



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Tematiche istituzionali

La SEPA e i suoi riflessi
sul sistema dei pagamenti italiano

Novembre 2013

A cura del Servizio Supervisione sui mercati e sul sistema dei pagamenti

ISSN: 2283-3226 (stampa)

ISSN: 2283-3250 (online)

Stampato presso la Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

SOMMARIO

1	L'esigenza di un mercato integrato dei pagamenti al dettaglio	5
2	La SEPA e la riforma del mercato dei pagamenti in Europa	7
	2.1 <i>L'avvio del progetto</i>	7
	2.2 <i>La fase regolamentare</i>	10
3	Gli impatti della SEPA sul mercato italiano	13
	3.1 <i>Il mercato dei servizi di pagamento in Italia</i>	13
	3.2 <i>L'offerta di servizi SEPA</i>	16
	3.2.1 <i>L'adeguamento delle banche</i>	16
	3.2.2 <i>Gli sviluppi nel mercato delle infrastrutture di pagamento</i>	17
	3.3 <i>La domanda di servizi SEPA</i>	18
	3.3.1 <i>La SEPA e le imprese</i>	18
	3.3.2 <i>La SEPA e i consumatori</i>	20
	3.3.3 <i>La SEPA e la pubblica amministrazione</i>	21
4	Conclusioni e prospettive future	24
	Bibliografia	25

1 L'esigenza di un mercato integrato dei pagamenti al dettaglio

L'introduzione dell'euro ha determinato una radicale trasformazione dei sistemi di pagamento dei paesi che hanno abbandonato le valute nazionali; questo processo ha interessato con modalità e tempi diversi i sistemi che regolano le transazioni interbancarie ("all'ingrosso") e quelli che trattano i pagamenti disposti dalla clientela ("al dettaglio")¹.

In vista dell'adozione dell'euro, le banche centrali dell'Eurosistema hanno realizzato un sistema di pagamento integrato per il regolamento delle operazioni di politica monetaria e delle transazioni interbancarie in euro (Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer –TARGET). Consentendo il trasferimento immediato e definitivo delle disponibilità monetarie, il sistema TARGET (poi TARGET2) ha facilitato l'immediato allineamento dei tassi a breve dei prestiti interbancari e, per questa via, una efficace conduzione della politica monetaria unica.

I sistemi di pagamento al dettaglio, invece, hanno continuato a operare su base nazionale: ogni paese ha mantenuto norme, strumenti, infrastrutture tecniche e schemi operativi diversi, originariamente realizzati per rispondere alle esigenze delle singole comunità. Il mercato dei pagamenti al dettaglio è stato quindi caratterizzato da un insieme eterogeneo di sistemi, all'interno del quale le crescenti operazioni transfrontaliere nell'area dell'euro potevano essere regolate solo mediante accordi bilaterali fra intermediari o, nel caso delle carte, utilizzando schemi internazionali consolidati. Nell'offerta dei servizi di pagamento alla clientela, quindi, il grado di segmentazione è rimasto a lungo non dissimile da quello preesistente all'introduzione dell'euro, senza riduzioni di costo per le operazioni transfrontaliere.

In risposta a questo problema, su proposta della Commissione europea è stato emanato nel 2001 un Regolamento² che imponeva agli intermediari di applicare sui pagamenti transfrontalieri al dettaglio in euro commissioni uguali a quelle dei pagamenti domestici. Tuttavia, intervenire esclusivamente sulle condizioni di offerta ignorando gli assetti infrastrutturali dei sistemi nazionali rischiava di determinare un aumento del prezzo medio dei servizi, senza guadagni di efficienza.

Per queste ragioni, e in vista dei più ampi benefici collegati alla realizzazione di una piena integrazione, la Commissione e il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) hanno promosso il progetto Single Euro Payments Area (SEPA), volto a modificare la struttura del mercato dei pagamenti. La SEPA riconduce l'esecuzione e la ricezione dei pagamenti in euro a regole, procedure operative e prassi di mercato uniformi; comprende i ventotto paesi dell'Unione e i tre paesi dello Spazio Economico Europeo (Islanda, Norvegia e Liechtenstein), oltre a Svizzera e Principato di Monaco. Il progetto favorisce lo sviluppo di strumenti elettronici, che presentano costi per la collettività inferiori a quelli degli strumenti

¹ L'euro è stato adottato all'inizio del 1999 per le transazioni eseguite nei mercati monetari e finanziari e per il regolamento delle transazioni interbancarie; all'inizio del 2002 per l'esecuzione dei pagamenti al dettaglio e come valuta unica a corso legale.

² Regolamento (CE) N. 2560/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 dicembre 2001 relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro.

cartacei³ (cfr. tav.1) e caratteristiche di flessibilità che ne favoriscono l'integrazione con canali innovativi di vendita di beni e servizi (mobile shops ed e-commerce).

Tavola 1

COSTI DEI SERVIZI DI PAGAMENTO PER LA COLLETTIVITÀ (1)
(euro per operazione)

	Strumenti elettronici				Strumenti cartacei	
	Carte di debito	Carte di credito	Bonifici elettronici	Addebiti diretti	Assegni	Bonifici tradizionali
Italia	0,74	1,91	0,82	0,94	3,54	2,21
Europa						
minimo	0,18	0,48	0,30	0,14	2,39	1,03
medio	0,70	2,39	0,61	1,27	3,55	2,78
massimo	3,40	8,65	0,98	2,49	6,10	12,07

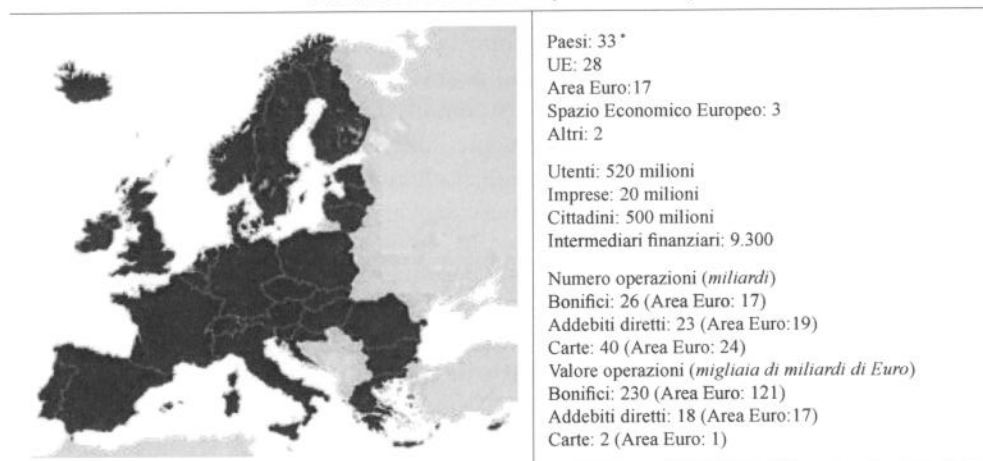
Elaborazioni su dati BCE (ECB 2012).

(1) I costi per la collettività sono calcolati sommando i costi dei diversi soggetti che partecipano al ciclo di produzione e di utilizzo dei servizi di pagamento: banche, infrastrutture e utenti. Nella sostanza, si tratta dei costi che la collettività sopporta per le risorse utilizzate dai diversi operatori economici nel processo di regolamento dei pagamenti. Un risparmio nei costi sociali per i servizi di pagamento consentirebbe di liberare risorse sia dal lato delle banche e delle infrastrutture, sia dal lato degli utenti finali. Le risorse potrebbero essere utilizzate per accrescere la produttività, generare innovazione e favorire i consumi finali di beni e servizi.

La platea degli utenti e l'entità dei pagamenti interessati riassumono con immediatezza (cfr. fig.1) le sfide da affrontare da parte dei soggetti coinvolti: prestatori di servizi, imprese, autorità e consumatori.

Figura 1

LA SEPA IN CIFRE (ANNO 2012)



Fonte: BCE Statistical Data Warehouse 2012.

* Dato aggiornato al 2013.

³ Nell'ambito del SEBC è stata condotta un'indagine sui "costi sociali" degli strumenti di pagamento al dettaglio maggiormente utilizzati volta a misurare l'efficienza relativa. I risultati "aggregati" a livello europeo sono stati recentemente pubblicati dalla Banca Centrale Europea (ECB 2012); quelli dell'esercizio effettuato con i dati italiani sono stati resi pubblici dalla Banca d'Italia (BdI 2013). Queste analisi confermano che i pagamenti elettronici sono meno costosi rispetto alle loro alternative cartacee, così come già rilevato da precedenti studi (Humphrey et al. 2003, 2006 e Carbo Valverde et al. 2004).

2 La SEPA e la riforma del mercato dei pagamenti in Europa

2.1 L'avvio del progetto

La SEPA è stata sviluppata lungo due direttrici fortemente interconnesse:

- definizione di schemi di pagamento utilizzabili in modo uniforme in tutta l'area ("SEPA for instruments");
- adeguamento delle infrastrutture per la compensazione e il regolamento dei pagamenti con l'obiettivo di assicurare la "raggiungibilità" di tutte le potenziali controparti europee ("SEPA for infrastructures") (cfr. riquadro: La raggiungibilità dei prestatori di servizi europei).

La raggiungibilità dei prestatori di servizi europei

La costituzione di una rete di collegamento che agevolasse lo scambio dei pagamenti fra i prestatori di servizi europei è stato l'impegno di maggior rilievo per i gestori delle infrastrutture. Per superare le segmentazioni nazionali sono stati proposti più modelli (ECB 2001): (i) un'infrastruttura unica europea (PE-ACH) per il traffico nazionale e per quello cross-border, destinata a sostituire le infrastrutture nazionali; (ii) una PE-ACH per il traffico cross-border, da affiancare alle infrastrutture nazionali; (iii) la definizione di accordi di interoperabilità tra le infrastrutture nazionali per le operazioni cross-border; (iv) il correspondent banking. In linea con queste indicazioni lo European Payment Council (EPC) ha fissato i requisiti per la costituzione della PE-ACH, presi a riferimento dalla società EBA clearing per realizzare nel 2002 il sistema europeo di compensazione e regolamento dei pagamenti al dettaglio Step2. L'Eurosistema ha tuttavia valutato (ECB 2004) una sola PE-ACH insufficiente a garantire la piena integrazione del mercato europeo ("the Eurosystem expects that banks, as users or as shareholders of the existing systems, will impose a SEPA choice. This may include the decision to close the system and to move to another infrastructure or to transform proven and efficient national arrangements into a PE-ACH-compliant system"). Le infrastrutture nazionali hanno quindi proposto un modello alternativo alla PE-ACH, costituito da una rete di sistemi collegati tra loro secondo gli standard di interoperabilità elaborati dalla European Automated Clearing House Association (EACHA). L'EPC ha di conseguenza aggiornato il quadro di riferimento (PE-ACH/CSM framework) prevedendo una soluzione mista tra due dei modelli originariamente proposti (i e iii). Recentemente la Commissione ha stabilito l'obbligo di interoperabilità fra infrastrutture.

Il progetto è stato caratterizzato fin dall'inizio dall'interazione fra indicazioni di policy e risposte di mercato, spinte alla cooperazione e interventi regolamentari. Le difficoltà di coordinamento fra gli stakeholders (prestatori di servizi di pagamento, infrastrutture, pubblica amministrazione, imprese e consumatori) e la necessità di intervento da parte delle autorità sono elementi insiti nella natura di economia di rete del sistema dei pagamenti, nel quale le esternalità positive (l'utilizzo del sistema diviene più vantaggioso all'aumentare del numero di utenti) si associano a quelle negative (i rischi percepiti dai singoli soggetti

sono inferiori a quelli effettivi, amplificati dalla natura di sistema)⁴. Il ruolo dei diversi soggetti e il loro contributo alla SEPA è sintetizzato nella tav.2.

Tavola 2

IL RUOLO DEI DIVERSI STAKEHOLDERS NELLA SEPA

	Mercato	Eurosistema		Commissione europea
Armonizzazione delle modalità di esecuzione dei pagamenti europei	Rulebook SCT/SDD, 2006 PE-ACH/CSM framework, 2008 SEPA card framework, 2009	SEPA for Cards, 2006 ToR for the SEPA compliance of infrastructures, 2008 www.ecb.europa.eu/paym/sepa/elements/compliance/html/index.en.html	Progress Reports (ECB 2000, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2010a) Piani di migrazione nazionali www.ecb.europa.eu/paym/sepa/about/countries/html/index.en.html	SEPA incentives paper (CE 2006) SEPA: potential benefits at stake (Capgemini 2008)
Condivisione da parte degli utenti delle soluzioni adottate	EACT standards BEUC position paper, 2009			
Armonizzazione del quadro giuridico				PSD, 2007 Reg. CE 924/2009

Nel giugno 2002 l'industria bancaria europea ha assunto il ruolo di guida del progetto con la costituzione dello European Payment Council (EPC), organo decisionale e di coordinamento per la realizzazione della SEPA⁵. L'EPC ha sviluppato nuovi standard, raccolti nei c.d. Rulebooks, per il trattamento dei bonifici (SEPA credit transfer - SCT) e degli addebiti diretti (SEPA direct debit - SDD), nonché un framework per le carte di pagamento (SEPA card framework); ha inoltre definito un quadro di riferimento per le infrastrutture di regolamento europee, proponendo modelli organizzativi che agevolassero gli intermediari nell'assicurare la raggiungibilità da e verso tutte le controparti europee.

In questa fase la Commissione e l'Eurosistema hanno svolto un ruolo attivo per facilitare il processo di convergenza del mercato verso standard condivisi; ciascuno perseguendo i propri obiettivi istituzionali: per la Commissione, il rafforzamento della concorrenza nel mercato dei servizi bancari al dettaglio; per l'Eurosistema, il sostegno alla promozione di un affidabile e efficiente funzionamento dei sistemi di pagamento. La Commissione ha offerto al mercato linee guida e analisi sugli impatti economici della SEPA, ha favorito occasioni di contatto tra i diversi stakeholders (partecipando ai lavori dell'EPC e organizzando forum di discussione), ha coordinato le attività di comunicazione (a livello europeo e nazionale) e ha promosso la diffusione degli strumenti europei presso le imprese e la pubblica amministrazione. L'Eurosistema ha seguito costantemente gli sviluppi del progetto, verificando lo stato di avanzamento dell'iniziativa mediante indicatori quantitativi e indirizzando il mercato con la pubblicazione di report periodici.

In numerose occasioni (convegni, interventi ad hoc, pubblicazioni)⁶ la Commissione e l'Eurosistema hanno comunicato al mercato le principali linee di sviluppo della SEPA

4 Per una disamina della teoria economica dei sistemi di pagamento si veda Tresoldi (2005) e ECB (2010b).

5 EPC (2002).

6 Per una visione completa delle iniziative assunte dalla Commissione e dall'Eurosistema si vedano i seguenti link:
- http://ec.europa.eu/internal_market/payments/sepa/role/index_en.htm;
- <http://www.ecb.europa.eu/paym/sepa/stakeholders/eurosystem/html/index.en.html>.

e i risultati raggiunti. Nel 2006, in particolare, l'EPC è stato invitato⁷ a coinvolgere nella discussione e nelle decisioni relative ai nuovi standard anche gli utenti (imprese e consumatori) e a ricercare soluzioni tecnologicamente innovative.

Per evitare che l'utilizzo degli schemi SEPA determinasse un irrigidimento delle funzionalità offerte, talvolta ridotte rispetto agli schemi domestici, è stata prevista la possibilità per le comunità di utenti di sviluppare servizi aggiuntivi (Additional Optional Services, AOS). Pur rispondendo a esigenze di gruppi ristretti, gli AOS sono coerenti con gli schemi SEPA e possono essere facilmente adottati anche da comunità finanziarie diverse da quella che li hanno concepiti. Essi rappresentano quindi un'innovazione che può agevolare il processo di integrazione (cfr. riquadro: Gli Additional Optional Services (AOS): il SEDA).

Gli Additional Optional Services (AOS): il SEDA

Gli AOS sono funzionalità aggiuntive che arricchiscono gli schemi base SEPA, rispondendo alle esigenze specifiche di singole comunità finanziarie; la scelta di avvalersi di tali funzionalità non impedisce l'effettuazione dei pagamenti anche da parte dei soggetti che non utilizzano l'AOS. Per migliorare l'offerta del servizio di addebito diretto SEPA (SDD) l'Associazione Bancaria Italiana su richiesta delle imprese ha promosso il SEPA-compliant Electronic Database Alignment (SEDA). Il SEDA prevede due database speculari relativi ai mandati, uno presso l'impresa creditrice (come previsto dall'SDD) e l'altro presso la banca del debitore; il SEDA consente all'impresa creditrice di delegare alle banche dei debitori le attività di raccolta, conservazione, modifica e cancellazione dei mandati. Un collegamento tra i due database permette lo scambio di informazioni sui mandati dopo l'emissione e prima dell'effettuazione del primo addebito. Il servizio può essere utilizzato da imprese italiane ed estere, a condizione che la banca di riferimento, italiana o estera, aderisca allo schema. L'attivazione del SEDA sarà collegata anche con la funzionalità AMI (Advance Mandate Information), introdotta dall'EPC come caratteristica opzionale dell'SDD. L'elenco degli AOS, la comunità proponente e le loro funzionalità sono pubblicate sul sito Internet dell'EPC. Tra i servizi offerti rientrano:

- **Structured Remittance Information, Belgio:** agevola la riconciliazione automatica delle rimesse
- **SEPA Credit Transfer Reversal, Francia:** consente di richiamare automaticamente bonifici errati
- **SEPA CT acceptance date, Finlandia:** permette di inserire la "data di accettazione" del bonifico
- **SEPA CT invoicing, Finlandia:** favorisce la riconciliazione automatica di fatture e note di credito
- **Greek alphabet, Grecia:** utilizza caratteri dell'alfabeto greco nei messaggi SCT
- **SEPA Credit Transfer Routing, Italia:** agevola il cambio di conto nel passaggio ad altra banca

⁷ CE/ECB (2006).

L'armonizzazione del quadro giuridico del mercato dei pagamenti, presupposto di una piena integrazione, ha avuto un impulso decisivo nel 2007 con l'approvazione della Payment Services Directive (PSD), che fissa regole armonizzate per l'esecuzione di tutti i pagamenti; essa rappresenta la cornice normativa di supporto alla SEPA con cui condivide due obiettivi fondamentali: l'innovazione nell'offerta di servizi di pagamento e l'aumento della contendibilità del mercato⁸.

Nel 2009 la Commissione ha definito uno scadenziario delle iniziative per la SEPA, concentrando l'attenzione sul ruolo delle autorità pubbliche⁹. Il documento perseguiva i seguenti obiettivi:

- minimizzare il periodo di coesistenza dei formati nazionali e pan-europei;
- promuovere la conoscenza dei prodotti SEPA presso tutti gli stakeholders;
- definire fasi di avanzamento del progetto chiare e precise nei tempi;
- promuovere l'uso di Internet e dei telefoni cellulari per l'effettuazione dei pagamenti e favorire lo sviluppo della fattura elettronica;
- assicurare livelli di standardizzazione, interoperabilità e sicurezza coerenti con lo sviluppo del progetto;
- definire un assetto efficace di governance della SEPA.

In attuazione di ciò, nel 2010 è stato costituito il SEPA Council, co-presieduto dalla Commissione europea e dalla Banca Centrale Europea, cui partecipano in misura paritetica rappresentanti della domanda (consumatori e imprese) e dell'offerta (banche e altri prestatori di servizi di pagamento).

2.2 *La fase regolamentare*

L'adeguamento agli standard SEPA non è stato tuttavia soddisfacente, principalmente a causa di due fattori. Da un lato, la fase critica del progetto SEPA ha coinciso con l'intensificarsi della crisi finanziaria, che ha ridotto le risorse da destinare agli investimenti di riconversione e innovazione delle linee di attività da parte degli operatori. Dall'altro lato, l'assetto preesistente ha mantenuto il suo ruolo: le infrastrutture nazionali sono rimaste tutte operative; SCT e SDD sono stati scarsamente utilizzati. Alla fine

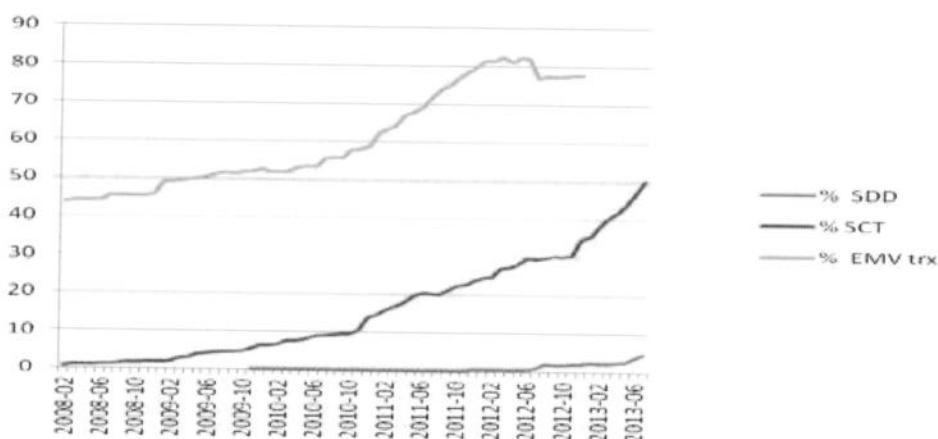
⁸ La Direttiva sui servizi di pagamento 2007/64/CE (Payment Services Directive – PSD) ha definito un quadro giuridico comune per gli Stati Membri dell'Unione, vincolando i paesi a modificare il proprio ordinamento giuridico per: a) rendere uniformi i servizi di pagamento e b) ampliare la gamma dei prestatori. Quanto al primo punto, la Direttiva indica tempi certi e uniformi per il completamento dell'operazione di pagamento; accresce la trasparenza vietando forme di tariffazione implicita (ad esempio attraverso i "giorni valuta"); rafforza la tutela dell'utente, ma ne induce una maggiore consapevolezza nel rapporto con l'intermediario; accresce la responsabilità diretta del prestatore di servizi rispetto al cliente. Quanto al punto b), la Direttiva introduce una nuova figura di intermediario finanziario specializzato nell'offerta di servizi di pagamento (l'istituto di pagamento), assoggettandolo a un regime prudenziale ad hoc e consentendogli l'offerta combinata di attività anche non finanziarie.

⁹ Il documento di riferimento è CE (2009) in cui si afferma (pag. 4) che "to make the Single Euro Payments Area (SEPA) a success, strong commitment by all actors concerned is required"; "while SEPA is primarily market driven, some uncertainty can only be resolved with the aid of the public authorities. Action is needed now by all stakeholders".

del 2011 gli indicatori SEPA pubblicati periodicamente dall'Eurosistema mettevano in evidenza un forte ritardo nella migrazione (solo il 20 per cento dei bonifici e una percentuale irrilevante di addebiti diretti; migliore invece il passaggio delle carte al microchip, come previsto dal SEPA card framework - cfr. fig.2).

Figura 2

LA SEPA IN CIFRE
(percentuale operazioni SEPA sul totale)



Fonte: BCE, SEPA indicators.

Legenda: SDD- addebito diretto SEPA; SCT- bonifico SEPA; EMV trx: carte dotate di microchip.

La definizione di accordi e alleanze tra i soggetti operanti dal lato dell'offerta è stata frenata dalla difficoltà di individuare, a livello europeo, sedi di dialogo rappresentative delle diverse esigenze, non limitate alla partecipazione degli operatori bancari, ma estese ai soggetti previsti dalla PSD (gli istituti di pagamento) e ai fornitori dei servizi tecnologici e di rete (tra i quali gli operatori delle telecomunicazioni), chiamati a svolgere un ruolo importante in un mercato ampio e tecnologicamente più avanzato¹⁰.

In questa situazione la Commissione europea, sostenuta dalla maggior parte degli stakeholders e di concerto con l'Eurosistema, ha fissato un termine (1° febbraio 2014 per i paesi dell'Area Euro e 31 ottobre 2016 per gli altri) per la dismissione delle soluzioni nazionali, segnando il passaggio della SEPA da un progetto gestito dal mercato ad uno guidato dalle istituzioni. Il Regolamento che fissa la data ultima per la migrazione alla SEPA (cd. Regolamento "end date")¹¹ definisce:

- le caratteristiche tecniche dei bonifici e degli addebiti diretti europei (cfr. tav. 3);
- l'obbligo di raggiungibilità per i prestatori di servizi di pagamento¹²;

¹⁰ Un'analisi delle ragioni di mercato che hanno ostacolato la realizzazione della SEPA è in Bott (2009).

¹¹ Regolamento (CE) N. 260/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012.

¹² I prestatori di servizi di pagamento devono assicurare la raggiungibilità della propria clientela per pagamenti iniziati da un pagatore (nel caso del bonifico) o da un beneficiario (nel caso dell'addebito) mediante un altro prestatore in un qualsiasi Stato Membro.

- l'obbligo di interoperabilità per i sistemi di pagamento al dettaglio che trattano strumenti europei¹³;
- l'individuazione, da parte di ciascuno Stato Membro, di "autorità competenti" responsabili per il rispetto del Regolamento, dotate di poteri per l'adempimento delle loro funzioni.

L'approvazione del Regolamento europeo impone una ridefinizione delle competenze e delle caratteristiche degli organismi di governance del progetto, sia perché i requisiti della migrazione sono ora definiti per legge, sia perché sono state individuate a livello nazionale autorità responsabili del processo.

Tavola 3

REQUISITI TECNICI DEI BONIFICI E DEGLI ADDEBITI DIRETTI SEPA

Identificativo del conto di pagamento	IBAN
Standard di messaggistica	ISO 20022 XML
Campo dati informativi	140 caratteri
Trasmissione dati	Integrale e senza alterazioni (straight trough processing- STP)
Importo	Diverso da zero, illimitato (convenzionalmente non superiore a 999 999 999, 99)

In Italia il ruolo di autorità competente è stato affidato alla Banca d'Italia, per i compiti che l'ordinamento le attribuisce come autorità di sorveglianza sul sistema dei pagamenti¹⁴. La Banca d'Italia ha emanato un Provvedimento che compendia le indicazioni utili per i portatori di interessi nella gestione della migrazione, concentrando in un'unica sede i necessari riferimenti applicativi (cfr. riquadro: La migrazione in Italia). Il Provvedimento, del 12 febbraio 2013, esplicita in termini pratici l'ambito applicativo del Regolamento e individua i servizi per i quali la migrazione è differita al 1° febbraio 2016 (prodotti cd. di nicchia). La Banca d'Italia, nel predisporre il Provvedimento, ha delineato la SEPA come punto non di arrivo ma di partenza per l'evoluzione del mercato dei pagamenti. È stato quindi chiesto ai prestatori dei servizi di individuare, anche attraverso le loro associazioni e in collaborazione con gli utenti, "possibili linee di razionalizzazione dei servizi di incasso e pagamento offerti"; si intravede infatti la possibilità di ricondurre ai nuovi standard anche una buona parte dei prodotti che continuano a essere trattati in formato domestico (prodotti cd. fuori ambito), con l'obiettivo di superare ogni frammentazione.

¹³ Il gestore o, in assenza, i partecipanti a un sistema di pagamento al dettaglio garantiscono la capacità di colloquio (interoperabilità tecnica) con gli altri sistemi dell'Unione; non possono inoltre imporre regole commerciali che limitano l'interoperabilità.

¹⁴ La designazione della Banca d'Italia è stata notificata alla Commissione in data 18 maggio 2012. La situazione in Europa è variegata: in 12 paesi la Banca centrale è la sola autorità competente (oltre a Italia, Bulgaria, Repubblica Ceca, Irlanda, Grecia, Spagna, Lituania, Ungheria, Malta, Romania, Slovenia, Slovacchia); in 4 paesi la Banca centrale svolge tale ruolo insieme ad altre autorità (Francia, Croazia, Cipro, Paesi Bassi); l'autorità di Vigilanza è l'unica competente in 5 paesi (Germania, Lettonia, Lussemburgo, Austria, Regno Unito), mentre in Danimarca, Estonia e Finlandia essa condivide questo ruolo con l'Autorità garante della concorrenza e della tutela del consumatore.

Contestualmente all'emanazione del Provvedimento – e a integrazione delle iniziative già avviate nell'ambito del Comitato nazionale di migrazione, co-presieduto con l'Associazione Bancaria Italiana – la Banca d'Italia ha avviato una diffusa campagna conoscitiva, avvalendosi della propria articolazione territoriale. Le caratteristiche della SEPA e le problematiche della migrazione sono state discusse in incontri territoriali, con la presenza di rappresentanti del Governo, dei prestatori di servizi e degli utenti.

La migrazione in Italia

Entro il 1° febbraio 2014 i bonifici e gli addebiti diretti nazionali saranno sostituiti rispettivamente dal SEPA Credit Transfer e dal SEPA Direct Debit (Core e Business-to-Business). Per identificare il conto sul quale addebitare o accreditare il corrispettivo di un pagamento è necessario utilizzare l'IBAN (International Bank Account Number) ed è obbligatorio l'uso dello standard ISO 20022 XML, tranne che per i bonifici e gli addebiti diretti trasmessi o ricevuti in forma aggregata. Fino al 1° febbraio 2016 saranno consentiti i RID finanziari (utilizzati ad esempio per versare le rate di un piano finanziario di accumulo o per la pensione integrativa) e quelli a importo fisso (impiegati ad esempio per i pagamenti ricorrenti di importo predeterminato). Resteranno al di fuori del perimetro della SEPA gli assegni e i bollettini bancari e postali, i MAV (pagamenti mediante avviso), i RAV (riscossione mediante avviso), le RIBA (ricevute bancarie). Il Provvedimento della Banca d'Italia individua alcuni obblighi specifici per :

- i gestori dei sistemi di pagamento al dettaglio, che devono pubblicare (sul proprio sito Internet) le informazioni sui collegamenti attivati per scambiare e regolare pagamenti con altre infrastrutture all'interno dell'Unione europea;*
- i prestatori dei servizi di pagamento, che devono informare la clientela delle variazioni contrattuali necessarie in vista della data ultima per la migrazione e comunicare alle imprese tutte le informazioni necessarie per la corretta esecuzione degli addebiti diretti SEPA;*
- le imprese beneficiarie dei servizi di addebito diretto, che devono informare la clientela del passaggio allo strumento SEPA e organizzarsi per gestire, in proprio o mediante terzi, la conservazione dei mandati autorizzativi degli addebiti.*

3 Gli impatti della SEPA sul mercato italiano

3.1 Il mercato dei servizi di pagamento in Italia

Un'analisi del grado di diffusione e della dinamica degli strumenti di pagamento diversi dal contante in Italia e negli altri paesi europei, funzionale a valutare l'impatto della SEPA, può essere condotta attraverso due indicatori: il numero di operazioni pro capite e la loro incidenza percentuale sul totale. Il primo indicatore coglie il grado di diffusione degli strumenti di pagamento alternativi al contante, il secondo la loro importanza relativa all'interno di ciascun paese.

Rispetto all'Eurosistema l'Italia si caratterizza per un uso limitato di strumenti di pagamento: solo 71 operazioni annue a fronte di una media europea di 187 (Area Euro 194; cfr. tav.4). Questo dato va letto congiuntamente a quello sull'utilizzo del contante: in Italia l'83 per cento delle transazioni complessive è eseguito in contante a fronte di una media europea del 65 per cento (ECB 2012). Se la realizzazione della SEPA allineasse l'Italia al dato medio europeo sull'utilizzo di strumenti di pagamento, il mercato italiano s'incrementerebbe di circa 4 miliardi di transazioni elettroniche all'anno.

Tavola 4

**NUMERO OPERAZIONI PRO CAPITE ANNUE
CON STRUMENTI DI PAGAMENTO DIVERSI DAL CONTANTE**

Paesi Anno 2012	Totale	Assegni e altri strumenti esclusi dalla SEPA	Bonifici	Addebiti	Operazioni con carte di pagamento
Francia	276,13	44,33	47,33	54,15	130,32
Germania	222,38	0,42	75,13	107,57	39,26
Italia	71,2	19,12	11,12	9,90	31,06
Paesi Bassi	349,45	-	101,14	81,70	166,61
Spagna	125,85	2,35	18,38	52,79	52,33
Area Euro	194,43	11,58	51,85	55,71	75,29
UE 27	187,45	9,38	50,96	45,12	81,99
Regno Unito	292,56	13,41	58,39	54,02	166,75

Elaborazioni su dati BCE (Statistical Data Warehouse 2012).

In Italia, inoltre, fra gli strumenti di pagamento alternativi al contante vengono utilizzati in prevalenza quelli più costosi, come assegni e altri strumenti esclusi dalla SEPA. Sebbene nel nostro paese ci sia una discreta diffusione delle transazioni con carte (il 40 per cento circa del totale), bonifico e addebito diretto sono utilizzati solo per il 15-17 per cento, dato inferiore alla media europea (30 per cento) (cfr. fig. 3).

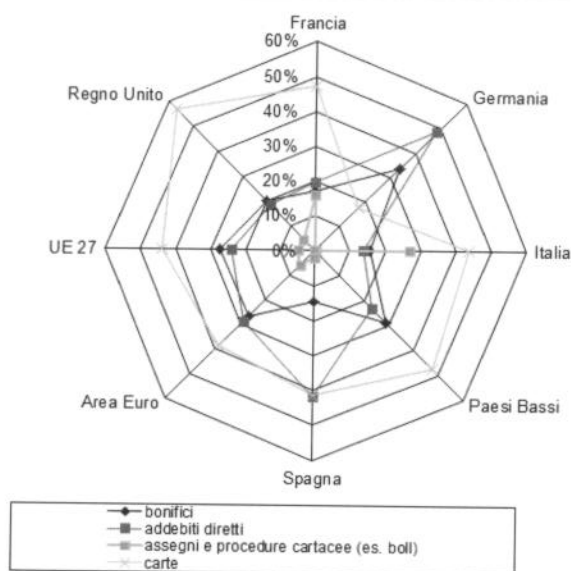
I dati analizzati confermano l'importanza per l'Italia di una piena realizzazione della SEPA e, più in generale, dell'ammodernamento del sistema dei pagamenti, volto a ridurre l'uso del contante, potenziare la diffusione di strumenti elettronici e ridurre i costi dei servizi di pagamento per la collettività.

Tale evoluzione potrebbe avere effetti positivi sull'economia nel suo complesso¹⁵ e sarebbe in linea con le politiche europee ed italiane volte a favorire una maggiore diffusione della tecnologia presso il pubblico (cfr. riquadro: L'agenda digitale in Europa e in Italia). La fiducia dei cittadini, inoltre, potrà essere rafforzata dalla proposta di revisione della PSD (cd. PSD2) che si propone di accrescere la trasparenza in favore degli utilizzatori e di superare la frammentazione normativa ancora presente in Europa nel settore degli e-payments e dei mobile-payments.

¹⁵ Si può rilevare una correlazione positiva tra lo sviluppo dei pagamenti elettronici da una parte e la crescita della produttività e del reddito dall'altra, anche grazie all'accesso ai nuovi mercati di sbocco da parte delle imprese (es. e-commerce). Sulla relazione fra crescita economica e diffusione degli strumenti di pagamento cfr. BoF (2012).

Figura 3

L'INCIDENZA RELATIVA DEGLI STRUMENTI DI PAGAMENTO DIVERSI DAL CONTANTE



Elaborazioni su dati BCE (Statistical Data Warehouse 2012).

L'agenda digitale in Europa e in Italia

La Commissione europea ha dato avvio a un programma denominato "Agenda Digitale Europea" che contiene i nuovi obiettivi di crescita, occupazione, produttività e coesione sociale. L'Agenda Digitale Europea propone piani d'azione operativi raggruppati in diversi macro settori, tra i quali i più rilevanti intendono: i) promuovere un accesso ad Internet veloce e superveloce a condizioni competitive, potenziando le infrastrutture di rete per ridurre il divario digitale tra i cittadini europei; ii) aumentare la fiducia degli utenti e la sicurezza su Internet, rafforzando le politiche per contrastare la criminalità informatica e il non rispetto della riservatezza e dei dati personali (Cyber Security); iii) agevolare le fatturazioni e i pagamenti elettronici, aumentando l'interoperabilità di dispositivi, applicazioni, banche dati, servizi e reti. Gli obiettivi delineati a livello europeo sono stati recepiti in Italia con l'istituzione dell'Agenda Digitale Italiana (ADI); il Decreto istitutivo dell'ADI stabilisce che la digitalizzazione costituisce una leva importante, in termini di riduzione di costi e tempi per lo Stato, che potrebbe favorire crescita occupazionale, maggiore produttività e competitività. L'ADI prevede che il processo di digitalizzazione operi su diverse aree: infrastrutture di rete, integrazione dei sistemi ICT nella pubblica amministrazione (PA), digitalizzazione dei rapporti della PA con imprese e cittadini, consolidamento e interoperabilità dei sistemi informativi, alfabetizzazione informatica della popolazione (ad esempio attraverso la diffusione di strumenti elettronici di pagamento). Tra gli obiettivi sono inclusi la carta d'identità elettronica, l'accesso in forma elettronica ai servizi sanitari, gli investimenti pubblici e privati nel settore dell'ICT per agevolare il cloud computing e la diffusione dei prodotti open data.

3.2 *L'offerta dei servizi SEPA*

Per le banche e gli altri prestatori di servizi di pagamento, i fornitori tecnologici e le infrastrutture il passaggio alla SEPA rappresenta un fattore di costo a causa degli investimenti necessari, ma può essere un'occasione di riflessione organizzativa; l'apertura del mercato e i cambiamenti nel quadro regolamentare richiedono di individuare soluzioni strategiche coerenti con il nuovo scenario competitivo.

3.2.1 *L'adeguamento delle banche*

L'offerta di strumenti e servizi di pagamento rappresenta per le banche una componente produttiva importante, sia per gli effetti sul conto economico (15 per cento dei costi operativi totali)¹⁶, sia in quanto elemento di fidelizzazione della clientela. Lo scenario europeo permette di ampliare il bacino di offerta dei servizi (con possibili economie di scala) e la standardizzazione facilita l'offerta di prodotti di pagamento innovativi, integrati con i moderni strumenti di comunicazione (ad esempio smartphone e tablet).

Queste opportunità vanno tuttavia valutate in un contesto regolamentare che comprime i ricavi attraverso: la riduzione dei tempi di regolamento interbancario¹⁷; l'eliminazione dei meccanismi di ripartizione delle tariffe (cd. multilateral interchange fees – MIF)¹⁸; la definizione puntuale dei tempi di accredito e di addebito delle disponibilità sui conti dei clienti¹⁹. A ciò si aggiunge la concorrenza che le banche devono fronteggiare da parte dei nuovi entranti nel mercato, gli istituti di pagamento e di moneta elettronica, attivi soprattutto nell'offerta di prodotti e servizi non tradizionali.

Per adeguarsi agli schemi SEPA e al quadro regolamentare fissato dalla PSD le banche hanno effettuato interventi sui sistemi operativi e sulla gestione amministrativa ed informativa. Esse hanno definito piani di migrazione per le singole attività (adeguamento del sistema informativo, comunicazione alla clientela, definizione dei nuovi contratti, gestione

¹⁶ Cfr. Bdl (2012).

¹⁷ La PSD ha stabilito quale limite massimo per il regolamento interbancario la giornata operativa successiva a quella di ricezione dell'ordine di pagamento da parte del prestatore. Sui benefici per i consumatori e le imprese in termini di riduzione dei tempi di esecuzione delle operazioni si veda Ruttemberg (2012).

¹⁸ La MIF è una commissione interbancaria versata dalla banca che gestisce l'incasso presso l'impresa fatturatrice (nel caso dell'addebito diretto in pagamento di utenze) ovvero presso l'esercente convenzionato (per l'accettazione di carte di pagamento), a favore della banca del soggetto debitore ovvero a favore della banca emittente lo strumento di pagamento. Questa commissione consente di ripartire costi e ricavi fra le due banche coinvolte nell'operazione, riducendo il carico tariffario che dovrebbe gravare sull'utilizzatore dello strumento di pagamento (utente o titolare della carta) al momento dell'utilizzo. Questo meccanismo, che incentiva l'uso dello strumento di pagamento, rappresenta però un meccanismo poco trasparente di tariffazione; esso può restringere la concorrenza, con effetti negativi sui prezzi finali. Per l'addebito diretto la MIF viene progressivamente eliminata ad opera del Regolamento "end date"; per le carte, la Commissione ha formulato una proposta di regolamento che fissa dei limiti massimi alla MIF (Proposal for a regulation on interchange fees for card-based payment transactions, 2013). Sul tema della MIF si fa riferimento ai lavori della Commissione e della Banca Centrale Europea (EC 2012, ECB 2011).

¹⁹ Prima della PSD le banche potevano beneficiare del cd. float, vale a dire di un ritorno economico legato all'applicazione (a discrezione di ciascuna banca) di giorni valuta non coincidenti con le date di effettivo addebito o accredito delle somme sul conto del cliente. La PSD stabilisce, invece, tempistiche dettagliate per l'uso della data valuta nelle operazioni di pagamento nonché per il riconoscimento della disponibilità dei fondi sui conti della clientela. In generale sul tema del float nei servizi di pagamento retail si veda Mc Andrews e Roberds (2000).

della coesistenza con i vecchi sistemi, tempistica del passaggio agli strumenti SEPA). I piani mirano a garantire la continuità operativa e contenere i rischi (tecnici, reputazionali, legali, finanziari) legati alla migrazione. In taluni casi i piani hanno anche rappresentato un'opportunità per definire e offrire alla clientela prodotti in grado di accompagnarla nella migrazione, cogliendone le nuove esigenze e rafforzandone la fidelizzazione.

La definizione dei progetti di migrazione ha richiesto il coinvolgimento delle diverse strutture di business attive nell'ambito dei pagamenti (offerta dei prodotti, marketing, organizzazione e IT), oltre alle funzioni legali, di compliance e di gestione dei rischi e alle strutture responsabili della formazione e della comunicazione.

La parte più complessa della migrazione ha riguardato l'offerta alle imprese del servizio di addebito diretto SEPA (SDD), utilizzato soprattutto dai "grandi fatturatori" per i pagamenti delle utenze da parte della clientela. La capacità dell'SDD di soddisfare le esigenze delle imprese italiane ha costituito sin dall'inizio un fattore critico della SEPA, anche in considerazione dei livelli di servizio offerti dallo schema finora prevalente a livello domestico. In particolare, l'introduzione dell'SDD ha inciso sul rapporto fra banche e imprese²⁰ e spinto a ricercare soluzioni cooperative che minimizzassero i rischi per il sistema nel suo complesso attraverso l'allineamento automatico degli archivi (cfr. riquadro: Gli Additional Optional Services (AOS); il SEDA).

Nel medio termine il sistema bancario potrà sfruttare l'occasione offerta dalla SEPA per ridurre i propri costi operativi attraverso una maggiore automazione; tale elemento assume importanza se si considera che in Italia i tre quarti dei costi di offerta dei servizi di pagamento da parte delle banche sono correlati alla gestione delle materialità insite nell'utilizzo di contante e di strumenti di pagamento meno efficienti, ad esempio gli assegni (cfr. par. 3.1)²¹.

3.2.2 Gli sviluppi nel mercato delle infrastrutture di pagamento

Alcune fasi del ciclo seguito da un'operazione di pagamento sono svolte in modo accentrato dai sistemi di compensazione e regolamento. I sistemi interessati dalle modifiche della SEPA sono quelli comunemente definiti al dettaglio, perché trattano operazioni d'importo ridotto (cfr. par.1); la loro operatività generalmente comprende: i) la ricezione degli ordini; ii) l'eventuale compensazione – bilaterale o multilaterale – delle partite; iii) l'invio al regolamento sui conti di banca centrale o su quelli reciproci detenuti dagli intermediari (cd. conti di corrispondenza). Il funzionamento di un sistema di pagamento dipende da alcuni essenziali elementi: regole di accesso ed esclusione, funzionalità, standard tecnici di colloquio con i partecipanti e con i sistemi collegati, eventuali sanzioni per i partecipanti per l'inosservanza delle regole.

L'utilizzo di schemi di pagamento uniformi nell'area dell'euro ha eliminato le barriere nazionali, che costituivano monopoli o quasi monopoli di fatto nell'offerta di servizi, e

²⁰ Mentre lo schema di addebito diretto prevalente a livello domestico assegnava alla banca del debitore l'onere di acquisire, conservare e aggiornare i mandati ricevuti dalla clientela per i pagamenti ricorrenti (ad es. utenze), nell'SDD sono le imprese che devono farsi carico di queste attività. Il nuovo schema impone quindi un cambio di prospettiva alle imprese che diventano responsabili della gestione dei mandati; il Regolamento "end date" consente però loro la delega a terzi di questa attività (art. 5 comma 3 lett. a); i terzi possono essere anche banche.

²¹ Cfr. Bdl (2012).

spinto i gestori dei sistemi a definire alleanze e partnership per realizzare economie di scala e ridurre i costi unitari dei servizi, mettendo a fattor comune le piattaforme di processing; a ciò si è aggiunta la necessità di trovare soluzioni per agevolare gli intermediari partecipanti nel rispettare l'obbligo di raggiungibilità in Europa (cfr. par. 2.1 e 2.2 e riquadro: La raggiungibilità dei prestatori di servizi europei). Allo stesso tempo, la SEPA offre ai gestori dei sistemi la possibilità di ampliare il bacino della propria clientela costituita non più solo da intermediari nazionali, ma da quelli di tutti i paesi europei aderenti alla SEPA.

I sistemi SEPA inseriti nella lista ufficiale dell'EPC sono 20²²; nel 2012 questi sistemi hanno regolato 32,244 miliardi di operazioni, pari al 43 per cento del totale dei pagamenti scambiati all'interno dell'area²³; di queste transazioni, il 41,5 per cento passerà dal formato domestico a quello europeo. Il bacino della SEPA è pertanto per le infrastrutture europee pari a circa quattordicimila miliardi di transazioni.

L'Eurosistema auspica nel medio periodo una concentrazione dell'offerta di servizi attraverso il consolidamento delle piattaforme esistenti. Per i gestori si apre la possibilità di aggregazioni funzionali per aumentare la massa critica dei pagamenti trattati e di offerta di prodotti a valore aggiunto, complementare a quella dei servizi di compensazione e regolamento prevista nella SEPA (ad esempio attività di riscontro dei pagamenti inviati e di rettifica degli errori)²⁴.

3.3 *La domanda dei servizi SEPA*

Un cambiamento strutturale nell'offerta dei servizi di pagamento dovrebbe soddisfare in primo luogo le esigenze dell'utenza finale: famiglie, imprese e pubblica amministrazione²⁵. I benefici della SEPA per gli utenti risiedono sostanzialmente nella riduzione dei prezzi associati alla maggiore concorrenza del mercato dei pagamenti, nelle economie rese possibili dall'armonizzazione dei formati e dei processi, nella maggiore flessibilità delle modalità di pagamento.

3.3.1 *La SEPA e le imprese*

La SEPA ha impatti anche sull'organizzazione delle imprese (cfr. tav.5): il ciclo degli acquisti e delle vendite di beni e servizi genera un flusso di pagamenti e incassi che trova riscontro nella contabilità. I tempi e i modi con cui i diversi

22 RPS/Deutsche Bundesbank (Germania); STEP2 (PE-ACH); Equens (Germania/Paesi Bassi); Eurogiro (Danimarca); Iberpay (Spagna); Interbanking Systems (DIAS) (Grecia); KIR S.A (Polonia); ICBPI - SIA - BICOMP (Banca d'Italia) (Italia); GSA - ONB (Oesterreichische Nationalbank) (Austria); SIBS (Portogallo); Stet (Francia); Transfond (Romania); VocaLink (Regno Unito); Borica (Bulgaria); Bankart (Slovenia); ACH (Finland); Latvia Banka (Lettonia).

23 I pagamenti al dettaglio non trattati nei sistemi al dettaglio vengono regolati attraverso meccanismi di correspondent banking (dove confluiscono la maggior parte dei pagamenti con carte) e nei sistemi all'ingrosso (ad esempio TARGET2) che, originariamente disegnati per accogliere le transazioni interbancarie di importo rilevante, sono stati via via utilizzati anche per regolare quelle di importo non rilevante.

24 Questo profilo di business è rilevante in Italia dove l'offerta dei servizi di scambio, compensazione e regolamento prima della SEPA comprendeva una serie di funzionalità aggiuntive non riproposte tout court nel mondo SEPA.

25 Cfr. per tutti EC (2012).

flussi finanziari vengono ordinati, regolati e riconciliati influenzano la funzionalità e l'efficienza del processo e, più in generale, l'organizzazione aziendale.

Nell'ambiente pre-SEPA le imprese con un forte interscambio intra-europeo dovevano intrattenere rapporti di conto bancario in ogni stato in cui esercitavano la propria attività; l'immediato beneficio nel nuovo contesto è la possibile riduzione dei rapporti bancari. La standardizzazione indotta dalla SEPA, inoltre, dà la possibilità di accentrare le attività di rendicontazione eliminando la necessità di una riconciliazione separata delle fatture; i possibili risparmi possono essere valutati considerando che l'import/export delle imprese italiane verso altri paesi europei genera pagamenti (bonifici e addebiti diretti, in ingresso e in uscita) per un controvalore pari a circa duemila miliardi di euro, che si aggiungono ai pagamenti domestici (oltre un miliardo di operazioni l'anno per un controvalore di cinquemila miliardi di euro).

L'utilizzo per i messaggi di pagamento nella SEPA di uno standard integrabile con i software gestionali (ISO 20022 XML, cfr. tav. 3) produce un duplice vantaggio per tutte le imprese, indipendentemente dalla loro proiezione europea: da un lato, l'ordine di pagamento può procedere senza necessità di intervento lungo l'intera tratta (da impresa a banca, da banca a banca, da banca a impresa), riducendo i rischi di errore; dall'altro, è possibile l'integrazione fra il ciclo commerciale e quello monetario, sviluppando maggiore automazione dall'autorizzazione alla riconciliazione dei pagamenti. Nelle aziende di maggiore dimensione, l'accentramento dei processi potrebbe anche rendere conveniente la dematerializzazione dell'intero processo (dall'emissione/ricezione della fattura alla sua riconciliazione)²⁶. La centralizzazione delle informazioni su fatture e pagamenti potrebbe inoltre rendere più efficiente la gestione delle risorse finanziarie distribuite sui diversi mercati.

In questo scenario non vanno tuttavia sottovalutati i costi che le imprese devono affrontare per adeguare, sul piano informatico e organizzativo, i diversi comparti della struttura aziendale:

- la tesoreria, per l'adattamento delle procedure di riconciliazione dei pagamenti;
- il settore vendite, che deve effettuare le necessarie comunicazioni alla clientela;
- l'amministrazione interna, per l'adeguamento delle procedure d'incasso e delle anagrafiche delle controparti;
- l'area legale, per la revisione dei contratti e dei moduli degli ordinativi dei pagamenti, nonché per la compliance delle comunicazioni alla clientela;

²⁶ Sul tema della realizzazione di "payment factories" all'interno delle aziende si veda Dado e altri (2010). Tale processo viene favorito dall'armonizzazione delle regole di fatturazione elettronica (Direttiva 2010/45/UE, recepita in Italia con la L. 24 dicembre 2012, n. 228).

- la revisione interna, per i processi da incorporare nei sistemi autorizzativi e di controllo interno²⁷.

La capacità di innovare i processi, riducendo il carico operativo a regime, è un elemento essenziale per usufruire delle opportunità sopra richiamate, cui si aggiungono i benefici indotti dalla maggiore concorrenza sul mercato dell'offerta dei servizi (cfr. tav.5).

Il mercato italiano è caratterizzato dalla presenza di piccole/medie imprese, in genere meno incentivate a investire in tecnologie innovative, soprattutto se poco attive sui mercati esteri²⁸. Proprio in questo settore la SEPA potrebbe agire da facilitatore per ampliare i mercati di sbocco anche attraverso un maggiore utilizzo delle tecnologie transazionali (esempio e-commerce) e dell'automazione nei processi interni, facilitando anche la ricerca di soluzioni associative in virtù dell'uniformità degli standard.

Tavola 5

LE INNOVAZIONI PER LE IMPRESE

Prima di SEPA	Dopo SEPA/PSD
– pluralità di conti correnti per gestire i flussi con l'estero	– possibilità di confrontare l'offerta di servizi su scala europea
– difficoltà nell'esecuzione dei pagamenti transfrontalieri per la pluralità delle infrastrutture e la frammentazione della regolamentazione	– possibilità di gestire i pagamenti in Europa su un unico conto corrente
– mancanza di procedure di addebito internazionali	– tempi, modalità di esecuzione e procedure di rimborso uniformi e certe nei diversi paesi europei
– ridotte economie di scala per la mancanza di standardizzazione e scarsa automazione di alcune procedure	– offerta di servizi base europei, anche per pagamenti ricorrenti
	– economie di scala nella gestione del comparto pagamenti; maggiore automazione

3.3.2 La SEPA e i consumatori

In via generale la SEPA offre ai consumatori la possibilità di: effettuare o ricevere su un unico conto bancario bonifici e addebiti in euro in 33 paesi (cfr. par. 1); eseguire operazioni di pagamento utilizzando i nuovi strumenti tecnologici in rapida diffusione (ad esempio smartphone, tablet, personal computer, attualmente poco utilizzati; cfr. tav. 6); beneficiare di riduzioni nel costo dei servizi rese possibili dalla maggiore concorrenza dal lato dell'offerta. Inoltre, la SEPA amplia la gamma di possibilità per i cittadini sia nell'esecuzione dei pagamenti nazionali alla pubblica amministrazione (cfr. par. 3.3.3), sia nelle transazioni transfrontaliere (pagamento di rette o affitti in altri paesi europei, servizi turistici, e-commerce).

²⁷ Particolare attenzione è richiesta dal rispetto delle condizioni di sicurezza nella gestione e nell'archiviazione delle informazioni, dalla verifica delle eccezioni e dal trattamento delle anomalie di processo.

²⁸ Cfr. Bdl (2010).

I PAGAMENTI DELLE FAMIGLIE IN ITALIA

Anno 2012	Totale (milioni di operazioni)	Di cui: Internet	Incidenza % Internet
bonifici	222	76	34,5
carte	1.795	163	9,1
addebiti diretti	553	-	-
assegni	171	-	-

Fonte: Banca d'Italia, segnalazioni statistiche degli intermediari.

Le modifiche introdotte dalla PSD, complementari al progetto SEPA, rilevano nel rapporto tra consumatori e prestatori dei servizi di pagamento. I consumatori potranno beneficiare di una maggiore trasparenza dei diritti e degli obblighi, propri e dei prestatori di servizi di pagamento ai quali si rivolgono. Inoltre, in caso di disguidi, sono disponibili nuove e più efficaci misure di tutela (come ad esempio la presenza di organismi di risoluzione stragiudiziale delle controversie)²⁹. La Direttiva prevede livelli graduati di tutela degli utenti con un'attenzione particolare al consumatore.

A completamento del quadro definito dalla PSD, il Regolamento "end date" introduce ulteriori misure di tutela sugli addebiti diretti: i consumatori possono dare istruzioni specifiche sul trattamento delle richieste redigendo liste di creditori indesiderati ("liste negative") o graditi ("liste positive"), prevedendo importi massimi autorizzati, specificando intervalli di pagamento predeterminati e, se opportuno, bloccando tutti gli addebiti diretti sul proprio conto.

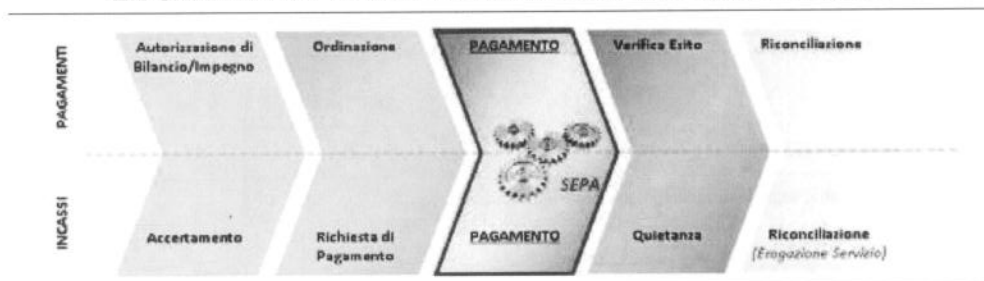
3.3.3 La SEPA e la pubblica amministrazione

La realizzazione della SEPA costituisce un'importante opportunità di innovazione anche per la pubblica amministrazione (PA) italiana. Il pagamento, in entrata o in uscita, rappresenta per la PA la fase di un procedimento amministrativo complesso (cfr. fig.4); l'utilizzo di standard avanzati può avere effetti positivi sull'automazione dei processi interni e, in ultima analisi, sul livello complessivo di efficienza. Per valutarne l'impatto è opportuno considerare i rilevanti ammontari delle operazioni di pagamento eseguite dalla PA: nel 2012 i pagamenti in uscita (pagamenti) sono stati di circa 180 milioni e quelli in entrata (incassi) di circa 245 milioni.

²⁹ La responsabilità del prestatore dei servizi di pagamento è estesa all'intero ciclo di trasferimento monetario, fino all'accredito della somma sul conto del beneficiario. Per impedire forme di tariffazione implicita, viene introdotto il divieto di antergare la valuta di addebito sul conto del pagatore e di postergare quella di accredito sul conto del beneficiario. Vengono poi sanciti i tempi di esecuzione delle disposizioni, con l'accredito dell'importo dell'operazione sul conto del beneficiario al più tardi entro la fine della giornata operativa successiva a quella di ricevimento dell'ordine. Si accresce la tutela dei clienti nei casi di operazioni di pagamento non autorizzate o eseguite in modo inesatto. Il cliente ha diritto al rimborso immediato dell'operazione non autorizzata, se comunica senza indugio la circostanza al prestatore entro 13 mesi dall'addebito o accredito. Spetta all'operatore dimostrare e provare che l'operazione era stata autorizzata. Il cliente ha diritto al rimborso delle operazioni di addebito diretto o effettuate per il tramite del beneficiario, purché ne faccia richiesta entro 8 settimane, qualora siano soddisfatte due condizioni: 1) al momento del rilascio l'autorizzazione non specificava l'importo; 2) l'importo dell'operazione supera quello che il pagatore avrebbe potuto ragionevolmente aspettarsi in base al suo modello di spesa. Tali condizioni possono peraltro non sussistere per gli addebiti diretti qualora sia convenuto nel contratto quadro tra cliente e prestatore di servizi di pagamento. Quest'ultimo è tenuto a rimborsare l'importo entro 10 giorni dalla richiesta o a motivare l'eventuale rifiuto. A fronte di un maggiore rigore richiesto ai prestatori per l'esecuzione del pagamento, gli utilizzatori hanno l'obbligo di mantenere una condotta diligente: ad esempio la conservazione dei codici personalizzati di sicurezza degli strumenti di pagamento, la comunicazione tempestiva dello smarrimento, furto e utilizzo non autorizzato degli stessi.

Figura 4

LA CATENA DEL VALORE DI PAGAMENTI E INCASSI PUBBLICI



La modernizzazione del sistema dei pagamenti pubblici derivante da un maggiore ricorso a strumenti elettronici è in grado di sospingere il livello di efficienza della PA, grazie all'automazione dei processi amministrativi di bilancio e delle procedure di spesa. L'esperienza dei paesi più sviluppati, inoltre, dimostra che meccanismi di e-government efficienti favoriscono la diffusione di strumenti di pagamento alternativi al contante anche al di fuori dei rapporti fra PA e cittadino³⁰.

L'adeguamento delle PA agli standard della SEPA ha seguito un percorso complesso per effetto sia del numero di soggetti coinvolti, sia delle specificità del comparto. Un ruolo di rilievo è stato assunto dai tesorieri: la Banca d'Italia, per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; le banche commerciali, per le amministrazioni locali e gli altri enti della PA.

L'Amministrazione centrale, in accordo con la Banca d'Italia, ha organizzato il passaggio alla SEPA a partire dal 2008: i pagamenti di stipendi e pensioni del Tesoro (circa 21 milioni di operazioni su base annua) vengono effettuati secondo gli standard della SEPA dall'aprile 2013. Il passaggio ai nuovi standard delle amministrazioni locali e degli altri enti pubblici è stato più complesso per la numerosità degli enti e la non uniforme propensione all'innovazione. Il ruolo di guida è stato assunto dalle banche tesoriere, che hanno cercato di attenuare gli impatti delle modifiche sulla loro clientela. Un importante veicolo di adeguamento è rappresentato dall'utilizzo dell'Ordinativo Informatico Locale (OIL), uno standard conforme ai requisiti SEPA³¹, che le banche tesoriere utilizzano nel colloquio con gli enti clienti per la gestione dei mandati di pagamento e di incasso.

Anche per la PA, l'utilizzo del formato ISO 20022 XML nella preparazione e nell'esecuzione del pagamento agevola l'integrazione con le procedure di contabilità interne, favorendo recuperi di efficienza. Su un piano più generale, la standardizzazione indotta dalla SEPA è in linea con gli interventi già avviati per la razionalizzazione e l'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche attraverso un maggiore ricorso alla tecnologia (riuso del software, semplificazione delle architetture informatiche, licenze open-source). L'adeguamento alla SEPA può rappresentare un'opportunità per

³⁰ La Banca Mondiale ha emanato (WB 2012) linee guida per indirizzare i programmi di ammodernamento del settore pubblico, nel riconoscimento che lo stesso possa essere un importante vettore d'innovazione.

³¹ Lo sviluppo delle linee guida per l'adozione dell'Ordinativo Informatico è guidato dall'Agenzia per l'Italia Digitale con la collaborazione dell'ABI.

rinnovare applicazioni e procedure che, come sovente accade nelle amministrazioni, sono aggiornate con scarsa frequenza e quindi soggette a veloce obsolescenza.

L'utilizzo da parte dei cittadini del bonifico e dell'addebito diretto SEPA nei rapporti con la PA rende possibile superare le segmentazioni che ancora oggi vincolano all'utilizzo di specifici canali di versamento. Nella stessa direzione, in Italia, si muove la riforma dell'art. 5 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)³² che migliora l'interazione tra PA e cittadino proprio attraverso l'ampliamento dei canali di versamento e l'introduzione di modalità standard per la riconciliazione, indispensabili per migliorare la qualità e la tempestività dei servizi pubblici erogati all'utenza (cfr. riquadro: I pagamenti elettronici alle amministrazioni pubbliche).

I pagamenti elettronici alle amministrazioni pubbliche

L'art. 5 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), come modificato dal D.L. 179 del 18 ottobre 2012 (cosiddetto Decreto sviluppo-bis), impone alle pubbliche amministrazioni di accettare pagamenti elettronici. La riforma amplia le tipologie di pagamento utilizzabili nei confronti della PA: le PA hanno l'obbligo di rendere pubblici sui siti i codici IBAN dei propri conti, su cui i cittadini devono indirizzare i pagamenti; l'Agenzia per l'Italia Digitale ha recentemente pubblicato, per la consultazione pubblica, le "Linee guida per l'effettuazione dei pagamenti a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi" e le "Specifiche attuative dei codici identificativi di versamento, riversamento e rendicontazione". Queste ultime, definite d'intesa con la Banca d'Italia, sono coerenti con gli standard in fase di elaborazione a livello europeo. Il codice standard di identificazione del pagamento (Identificativo Unico del Versamento – IUV) consentirà alla pubblica amministrazione di riconciliare i pagamenti ricevuti e potrà essere adottato anche dalle imprese nelle loro relazioni commerciali e/o nel rapporto con i consumatori. Attraverso convenzioni specifiche con i prestatori di servizi di pagamento, le amministrazioni saranno anche in grado di accettare pagamenti tramite carte di credito, di debito e prepagate o altri strumenti di pagamento elettronici. L'ingresso massivo della PA nel mercato dei pagamenti elettronici può ridurre i costi di realizzazione delle infrastrutture attraverso la realizzazione di economie di scala. Le novità introdotte dall'art. 5 CAD sono complementari all'utilizzo degli strumenti SEPA: modalità standardizzate per la trasmissione delle informazioni di pagamento (utili alla riconciliazione) generano vantaggi sia per chi versa, che dispone di una più ampia scelta di modalità e canali di pagamento, sia per l'amministrazione ricevente, che può semplificare i processi di back office. Una piattaforma realizzata dall'Agenzia per l'Italia Digitale - denominata "Nodo dei pagamenti - SPC" – consentirà il colloquio e lo scambio delle informazioni sul pagamento tra prestatori di servizi (o le piattaforme di cui questi si avvalgono) e le amministrazioni pubbliche¹.

¹ La piattaforma è stata introdotta dalla L. 14 settembre 2011, n. 148 e si configura come una componente del Sistema Pubblico di Connettività. E' costituita da un insieme di regole, standard, strutture e infrastrutture che disciplina le modalità di esecuzione dei pagamenti verso la pubblica amministrazione.

³² Si fa riferimento, in particolare, all'art. 15 del D.L. 179/12, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221.

4 Conclusioni e prospettive future

La SEPA è un passo importante nel completamento del processo di integrazione europea. E' un progetto ambizioso: non si esaurisce nell'introduzione di standard per l'esecuzione dei pagamenti, ma induce modifiche nelle abitudini dei cittadini, nell'organizzazione e nelle procedure delle imprese e della PA. Alle banche e ai gestori delle infrastrutture la SEPA richiede un ripensamento dei modelli di attività e un cambiamento nelle relazioni con la clientela.

Dopo una fase in cui il progetto è stato guidato dal mercato, all'inizio del 2012 la Commissione europea ha imposto una svolta regolamentare, resa necessaria dai ritardi che si andavano accumulando; le "autorità competenti" individuate da ciascun Governo presidiano la realizzazione della SEPA a livello nazionale.

La Banca d'Italia, come "autorità competente", ha impostato azioni volte a favorire un ordinato passaggio della comunità italiana al nuovo scenario; tale passaggio non costituisce un punto di arrivo ma l'occasione per un ripensamento del mercato dei pagamenti con una spinta all'innovazione. Questo sviluppo è tanto più importante per l'Italia che si caratterizza, nel confronto con gli altri paesi europei, per un utilizzo ancora scarso di strumenti di pagamento elettronici, meno costosi e più sicuri rispetto a quelli cartacei (ad esempio gli assegni), e dal regolamento in contante di un numero elevato di transazioni.

Per le banche, gli altri prestatori di servizi di pagamento e le imprese la SEPA rende necessario sostenere costi di adeguamento (organizzativi, tecnico procedurale, di formazione) e affrontare un'accresciuta concorrenza. Offre però vantaggi e opportunità conseguibili già nel breve periodo grazie alla possibilità di economie di scala e di gamma. Le imprese beneficeranno dell'integrazione dei flussi di pagamento e di quelli gestionali interni nonché, grazie all'introduzione della fattura elettronica, di una riduzione delle materialità.

Un segmento del sistema fortemente interessato dalla SEPA è quello delle infrastrutture. L'eliminazione dei monopoli nazionali nell'offerta dei servizi impone agli attuali gestori la ricerca di alleanze a livello pan-europeo. Le infrastrutture dovranno assicurare ai propri partecipanti condizioni e procedure (efficienti e affidabili) per la raggiungibilità da parte di tutte le potenziali controparti europee.

Per i cittadini i benefici della SEPA derivano essenzialmente dalla più ampia flessibilità nella scelta e nell'utilizzo degli strumenti elettronici, il cui sviluppo è favorito dalla SEPA, dal venire meno delle barriere nazionali e dalla flessione dei prezzi indotta dalla maggiore concorrenza. In prospettiva, il bonifico e l'addebito diretto europeo potranno essere utilizzati per i pagamenti su Internet, in alternativa alle carte; soluzioni analoghe possono essere immaginate anche per l'utilizzo su telefonia cellulare e tablet. I cittadini e le imprese potranno ricorrere ai bonifici e agli addebiti diretti anche per i pagamenti alla PA; ciò richiede però che le amministrazioni riceventi si pongano nelle condizioni di gestire in modo standardizzato le informazioni utili alla riconciliazione del pagamento.

Il percorso descritto è segnato e si inquadra nel più ampio processo di informatizzazione programmato in Italia e in Europa; in questo senso la SEPA è uno dei passi attraverso i quali si realizzano gli obiettivi di digitalizzazione in ambito nazionale ed europeo. La sfida che essa rappresenta va colta come opportunità di evoluzione verso il futuro.

Bibliografia

- BANCA D'ITALIA (2010), *La diffusione dell'ICT nei pagamenti elettronici e nelle attività in rete - I risultati delle indagini su imprese e amministrazioni pubbliche*, Tematiche istituzionali, Marzo
- BANCA D'ITALIA (2012), *Il costo sociale degli strumenti di pagamento in Italia, I risultati delle indagini su imprese, banche, fornitori di servizi di pagamento*, Tematiche istituzionali, Novembre
- BANK OF FINLAND (2012), *Retail payments and economic growth*, Bank of Finland Research, Discussion Papers, n. 19
- BOTT J. (2009), *The Single Euro Payments Area: New Alliances Required to Tip the Market*, ECRI Research Report, n.10, July
- CAPGEMINI CONSULTING (2008), *SEPA: potential benefits at stake, Researching the impact of SEPA on the payments market and its stakeholders*
- DADO G., VALENTINI P. E ZANUTTO G. (2010), *Payment factory: definizione di un workflow autorizzativo integrato*, Amministrazione e finanza, n.11, pp. 49-54
- EUROPEAN COMMISSION/EUROPEAN CENTRAL BANK (2006) - *Single Euro Payments Area: Joint statement from the European Commission and the European Central Bank*, May 4
- EUROPEAN COMMISSION (2006), *Consultative paper on SEPA Incentives*, February
- EUROPEAN COMMISSION (2009), *Completing SEPA: a Roadmap for 2009-2012*, September
- EUROPEAN COMMISSION (2012), *Towards an integrated European market for card, internet and mobile payments*, Green Paper, January
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2000), *Improving cross-border retail payment services, Progress Report*, September
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2001), *Towards an integrated infrastructure for credit transfers in euro*, November
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2003), *Towards a Single Euro Payments Area, Second Progress Report*, June
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2004), *Towards a Single Euro Payments Area, Third Progress Report*, December
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2006), *Towards a Single Euro Payments Area, Fourth Progress Report*, February
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2007), *SEPA: from concept to reality, Fifth Progress Report*, July

EUROPEAN CENTRAL BANK (2008), *Single Euro Payments Area, Sixth Progress Report*, November

EUROPEAN CENTRAL BANK (2010a), *Single Euro Payments Area, 7th Progress Report*, October

EUROPEAN CENTRAL BANK (2010b), *The Payment System*, Francoforte

EUROPEAN CENTRAL BANK (2011), *Interchange fees in card payments*, Occasional Paper n. 131, September

EUROPEAN CENTRAL BANK (2012), *The social and private costs of retail payment instruments. A European perspective*, Occasional Paper n. 137, September

EUROPEAN PAYMENT COUNCIL (2002), *Euroland: Our Single Payment Area!*, White Paper, May

CARBO VALVERDE S., HUMPHREY D.B. AND LOPEZ DEL PASO R. (2004), *Electronic Payments and ATMs: changing technology and cost efficiency in banking*, paper presented at SUERF Colloquium, October 14-16, Madrid

HUMPHREY D.B., WILLESSON M., LINDBLOM T. AND BERGENDAHL G. (2003), *What does it cost to make a payment?*, Review of network economics, 2, pp.159-174

HUMPHREY D.B., WILLESSON M., BERGENDAHL G. AND LINDBLOM T. (2006); *Benefits from a changing payment technology in European banking*, Journal of banking and finance, 30, pp. 1631-1632

MC ANDREWS J.J. AND ROBERDS W. (2000), *The economics of check float*, Federal Reserve Bank of Atlanta Economic review, forth quarter, pp.17-27

RUTTEMBERG W. (2012), *Going against the trend? European integration for retail payments*, paper presented at the Joint ECB-MNB conference "Cost and efficiency of retail payments: evidence, policy actions and role of central banks", November 15-16, Budapest

TRESOLDI C. (2005) a cura di, *Economia dei sistemi di pagamento*, Il Mulino, Bologna

WORLD BANK (2012), *General guidelines for the development of Government payments programs*, Washington