

Commissione VI della Camera dei Deputati (Finanze)

Gli Istituti di pagamento in Italia

Audizione del Direttore Centrale
per la Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia
Stefano Mieli

Camera dei Deputati

27 ottobre 2011

Indice

1. Premessa

2. Gli istituti di pagamento nell'ordinamento nazionale e l'attività di vigilanza

3. L'albo degli istituti di pagamento

4. La proposta di modifica del decreto di recepimento della PSD e le tendenze evolutive in atto.

5. Ulteriori profili rilevanti

5.1 Gli istituti di pagamento operanti in regime di mutuo riconoscimento

5.2 Tematiche di antiriciclaggio

6. Conclusioni

1. Premessa

Un sistema dei pagamenti integrato ed efficiente è elemento vitale per lo sviluppo dell'economia.

La creazione di un'area unica dei pagamenti in euro (progetto SEPA) persegue l'obiettivo di consentire ai cittadini europei l'effettuazione dei pagamenti all'interno dell'area in condizioni di efficienza e sicurezza pari a quelle esistenti nei singoli paesi e di fare in modo che ogni utente di servizi di pagamento possa accedere al proprio conto, indipendentemente dal luogo fisico in cui opera, e movimentarlo per pagamenti nell'area.

La direttiva 2007/64/CE in materia di prestazione di servizi di pagamento al dettaglio (c.d. PSD) ha inteso realizzare in ambito comunitario l'integrazione del comparto dei servizi di pagamento *retail*, ponendo le premesse per una effettiva riduzione di tempi e costi dei pagamenti a vantaggio degli utenti finali e per una significativa contrazione delle transazioni in contanti.

La direttiva ha introdotto una nuova categoria di operatori autorizzati – gli istituti di pagamento (IP) – ha ampliato le forme di tutela della clientela, ha precisato i diritti e gli obblighi delle parti nell'esecuzione di operazioni di pagamento.

Il recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva, avvenuto nel gennaio del 2010, ha posto le basi per importanti mutamenti nel mercato dei sistemi di pagamento italiano, perseguendo la realizzazione di un *level playing field* per gli intermediari che operano nel settore, favorendo l'ingresso di nuovi operatori specializzati e innalzando il livello di concorrenza.

L'accesso di nuovi *player* portatori di innovazione e tecnologie è particolarmente importante per un Paese come l'Italia, nel quale è ancora elevato l'uso del contante a discapito di forme di pagamento più efficienti. Nel confronto europeo ciò è particolarmente evidente: 66 operazioni annue pro-capite con strumenti alternativi al contante (bonifici, addebiti diretti e carte di pagamento) contro una media di 172 nei paesi dell'Unione europea nel 2010. Il trasferimento delle operazioni oggi effettuate in contante verso forme di pagamento elettroniche potrebbe comportare vantaggi in termini di minor costo delle transazioni stimati fino a mezzo punto percentuale di PIL; a questi andrebbero aggiunti i benefici connessi con la tracciabilità dei flussi movimentati e la conseguente, possibile emersione di parte della quota oggi imputabile all'economia sommersa.

In tale prospettiva, una maggiore competizione tra i prestatori di servizi di pagamento può consentire di realizzare condizioni di prezzo, livelli di servizio e di sicurezza tali da attrarre una buona quota di domanda di servizi di pagamento elettronici ancora inespressa. L'ingresso di *player* di altre industrie è in grado di facilitare le condizioni per una diffusione di massa di innovative

forme di pagamento, come ad esempio quelle via cellulare (i *mobile payments*), che possono cambiare le abitudini dei cittadini anche, ma non solo, per i pagamenti di più piccolo importo.

Sotto altro fronte, un mercato dei servizi di pagamento più evoluto e concorrenziale può consentire di apportare significativi miglioramenti anche ai processi di incasso delle pubbliche amministrazioni; il Codice dell'Amministrazione digitale ha stabilito un obiettivo - quello di consentire ai privati di effettuare pagamenti alla PA con tutte le modalità elettroniche disponibili - coerente con uno scenario di mercato nel quale diverse categorie di prestatori di pagamento sono in grado di fornire una gamma di servizi ampiamente diversificata. L'apertura del sistema a una pluralità di prestatori è già in atto in diversi segmenti della pubblica amministrazione; vi sono ancora ampi margini di sfruttamento dei nuovi canali di pagamento che possono far evolvere positivamente le relazioni finanziarie tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

La Banca d'Italia - nella sua veste di Autorità di Vigilanza e di Sorveglianza sul sistema dei pagamenti - è impegnata a sostenere a livello europeo e nazionale le diverse iniziative volte ad accrescere la competitività dell'industria europea dei pagamenti *retail* attraverso il rafforzamento della sua efficienza e affidabilità; ciò trova il necessario presupposto nel consolidamento di un ambiente tecnico, normativo e procedurale pienamente omogeneo all'interno dell'area.

L'introduzione di un regime di vigilanza proporzionato ai rischi intende assicurare la presenza sul mercato di intermediari dotati di risorse organizzative, patrimoniali e tecniche adeguate per operare nel pieno rispetto dei nuovi *standard* richiesti.

La nuova disciplina mira a innalzare i livelli di efficienza, sicurezza e tutela del consumatore, rimettendo al mercato le strategie imprenditoriali e le scelte sugli strumenti da utilizzare. I tempi più rapidi di esecuzione delle operazioni e di riconoscimento della valuta si inseriscono nel processo di progressiva riduzione dei costi per l'utenza, già avviato con l'avvento dell'euro e la crescente competizione nel settore.

2. Gli istituti di pagamento nell'ordinamento nazionale e l'attività di vigilanza

La direttiva PSD è stata recepita nel nostro ordinamento attraverso l'introduzione di un *corpus* normativo nuovo (d.lgs. 11/2010) e integrazioni al Testo Unico Bancario (TUB). Tale scelta normativa è stata resa necessaria dalla differente natura delle disposizioni contenute nella direttiva e dal loro diverso grado di complessità tecnica. Per la disciplina sui diritti e obblighi delle parti, si è optato per un'integrale trasposizione della direttiva nel decreto legislativo; per le disposizioni sugli IP e quelle a tutela della clientela dei servizi di pagamento, che hanno ampliato il tessuto normativo già esistente, si è preferito integrare e modificare il Testo Unico Bancario, seguendo la medesima

impostazione basata sulla previsione di principi generali nelle norme primarie e sull'attribuzione alla Banca d'Italia del compito di emanare disposizioni attuative.

In particolare, nel Testo Unico Bancario è disciplinata la riserva di attività dei servizi di pagamento in modo conforme alla normativa comunitaria, istituita la nuova categoria di intermediari vigilati (gli istituti di pagamento), attribuiti alla Banca d'Italia poteri di vigilanza regolamentare, informativa e ispettiva, regolate le procedure sanzionatorie e di gestione delle crisi. La disciplina è stata completata con l'adozione della normativa secondaria di competenza della Banca d'Italia che – in stretta aderenza con quanto richiesto dalla direttiva – riproduce lo schema di regolamentazione e controlli vigente per gli altri intermediari soggetti a vigilanza prudenziale, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Gli IP operano direttamente nei confronti del pubblico e possono, ove autorizzati alla prestazione dello specifico servizio:

- emettere strumenti di pagamento, tra i quali sono incluse le carte di credito, anche con modalità *revolving*;
- detenere conti intestati ai clienti (“conti di pagamento”), sui quali i medesimi possono, tra l'altro, disporre operazioni di conferimento e prelievo di somme, bonifici o addebiti diretti;
- erogare credito con durata non superiore ai 12 mesi, a condizione che sia strumentale all'erogazione di servizi di pagamento;
- effettuare servizi di trasferimento fondi e di rimesse di denaro.

A differenza di quanto previsto per la generalità degli intermediari vigilati, gli IP possono esercitare anche attività non finanziarie, non essendo per essi previsto l'obbligo di esclusività dell'oggetto sociale ma solo quello di costituire, per la prestazione dei servizi di pagamento, un apposito patrimonio destinato.

La possibilità, riconosciuta agli IP esercenti anche attività non finanziarie (“ibridi commerciali”), di concedere credito alla clientela con scadenza entro i 12 mesi e di detenere conti intestati ai clienti – sebbene in connessione alla prestazione di servizi di pagamento – rappresenta un elemento di forte innovazione per il sistema finanziario italiano, caratterizzato, fino ad ora, da una riserva in favore di banche e di intermediari finanziari per l'attività di erogazione del credito e da una riserva in favore di banche ed IMEL per la detenzione di conti della clientela.

Al regime di vigilanza sopra descritto si affianca la funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, prevista dall'art. 146 del TUB, con riguardo al regolare funzionamento, all'affidabilità e all'efficienza del sistema medesimo e alla tutela degli utenti di servizi di pagamento.

La Banca d'Italia si è dotata di procedure atte a coordinare l'esercizio delle funzioni di vigilanza prudenziale con quelle di supervisione sul sistema dei pagamenti, così da contenere gli oneri del controllo per il sistema e per l'Autorità stessa.

Sempre nel Testo Unico Bancario, sono state rafforzate le norme a tutela dell'utente dei servizi di pagamento, volte ad assicurare la trasparenza delle condizioni contrattuali e a prevedere obblighi informativi lungo tutto l'arco dello svolgimento del rapporto (fase precontrattuale, stipula del contratto, fase successiva al ricevimento o all'esecuzione dell'ordine di pagamento). In attuazione di tali disposizioni, la Banca d'Italia ha adottato norme secondarie che hanno integrato gli obblighi informativi sui servizi di pagamento con quelli relativi ai rimanenti prodotti disciplinati dal TUB, in modo da preservare l'omogeneità e la coerenza del quadro normativo in materia di trasparenza.

3. L'albo degli istituti di pagamento

Successivamente all'entrata in vigore della normativa di recepimento della direttiva PSD, la Banca d'Italia ha ricevuto 63 istanze da altrettante società intenzionate a operare quali IP. Ad eccezione di 7 progetti presentati da entità di nuova costituzione, per lo più attive nel tradizionale settore delle carte di credito/debito, le istanze sono state avanzate da intermediari finanziari già operanti nei servizi di pagamento: in base al regime transitorio definito dal d.lgs. 11/2010, essi possono infatti proseguire l'attività esclusivamente previa trasformazione in IP e iscrizione nel relativo albo. Di questi, 16 erano già sottoposti a vigilanza "equivalente" a quella bancaria o a vigilanza consolidata in quanto appartenenti a gruppi bancari.

Ad oggi sono stati autorizzati 23 IP "puri" (in prevalenza *money transfer* e società di emissione e gestione di carte di credito) e 9 "ibridi finanziari". Un solo soggetto è stato iscritto quale "ibrido commerciale".

La maggior parte dei progetti di trasformazione ha riguardato società registrate nell'elenco generale previsto dal TUB e, in quanto tali, sottoposte a controlli molto attenuati. Si tratta quasi esclusivamente di operatori attivi nelle rimesse di denaro, a matrice estera (privata o bancaria), talora appartenenti a gruppi molto articolati a livello internazionale, connotati da strutture organizzative e di *governance* semplificate e da assetti proprietari talvolta non rispondenti a criteri di sana e prudente gestione.

La Banca d'Italia ha sensibilizzato tali operatori all'adozione dei correttivi necessari per rispondere adeguatamente alle previsioni normative. Intensa è stata l'interlocuzione nella fase di valutazione delle istanze; è stato organizzato un incontro dedicato agli operatori del settore, resosi

opportuno anche in relazione alla numerosità delle istanze, pervenute per lo più a ridosso della scadenza indicata dalla legge. In tale occasione, è stato sottolineato il valore della trasformazione in istituto di pagamento quale momento di evoluzione verso *standard* organizzativi e operativi tipici di intermediari vigilati, chiamati a gestire secondo logiche di prudenza e sicurezza un *business* in forte espansione.

Il transito al nuovo *status* di intermediari vigilati è risultato, tuttavia, piuttosto complesso, in relazione soprattutto alla difficoltà, mostrata dalle società e dagli azionisti, di coniugare l'orientamento prevalentemente commerciale della gestione con una maggiore attenzione agli aspetti di equilibrato governo societario, adeguata articolazione dell'organizzazione e dei controlli interni, prudente governo delle reti di vendita e consapevole gestione dei rischi. In 10 casi le istanze non hanno superato il vaglio della Banca d'Italia, che ha concluso l'istruttoria con esito negativo.

4. La proposta di modifica del decreto di recepimento della PSD e le tendenze evolutive in atto

Trascorsi due anni dal recepimento nel nostro Paese della PSD, si è avvertita l'esigenza di un nuovo intervento legislativo - sotto forma di "correttivo" al decreto legislativo 11/2010 - che, tenendo conto dell'esperienza applicativa maturata, apporti alcune modifiche e integrazioni alla disciplina.

I fattori che hanno determinato la necessità di questa sia pure limitata revisione sono: la recente evoluzione del quadro normativo applicabile a soggetti regolamentati (gli intermediari finanziari) molto vicini per operatività e dimensioni agli istituti di pagamento, l'emersione di problematiche applicative che richiedono un'apposita soluzione normativa e, infine, la necessità di migliorare la formulazione di alcune disposizioni che hanno sollevato dubbi interpretativi.

Sotto il primo profilo, è di recente entrata in vigore la riforma della normativa degli intermediari finanziari (d.lgs. 141/2010) che, tra le altre cose, ha introdotto una compiuta disciplina dell'uscita dal mercato, in caso di dissesto, meno gravosa e di più rapida attivazione rispetto alle procedure di crisi previste per le banche (amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa). Questo regime semplificato prevede la possibilità di disporre la gestione provvisoria dell'intermediario e, nei casi più gravi, di revocare l'autorizzazione con conseguente, liquidazione della società; consente di tutelare la clientela dell'intermediario e, nel contempo, di risolvere velocemente le situazioni di crisi, limitando le incertezze per il mercato e gli oneri per la vigilanza.

In occasione del primo recepimento della direttiva PSD, si era fatto rinvio per gli IP ai provvedimenti di rigore previsti per le banche, nel presupposto che il dissesto di un soggetto

finanziario - per di più in possesso di denaro della clientela - non potesse essere regolato dalla disciplina fallimentare ordinaria, che costituiva, all'epoca, l'unica possibile alternativa.

Il “correttivo” al recepimento della PSD rappresenta l'occasione per applicare anche agli IP il regime semplificato di gestione delle crisi previsto per gli intermediari finanziari, in modo da rendere più efficiente ed efficace la risoluzione delle situazioni di difficoltà e restituire coerenza al quadro regolamentare degli IP rispetto a quello degli altri intermediari, di dimensione e complessità simili, disciplinati dal TUB. L'opportunità di applicare un regime semplificato agli IP è confermata dalla presenza di forme di tutela stringenti (quali la segregazione patrimoniale) che permettono di assicurare una protezione adeguata dei clienti, anche all'interno delle procedure semplificate previste per gli intermediari finanziari.

Il provvedimento, inoltre, allinea le regole contabili degli IP a quelle degli altri intermediari vigilati, disponendo la redazione del bilancio nel rispetto dei principi contabili internazionali e delle disposizioni emanate dalla Banca d'Italia. Medesimo trattamento è previsto anche per i rendiconti degli IP costituiti nella forma di patrimoni destinati.

Sotto il profilo applicativo, ha creato difficoltà la mancanza di disposizioni che regolino l'operatività degli IP comunitari nei servizi di pagamento non integralmente coperti dal passaporto europeo. Tale fenomeno ricorre nell'attività di emissione delle carte di credito, poiché la direttiva PSD prevede il mutuo riconoscimento per il credito connesso a servizi di pagamento di durata limitata ai dodici mesi, mentre nulla dispone per il credito concesso oltre tale data; per alcune tipologie di carte di credito (*revolving*), non è agevole distinguere la durata del finanziamento nei diversi modelli contrattuali. Il “correttivo” attribuisce alla Banca d'Italia il compito di definire modalità e condizioni della concessione di finanziamenti connessi con le carte di credito da parte di IP comunitari, analogamente a quanto previsto per la medesima attività svolta da istituti di pagamento nazionali.

Ulteriori condivisibili interventi risolvono problemi interpretativi emersi nella prassi: individuano puntualmente la forma giuridica che possono assumere gli IP; precisano la disciplina applicabile al patrimonio destinato degli IP “ibridi”; chiariscono le forme tecniche della segregazione patrimoniale dei fondi della clientela richiesta a tutti gli IP.

Nella sostanza l'intervento legislativo proposto integra e semplifica la disciplina, così da agevolare l'ingresso di nuovi operatori nel sistema dei pagamenti e accrescere la concorrenza e l'efficienza del mercato.

Nonostante la piena condivisione dei contenuti del richiamato “correttivo”, si rileva come alcuni degli obiettivi che dovevano essere realizzati dalla nuova disciplina comunitaria non sono

stati pienamente colti nel mercato italiano. A tutt'oggi è mancato ad esempio l'ingresso, in un mercato tradizionalmente appannaggio di operatori finanziari, di soggetti diversi, quali gli operatori delle telecomunicazioni e della grande distribuzione organizzata, in grado di apportare tecnologie e relazioni con la clientela innovative.

Vari sono i fattori che oggi condizionano le scelte dei potenziali nuovi operatori e determinano l'attuale configurazione del mercato italiano ed europeo dei servizi di pagamento.

Sul piano nazionale costituisce un fattore di rallentamento l'incompletezza del quadro normativo applicabile agli operatori del settore. Ad aprile scorso è scaduto il termine per il recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva 2009/110/CE di revisione della regolamentazione sugli istituti di moneta elettronica (IMEL). Tale direttiva introduce, anche per questi soggetti, una disciplina di vigilanza prudenziale semplificata, sulla falsariga di quella prevista per gli IP; consente, inoltre, di estendere l'operatività degli IMEL ai servizi propri degli IP. Tale ampliamento dell'operatività tende a favorire un maggiore sviluppo e diffusione della moneta elettronica, strumento questo ad elevato contenuto tecnologico che può più facilmente attrarre l'interesse di operatori, come quelli delle telecomunicazioni, dotati di adeguate risorse informatiche e professionali.

Altri fattori che condizionano la piena realizzazione degli obiettivi dipendono da inefficienze e lacune della disciplina comunitaria, che, anche se di massima armonizzazione, lascia spazi ad applicazioni non omogenee nei vari paesi membri.

L'insufficiente allineamento delle regolamentazioni applicative nazionali è tra le cause della delocalizzazione della sede legale di alcuni *player* nazionali che, sfruttando le nuove opportunità di distribuzione concesse dall'evoluzione tecnologica, offrono servizi nel nostro territorio operando da altri paesi europei in regime di libera prestazione di servizi. Nonostante le modalità di applicazione dei controlli ai soggetti che operano su base transfrontaliera siano state oggetto di discussione in diverse sedi internazionali, permangono margini di incertezza che possono giustificare pratiche operative non riconducibili a obiettivi esclusivamente commerciali.

La carente armonizzazione delle diverse discipline nazionali produce effetti anche sull'estensione del perimetro dei servizi di pagamento riservati agli intermediari vigilati.

Diverse attività sono infatti poste dal legislatore comunitario al di fuori dell'ambito di applicazione della nuova normativa. Si tratta di: operazioni di pagamento connesse all'acquisto di beni e servizi digitali (es. scaricare giornali, musica, suonerie) effettuate dagli operatori informatici o di telecomunicazione; strumenti di pagamento destinati a operare all'interno di circuiti privati, come ad esempio le carte carburante o le *gift cards*; servizi di pagamento svolti all'interno di un

gruppo societario, incluso il *cash pooling*, offerti nel quadro di un sistema di compensazione e regolamento.

L'ambito delle attività esentate dalla direttiva PSD è potenzialmente ampio e, in mancanza di linee applicative puntuali e condivise in ambito europeo, rischia di svuotare di contenuto la riserva dei servizi di pagamento o di limitarne l'applicazione a fenomeni marginali.

La Banca d'Italia, nel recente provvedimento di attuazione del Titolo II del decreto di recepimento della PSD, ha precisato il perimetro delle esenzioni, per dare certezza al quadro normativo ed evitare fenomeni di elusione della nuova normativa.

5. Ulteriori profili rilevanti

5.1 Gli istituti di pagamento operanti in regime di mutuo riconoscimento

Il recepimento della PSD implica l'applicazione del mutuo riconoscimento agli istituti di pagamento. Secondo tale principio, il regime ordinamentale e la competenza del controllo prudenziale spettano al paese di origine; le Autorità del paese ospitante verificano il rispetto delle norme locali a tutela della clientela e dell'ordine pubblico in generale: si tratta delle disposizioni in materia di diritti e obblighi delle parti di cui al Titolo II del d.lgs. 11/2010 nonché delle norme di trasparenza e di antiriciclaggio (di competenza della Guardia di Finanza).

Alla Banca d'Italia sono ad oggi pervenute 7 notifiche per l'istituzione di succursali e 95 per un'operatività in Italia nella forma di libera prestazione di servizi; tra queste, è stato indicato, in 11 casi, l'utilizzo di una rete di agenti.

L'applicazione del mutuo riconoscimento pone problemi di coordinamento tra ordinamenti, generati sia dalla diversità delle discipline civilistiche e fiscali, sia dal diverso spessore dei sistemi di regolamentazione e di controllo.

In tale quadro, alcuni grandi operatori del mercato internazionale del *money transfer*, tradizionalmente presenti con proprie controllate o consociate nel nostro Paese, stanno modificando le proprie strategie di offerta: alla presenza diretta sul territorio preferiscono sostituire una rete di agenti facente capo direttamente a IP del gruppo insediati in paesi comunitari (i quali beneficiano pertanto del "mutuo riconoscimento"), cui affiancano eventualmente *partnership* commerciali con operatori nazionali bancari o postali.

5.2 Tematiche di antiriciclaggio

Gli IP rientrano nel novero dei destinatari della disciplina antiriciclaggio di cui al d.lgs. 231/2007. La delicata funzione svolta richiede che sia realizzata la piena tracciabilità dei flussi finanziari intermediati e, quindi, la conoscenza e ricostruibilità della loro provenienza e destinazione. Al fine di assicurare la corretta e sistematica applicazione della normativa, sono essenziali i presidi organizzativi e procedurali interni e forme adeguate di controllo da parte delle Autorità.

Gli IP sono pertanto tenuti a eseguire l'adeguata verifica della clientela con la quale operano, a effettuare le registrazioni nell'Archivio Unico Informatico e a segnalare le operazioni sospette all'Unità di Informazione Finanziaria. Essi applicano le disposizioni adottate in materia dalle Autorità di vigilanza, tra le quali rientrano quelle relative agli assetti organizzativi, emanate nel marzo scorso dalla Banca d'Italia, d'intesa con Consob e Isvap.

Gli agenti degli IP sono destinatari diretti degli obblighi antiriciclaggio; essi sono tenuti a effettuare l'adeguata verifica della clientela anche in relazione a operazioni di importo inferiore a € 15.000. Gli obblighi di registrazione vengono assolti attraverso la trasmissione dei dati necessari all'IP per il quale operano, che a sua volta li registra nell'Archivio. Gli agenti comunicano le operazioni sospette al proprio IP, che poi provvede ad effettuare la segnalazione.

Come detto, gli IP comunitari possono operare nel territorio dell'Unione tramite agenti iscritti esclusivamente negli elenchi tenuti dall'Autorità del paese di origine dell'IP.

Pur nel silenzio della normativa europea sul punto, il d.lgs. 231/2007 sottopone alla normativa italiana gli agenti di pagamento comunitari operanti in Italia, in conformità al condiviso principio di territorialità che governa l'applicazione della disciplina antiriciclaggio. Non sono però chiare le forme concrete di adempimento di tali obblighi; rimangono pertanto incerte, anche a livello sovranazionale, le modalità di registrazione delle operazioni effettuate dagli agenti comunitari e di segnalazione delle operazioni sospette.

Una delle soluzioni organizzative, oggetto di confronto in ambito europeo, è l'istituzione nel paese *host* di un cosiddetto "punto di contatto" di cui l'IP comunitario si avvale per presidiare il corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio, con particolare riferimento alla segnalazione di operazioni sospette. Le riflessioni in corso a livello europeo hanno posto in luce gli aspetti positivi di tale opzione, che tuttavia, ove imposta e non liberamente scelta dagli IP comunitari, potrebbe risultare in contrasto con la libera prestazione dei servizi, che consente ad essi di operare in tutti i paesi dell'Unione senza istituirci succursali.

In tale contesto, le modifiche al decreto legislativo 13 agosto 2010, n.141, di recente pubblicate per la consultazione, prevedono che gli agenti comunitari - a differenza di quelli italiani - inoltrino alla UIF le segnalazioni di operazioni sospette direttamente ovvero per il tramite del punto di contatto centrale eventualmente insediato in Italia.

I controlli in materia di antiriciclaggio sugli IP sono rimessi alla Banca d'Italia; con riferimento ai soli IP "ibridi", essi possono essere eseguiti - previa intese con quest'ultima - dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza. Gli agenti italiani e comunitari sono sottoposti, in via esclusiva, ai controlli effettuati dalla Guardia di Finanza.

Le citate ipotesi di modifica al d.lgs. 141 chiariscono che, in relazione agli esiti delle verifiche condotte dalla medesima Guardia di Finanza, il neo-costituito Organismo di controllo sugli agenti in attività finanziaria possa attivare i procedimenti di cancellazione per gravi violazioni degli obblighi antiriciclaggio.

Per gli agenti comunitari operanti in Italia, le eventuali violazioni emerse dai controlli vanno comunicate all'Autorità del paese *home* - cui compete la cancellazione dall'albo - nell'ambito dei meccanismi di raccordo previsti dalla direttiva.

Per quanto riguarda IP ed IMEL, elementi di attenzione emergono anche con riferimento alle interrelazioni che questi intermediari tessono con alcuni specifici settori di attività, tra cui rileva ad esempio quello del gioco pubblico.

La Banca d'Italia - nell'ambito delle sue competenze - prosegue con impegno l'azione di prevenzione e contrasto al fenomeno del riciclaggio al fine di preservare l'integrità del sistema finanziario ed economico.

6. Conclusioni

La direttiva sui servizi di pagamento ha dato un impulso ormai irreversibile a una più accentuata dinamica concorrenziale nel comparto dei servizi di pagamento *retail* a livello europeo. Alcune criticità connesse con la sua pratica implementazione derivano dalla fisiologica difficoltà di far convergere su soluzioni comuni strutture ordinamentali e procedurali fortemente differenziate tra i paesi dell'Unione. Il recepimento della seconda direttiva sulla moneta elettronica e la programmata revisione nel 2012 della stessa PSD potranno significativamente accelerare tale processo; a ciò si aggiunge l'ormai prossima approvazione, attesa entro la fine dell'anno, del regolamento comunitario che stabilirà una data finale per la migrazione dei servizi nazionali di bonifico e addebito diretto agli schemi paneuropei della SEPA (*Single Euro Payment Area*): saranno in tal modo definiti anche nella tratta "interbancaria" *standard* condivisi a livello europeo

in coerenza con l'approccio, proprio delle banche centrali, teso ad assicurare in un'ottica "end-to-end" - dall'ordinante al beneficiario - l'affidabilità e l'efficienza delle operazioni di pagamento.

La strada è dunque tracciata e non mancano segnali incoraggianti.

Anche il nostro Paese non si sottrae ai *trend* internazionali che vedono nuovi *player* avvicinarsi all'industria dei pagamenti; alcune delle più grandi *corporate* operanti nel campo dell'informatica sono impegnate nello sviluppo di soluzioni di pagamento da abbinare all'offerta di servizi commerciali. Si profilano nuove sinergie tra l'offerta di servizi tecnologici e finanziari; in diversi paesi, tra i quali l'Italia, i principali operatori delle telecomunicazioni hanno avviato l'offerta, anche in forma consortile, di soluzioni di pagamento per l'acquisto di beni e servizi digitali, sfruttando le deroghe previste dalla vigente normativa.

Si iniziano a intravedere alcuni segnali di cambiamento: la capacità di investimento e la forza innovativa dei potenziali nuovi attori possono determinare profonde e repentine trasformazioni del mercato; gli operatori esistenti dovranno essere in grado di prevedere e fronteggiare questa evoluzione e riposizionare coerentemente il proprio modello di *business*. Le Autorità di vigilanza sono chiamate a valutare l'adeguatezza dell'impianto di regole e controlli agli eventuali nuovi rischi emergenti.

Con specifico riguardo alla PSD, che pure si prefiggeva un obiettivo di armonizzazione massima, le modalità di recepimento adottate nei diversi paesi membri e, ancor più, le concrete caratteristiche di applicazione delle disposizioni comunitarie hanno evidenziato differenze e disparità che hanno dato luogo ad incertezze.

La Banca d'Italia, d'intesa con il Ministero dell'Economia, sta sollecitando nell'ambito del "Comitato Pagamenti" costituito presso la Commissione UE l'analisi di alcuni temi sensibili per la condivisione di soluzioni comuni: tra questi, la disciplina delle reti commerciali di offerta dei servizi di pagamento, il perimetro dei servizi "in deroga", le modalità di corretta gestione dei flussi finanziari da parte dei *mobile operators*, la disciplina applicabile a servizi tecnologici di supporto ai pagamenti relativi a transazioni di *e-commerce (overlay services)*.

La continua evoluzione della frontiera tecnologica e la disponibilità di sempre nuove funzionalità di pagamento richiedono peraltro una manutenzione nel continuo, anche sotto il profilo interpretativo, delle regole esistenti; nel caso delle caratteristiche di offerta dei servizi di pagamento, le relative disposizioni non solo dispiegano effetti dal lato dell'offerta ma sono anche in grado di incidere in via immediata e rilevante sulle abitudini di pagamento dei consumatori e sulle modalità di gestione dei flussi finanziari delle imprese.

Occorre, quindi, essere in grado di rilevare attentamente le istanze del mercato. È in ragione di questa esigenza che la Banca d'Italia - oltre a sottoporre, in coerenza con i canoni della *better regulation*, gli atti normativi di propria competenza a pubbliche consultazioni - si confronta con le associazioni di categoria sia degli intermediari sia degli operatori di natura commerciale e valuta con attenzione le nuove iniziative nel comparto dei pagamenti.

Affinché le rilevanti potenzialità del mercato dei servizi di pagamento possano svilupparsi in modo virtuoso, è necessario che gli stimoli concorrenziali - specificamente quelli indotti dall'ingresso di nuovi operatori e da soluzioni tecnologiche fortemente innovative - si accompagnino al perseguimento di obiettivi di integrità dei circuiti finanziari e di tutela degli utilizzatori finali, ai quali deve essere assicurata in ogni momento una piena trasparenza e consapevolezza in ordine ai rischi assunti.

Al contemperamento di queste diverse istanze si rivolgono i contributi normativi della Banca d'Italia e l'azione di controllo da essa svolta.