

X CONVENTION ABI

“Banca, Impresa e P.A. L’efficienza del sistema paese per lo sviluppo”

Il nuovo scenario della SEPA e le implicazioni per la P.A.

Franco Passacantando
Direttore Centrale Banca d’Italia

Roma, 7 novembre 2006

1. Introduzione

Ringrazio l'ABI per questa opportunità di fare il punto sullo stato di avanzamento della SEPA e sulle implicazioni che la sua realizzazione potrà avere per la Pubblica Amministrazione in Italia. Il pubblico non ha ancora mostrato grande attenzione nei confronti della SEPA, ma questo atteggiamento è destinato a cambiare nel prossimo futuro se essa determinerà radicali cambiamenti nelle consuetudini di pagamento e nei costi di transazione. Per la nostra pubblica amministrazione, la SEPA offre un'occasione unica per dare ulteriore impulso al processo di automazione e per porla in grado di offrire servizi di più elevata qualità e a costi inferiori a quelli attuali.

La Banca d'Italia è direttamente impegnata nella SEPA sia come componente dell'Eurosistema sia nel suo ruolo di gestore del Servizio di Tesoreria dello Stato e del sistema di compensazione e regolamento dei pagamenti al dettaglio (BI-COMP). Già prima della realizzazione dell'unione monetaria, nella prima metà degli anni novanta la Banca d'Italia aveva avviato iniziative, insieme alle altre banche centrali europee, per accompagnare l'introduzione della moneta unica con la creazione di un sistema integrato per la circolazione della moneta in Europa. Eravamo e siamo convinti che l'una senza l'altro non avrebbe permesso all'economia europea di cogliere appieno i benefici dell'unione monetaria.

2. Obiettivi e caratteristiche della SEPA

Il progetto SEPA muove in questa direzione. Esso ha come obiettivo finale quello di consentire ai cittadini europei di effettuare pagamenti all'interno dell'area dell'euro in condizioni di efficienza e sicurezza non inferiori a quelle oggi esistenti nei singoli paesi, e di fare in modo che ogni cliente possa accedere al proprio conto indipendentemente dal luogo fisico in cui opera e movimentare quel conto per ogni pagamento nell'area dell'euro.

Nel segmento delle transazioni interbancarie e dei pagamenti di grande importo, questi obiettivi sono già stati in larga parte conseguiti con la realizzazione del sistema di regolamento TARGET e, dal prossimo anno, di TARGET2, per il quale la Banca

d'Italia è direttamente impegnata come *provider* del servizio insieme a Banca di Francia e *Bundesbank*. Nel segmento dei pagamenti al dettaglio e di importo ridotto i vari settori del ciclo produttivo sono invece ancora molto segmentati e frammentati. Variano molto da paese a paese gli strumenti di pagamento e le procedure per attivarli, gli standard giuridici, le procedure di compensazione e regolamento. Per gli utenti finali – famiglie e imprese – ne conseguono tempi e costi dei pagamenti ancora molto diversi da Paese a Paese, pur in presenza di una moneta unica.

Attraverso la standardizzazione dei servizi e degli strumenti elettronici di pagamento e la realizzazione di modalità di collegamento tra le infrastrutture di compensazione, la SEPA dovrebbe far sorgere procedure unificate di pagamento per tutta l'area dell'euro. Secondo la Commissione, questi sviluppi potrebbero portare a una riduzione dei costi di transazione di circa l'1 per cento del PIL europeo. Vorrei però sottolineare che questi risultati potranno essere conseguiti solo se l'introduzione della SEPA non sarà limitata ai pagamenti transfrontalieri (la cosiddetta mini SEPA), ma fornirà anche l'occasione per un generalizzato processo di ammodernamento delle procedure di pagamento all'interno dei singoli paesi. Solo in questo modo si realizzeranno quelle economie di scala in grado di abbattere significativamente i costi di transazione rispetto alla situazione attuale.

Quanto ai tempi, è previsto che entro gennaio 2008 siano disponibili per gli utenti i 'nuovi' strumenti conformi ai requisiti SEPA (*SEPA compliant*): i bonifici, insieme alle altre forme di *credit transfer*, gli addebiti diretti, le carte di pagamento. Entro il 2010 dovranno essere operanti le infrastrutture di compensazione e regolamento, in grado di garantire l'accesso a tutti gli operatori europei in condizioni di piena parità tariffaria, trattare tutti gli strumenti paneuropei ed essere tra loro collegate secondo standard uniformi. Le comunità finanziarie nazionali dovranno definire nei prossimi mesi i rispettivi piani di migrazione; l'aspettativa è che le amministrazioni pubbliche e il settore delle imprese siano i primi ad adottare i nuovi strumenti, al fine di guidare e stimolare il processo di cambiamento.

3. Caratteristiche e requisiti delle forme di cooperazione paneuropea

Ci si può chiedere perché la prospettiva di economie così rilevanti come quelle indicate dalla Commissione non abbia innescato un processo di mercato verso la creazione di procedure di pagamento pan europee più rapido di quello al quale stiamo assistendo. I motivi sono vari: anzitutto mancano in Europa intermediari con presenza capillare in più paesi che avrebbero potuto svolgere un ruolo di leadership in questa direzione. In secondo luogo, una parte importante del mercato dei pagamenti internazionali al dettaglio è già dominata dai grandi circuiti di carte di credito internazionali che determinano di fatto forti barriere all'entrata agli offerenti di nuovi servizi. Infine, costituiscono un ostacolo alla capacità di iniziativa del mercato le differenze di carattere giuridico, e regolamentare dei vari paesi. Queste impediscono ai vari attori di beneficiare delle economie di rete, che tipicamente caratterizzano l'industria dei servizi di pagamento.

In una economia di rete l'affidabilità e l'efficienza della rete complessiva, o di una rete di reti, come nel caso di un moderno sistema dei pagamenti, non possono essere affidati solo alle spinte concorrenziali ma richiedono accordi di cooperazione tra i diversi attori coinvolti. Inutile ricordare come questi accordi siano tanto più complessi quanto più alto è il numero dei soggetti coinvolti e diversi sono la loro dimensione e il rispettivo potere di mercato. Per favorire questi accordi di cooperazione, dal 2002, la Commissione e il SEBC hanno sollecitato l'industria bancaria europea ad associarsi per studiare forme di integrazione funzionale degli strumenti elettronici.

La stessa Commissione si è mossa in direzione di un intervento normativo di stimolo alla realizzazione della SEPA, con la proposta di Direttiva sui Servizi di Pagamento, (PSD) giunta alla fase finale di esame presso il Consiglio UE e il Parlamento. La tempestiva approvazione della direttiva e il suo recepimento uniforme nei vari paesi costituiranno un passo cruciale per il superamento degli ostacoli che determinano la persistenza di barriere nel mercato europeo dei servizi di pagamento *retail* e quindi, per la creazione di un ambiente normativo in grado di favorire il libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali.

Analogamente a quanto realizzato in occasione del passaggio all'Euro, la riuscita del progetto dipenderà dalla capacità dei meccanismi di cooperazione di coniugare gli interessi delle varie parti in causa. Il passaggio alla moneta unica, era però un processo naturalmente dominato dalle banche centrali. La realizzazione della SEPA dovrà invece coinvolgere una più ampia pluralità di operatori, dagli interessi molteplici e spesso contrapposti.

Perché esso abbia successo è anzitutto necessario che si sappia bilanciare un approccio *top down* con uno *bottom up*. Va infatti evitato che gli operatori, anziché percepire la SEPA come una opportunità, la subiscano come un'iniziativa fortemente voluta da autorità nazionali e sovranazionali. Per limitare questo rischio è importante che l'iniziativa sia fortemente *market driven* e che le Autorità assecondino e incentivino l'iniziativa progettuale e gli sforzi realizzativi del mercato. Muovono in questa direzione la creazione da parte delle banche europee di un organismo di autogoverno *ad hoc*, l'*European Payments Council* (EPC), e più di recente l'istituzione nei singoli paesi di comitati per gestire la migrazione dei pagamenti domestici verso il nuovo modello europeo. In Italia è stato costituito il "Comitato Nazionale per la SEPA", co-gestito dalla Banca d'Italia e dall'ABI. E' anche in via di costituzione un "Comitato degli utilizzatori finali del Sistema dei Pagamenti" (CUSP), sollecitato dall'associazione delle tesorerie d'impresa, che raccoglierebbe le istanze delle amministrazioni pubbliche e di associazioni di categoria e di alcune grandi imprese. Il CUSP potrebbe svolgere un utile ruolo nel facilitare l'integrazione delle richieste dei diversi operatori nel piano di migrazione delle banche.

Un secondo importante fattore di successo è che questi organismi associativi sappiano individuare il punto di equilibrio tra le esigenze di armonizzazione all'interno dell'area dell'euro e il rispetto di una pluralità di procedure, consuetudini di pagamento e autonome spinte innovative da parte del mercato. Per le **imprese**, vanno considerati i costi di adeguamento degli standard di pagamento e i rischi di un'integrazione indifferenziata che possa comportare un 'degrado' rispetto alle condizioni attuali. Le stesse imprese non devono però peccare di miopia. Soprattutto quelle operanti in più paesi e più aperte al commercio intra-europeo, costituiscono la categoria che più potranno beneficiare a regime di un sistema integrato di pagamento. Per le **famiglie**, va

ricordato che, secondo un calcolo della BCE, nella media europea solo il 2 per cento delle operazioni al dettaglio ha natura *cross border*. Questa è però una realtà in rapido mutamento, data la crescente mobilità delle forze di lavoro e della popolazione studentesca, e la recettività, soprattutto di questo ultimo segmento di popolazione, agli strumenti più innovativi di pagamento. Infine, questo insieme di fattori non può non riflettersi sull'orientamento delle **banche**, per le quali solo la presenza di una adeguata massa critica di pagamenti transfrontalieri può giustificare adeguati investimenti e la riconversione di procedure interne consolidate e in molti casi assai ben funzionanti. Inevitabilmente saranno le grandi banche a svolgere una funzione di leadership e sostenere gran parte degli investimenti di riconversione. E' però necessario che tutte le banche siano poste in grado di competere per l'acquisizione di nuova clientela sulla base di pari condizioni concorrenziali e che non si creino svantaggi dovuti a ingenti spese di riconversione.

Per far fronte alle istanze dei vari attori coinvolti, la Commissione e il SEBC hanno più volte richiesto che la SEPA adotti le soluzioni tecnologiche e funzionali più avanzate e in grado tuttavia di 'incorporare' le peculiarità nazionali positive. Le esigenze degli utenti finali sono emerse ancor più chiaramente nel corso del 2006, quando si è passati dal completamento delle regole per i nuovi strumenti europei, i cosiddetti *Rulebooks*, definiti dall'EPC, alla loro attuazione. Il successo del progetto in questa fase dipende dalla capacità di ogni comunità nazionale di condividere piani, scadenze e impegni realizzativi. A questo proposito, l'EPC sta definendo le caratteristiche e le regole funzionali di servizi a valore aggiunto (i cosiddetti *Additional Optional Services, AOS*), che potranno colmare il divario tra gli schemi base definiti dai *Rulebooks* e le specifiche esigenze nazionali degli utilizzatori degli strumenti *SEPA compliant*. Queste regole funzionali dovranno essere disegnate in modo da assicurare forme di armonizzazione minima ed evitare nuove forme di segmentazione.

L'ultimo e forse più importante requisito per il successo della SEPA è che la realizzazione di forme di integrazione europea non porti a un aggravio di costi per i pagamenti domestici e alla percezione di un peggioramento della qualità dei servizi rispetto alla situazione attuale. L'ECOFIN ha di recente sottolineato l'importanza di questo aspetto, chiedendo che nei lavori si dia la massima priorità alle esigenze degli

end users, anche mediante un loro coinvolgimento sostanziale nelle sedi più appropriate di cooperazione. A tal riguardo, l'ECOFIN ha invitato gli Stati europei a condurre analisi locali dei costi-benefici dei prodotti SEPA, per valutare se e in che misura essi sono allineati alle esigenze degli utenti. L'obiettivo finale è che con la realizzazione della SEPA tutti i circuiti di pagamento godano di livelli di affidabilità ed efficienza non inferiori ai livelli dei sistemi nazionali più efficienti.

4. Il ruolo della Pubblica Amministrazione

La Pubblica Amministrazione può assumere una funzione di guida nel processo di migrazione verso i nuovi standard delle varie piazze nazionali, fungendo da volano al successo dell'iniziativa. In Italia i pagamenti pubblici rappresentano una quota elevata del totale dei pagamenti. Nell'ultimo triennio la sola tesoreria statale ha immesso nel sistema nazionale circa 45 milioni di bonifici al dettaglio all'anno, il 13 per cento del totale dei bonifici. Di questi però solo circa 30.000 riguardano operazioni *cross-border*.

Per la PA inoltre la realizzazione della SEPA può offrire un'occasione unica per migliorare la qualità dei servizi offerti al pubblico. L'automazione dei cicli di pagamento è direttamente collegata all'informatizzazione dei sistemi amministrativi, presupposto indispensabile per un miglioramento della qualità dei servizi amministrativi. L'esperienza internazionale, come confermato da un recente rapporto ONU, mostra che i paesi nei quali gli strumenti elettronici di pagamento sono più diffusi, come la Danimarca, la Svezia e il Regno Unito sono anche quelli nei quali l'*e-government* è più sviluppato. Nei Paesi scandinavi, in particolare, l'uso dello strumento cartaceo è quasi scomparso.

5. Il grado di automazione dei pagamenti pubblici in Italia

In Italia oggi il livello di automazione dei cicli di pagamento del settore pubblico si presenta diversificato. Presso le Amministrazioni Statali l'utilizzo dell'ICT è abbastanza diffuso, così come le iniziative per la realizzazione dell'*e-government* nel settore dei pagamenti pubblici. Le innovazioni realizzate nel corso degli ultimi anni

sono state accompagnate da una semplificazione dei processi amministrativi, la dematerializzazione dei documenti giustificativi della spesa, l' introduzione di vincoli temporali per il riconoscimento delle somme ai creditori.

La principale innovazione è stata la costituzione nel 2001 del SIPA (Sistema Informatizzato per i pagamenti della P.A.) che collega la rete del sistema pubblico con quella nazionale interbancaria e la conseguente introduzione nel 2003 di procedure telematiche per il pagamento degli stipendi al personale statale. Attualmente oltre il 90 per cento dei pagamenti statali è automatizzato e raggiunge direttamente il beneficiario, mediante bonifico, senza più richiedere interventi da parte della banca del beneficiario. I progressi sono stati notevoli anche sul versante delle entrate. L'introduzione, con una legge del 1997, delle modalità di versamento unificato ha razionalizzato l'acquisizione delle entrate e introdotto modalità telematiche per il regolamento degli introiti. Nel complesso, i tempi dei pagamenti statali negli ultimi cinque anni si sono più che dimezzati. Il processo è però ancora incompleto perché alcune specie di pagamento continuano a essere gestiti con modalità cartacee.

Più variegata è la situazione degli enti pubblici, compresi gli enti locali e territoriali. Il livello di informatizzazione è elevato nel caso delle Regioni: il 95 per cento di esse aderisce a reti interne, il 90 per cento ha informatizzato i processi gestionali, prevalentemente nel settore contabile; il 55 per cento ha adottato numeri verdi e il 75 per cento servizi di *call center*. Nei rapporti con i tesoriери, tuttavia, soltanto la metà circa di Regioni e Province si avvale di una rete telematica. I Comuni si collocano invece a un livello inferiore nel grado di automazione, ed è ancora molto diffuso lo strumento cartaceo, sebbene in misura inferiore al Nord rispetto al Sud.

6. Le iniziative in corso

La Banca, la Ragioneria Generale dello Stato, l'ABI sono impegnate a completare il processo di automazione. Nel disegno di legge finanziaria per il 2007 è stata inserita una misura diretta a unificare le procedure di pagamento degli stipendi del personale statale, facendole confluire in un unico canale telematico e in tal modo conseguire un notevole snellimento delle procedure.

In questo contesto la SEPA rappresenta un'opportunità per recuperare i ritardi. Gli enti locali potranno esercitare con maggiore efficacia i crescenti poteri attribuiti loro dal decentramento amministrativo e dal federalismo fiscale, migliorando l'erogazione dei servizi a cittadini e imprese in vari settori, come quelli dei trasporti, settore nel quale peraltro già si osservano alcune interessanti iniziative, dell'istruzione, della sanità. Quest'ultimo settore assume particolare rilevanza se si considera che la spesa sanitaria di competenza regionale rappresenta il 13 per cento circa del totale della spesa del settore pubblico.

Un primo passo nella direzione della realizzazione della SEPA è stato quello di avviare i lavori volti a uniformare lo strumento più diffuso per i pagamenti pubblici, il bonifico, agli standard SEPA. Altre iniziative riguarderanno le carte di pagamento. Il disegno di legge finanziaria per il 2007 ha aperto la strada all'utilizzo di carte d'acquisto elettroniche.¹ Da esso potrebbero scaturire significativi risparmi nel tempo medio delle procedure di pagamento e nei costi di gestione. Nel settore pubblico inglese la *Government Procurement Card* è stata introdotta nel 1997, riscuotendo un forte successo per gli acquisti inferiori alle 5.000 sterline e notevoli risparmi di tempo e risorse per pagamento.

Un altro interessante sviluppo è l'introduzione nella nostra legislazione del "codice dell'amministrazione digitale", che promuove l'utilizzo di strumenti informatici per i pagamenti che coinvolgono la Pubblica Amministrazione, nonché lo sviluppo di portali interattivi². Il codice, in coerenza con gli obiettivi della SEPA, attribuisce agli strumenti informatici di pagamento un ruolo propulsivo per un utilizzo più diffuso delle modalità di accesso remoto ai servizi amministrativi.

Lungo questa direzione, l'ABI, insieme alla CNIPA e alla Banca d'Italia stanno valutando la possibilità di sviluppare servizi integrati *on-line* che consentano al pubblico di richiedere l'erogazione di un servizio pubblico attraverso l'accesso a portali interattivi e di versare contestualmente il corrispettivo mediante addebito diretto sul conto. In prospettiva questo potrà rendere possibile ai cittadini e alle imprese di connettersi con la PA e di espletare tutti gli adempimenti necessari per ottenere il

¹ art. 41, comma 3

² D.Lgs 82/2005, come modificato dal D.Lgs 159/2006

servizio, senza utilizzare documentazione cartacea, e attraverso un unico punto di contatto.

7. I prossimi passi

Il futuro immediato vedrà una serie di importanti scadenze nel processo di realizzazione della SEPA. In primo luogo è necessaria una pronta approvazione della Direttiva europea sui Servizi di Pagamento e un successivo immediato avvio del recepimento della Direttiva nelle legislazioni nazionali. L'EPC dovrà definire i criteri per la gestione degli AOS a livello europeo e completare il lavoro sugli standard per le carte di pagamento e per i requisiti minimi di sicurezza. L'EACHA, l'associazione europea tra le ACH, dovrà ultimare la definizione delle modalità per assicurare l'interoperabilità tra le infrastrutture di compensazione e regolamento dei pagamenti *retail*. Nell'ambito del Comitato Nazionale, le banche italiane saranno chiamate a presentare il proprio piano di migrazione, consentendo agli altri utenti di valutare l'impatto delle nuove regole sulle proprie procedure, strategie e rapporti commerciali. Infine, il Comitato Nazionale dovrà quanto prima mettere a punto un piano di informazione e comunicazione sulla SEPA, dei suoi contenuti e dei suoi impatti sui cittadini.

8. Conclusioni

Dalle considerazioni finora svolte appare chiara l'importanza del progetto SEPA, come naturale complemento del processo di integrazione monetaria e finanziaria europea, e le sfide che esso pone per tutti i principali attori impegnati nella sua realizzazione. E' questo il momento per superare i punti critici di cui ho parlato e di fare opera di massima sensibilizzazione presso il pubblico e gli operatori economici circa l'importanza di uno sforzo collettivo per il successo dell'iniziativa.