

Carte 2010

Mapping Cards

**Il mercato delle carte:
concorrenza e sicurezza**

Franco Passacantando

Roma, 3 novembre 2010

1. Premessa

Ringrazio l'ABI e gli organizzatori di questo convegno per l'opportunità che esso offre di fare il punto sugli sviluppi del mercato delle carte e su alcune recenti iniziative regolamentari prese dalla Banca d'Italia nel campo dei servizi di pagamento. Il mezzo di pagamento prodotto dalla Banca d'Italia, la banconota, continua a riscuotere un grande favore presso il pubblico ma la Banca d'Italia non è affatto lusingata di questo successo ed è anzi impegnata nel promuovere strumenti che permettano di ridurre gli enormi costi sociali impliciti nell'uso della banconota. Tra questi, il principale è costituito dalle carte che in molti paesi sono ormai utilizzate anche per transazioni di piccolo importo.

Nel mio intervento mi soffermerò soprattutto su due indirizzi che le autorità di regolamentazione possono seguire per favorire la diffusione delle carte: il rafforzamento della concorrenza nel mercato e il miglioramento delle condizioni di sicurezza delle carte. La Banca d'Italia ha di recente sottoposto a consultazione un provvedimento attuativo delle regole della PSD che si pone proprio l'obiettivo di rafforzare concorrenza e sicurezza nel mercato e nei circuiti dei servizi di pagamento. Il provvedimento dà attuazione alle regole per assicurare parità di condizioni - il *level playing field* - tra gli operatori, bancari e non bancari, che opereranno nel mercato dei servizi di pagamento e adotta una nuova impostazione normativa per rafforzare condizioni di sicurezza e integrità dei circuiti di pagamento.

2. L'evoluzione del mercato

Gli interventi delle autorità si inseriscono in un contesto di mercato molto dinamico. Nel 2009 le operazioni con carte di pagamento nel mondo continuavano a crescere a tassi molto elevati, dell'ordine del 7-8 per cento, raggiungendo un totale di 130 miliardi di transazioni. Circa un quarto di queste operazioni riguardavano carte europee, con tassi di incremento nei paesi dell' Eurosystema del 5,7 per cento. In

Italia la crescita nel 2009 è stata del 5,4 per cento, solo di poco inferiore a quella dell'Eurosistema.

Nuove tipologie di carte sono continuamente immesse nel mercato. In Italia ad esempio si sono rapidamente affermate le carte prepagate che sono cresciute del 35 per cento in media nell'ultimo biennio. Negli Stati Uniti si stanno iniziando a diffondere nuovi strumenti per i pagamenti *contactless*. Nel 2008 si stima che circolassero circa 35 milioni di carte *contactless* con 150.000 esercizi convenzionati. Anche nel Regno Unito, in particolare a Londra, questo strumento ha riscosso un forte gradimento da parte degli utenti soprattutto per alcuni servizi, come il pagamento dei trasporti pubblici. In Italia, come nella gran parte dei paesi dell'Europa continentale, l'offerta di carte *contactless* è invece ancora limitata a progetti pilota, promossi da alcune banche in ambiti territoriali e commerciali circoscritti.

Un altro settore in rapida evoluzione è quello dei *mobile payment* che fonda la sua capacità di sviluppo sulla possibilità di ospitare e integrare nei cellulari, un dispositivo ormai diffusissimo, una pluralità di applicazioni innovative. I pagamenti attraverso la telefonia mobile, così come già le carte prepagate, possono trovare ampia diffusione tra soggetti che non hanno una stabile relazione con le banche e per le rimesse degli emigrati. In alcuni paesi in via di sviluppo queste tecnologie si stanno rapidamente diffondendo e non escludo che alcuni mercati emergenti finiranno per svolgere un ruolo di leadership in questo settore.

3. Concorrenza

Queste prime indicazioni confermano che il mercato delle carte potrà essere esposto a forti spinte concorrenziali in un prossimo futuro. Per analizzare meglio come queste spinte si potranno dispiegare è opportuno soffermarsi su tre fattori che potranno favorire la concorrenza nel mercato: l'ingresso di nuovi operatori,

l'adozione di politiche tariffarie maggiormente trasparenti e rispondenti ai costi dei vari servizi, l'integrazione europea tra circuiti di pagamento.

3.1 I nuovi operatori

L'innovazione tecnologica sta modificando equilibri a lungo consolidati nell'industria finanziaria. In passato la tecnologia dei pagamenti era strettamente legata a quella dell'impiego delle disponibilità liquide del pubblico. Le banche beneficiavano di una normativa che proteggeva le somme di denaro che il pubblico depositava presso di loro e detenevano una posizione di quasi monopolio nella gestione della tecnologia per movimentare quei depositi. Oggi i due aspetti, la gestione del risparmio e quella delle procedure per il trasferimento dei fondi sono sempre più separati. Si possono quindi affermare sul mercato soggetti che offrono soluzioni innovative per le procedure di trasferimento di fondi e che arricchiscono le informazioni a disposizione dell'utente sulle transazioni effettuate.

La PSD ha disciplinato con regole armonizzate i nuovi soggetti, gli Istituti di pagamento, che saranno abilitati all'offerta di servizi di pagamento. Gli effetti di questo cambiamento si consolideranno a breve con la nuova Direttiva sulla moneta elettronica (2009/110/CE), che dovrà essere recepita negli ordinamenti nazionali entro il mese di aprile del prossimo anno.

Con il completamento del quadro normativo, l'offerta di servizi di pagamento vedrà coinvolti – oltre agli operatori bancari – sia gli istituti di pagamento, che potranno offrire l'intera gamma dei servizi individuati dalla PSD e affiancarli all'esercizio di attività commerciali, sia gli istituti di moneta elettronica che, oltre ai servizi della PSD potranno offrire strumenti prepagati e anch'essi esercitare attività non finanziarie. Lo scenario che ne deriverà sarà più competitivo che in passato anche perché i nuovi intermediari dotati di “passaporto comunitario” potranno superare gli ambiti nazionali e operare su tutto il territorio europeo. Il fattore premiante sotto il profilo della competitività sarà quindi proprio la proiezione

internazionale dei servizi piuttosto che visioni difensive di posizioni di nicchia preesistenti.

3.2 Le politiche tariffarie.

Il rafforzamento delle condizioni concorrenziali richiede anche trasparenza e correttezza nelle politiche. L'aspetto più importante, per il mercato delle carte, è quello della *multilateral interchange fee*, la MIF, cioè la commissione corrisposta per ogni operazione dalla banca dell'esercente a quella che ha emesso la carta per consentire a quest'ultima di sostenere le spese operative e di adesione al circuito (relative ai servizi di *processing*, autorizzazione e *clearing*, gestione del marchio) senza traslarle interamente sul *cardholder*. Il punto cruciale, messo più volte in luce dalle autorità *antitrust*, è che la MIF introduce un elemento di rigidità nella struttura tariffaria dei circuiti poiché concorre a determinare una soglia minima della commissione che il singolo esercente deve pagare alla sua banca a fronte dei pagamenti con carta.

Da qui le iniziative della Commissione Europea per individuare un metodo pratico di definizione del livello di *interchange fee* efficiente, che tenga conto dei costi e benefici derivanti dall'accettazione di una carta in luogo di strumenti quali il contante. Malgrado l'attuale fase di incertezza sulla metodologia di calcolo, che verrà perfezionata caso per caso, dopo le ultime decisioni della Commissione Europea su Mastercard e Visa, appare difficile tornare indietro su queste tematiche. I gestori dei circuiti dovranno dotarsi quanto prima di adeguati meccanismi di calcolo e verifica dei costi individuando i più appropriati "*benchmark*" rispetto ai quali ispirare la propria politica tariffaria. Ciò permetterà anche di ridurre i "rischi di *compliance*" nei confronti delle autorità di regolazione del mercato dando ai gestori gli strumenti per giustificare le proprie scelte.

L'Eurosistema raccomanda di non fermarsi al dibattito sulla MIF, ma di accrescere il grado di efficienza e competitività del sistema attraverso l'adozione

generalizzata di strutture tariffarie “aperte”. Si vuole infatti che gli esercenti abbiano effettivamente la possibilità di negoziare commissioni di accettazione differenziate per strumento (es. carta prepagata o di credito) e circuito (es. Pago BANCOMAT e Maestro), superando la prassi di applicare commissioni “a pacchetto” (*blending*) sulle operazioni con carte diverse nell’ambito di schemi concorrenti.

3.3 Verso uno schema di carte paneuropeo

L’Eurosistema ha più volte ribadito la necessità di muovere verso un vero e proprio schema paneuropeo di carte che possa assicurare, a livello europeo, lo stesso grado di concorrenzialità oggi presente a livello nazionale dove i grossi circuiti internazionali di carte sono normalmente affiancati da un circuito nazionale di carte di debito come il BANCOMAT in Italia.

Sebbene siano state avviate iniziative pan-europee interessanti, come EAPS, Monnet, Payfair, il mercato è ancora orientato prevalentemente a sviluppare soluzioni di *co-branding* con i grandi network internazionali Visa e Mastercard.

L’ostacolo principale è la difficoltà a concepire strutture di *governance* pan-europee. Un’evoluzione positiva dei problemi di coordinamento pan-europeo potrà derivare dall’avvio di nuovi meccanismi di *governance* del progetto maggiormente rappresentativi della complessità del mercato di riferimento, sotto l’impulso e la supervisione dell’Eurosistema. In questa prospettiva, è stata creata una nuova struttura di coordinamento – denominata *SEPA Council* – che, sotto la presidenza congiunta della Banca centrale europea (BCE) e della Commissione europea, prevede appunto il coinvolgimento di tutte le categorie di soggetti (prestatori e utilizzatori dei servizi) interessati alla realizzazione del progetto.

4. Sicurezza

Il rafforzamento della concorrenza nel mercato delle carte e, più in generale, dei servizi di pagamento richiede un parallelo miglioramento delle condizioni di sicurezza: non solo per preservare la fiducia degli utilizzatori nell'utilizzo di strumenti più efficienti ma anche per evitare che proprio le spinte concorrenziali portino gli operatori del mercato ad economizzare negli investimenti necessari per preservare elevate condizioni di sicurezza e integrità dei circuiti.

4.1 Gli strumenti tecnologici per rafforzare la sicurezza.

Una prima linea seguita è la diffusione della tecnologia *micro-chip*, conforme agli standard SEPA. In alcuni paesi quali Belgio, Francia, Germania, Olanda, Regno Unito, la migrazione al microcircuito è pressoché completata. In Italia, sebbene la migrazione sia partita in ritardo, le operazioni con *chip* superano oggi il 60 per cento delle operazioni su POS. Gli effetti virtuosi in termini di minori oneri da frodi sono già visibili. Alcuni test statistico-econometrici condotti sulle segnalazioni degli intermediari bancari e finanziari italiani sembrano confermare l'ipotesi di una correlazione negativa tra tasso di frode e incidenza delle carte a "*micro-chip*" sul totale carte emesse.

L'Eurosistema è favorevole a promuovere una soluzione "*chip only*" per le carte SEPA *compliant* emesse dopo il 2012. Tuttavia le attività fraudolente stanno nel frattempo convergendo verso gli "anelli deboli" della catena, sfruttando le difformità nei presidi di sicurezza presenti soprattutto a livello mondiale. Attualmente la principale fonte di perdite da frodi per intermediari e cittadini Europei è rappresentata dall'uso delle carte nei punti vendita dei Paesi che adottano solo la banda magnetica; tra questi spiccano gli Stati Uniti, fino ad ora piuttosto scettici sui vantaggi relativi di una migrazione generalizzata ai nuovi standard. E' tuttavia in corso presso l'Eurosistema l'elaborazione di una strategia di coordinamento internazionale dei presidi di sicurezza.

Rinnovate minacce si presentano inoltre per le transazioni *on line*: aumentano i casi di “*phishing*” e di attacco informatico per acquisire dati personali sensibili (codici di accesso, *password*) per l’utilizzo illegale di strumenti di pagamento. Il rafforzamento della fiducia degli utilizzatori impone un’attività di prevenzione con il ricorso a nuove tecnologie e a meccanismi incentivanti come ad esempio clausole di “*liability shift*” che facciano ricadere i maggiori oneri sugli operatori con dispositivi di sicurezza meno avanzati.

4.2 Sicurezza e regole

La riforma della disciplina in materia di servizi di pagamento attuata dalla *Payment Services Directive* mira a rafforzare le condizioni di sicurezza nel mercato delle carte di pagamento. Per ridurre il fenomeno delle frodi sono previste rafforzate responsabilità in capo ai prestatori di servizi di pagamento e anche obblighi di condotta diligente da parte degli stessi utilizzatori finali, tenuti a fare uso della carta secondo canoni di diligenza oltre che secondo quanto previsto dal contratto. La *ratio* è che il miglioramento delle condizioni di sicurezza degli strumenti di pagamento non possa non dipendere dalla cooperazione tra chi li offre e chi li utilizza.

L’importanza della sicurezza quale elemento essenziale per una migliore qualità delle carte di pagamento ha indotto la Banca d’Italia a individuare – nel provvedimento attuativo delle regole PSD attualmente in consultazione - i requisiti che i soggetti che offrono servizi di pagamento devono osservare per garantire che i rischi connessi con l’utilizzo della tecnologia vengano adeguatamente presidiati. Ricordo che la PSD consente anche agli Stati membri di ridurre le responsabilità dei clienti in buona fede che hanno subito il furto o la perdita di uno strumento di pagamento. Le misure di attuazione interpretano questa opzione individuando alcuni requisiti di sicurezza particolarmente avanzati che qualificherebbero alcuni servizi come “più sicuri”: questa qualificazione sarebbe resa pubblica e avrebbe l’effetto di attenuare le responsabilità poste a carico dei clienti che utilizzino questi servizi.

L'obiettivo è chiaro: attrarre i clienti nell'area dei pagamenti elettronici a scapito del contante preservando l'integrità dei circuiti più efficienti. E' importante per l'Istituto il riscontro sulla soluzione proposta da parte degli operatori: la consultazione in corso e che terminerà il 12 novembre permetterà di esprimervi sull'approccio che la Banca d'Italia intenderebbe seguire con riferimento agli strumenti di più elevata qualità sotto il profilo della sicurezza.

5. Le carte per i pagamenti della Pubblica Amministrazione

Un'evoluzione del mercato delle carte di pagamento in linea con i nuovi standard europei può fornire anche alle pubbliche amministrazioni ulteriori stimoli all'innovazione. Da più di dieci anni l'utilizzo di carte di pagamento da parte di funzionari pubblici ha permesso, specialmente in Inghilterra (dal 1997) e negli Stati Uniti (1999) di semplificare i processi di spesa attraverso il decentramento delle funzioni di acquisto di beni e servizi di ridotto ammontare e l'alleggerimento del sistema dei controlli.

Negli ultimi anni, in alcuni Paesi sono stati avviati progetti che prevedono l'emissione di carte istituzionali su cui ricevere trasferimenti di fondi dall'amministrazione pubblica e che possano essere utilizzate per effettuare pagamenti sui maggiori circuiti (attraverso POS o su internet), per ricaricare il credito disponibile presso reti convenzionate e per i prelievi presso gli ATM. In più, le chip incorporate nelle carte possono conservare e gestire numerose informazioni relative alla posizione del titolare rispetto alla pubblica amministrazione. La stessa carta potrà consentire l'erogazione di servizi sociali e l'esecuzione dei pagamenti.

In Italia un'importante iniziativa è quella prevista dall'art. 4 della Legge finanziaria dello scorso mese di maggio (D.L. 78/2010), che promuova la realizzazione di un servizio nazionale per pagamenti su carte elettroniche istituzionali, che potrà incorporare i servizi legati all'uso della tessera sanitaria. La Banca d'Italia sostiene questa iniziativa che, oltre a migliorare l'efficienza dei

pagamenti pubblici potrà fortemente semplificare l'accesso del pubblico a numerosi servizi della pubblica amministrazione.

6. Conclusioni

Le innovazioni tecnologiche in corso e la definizione di un quadro normativo europeo armonizzato potranno accrescere la competitività dei servizi di pagamento alternativi al contante. Primi risultati positivi sono visibili nella lotta alle frodi mediante carte grazie all'impiego di nuove tecnologie, come il microchip. Non ci si può però illudere: sicuramente si svilupperanno nuove tipologie di frodi anche sugli strumenti a tecnologia più avanzata e potranno rendersi necessari interventi aggiuntivi o correttivi rispetto a quelli di recente proposti. Non va dimenticato però che le frodi e i rischi impliciti nell'uso delle banconote sono anche più gravi di quelle delle carte e investono anche la sicurezza personale di chi le detiene. La battaglia contro le frodi sugli strumenti elettronici e telematici sarà lunga e forse non verrà mai vinta definitivamente. Se ben gestito però il nuovo quadro normativo fondato sulla collaborazione tra utenti, produttori di servizi di pagamento e autorità di controllo, potrà permettere di contenere la dimensione del fenomeno.