

SIA - SSB

***DO YOU SEPA?***

Landing on the PSD Planet.

4<sup>th</sup> International Payments Summit

**L'integrazione dei servizi di pagamento al dettaglio in Europa: il contributo della PSD,  
le spinte di mercato**

Franco Passacantando

Banca d'Italia

Milano, 26 ottobre 2009

Ringrazio SIA–SSB per aver organizzato questo incontro a pochi giorni dalla importante scadenza del 1° novembre prevista per l'entrata in vigore in tutta Europa del recepimento della Direttiva sui Servizi di Pagamento e per il lancio del nuovo strumento di pagamento paneuropeo, il *SEPA Direct Debit*. Le aspettative del mercato sono molto elevate. Consumatori e imprese si attendono di poter accedere a strumenti di pagamento innovativi e di essere maggiormente tutelati anche nell'utilizzo di quelli tradizionali. Nuovi operatori si apprestano a entrare sul mercato dei pagamenti al dettaglio, in competizione con le banche. Più in generale ci si augura che nuovi strumenti riusciranno finalmente a soppiantare, nelle abitudini dei consumatori, il contante, uno strumento che porta con se altissimi costi sociali. Se queste aspettative andassero deluse si rischierebbe di mettere in discussione il processo di integrazione del sistema dei pagamenti europeo, un processo di cruciale importanza per la competitività e la crescita del nostro continente.

### **Ostacoli alla SEPA e iniziative legislative per rimuoverli.**

Sappiamo tutti che i benefici attesi della SEPA non si sono fino ad ora materializzati. E' necessario analizzare quali siano i fattori che ostacolano la migrazione all'area unica dei pagamenti in euro e valutare se la PSD e altre riforme in corso saranno in grado di rimuoverli. Preoccupano soprattutto tre aspetti.

Il primo è l'utilizzo ancora troppo limitato del bonifico SEPA pressoché in tutta l'area dell'euro. A quasi due anni dal suo avvio la quota di utilizzo è mediamente di circa il 4-5 per cento. Siamo lontani dal poter raggiungere nell'ottobre del 2010 la quota del 20 per cento, come era stato inizialmente previsto. Il motivo è che il *SEPA credit transfer* viene impiegato per lo più per operazioni transfrontaliere e sostituisce solo in minima parte lo strumento domestico. Questo impedisce di realizzare quelle economie di scala che sono indispensabili per rendere possibili significativi benefici per gli utenti finali.

Un secondo aspetto riguarda la collaborazione ancora insufficiente fra le infrastrutture che ostacola la piena raggiungibilità, a costi contenuti, delle banche europee di ogni dimensione e nazionalità.

Un terzo aspetto è il ritardo con cui le pubbliche amministrazioni stanno orientandosi verso gli strumenti SEPA. Come dimostrato anche da una recente rilevazione della Commissione, a parte isolati casi virtuosi, il comparto pubblico appare ancora poco sensibile ai vantaggi dell'integrazione dell'industria dei pagamenti europea.

Un impulso essenziale al successo della SEPA è atteso dall'attuazione della PSD, integrata da modifiche di altre importanti normative europee, prima fra tutte quella sui pagamenti transfrontalieri.

La nuova disciplina dei servizi di pagamento mira a definire in modo uniforme in tutta Europa i diritti e gli obblighi di fornitori e utilizzatori dei servizi di pagamento. La direttiva inoltre crea le premesse per una profonda modifica della struttura del mercato istituendo una nuova categoria di operatori, gli istituti di pagamento, che vengono abilitati ad associare l'offerta di servizi di pagamento ad attività commerciali.

Fra le tante disposizioni innovative, alcune hanno un impatto più immediato. Viene ad esempio stabilito che la data valuta coincida con la data di disponibilità dei fondi trasferiti e che il tempo di esecuzione delle operazioni sia contenuto entro un giorno dalla ricezione dell'ordine, salvo la possibilità per le parti di concordare fino al 1° gennaio 2012 un termine più ampio, comunque non superiore ai tre giorni. Viene richiesto l'utilizzo del codice identificativo unico, ovvero l'IBAN nel caso dei prodotti SEPA. Vengono chiarite e disciplinate le responsabilità dei prestatori di servizi di pagamento relativamente all'intero ciclo di trasferimento. All'utilizzatore sono imposti obblighi di condotta diligente che consistono nella conservazione dei codici di sicurezza degli strumenti di pagamento (PIN e password) e nell'inserimento dell'identificativo unico corretto negli ordini di bonifico; vengono poi previsti incentivi all'utilizzo degli strumenti di pagamento più innovativi, sotto forma di alleggerimenti di obblighi e delle responsabilità delle parti per i pagamenti con moneta elettronica e strumenti prepagati nei micro-pagamenti.

La PSD contiene varie opzioni rimesse alla scelta degli Stati Membri. Esiste un ovvio rischio di disomogeneità degli interventi di recepimento nazionali. Questi rischi riguardano però prevalentemente gli strumenti diversi da quelli SEPA. Inoltre la Commissione Europea, per far fronte a questi rischi ha creato un Comitato dei Pagamenti con l'obiettivo di attenuare divergenze emanando linee guida. Una delle opzioni lasciate agli stati membri riguarda la possibilità di applicare alle microimprese la stessa disciplina prevista per i consumatori che offre maggiori gradi di tutela per quanto riguarda le condizioni di trasparenza e alcuni aspetti come il tempo di contestazione degli addebiti. In Italia l'orientamento che sta prevalendo è quello di trattare le microimprese al pari dei consumatori con alcune eccezioni, come quella del rimborso degli addebiti diretti di modo da non privare le microimprese di uno strumento di pagamento molto apprezzato quale il RID veloce.

In molti paesi il processo di recepimento della direttiva negli ordinamenti nazionali sta subendo ritardi, che si spera verranno colmati in tempi brevi. In Italia la bozza di decreto è stata sottoposta, a consultazione pubblica nel periodo estivo per gli aspetti più direttamente attinenti all'operatività dei servizi e degli strumenti di pagamento. Una volta approvata dal Consiglio dei Ministri e sottoposta al vaglio delle commissioni parlamentari, la disciplina entrerà in vigore, auspicabilmente entro la fine dell'anno in corso.

Nel frattempo è stato approvato un regolamento comunitario che introduce l'obbligo per ogni operatore che offra addebiti diretti su base nazionale di ricevere SEPA *direct debit* da ogni altro operatore situato nell'Unione Europea. Dal 1° novembre 2010 la raggiungibilità sarà quindi un obbligo di legge.

Come si è detto, le Pubbliche Amministrazioni possono concorrere al successo del progetto SEPA adattando agli standard SEPA la grande massa dei pagamenti pubblici.

In qualità di tesoriere dello Stato, la Banca d'Italia, collabora con il Ministero dell'economia per adeguare i pagamenti statali agli standard europei. Prime iniziative per adeguarsi agli schemi SEPA sono state prese nel gennaio 2008. Nel corso del

prossimo anno i pagamenti degli stipendi statali, circa venti milioni di bonifici, verranno resi compatibili con la SEPA.

## **Le iniziative di mercato**

I ritardi nella migrazione hanno rafforzato in molti la convinzione che la SEPA, nata come iniziativa di mercato, non sia pienamente realizzabile senza un intervento coercitivo delle autorità.

L'iniziativa più importante oggi in discussione è quella di imporre una *end-date* che ponga fine alla possibilità per gli operatori di offrire alla clientela strumenti tradizionali che trovano un equivalente strumento SEPA. La Commissione europea ha di recente condotto sull'argomento una consultazione pubblica i cui risultati verranno discussi in una prossima riunione dell'Ecofin.

In linea di principio l'imposizione di una "data finale" per la migrazione agli strumenti SEPA è condivisibile: un regime di dualità fra strumenti tradizionali e strumenti SEPA è infatti incompatibile con l'obiettivo di abbattimento dei costi di transazione che ispira l'intero progetto. Con l'*end-date* verrebbero eliminati non solo gli oneri impliciti nella coesistenza di più procedure ma anche quelli che si rendono a mano a mano necessari per adattare le procedure stesse alle molteplici e mutevoli esigenze degli utenti finali.

E tuttavia non si tratta di una decisione facile. Non lo è con riferimento a quei paesi, come la Germania, per i quali i costi della *duality* non vengono ritenuti elevati; e neanche per quei paesi, fra i quali l'Italia, in cui i prodotti nazionali sono qualitativamente superiori a quelli dei prodotti SEPA. In generale credo che l'imposizione di una *end-date*, per quanto in linea di principio auspicabile, debba rappresentare il coronamento di un processo volto ad adeguare gli strumenti SEPA alle esigenze di imprese e famiglie più che un mezzo per imporre l'uso di certi strumenti.

In questo senso gli interventi regolatori non possono essere pienamente sostitutivi delle spinte che il mercato deve comunque esercitare. E perché il mercato funzioni è

necessario che si rafforzino gli incentivi, le condizioni di concorrenza, e la *governance* che guidano il processo.

*Incentivi.* Non si può pensare che un' iniziativa di mercato abbia successo senza che gli offerenti dei servizi e i loro destinatari finali ne percepiscano vantaggi in termini o di maggiori profitti o di minori costi o di più elevata qualità del servizio. Perché questo avvenga va inevitabilmente data alle iniziative paneuropee una certa flessibilità senza che questo implichi segmentazioni. Siamo convinti che sia possibile prevedere funzionalità aggiuntive mediante gli Additional Optional Services (AOS) a integrazione dei schemi SEPA, senza reintrodurre segmentazioni nazionali. Lo sviluppo di AOS può anzi rappresentare il modo in cui le migliori prassi e procedure in uso nelle piazze finanziarie nazionali vengano estese su base europea. Potrebbe anche offrire alle banche incentivi a investire in un settore dove la standardizzazione inevitabilmente riduce i margini unitari.

*Concorrenza.* Vi è poi da chiedersi quali spinte concorrenziali possano scaturire dagli interventi di armonizzazione comunitaria e dall'innovazione tecnologica. Queste spinte riguarderanno soprattutto nuovi prodotti, come i *mobile payments*, e proverranno da nuovi operatori, in particolare gli istituti di pagamento nella loro versione anche "ibrida", come le società di telecomunicazione, e quelle della grande distribuzione. C'è un ovvio rischio che l'innovazione non si iscriva nel perimetro della SEPA. E' un rischio da evitare per prevenire lo sviluppo di prodotti di portata puramente nazionale incoerenti con l'obiettivo dell'integrazione del mercato europeo dei pagamenti.

La Banca d'Italia ha effettuato un'indagine sul settore dei servizi innovativi di pagamento i cui risultati verranno diffusi prossimamente. Posso anticipare che risulta esserci un forte interesse di vari operatori non bancari in Italia ad affacciarsi sul mercato offrendo non solo canali di accesso alternativi ai servizi offerti dagli intermediari tradizionali ma anche servizi propri che integrano prodotti commerciali e di pagamento. Anche se il processo sarà graduale, soprattutto nelle attuali condizioni di incertezza

economica, la gran parte degli operatori è molto attenta a non farsi trovare impreparata di fronte alle pressioni concorrenziali che potranno provenire anche dall'estero.

*Governance.* Il progetto SEPA, finora espressione pressoché esclusiva del mondo bancario, richiede una *governance* sempre più aperta a due altre categorie di operatori: i soggetti non bancari produttori dei servizi di pagamento e gli utenti finali. Non sono sufficienti le consultazioni pubbliche che l'EPC rivolge ai principali *stakeholder* sollecitandoli a proporre modifiche e miglioramenti degli strumenti paneuropei. In Italia opera ormai da tempo il Comitato nazionale per la migrazione alla SEPA, presieduto congiuntamente dalla Banca d'Italia e dall'Associazione Bancaria Italiana. Credo che si debba riconoscere a questo organismo il merito di aver saputo offrire una sede di dibattito franco e approfondito con tutte le categorie toccate dal progetto, di aver saputo offrire valide soluzioni per la valorizzazione del progetto SEPA. È in questo ambito che è stata sviluppata la proposta delle imprese per un AOS in grado di innestare alcune delle funzionalità più apprezzate dell'addebito diretto correntemente utilizzato nel nostro Paese sullo schema di *direct debit* definito dal *Rulebook* dell'EPC.

Un ultimo aspetto di grande importanza per favorire la diffusione degli strumenti SEPA è la comunicazione, che è necessaria per far conoscere ai non addetti ai lavori i vantaggi connessi con i nuovi servizi ancora oggi non utilizzati perché erroneamente considerati troppo complessi o rischiosi.

### **L'azione di stimolo delle infrastrutture di compensazione e regolamento**

Per la diffusione del nuovo strumento paneuropeo è cruciale che i gestori delle infrastrutture di compensazione e regolamento si impegnino su due fronti: da un lato ad adattare le loro procedure a recepire i nuovi strumenti SEPA nei tempi previsti; dall'altro assicurare la raggiungibilità di tutte le banche mediante soluzioni che garantiscano condizioni di *level playing field* fra le infrastrutture. A questi fini, nel mercato europeo si stanno sviluppando due modelli per il colloquio tra le banche; quello

basato sulla partecipazione diretta degli intermediari a un sistema centralizzato (al momento rappresentato da STEP2) e il modello elaborato dalla European Automated Clearing House Association che richiede il collegamento tra sistemi, ossia “accordi di interoperabilità”; in questo ambito sono stati finora realizzati nove collegamenti tra infrastrutture diverse.

L’Eurosistema ha stabilito, per le infrastrutture che hanno dichiarato di voler trattare strumenti SEPA, alcuni requisiti volti ad assicurare condizioni di efficienza e di parità di condizioni concorrenziali. Le infrastrutture sono state inoltre invitate a rendere noto al mercato il loro *self-assessment* della *compliance* ai requisiti fissati dalla SEPA, con l’obiettivo di accrescere la trasparenza e per questa via stimolare la concorrenza tra provider.

La Banca d’Italia quale gestore di BI-COMP e insieme ad altre nove infrastrutture europee, ha promosso l’utilizzo in via preferenziale del *SEPA Direct Debit* da parte delle pubbliche amministrazioni e delle imprese. In vista dei futuri obblighi europei in materia di raggiungibilità per le operazioni di addebito diretto, BI-COMP è stato adeguato per trattare il *SEPA Direct Debit* e consentire alla comunità bancaria di utilizzare il nuovo strumento secondo le regole dell’EPC.

Hanno già aderito oltre 150 banche che dal 2 novembre potranno regolare *SEPA Direct Debit* sia tra loro sia con banche partecipanti a infrastrutture estere che si rendano interoperabili con il sistema della Banca per l’addebito diretto paneuropeo. Gli interventi realizzati ricalcano quelli effettuati l’anno scorso per l’avvio della SEPA, grazie ai quali i partecipanti a BI-COMP possono oggi raggiungere oltre il 60% degli intermediari europei che hanno aderito al *SEPA Credit Transfer*.

La Banca d’Italia partecipa inoltre ai servizi SDD offerti dal sistema STEP2 di *EBA-Clearing*; in tal modo è in grado di offrire la propria “tramitazione”, oggi disponibile per i bonifici paneuropei, garantendo ai partecipanti a BI-COMP la raggiungibilità nell’ambito dell’area unica dei pagamenti *retail*.

Nella sua veste di *provider* di servizi di pagamento al dettaglio la Banca mira ad offrire al mercato le più ampie opportunità per permettere l’utilizzo dei nuovi strumenti

di pagamento paneuropei, nel rispetto del principio del pieno recupero dei costi imposto dal quadro normativo e ribadito nel *policy statement* dell'Eurosistema.

## **Conclusioni**

In conclusione sono convinto che il percorso verso la SEPA oggi non sia più reversibile ma che non vadano sottovalutati i rischi che l'intero processo di migrazione abbia tempi e costi assai superiori a quelli originariamente ipotizzati. E' presto per dire se la nuova direttiva e le altre iniziative legislative e regolamentari imprimeranno un'accelerazione al progetto. Sono però convinto che, oltre alle iniziative di regolamentazione e autoregolamentazione richiamate nel titolo di questa sessione, saranno cruciali le spinte concorrenziali che le nuove iniziative legislative hanno promosso. L'auspicio è che queste nuove iniziative non restino confinate a livello locale, ma concorrano, insieme ai produttori dei servizi bancari, all'integrazione del sistema dei pagamenti europeo.