

Convention Nazionale Reti Amiche

**Verso un mercato più concorrenziale dei servizi di
pagamento**

Franco Passacantando

Roma, 5 aprile 2011

1. Introduzione

La Banca d'Italia persegue l'obiettivo di ridurre i costi, privati e sociali, generati dalla circolazione della moneta. Essa quindi vede con favore l'iniziativa delle Reti Amiche che vuole facilitare l'accesso dei cittadini ai servizi della Pubblica Amministrazione e favorire l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione nella popolazione.

Alcune delle attività e iniziative in corso nella Banca d'Italia hanno punti di contatto con l'iniziativa delle Reti Amiche. In quanto autorità di supervisione del sistema dei pagamenti la Banca d'Italia è infatti attualmente impegnata nell'attuazione delle direttive comunitarie che hanno liberalizzato l'ingresso nel campo dei servizi di pagamento anche da parte di soggetti non bancari. Nel suo ruolo di gestore del servizio di Tesoreria dello Stato la Banca d'Italia costituisce l'interlocutore ultimo dei nuovi soggetti che nell'ambito dell'iniziativa delle Reti Amiche offrono o offriranno servizi di pagamento nei confronti della Pubblica Amministrazione. Nel mio intervento illustrerò gli indirizzi che la Banca d'Italia si sta dando in questo campo in risposta alle iniziative di mercato e alla innovazione regolamentare comunitaria.

2. L'evoluzione del mercato dei servizi di pagamento in Italia.

In Italia l'uso del contante resta ancora molto elevato. Nel 2010 venivano effettuate circa 70 operazioni annue pro capite con strumenti di pagamento alternativi al contante (carte, bonifici e addebiti diretti): circa la metà di quanto registrato in media nei paesi dell'Unione europea. Anche nel nostro paese, però, le abitudini tendono a cambiare: il numero di operazioni elettroniche cresce di anno in anno; ad esempio dal 2005 al 2010 le operazioni pro capite effettuate annualmente con carte di pagamento sono aumentate di un quarto (da 20 a 25).

Il sistema bancario continua a svolgere un ruolo dominante nel sistema dei pagamenti, ma in alcuni segmenti altri operatori si stanno affermando con prodotti innovativi. Oggi in Italia il numero dei conti bancari ha infatti raggiunto i 40 milioni, con una crescita annua dell'1 per cento nella media dell'ultimo quinquennio. Tuttavia, grazie alla diffusione di strumenti come le carte prepagate o i *mobile payments*, l'accesso ai servizi di pagamento può essere svincolato dall'apertura di un conto bancario favorendo l'inclusione finanziaria di più ampie fasce di popolazione. Significativo è il dato sulla diffusione delle carte prepagate: nel 2010 risultavano in circolazione oltre 11 milioni di queste carte, a fronte dei 3 milioni del 2005, la crescita è dovuta anche alla disponibilità di una rete sempre più capillare di punti di accesso ai servizi di pagamento e di prelievo: in Italia si contano oltre 2 apparecchi POS ogni 100 abitanti e quasi un ATM ogni 1000 abitanti.

Le banche stanno reagendo alle spinte concorrenziali potenziando i servizi via Internet. Oggi quasi un quinto dei bonifici viene effettuato via internet, e questa quota è in continuo aumento: negli ultimi anni il tasso di crescita dei bonifici *on line* ha superato sempre il 20 per cento annuo. Oltre sedici milioni di utenti privati nel 2010 erano titolari di conti movimentabili *on line*. E' anche interessante notare come tenda a ridursi il divario tra nord e sud nell'utilizzo del canale internet: sulla base delle segnalazioni effettuate dagli intermediari alla Banca d'Italia, la crescita dei conti movimentabili *on line* nelle regioni del mezzogiorno, pari al 14 per cento nel 2010, era superiore a quella media nazionale, pari a circa il 5 per cento. Il colloquio telematico con le banche è ormai irrinunciabile per il mondo delle imprese: nel 2010 erano 1,8 milioni le imprese che utilizzavano servizi di *online banking* (con una crescita del 12 per cento all'anno nell'ultimo quinquennio); sempre in crescita è poi il numero di imprese che sfruttano i più avanzati servizi di *corporate banking* (oltre 800.000 imprese) per la gestione elettronica della tesoreria aziendale predisposti dal Consorzio CBI.

3. L'evoluzione della normativa europea.

Gli sviluppi in corso in Italia dovranno tener conto delle iniziative in campo europeo. La principale di queste è il progetto di creazione di un'area unica dei servizi di pagamento al dettaglio, la SEPA. È in corso di definizione un intervento del legislatore comunitario che imporrà a tutti coloro che agiscono in questo mercato, inclusa la PA, di adattare le procedure interne al nuovo e unico formato previsto per i pagamenti europei.

Complementari al progetto SEPA sono la *Payment Services Directive* (2007/64/CE) e la nuova direttiva sulla moneta elettronica (2009/110/CE). Queste direttive impongono una serie di obblighi relativi alle modalità di esecuzione delle operazioni di pagamento, come i tempi massimi di completamento delle operazioni, la gestione della valuta, le responsabilità dei prestatori dei servizi e della clientela; esse inoltre consentono per la prima volta a soggetti aventi anche natura commerciale, come ad esempio imprese delle telecomunicazioni e Grande Distribuzione Organizzata, di offrire servizi di pagamento assumendo la qualifica di Istituti di Pagamento (IP) o Istituti di moneta elettronica (Imel).

Al momento sono stati autorizzati 7 Istituti di Pagamento e sono in corso di esame ulteriori 53 richieste di licenza. Dagli altri paesi della UE sono pervenute circa 55 notifiche relative a Istituti di pagamento comunitari che intendono operare in Italia. Molte delle richieste riguardano la trasformazione in Istituto di Pagamento dei soggetti che, nel precedente regime, offrivano servizi di pagamento in qualità di iscritti agli elenchi degli intermediari finanziari previsti dagli articoli 106 e 107 del TUB. Questi intermediari possono continuare a offrire servizi di pagamento fino al prossimo 30 aprile. Nel caso la richiesta di iscrizione all'albo degli IP rivolta alla Banca d'Italia

sia stata avanzata entro il 31 gennaio scorso, l'operatore potrà proseguire l'attività anche dopo il 30 aprile e comunque fino alla conclusione del procedimento (e ovviamente oltre, in caso di concessione dell'autorizzazione).

I vincoli imposti dal nuovo quadro normativo non si applicano al caso dei circuiti limitati di spendibilità. Un provvedimento predisposto dalla Banca d'Italia che recepisce la direttiva sui servizi di pagamento – già sottoposto a pubblica consultazione e di prossima emanazione – specifica le ipotesi di esenzione. Tra queste rientrano ad esempio: i casi di servizi di pagamento offerti esclusivamente nell'ambito di circuiti di esercizi in *franchising*, le carte fedeltà, le carte per l'acquisto del carburante.

La ratio sottostante al nuovo *framework* regolamentare è quella di applicare i vincoli dettati dalla normativa europea e nazionale solo quando rileva l'obiettivo di tutelare condizioni di fiducia generalizzata del pubblico nell'utilizzo degli strumenti di pagamento; restano rimessi invece all'autonomia delle parti i casi in cui la relazione di pagamento è costruita come elemento accessorio a un rapporto commerciale disciplinato su base contrattuale.

Non vi è dubbio, però, che anche nel caso dei circuiti limitati possano prospettarsi importanti e innovative opportunità di investimento e sviluppo: ciò che rileva, infatti, è la limitatezza funzionale di questi circuiti e strumenti e non la loro estensione o utilizzabilità in un'area geograficamente limitata: si pensi al caso di carte offerte in connessione con i servizi di mobilità con le quali è possibile utilizzare, su un'area ampia, servizi quali il pagamento di parcheggi, pedaggi autostradali, passaggi navali.

Per i nuovi entranti un importante fattore di successo sarà la possibilità di avvalersi di reti distributive dei prodotti e di contatto con la clientela ampie e diversificate. L'obiettivo di garantire la sicurezza dei servizi offerti richiede che siano definiti i requisiti e gli strumenti di controllo dei soggetti che gestiscono il rapporto con la clientela. Il nuovo assetto normativo (in

particolare, il D.lgs 141/2010) verrà completato con un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze da emanarsi sentita la Banca d'Italia. Esso, tra l'altro, prevede modalità più snelle per la gestione del mero incasso di fondi – si pensi al pagamento di bollette o tributi presso tabaccherie o altri esercizi abilitati – tenendo comunque ferma l'esigenza di garantire che i rischi connessi con l'attività di pagamento restino estremamente contenuti.

4. Incassi e Pagamenti pubblici

Un più efficiente sistema di incassi e pagamenti del settore pubblico è cruciale per l'economia italiana se si pensa che nel nostro Paese è attribuibile alla PA il 27 per cento dei consumi nazionali. Come utente del sistema la PA può ottenere notevoli benefici in termini di riduzione di costi avvalendosi di servizi di pagamento avanzati; come generatore di una massa critica di transazioni può agire da volano per la riduzione del ricorso al contante e l'adeguamento agli standard SEPA.

Alla Banca d'Italia è assegnata la funzione della Tesoreria dello Stato sin dal 1894. Il servizio si è progressivamente evoluto in relazione alla sempre minore necessità di mantenere un punto di contatto fisico con la platea dei beneficiari dei servizi. L'impegno della Banca negli ultimi anni si è concentrato sull'utilizzo della tecnologia per semplificare e razionalizzare le procedure di incasso e di pagamento.

Importanti risultati sono stati raggiunti attraverso la costituzione del Sistema informatizzato per i pagamenti della pubblica amministrazione (SIPA), nato nel 2000 su iniziativa della Ragioneria Generale dello Stato, la Corte dei conti, l'AIPA (ora Digit-PA) e la Banca d'Italia. Nell'ambito del SIPA è stato realizzato il collegamento tra la rete della PA (RUPA ora SPC) e quella dei sistemi di pagamento (RNI, che collega banche, poste ed enti

concessionari); il loro colloquio è reso possibile dalla partecipazione della Banca d'Italia a entrambe le infrastrutture di rete (Fig. 1).



I benefici conseguiti grazie all'utilizzo di procedure telematiche per il servizio di tesoreria dello Stato e dai servizi di cassa per conto di enti pubblici (Inps, Inpdap, Agenzie fiscali) sono stati notevoli. Mentre nel 2000 venivano eseguiti oltre 47 milioni di pagamenti tutti basati su titoli di spesa cartacei, nel 2010 su quasi 65 milioni di operazioni (stipendi, pensioni, pagamenti a fornitori) solo 1,5 milioni venivano ancora effettuati con strumenti cartacei. Entro il prossimo anno nuove applicazioni consentiranno la progressiva estensione dei processi di informatizzazione anche al comparto delle amministrazioni periferiche dello Stato.

I vantaggi in termini di minori costi di gestione sono stati notevoli. Grazie a queste realizzazioni la Banca d'Italia ha, infatti, potuto procedere alla chiusura di 45 tesorerie e ridurre di quasi il 60 per cento le risorse umane impiegate nel settore conseguendo un risultato economico che la Relazione

del Governatore per il 2009 ha complessivamente quantificato in un risparmio di 80 milioni di euro.

Focalizzando l'analisi sugli incassi della Pubblica Amministrazione è importante sottolineare che le nuove tecnologie non permettono solo di economizzare risorse e di rendere più veloci i tempi di esecuzione delle transazioni ma anche di arricchire la gamma dei servizi associati allo strumento di pagamento utilizzato dalle imprese e dai cittadini.

Un fattore di sviluppo è rappresentato dal codice dell'amministrazione digitale (CAD), grazie al quale i cittadini possono effettuare i pagamenti alle PA utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il CAD prevede anche che possano essere effettuati versamenti alle PA attraverso l'impiego di carte di debito, carte di credito o prepagate e di ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile.

Gli sviluppi tecnologici e normativi stanno innescando notevoli cambiamenti soprattutto sul fronte delle entrate. Attualmente oltre il 70 per cento delle somme che affluiscono in Tesoreria per versamenti fiscali e contributivi è gestito attraverso una procedura automatizzata (la delega unica), centrata sul ruolo predominante del sistema bancario e postale. La restante parte degli introiti è, invece, acquisita attraverso una pluralità di canali (concessionari della riscossione, reti degli esercenti ecc.) suscettibile ancora di ulteriori ampliamenti. La Banca d'Italia interviene nel processo delle entrate raccogliendo in Tesoreria i flussi di pagamento per la loro successiva contabilizzazione a favore delle Amministrazioni.

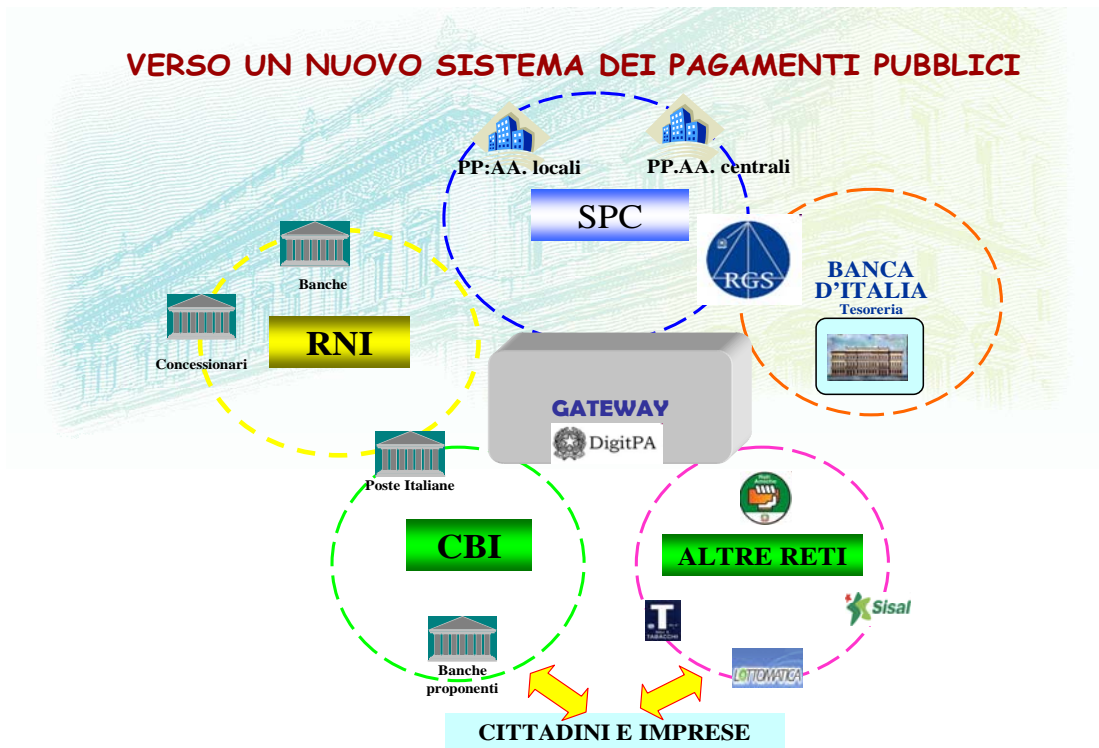
L'eterogeneità e la complessità dei processi che alimentano l'attività di riscossione implicano tempi non brevi di acquisizione dei versamenti e difficoltà nel prevederne l'ammontare. La Banca d'Italia nell'ambito del SIPA ha promosso un progetto di riforma di questo sistema. A renderlo impellente concorrono due fattori. Anzitutto le spinte provenienti dal mercato: le banche, le Poste e altri operatori hanno avviato nuove procedure che collegando in rete

varie categorie di operatori permettono di offrire servizi di pagamento più rapidi e con contenuti informativi più ricchi di quelli tradizionali. E' soprattutto l'aspetto informativo quello su cui si possono meglio esprimere le forze della concorrenza. Più che le modalità del trasferimento di fondi acquistano infatti importanza i servizi accessori all'operazione di trasferimento ed è nell'offerta di questi servizi accessori che si possono affacciare nuovi operatori con potenzialità di successo. In questo ambito si segnalano sia l'iniziativa Reti Amiche, che tende a coinvolgere varie reti con una struttura capillare di punti di contatto con la clientela, sia il progetto sviluppato dal Consorzio CBI per permettere di instaurare un colloquio telematico standardizzato alle banche consorziate e alle imprese aderenti con le pubbliche amministrazioni.

Il secondo fattore che rende impellente il cambiamento è la modifica del sistema di gestione del conto del Tesoro presso la Banca d'Italia che uniformerà le modalità di gestione del conto alle prassi in vigore nelle altre banche centrali dell'Eurosistema. La legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/09) ha disposto che la Banca non remunererà il conto disponibilità del MEF oltre una data soglia; ciò imporrà al MEF di impiegare sul mercato la quota eccedente la soglia. La Banca d'Italia, che svolgerà questa attività per conto del MEF, dovrà disporre di informazioni accurate per acquisire in anticipo notizie sui flussi in regolamento e approntare strumenti di monitoraggio del conto e di previsione del saldo. Questo richiederà una razionalizzazione e standardizzazione delle procedure di riscossione.

La riforma si incentrerà sulla creazione di un nuovo sistema di interconnessione fra le reti del sistema dei pagamenti che rappresenti il punto di accesso alle PA centrali e locali e sia in grado di offrire servizi informativi al di là del mero trasferimento dei fondi (Fig. 2). Il sistema di interconnessione deve salvaguardare alcuni principi: il *level playing field* tra i prestatori di servizi di pagamento; il rispetto di standard minimi riguardanti la

qualità del Servizio e i contenuti informativi ad esso associati; l'armonizzazione delle regole di accesso.



Per assicurare il rispetto di questi principi è opportuno che la *governance* del sistema sia di carattere pubblico e venga affidata ai soggetti che già oggi presidiano il sistema dei pagamenti pubblici: Ragioneria Generale dello Stato, Banca d'Italia, Corte dei Conti e Digit PA.

L'intervento pubblico in quest'area non comporta una compressione dei progetti che si stanno concretizzando nel settore, anzi tende ad ampliarne la platea degli utenti, offrendo completa accessibilità al sistema attraverso un'infrastruttura pubblica di interconnessione con tutte le reti di mercato. In questo scenario troverebbero posto anche iniziative che, sfruttando la natura capillare dei pagamenti pubblici, mirano ad aumentare l'inclusione finanziaria e a favorire la lotta al contante. Possiamo già intravedere un futuro nel quale il cittadino, le imprese, i professionisti potranno regolare debiti e crediti nei confronti delle PA centrali e locali attraverso una pluralità di sistemi e di strumenti la cui scelta dipenderà esclusivamente da fattori di costo e qualità.