazioni pubbliche nell'area dell'euro, emerge come, sebbene il progetto sia conosciuto dall'84 per cento dei soggetti intervistati, essi non abbiano definito ancora una strategia aziendale di migrazione (38 per cento dei casi); il 23 per cento delle imprese dichiara che le banche non hanno offerto soluzioni adeguate.

Le imprese a conoscenza del progetto dichiarano di essere state informate per lo più dalle proprie banche (34 per cento dei casi) o dalle rispettive Associazioni di Tesorieri (27 per cento) o da altre imprese (13 per cento).

Prevale nelle imprese la tendenza a considerare il passaggio alla SEPA una mera questione di adeguamento a nuovi standard piuttosto che un'occasione di miglioramento nella gestione delle tesorerie aziendali.

Le imprese italiane intervistate mostrano una conoscenza del progetto più diffusa (87 per cento) rispetto alla media europea, sebbene meno del 30 per cento delle stesse dichiara di essere stata contattata da una banca contro il 56 per cento della media europea; il 44 per cento delle imprese italiane ha stabilito un contatto con la banca rispetto al 49 della media europea. Solo nel 22 per cento dei casi le imprese hanno dichiarato di aver ricevuto dalla banca una valida proposta di migrazione alla SEPA.

Occorre da parte delle banche italiane un più intenso colloquio con la propria clientela sui servizi SEPA a completamento dell'impegno profuso dell'ABI sia con la pubblicazione di informazioni sul suo sito web sia con la stampa di *brochure* mirate alla clientela *retail* e a quella *corporate*.

Anche le Associazioni di categoria di imprese e consumatori sono chiamate ad un ruolo più attivo, ad assumere piena consapevolezza dei riflessi che l'integrazione del mercato di pagamenti in euro può esercitare sulla riduzione dei costi, sulla qualità dei servizi e sulle prospettive di crescita delle imprese.

A livello europeo, lo scorso anno la Banca Centrale Europea, l'*European Payments Council* e la Commissione europea hanno impostato una strategia di comunicazione sul progetto basata su un coordinamento delle iniziative e, al tempo stesso, su un approccio decentralizzato nella realizzazione delle stesse.

La Banca d'Italia ha realizzato una strategia di comunicazione degli obiettivi del progetto e dei connessi benefici utilizzando diversi canali: gli interventi di membri del Direttorio a seminari e convegni; il sito web dell'Istituto; un'attività di training nei confronti degli organi di informazione.

5. Prospettive istituzionali

La vastità dei cambiamenti e la complessità degli investimenti richiesti per l'adeguamento al nuovo scenario sono di assoluto rilievo.

In Europa, la Direttiva 2007/64/CE sui servizi di pagamento fornisce il quadro normativo per l'utilizzo di strumenti SEPA; rappresenta un elemento propulsivo per l'estensione del mercato integrato ai pagamenti di carattere più innovativo (*e-payments* – pagamenti elettronici su internet - e *m-payments* – pagamenti per il tramite della telefonia mobile)².

² La nuova cornice normativa armonizzata si compone essenzialmente di due gruppi di norme, dedicati rispettivamente alla definizione di una nuova categoria di operatore specializzato nell'offerta di servizi di pagamento – l'istituto di pagamento – e alla disciplina dell'offerta di servizi di pagamento, che si applica indipendentemente dal fornitore del servizio.

Con l'istituto di pagamento il legislatore comunitario mira a stimolare la concorrenza: prevede un regime di controlli snello e flessibile, attento più alla tutela degli utenti che alla stabilità dell'ente fornitore del servizio; consente per la prima volta che, all'esercizio di attività finanziarie si accompagnino attività commerciali.

Ottenuta la licenza in un Paese Membro, l'istituto di pagamento potrà offrire servizi di pagamento (ad eccezione di quelli con strumenti cartacei o prepagati) su tutto il territorio dell'Unione Europea.

L'adozione di tale modello è suscettibile di avere effetti innovativi, sotto il profilo della qualità dei servizi offerti e della tutela degli utenti di servizi di pagamento, soprattutto in contesti nazionali caratterizzati da una tradizione regolamentare più restrittiva.

Per consentire alle banche e agli altri operatori di predisporre le soluzioni tecniche, amministrative e procedurali in grado di assicurare l'adempimento delle nuove regole al 1° novembre 2009, è necessario consolidare al più presto le scelte normative da adottare in sede di recepimento della direttiva.

La Banca d'Italia, nel quadro della collaborazione con il Ministero dell'Economia, trasmetterà a breve una proposta di schema di recepimento del Titolo IV della Direttiva; il documento tiene conto sia delle indicazioni che stanno emergendo nel *Transposition Group* costituito presso la Commissione europea sia dei suggerimenti dei rappresentanti delle banche e delle imprese. Il documento potrebbe formare oggetto di osservazioni da parte dei soggetti interessati, anche in anticipo rispetto alla fase formale di consultazione sull'intero schema legislativo.

Va, infine, richiamata l'attenzione sull'articolazione e sulla complessità del quadro normativo che disciplina i pagamenti in Europa, il cui perimetro non si esaurisce nella direttiva sui servizi di pagamento. E' di questi giorni la formalizzazione, da parte della Commissione europea, di due proposte di modifica di atti normativi comunitari: la prima riguarda la direttiva sugli Istituti di Moneta Elettronica e la seconda il regolamento sui pagamenti transfrontalieri in euro. Entrambe le proposte nascono dall'esigenza di razionalizzare il complessivo impianto normativo comunitario in materia.

6. Conclusione

La Banca d'Italia è consapevole che la creazione di un'area unica dei pagamenti in euro rappresenta un obiettivo strategico, capace di favorire la riduzione dei costi dell'industria dei pagamenti e di promuovere notevoli benefici, grazie all'ampliamento delle possibilità di sviluppo dei servizi bancari, in particolare di

La possibilità di esercitare anche attività commerciali, consentirà a operatori non finanziari - in particolare quelli dotati di ampi canali di distribuzione (ad esempio, catene di supermercati) o di tecnologie a vasta diffusione (quali quelle della telefonia mobile e di Internet) - di entrare in un mercato riservato agli intermediari finanziari promuovendone l'innovazione. Il nuovo contesto competitivo chiamerà gli intermediari tradizionali ad una maggiore efficienza con benefici per imprese, famiglie ed enti pubblici. La nuova disciplina dei servizi di pagamento fissa in maniera dettagliata le responsabilità delle parti di un'operazione di pagamento con riferimento all'autorizzazione e all'esecuzione dei pagamenti nonché ai diritti e gli obblighi delle parti nelle ipotesi di inesatta esecuzione, difetto di autorizzazione, rifiuto degli ordini di pagamento.

quelli offerti alle imprese; è altresì consapevole che la migrazione alla SEPA comporta per gli operatori oneri finanziari, procedurali, organizzativi e finanziari di rilevante entità.

In tale consapevolezza l'attuale momento del processo di migrazione alla SEPA risulta particolarmente importante.

Occorre risolvere tempestivamente sia le problematiche nazionali (che si riferiscono essenzialmente all'esigenza di non deteriorare gli attuali livelli di servizio nel passaggio alla SEPA) sia quelle europee (che attengono all'incertezza sul rispetto delle scadenze per la migrazione).

L'indicazione di una data finale per l'abbandono degli schemi nazionali - da fissare, peraltro, su un orizzonte temporale non troppo lontano - presuppone che siano individuate soluzioni equilibrate alle problematiche domestiche.

Pertanto, a livello nazionale e internazionale, tutte le parti – sistema bancario, Pubblica Amministrazione, imprese, privati – devono operare nella consapevolezza che l'interesse di ciascun paese e di ciascun operatore sarà meglio tutelato dall'esistenza di un'industria dei pagamenti europea integrata e competitiva.

Nel nostro Paese, una migrazione solo parziale alla SEPA – ad esempio soltanto per i pagamenti *cross border* – confermerebbe la duplicazione di un'area monetaria che invece non ammette barriere o ridondanze, pena l'accettazione di oneri ingenti, connessi con un'ingiustificata duplicità delle procedure. Sarebbe come se nel territorio italiano la Calabria, la Lombardia o la Campania avessero conservato, a fianco del sistema nazionale, sistemi di pagamento locali.

Nello stesso tempo va detto che l'ipotesi che si sviluppi spontaneamente nel mercato una massa critica di transazioni, non sembra trovare pronta conferma: la domanda dei nuovi strumenti SEPA da parte dell'utenza si è rivelata finora modesta. Da un lato le imprese - principali beneficiarie dei vantaggi conseguibili con la SEPA – sono restie a sostituire gli strumenti domestici con strumenti paneuropei, fin che questi ultimi offriranno funzionalità minori; dall'altra, molte banche locali, dato il

circoscritto ambito territoriale di operatività nel comparto dei pagamenti *retail*, possono avere minor interesse a promuovere l'utilizzo dei nuovi strumenti presso la propria clientela.

In questo contesto di interessi diversi da comporre, occorre un'azione congiunta su più fronti.

Le Autorità europee, la Banca centrale, l'Associazione bancaria, le Associazioni degli utenti, le banche devono affrontare una problematica complessa: promuovere l'arricchimento degli schemi uniformi, sollecitarne l'adozione, monitorare la migrazione, verificare la trasparenza e la comparabilità delle condizioni applicate dagli intermediari.

Questo impegno corale non può fallire. Deve avere successo nell'interesse del Paese e dell'Europa.

La Banca d'Italia non farà mancare ogni utile contributo.