SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Finanze e Tesoro

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 260/2012 e (UE) 2021/1230 per quanto riguarda i bonifici istantanei in euro

Audizione del Direttore Generale dell'ABI

Dott. Giovanni Sabatini

29 Marzo 2023

Illustre Presidente, Onorevoli componenti della Commissione,

consentitemi innanzitutto di ringraziare questa Commissione, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del presidente Antonio Patuelli, per l'invito a partecipare a quest'Audizione ed esprimere il punto di vista del mondo bancario sulla proposta di regolamento della Commissione europea (CE) che mira a promuovere la rapida diffusione dei pagamenti istantanei.

Le banche italiane hanno sostenuto e partecipato attivamente alla definizione di uno standard europeo per i bonifici istantanei in seno al Consiglio Europeo dei Pagamenti (*European Payments Council* - EPC) e sono state tra le prime ad aderire allo schema SEPA Instant Credit Transfer (SCT Inst), avviato dall'EPC a novembre 2017; oggi siamo tra i paesi europei dove la percentuale di clienti che può usufruire di questo servizio è più elevata (con una quota che supera ampiamente il 90% dei conti di pagamento) e, come Associazione, promuoviamo gli sviluppi di questo servizio in ambito nazionale e a livello europeo, dove pure si continuano a registrare evoluzioni positive in termini di adozione dello schema.

Le autorità europee intendono accelerare l'adozione dei pagamenti istantanei, ritenuti elemento essenziale per favorire l'ammodernamento del mercato europeo dei pagamenti al dettaglio tramite la realizzazione di soluzioni sempre più innovative e di rafforzamento del ruolo dell'Unione e dell'euro nel contesto globale.

In questo senso, **l'obiettivo che si prefigge la Commissione europea di promuovere una generalizzata offerta dei bonifici istantanei risulta ampiamente condivisibile.**

Con questo mio intervento vorrei tuttavia richiamare l'attenzione su alcuni aspetti importanti che auspichiamo possano essere attentamente valutati dal legislatore europeo.

1. OBBLIGO DI OFFERTA DEL SERVIZIO DI BONIFICO ISTANTANEO

La prima misura prevista dalla CE (articolo 5*bis*) riguarda l'obbligo per le banche di offrire il servizio di bonifico istantaneo a tutti i propri clienti e attraverso tutti i canali dispositivi. **Riteniamo questa proposta troppo invasiva: per favorire la diffusione dei pagamenti istantanei il legislatore europeo dovrebbe adottare misure più moderate, graduali e coerenti con i principi di libera concorrenza e libera prestazione dei servizi.**

Auspichiamo che la misura ipotizzata possa essere rivista fissando un obbligo per le banche di gestire i bonifici istantanei in ricezione; in questo modo l'adozione del bonifico istantaneo sarebbe il risultato di dinamiche concorrenziali spontanee (punto di incontro della richiesta di utenti interessati a fruire di questo servizio e dell'offerta di banche interessate a rispondere a questa esigenza) e l'intervento legislativo servirebbe a garantire che a fronte di utenti e banche che hanno liberamente scelto di utilizzare il servizio, non si frappongano ostacoli legati al fatto che la controparte destinataria del pagamento non risulti raggiungibile in quanto non aderente. Un intervento di questo tipo favorirebbe certamente la diffusione dei pagamenti istantanei impegnando le banche a realizzare interventi compatibili con le scadenze ipotizzate dalla CE senza creare un precedente così insolito rispetto alle ordinarie logiche di un mercato libero.

Diversamente, gli obblighi attualmente previsti dalla proposta legislativa dovrebbero quanto meno essere rimodulati per contemplare la possibilità per le banche di:

- **prestare il servizio nel rispetto delle proprie valutazioni interne di rischio;** in tal senso, le banche dovrebbero poter limitare l'offerta o rifiutare l'esecuzione di un'operazione di bonifico istantaneo in entrata o in uscita da parte del cliente, ad esempio in relazione ad obblighi derivanti dalla normativa in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento al terrorismo, in caso di frode o in caso di tensioni sui mercati che possono

prefigurare crisi di liquidità (tema ancor più rilevante considerando i recenti casi di attualità). L'attuale proposta legislativa pone in capo alle banche un obbligo di offerta del servizio incondizionato e questo non è accettabile, oltre che per ragioni legate ai principi di libera prestazione dei servizi, per ragioni di sicurezza e tutela stessa del mercato;

- **scegliere di offrire i bonifici istantanei sui canali ritenuti più appropriati,** eventualmente vincolando le banche alla prestazione del servizio su almeno **un canale digitale** quale ad esempio l'home banking o il mobile banking. L'obbligo di offerta del servizio di bonifico istantaneo attraverso tutte le interfacce/canali previsti per i bonifici ordinari (inclusi filiale, ATM, *phone banking* e ordini cartacei) è infatti sproporzionato rispetto allo scarso utilizzo di tali canali che per loro caratteristica non sono idonei per offrire servizi di pagamento istantanei: ad esempio, in Italia, poco più dell'1% di tutti gli ordini di bonifico sono stati effettuati tramite ATM. La proposta prevede peraltro l'obbligo di **offrire bonifici istantanei multipli** (cd. bonifici istantanei "*in bulk*"). In particolare, rispetto a questa previsione si è molto critici: la gestione di questa tipologia di pagamenti è infatti impossibile nel rispetto delle tempistiche fissate per l'esecuzione di un bonifico istantaneo (10 secondi); peraltro non vi è una domanda specifica da parte della clientela *corporate* di soluzioni di bonifico istantaneo, non avendo questi soggetti l'esigenza di operare 24x7x365.

Infine, si sottolinea la necessità di **rivedere le tempistiche attuative di questo intervento** – posticipandole auspicabilmente di un anno - in relazione agli ingenti sforzi implementativi che esso richiede per le banche e per le infrastrutture di mercato: l'obbligo di offrire il servizio di bonifico istantaneo dovrebbe trovare attuazione **entro 18 mesi (anziché 6 mesi)** dalla data di entrata in vigore del Regolamento, mentre l'obbligo di offrire il servizio in uscita da **12, dovrebbe passare a 24 mesi.**

2. COMMISSIONI APPLICATE AL SERVIZIO DI BONIFICO ISTANTANEO

La seconda misura (articolo 5*ter*) pone in capo alle banche l'obbligo di equiparare le commissioni applicate al servizio di bonifico istantaneo e quelle previste per il bonifico ordinario.

Preme innanzituttosottolineare che i **bonifici istantanei e i bonifici ordinari sono servizi con caratteristiche proprie, infrastrutture diverse e casi di utilizzo specifici**; non vi è dunque motivo per cui le condizioni economiche applicate al servizio di bonifico istantaneo debbano essere allineate a quelle di un bonifico ordinario. L'adozione e offerta di un servizio di bonifico istantaneo presuppone la realizzazione di un'infrastruttura tecnologica innovativa con processi in tempo reale, in grado di gestire le operazioni di pagamento 24x7x365 e garantire i dovuti presidi di sicurezza per il contrasto delle frodi: ciò implica elevati costi di implementazione e, soprattutto, maggiori costi operativi che devono essere opportunamente considerati.

Nel promuovere la diffusione e generalizzata offerta dei bonifici da parte dei prestatori di servizi di pagamento, la Commissione europea non dovrebbe quindi porsi l'obiettivo di sostituire in tutti i paesi i bonifici ordinari con i bonifici istantanei, bensì quello di individuare i giusti incentivi per favorire l'adozione anche di questi ultimi, offrendo alla clientela una gamma di servizi di pagamento in grado di rispondere alle concrete esigenze di utilizzo. La scelta tra diversi servizi con le proprie caratteristiche e contesti di fruizione dovrebbe essere lasciata al mercato, secondo il principio della libera concorrenza.

3. VERIFICA DI CONGRUENZA TRA L'IBAN E L'ANAGRAFICA DEL BENEFICIARIO DI UN BONIFICO ISTANTANEO

La terza misura (articolo 5*quater*) prevede l'obbligo in capo ai PSP di offrire un servizio alla clientela per la verifica di congruenza tra l'IBAN e l'anagrafica del beneficiario, prima che il pagatore abbia autorizzato l'esecuzione del bonifico istantaneo.

Le banche italiane condividono appieno l'esigenza di definire misure solide per la protezione dei consumatori e la prevenzione delle frodi nel mercato dei pagamenti, a maggior ragione in riferimento alla diffusione su larga scala dei pagamenti istantanei. In questo senso, i PSP hanno già messo in atto meccanismi robusti e avanzati per la prevenzione e il contrasto delle frodi, in continuo adattamento e miglioramento.

Tuttavia, **un controllo come quello previsto all'interno della proposta di regolamento può fornire un contributo limitato all'obiettivo di prevenzione e contrasto delle frodi, poiché copre solo taluni specifici scenari e non riesce a prevenirne altri**, come peraltro dimostrato dalle evidenze dei paesi dove un tale servizio è stato già implementato (ad es. UK e NL), un servizio di verifica della congruenza tra IBAN e anagrafica del beneficiario non può essere considerato la soluzione ottimale per tutte le tipologie di frode, la cui prevenzione e contrasto dovrebbero essere perseguiti con un approccio più olistico. In questo senso, rimane fondamentale l'impegno delle banche nell'adottare adeguati presidi per controllare e contrastare il rischio di frode.

Nel merito della misura ipotizzata, è peraltro necessario evidenziare che **allo stato attuale, non esiste alcuna soluzione che consenta alle banche di effettuare queste verifiche a livello transfrontaliero**. Ferma rimanendo la necessità che il regolamento definisca chiaramente, seppur ad alto livello, le responsabilità in capo alle banche per questa tipologia di servizio, per dare piena attuazione a questa misura è necessaria la definizione regole e standard di colloquio armonizzati tra banche a livello europeo; in questo senso è auspicabile si possa far tesoro delle analisi già avviate in seno

allo European Payments Council (EPC) e che mirano a definire uno schema europeo per la verifica di IBAN e intestatario ("*Confirmation of Payee*") o regole condivise grazie alle quali garantire a livello UE l'interoperabilità di soluzioni già sviluppate a livello nazionale (tra queste il servizio "Name Check" realizzato in Italia dal CBI S.c.p.a. e che diventerà operativo nel corso del 2023).

Lo sviluppo di un servizio di verifica della congruenza tra IBAN e anagrafica del beneficiario richiederà tempo e risorse, che non dovranno essere sottovalutati, con numerose sfide operative, tecniche e legali che dovranno essere considerate e ben indirizzate. **È quindi fondamentale che le tempistiche previste dal regolamento per l'attuazione di questa terza misura siano posticipate. Precisamente, si auspica che i 12 mesi attualmente previsti diventino 18, decorrenti non dall'entrata in vigore del Regolamento ma dalla disponibilità di uno standard di riferimento per la verifica a livello europeo.**

Infine, è necessario rilevare che la realizzazione di una procedura che operi in tempo reale per lo svolgimento della verifica online della congruenza tra IBAN e anagrafica del beneficiario richiede ingenti costi una tantum per l'implementazione dell'infrastruttura e costi operativi rilevanti per la disponibilità e la manutenzione su base 24x7x365 di questo servizio. **Le banche dovrebbero essere in grado di ottenere la copertura dei costi per questa implementazione e dovrebbero essere liberi di determinare il prezzo dei loro prodotti in conformità con i principi del libero mercato**.

4. VERIFICA DELLE LISTE RELATIVE ALLE SANZIONI FINANZIARIE

L'ultima misura (articolo 5*quinquies*) pone un obbligo in capo alle banche di verificare, almeno quotidianamente, le informazioni dei propri clienti rispetto alle liste sulle sanzioni finanziarie dell'Unione Europea (cd. "*sanction screening*"), senza ulteriori controlli al momento dell'esecuzione di una specifica operazione di bonifico istantaneo.

Questa previsione si pone l'obiettivo di armonizzare nell'ambito dell'Unione Europea l'applicazione dei controlli relativi alle sanzioni finanziarie sui bonifici istantanei, riducendo duplicazioni, inefficienze e conseguenti attriti causati da processi divergenti adottati da parte dei PSP.

Le banche italiane accolgono con favore l'intenzione della Commissione europea di rendere più efficiente il processo di *sanction screening* per i pagamenti istantanei in euro, a condizione che siano messe in atto adeguate salvaguardie e vi sia un sufficiente allineamento con i requisiti derivanti da altre normative. Infatti, le attuali prassi di mercato e policy impongono ai PSP (prevalentemente operanti a livello internazionale) di verificare non solamente le liste consolidate detenute dalla Commissione europea ma anche liste di sanzioni internazionali, così come di svolgere i controlli in relazione a liste relative a Stati membri o, ancora, liste gestite dai singoli PSP per proprie valutazioni di rischio. Inoltre, è opportuno prendere a riferimento anche altre misure restrittive come sanzioni commerciali, settoriali, economiche, embarghi sulle armi, restrizioni all'ammissione, restrizioni all'esportazione e all'importazione, divieti di volo o divieti di fornitura di servizi finanziari, che possono essere disposti verso una giurisdizione specifica e che i PSP sono tenuti a rispettare.

Si auspica che il legislatore europeo possa espressamente **chiarire che la procedura armonizzata prevista non include tipologie di sanzioni diverse da quelle relative alle liste dell'Unione Europea (sulle quali continuerà ad essere applicato un controllo per transazione) e che, anche in questo caso, i tempi di attuazione di questa misura siano allungati (da 6 a 12 mesi)**.

TABELLA RIASSUNTIVA DELLE TEMPESTICHE ATTUATIVE

Misura	**Proposta CE**	**Posizione ABI**
1a - Obbligo di offerta bonifici istantanei in ingresso	6 mesi *(da entrata in vigore Regolamento)*	18 mesi *(da entrata in vigore Regolamento)*
1b -Obbligo di offerta bonifici istantanei in uscita	12 mesi *(da entrata in vigore Regolamento)*	24 mesi *(da entrata in vigore Regolamento)*
2 - Parità commissioni	(nel rispetto delle tempistiche previste per la prestazione del servizio)	
3 - Obbligo verifica IBAN e intestatario	12 mesi *(da entrata in vigore Regolamento)*	18 mesi *(da disponibilità di una soluzione standard europea)*
4 - Controlli sulle sanzioni finanziarie	6 mesi *(da entrata in vigore Regolamento)*	12 mesi *(da entrata in vigore Regolamento)*