

On. Denis Nesci

Commissione per i problemi economici e monetari, Membro Commissione per lo sviluppo regionale, Membro

SENATO DELLA REPUBBLICA

6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro)

Audizione sulla "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 On. Denis Domenico Nesci

Roma, 12 aprile 2023

Signor Presidente,

Gentili Senatori,

ringrazio la Commissione Finanze del Senato per l'invito a partecipare a quest'Audizione sulla proposta di Regolamento sui bonifici istantanei in euro. Il **Regolamento**, una volta adottato, rappresenterà un passo importante per rendere i **pagamenti istantanei in euro** più accessibili, sicuri e per assicurare che vengano utilizzati senza impedimenti in tutta l'Unione europea.

La proposta, **presentata dalla Commissione europea lo scorso 26 ottobre 2022**, intende modificare e aggiornare il regolamento del 2012 sui pagamenti in euro - il Regolamento (UE) 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. "**Regolamento SEPA**"), che contiene disposizioni generali per tutti i bonifici in euro -, prevedendo l'obbligo di rendere i pagamenti istantanei in euro universalmente disponibili e allo stesso prezzo previsto per i bonifici tradizionali in euro.

Procedura in seno al Parlamento europeo

La commissione per i problemi economici e monetari (ECON) è stata nominata commissione

competente per il merito per l'esame della proposta nell'ambito della procedura legislativa ordinaria (COD). Il dossier¹ è stato presentato in commissione ECON lo scorso 28 marzo dal relatore, l'On. Michiel Hoogeeven, il quale appartiene al mio stesso gruppo politico europeo (ECR). La scadenza per la presentazione degli emendamenti è stata fissata per il 17 aprile e successivamente saranno predisposte le ordinarie riunioni tra i relatori dei rispettivi gruppi politici al fine di licenziare un testo di compromesso che verrà poi votato in commissione ECON. Al momento, il voto in commissione ECON è stato calendarizzato per il 28 giugno 2023.

Dopo che il Parlamento europeo avrà adottato la propria posizione, si darà luogo a c.d. **negoziati interistituzionali** con il Consiglio e la Commissione europea al fine di giungere ad una posizione comune sul Regolamento (con molta probabilità, i triloghi inizieranno da luglio 2023).

Il relatore Michiel Hoogeveen ritiene che l'adozione dei pagamenti istantanei in tutta l'UE sia importante per il rafforzamento dell'UMC e la creazione di valore, in particolare nel caso dei pagamenti transfrontalieri istantanei. E' inoltre del parere che la proposta della Commissione europea includa aspetti particolarmente positivi, quali, per esempio, l'approccio non discriminatorio ai pagamenti istantanei rispetto ad altri tipi di bonifici; l'offerta del controllo dell'IBAN e del nominativo come funzione di sicurezza e la sua gratuità; il cambiamento dell'esame dell'elenco delle sanzioni dell'UE da un approccio basato sulle operazioni a un approccio basato sui clienti.

Contesto e finalità della proposta di Regolamento

I pagamenti istantanei sono una forma di trasferimento di credito in cui i fondi passano dal conto dell'ordinante a quello del beneficiario in pochi secondi - massimo 10 secondi - in qualsiasi momento, di giorno o di notte, e in qualsiasi giorno dell'anno (in altri termini, 24 ore al giorno, 7 giorni su 7). Questo li distingue dagli altri bonifici, che vengono elaborati dai prestatori di servizi di pagamento solo durante le ore lavorative, con l'accredito degli importi al beneficiario, di norma, solo entro la fine del giorno lavorativo successivo.

È evidente, quindi, come i pagamenti istantanei possano rappresentare un'importante innovazione tecnologica nel settore dei pagamenti. Infatti, consentono di liberare i fondi bloccati nel sistema finanziario, rendendoli immediatamente disponibili agli utenti finali (consumatori e imprese). In altre parole, questo sistema permette ai beneficiari di utilizzare il loro denaro il secondo dopo l'avvenuto bonifico.

_

¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-742661 IT.pdf

Tuttavia, solo in alcuni Stati membri l'uso dei pagamenti istantanei è già diffuso, (Paesi Bassi, Estonia e Spagna), mentre altri Stati Membri sono stati più lenti ad avvalersi di tale tecnologia. Alla fine del 2021 soltanto l'11 % dei bonifici nell'UE era effettuato mediante pagamenti istantanei. Questo ha portato la Commissione europea ad analizzare le motivazioni della lenta adozione dei pagamenti istantanei e la **valutazione di impatto**² ha evidenziato quattro ostacoli:

- 1) circa un terzo dei prestatori di servizi di pagamento della UE non offre ancora pagamenti istantanei;
- 2) in molti Stati Membri **gli utenti sono scoraggiati dal prezzo** dei pagamenti istantanei, che risulta troppo elevato;
- 3) **non vi sono garanzie** sufficienti agli utenti in merito alle loro preoccupazioni sul **rischio di frode o di errori** nell'uso dei pagamenti istantanei;
- 4) un **numero considerevole di pagamenti istantanei viene respinto** a causa delle attività di verifica che non possono essere processate in tempi compatibili con l'esecuzione dei pagamenti istantanei.

Alla luce della valutazione di impatto, la proposta della Commissione europea mira a superare questi ostacoli attraverso alcune nuove introduzioni:

- 1) **obbligo per i prestatori di servizi di pagamento**, che forniscono un servizio di bonifico in euro, **di offrire** anche un servizio di invio e ricezione di **pagamenti istantanei in euro** (Art. 5 *bis* della proposta);
- 2) obbligo per i prestatori di servizio di non applicare un prezzo superiore a quello previsto per i bonifici tradizionali in euro (Art. 5 ter);
- 3) obbligo per i prestatori di servizi di pagamento di verificare la corrispondenza tra le coordinate bancarie IBAN e il nome del beneficiario indicato dal pagatore prima dell'esecuzione del pagamento, al fine di avvertire quest'ultimo di eventuali discrepanze, c.d. "check IBAN" (Art. 5 quater);
- 4) obbligo di effettuare controlli sull'eventuale presenza di clienti negli elenchi delle sanzioni

-

² https://ec.europa.eu/finance/docs/law/221026-impact-assessment_en.pdf

UE quotidianamente, anziché esaminare dette liste al momento dell'esecuzione della transazione, **c.d. sanction screening** (Art. 5 *quinquies*);

Infine, è opportuno ricordare che la proposta legislativa prevede che l'introduzione dei nuovi obblighi avverrà con le seguenti **tempistiche attuative**:

- a) ricezione di pagamenti istantanei in euro per gli istituti bancari dell'eurozona nei 6 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento;
- b) invio di pagamenti istantanei in euro per gli istituti bancari dell'eurozona nei 12 mesi dall'entrata in vigore;
- c) ricezione dei pagamenti istantanei in euro per i prestatori di servizi di pagamento fuori dall'eurozona nei 30 mesi dall'entrata in vigore;
- d) invio di pagamenti istantanei in euro per prestatori di servizi di pagamento fuori dall'eurozona nei 36 mesi dall'entrata in vigore.

Criticità della proposta di Regolamento

Pur condividendo ampiamente l'obiettivo della Commissione europea di promuovere la fornitura e la diffusione dei pagamenti istantanei, ritenuti fondamentali per favorire l'ammodernamento del mercato europeo dei pagamenti, l'attuale proposta di regolamento risulta essere troppo ampia e poco proporzionata rispetto ai risultati da raggiungere.

Infatti, occorre rivedere alcuni aspetti legati alla **portata** e alle **tempistiche** della normativa al fine di evitare di adottare una normativa eccessivamente ambiziosa e poco bilanciata nei confronti di tutti i portatori d'interesse e che possa, contrariamente alle aspettative, comportare un aumento sproporzionato dei costi, senza che gli utenti ne ricavino un effettivo valore aggiunto.

Entrando nel merito della proposta di Regolamento, il primo punto cruciale sul quale occorre soffermarsi riguarda, appunto, il rischio di un possibile **aumento dei costi per consumatori e imprese**.

La nuova normativa europea sarà fortemente impattante per le imprese di settore, le quali dovranno implementare il servizio affrontando ingenti costi per l'ammodernamento delle infrastrutture. Vi è il timore che le imprese di settore, per rientrare nelle spese affrontate, possano poi scaricare tali costi sugli utenti finali attraverso un rialzo dei tariffari dei bonifici. Ritengo, quindi, che l'introduzione legislativa dovrebbe essere graduale e non d'impatto al fine di preparare sufficientemente mercato e utenti. Contrariamente, come segnalato da diversi rappresentanti di categoria, appare concreto il rischio che i pericoli di aggravio economici siano tali da superarne i benefici.

Pertanto, a mio avviso, per non incorrere in una simile conseguenza, potrebbe essere una soluzione ragionevole quella di vincolare le imprese di settore alla prestazione del servizio di pagamenti istantanei solo su canali digitali.

La proposta legislativa, al momento, prevede infatti l'obbligo di offrire il suddetto servizio tramite tutti i canali in cui è offerto un bonifico ordinario (filiale, ATM e ordini cartacei). Considerando che solo circa l'1% di tutti gli ordini di bonifico vengono effettuati presso gli ATM e considerando gli importanti investimenti per porre in essere le infrastrutture necessarie, sono dell'idea che una previsione del genere, se venisse confermata, non sarebbe proporzionata rispetto agli effettivi benefici che comporterebbe ai consumatori e al mercato in generale.

Sempre collegato al tema dei costi e della proporzionalità della normativa, emergono perplessità in merito alle **tempistiche di attuazione**.

Le attuali misure legislative appaiono troppo stringenti per preparare le imprese di settore ad adeguarsi alle nuove prescrizioni, soprattutto con riferimento alle banche piccole e medie per le sfide legate alla capacità delle infrastrutture di gestire volumi elevati di transizione in tempo reale. Pertanto, sarebbe appropriato considerare di **posticiparne** i tempi di attuazione.

L'altro tema fondamentale sul quale è necessario trovare soluzioni efficaci e chiare per aumentare la fiducia dei consumatori nell'utilizzo dei bonifici istantanei, riguarda la **sicurezza stessa dei bonifici istantanei** che per la loro natura intrinseca si contraddistinguono proprio per l'immediatezza e per l'irrevocabilità del trasferimento. La proposta di Regolamento ai sensi dell'art 5 *quater* stabilisce il criterio della verifica di congruenza tra l'IBAN e l'anagrafica del beneficiario di un bonifico istantaneo.

Partendo dal presupposto che è di primaria importanza prevedere delle regole solide per la protezione dei consumatori e la prevenzione delle, accolgo con favore il tenore del suddetto art che statuisce l'obbligo in capo ai prestatori di servizi di pagamento di offrire un servizio ai consumatori di congruenza tra IBAN e nominativo del beneficiario. Ciò nonostante, la misura necessita di ulteriori rinforzi per la tutela del consumatore, dal momento che non lo pone totalmente a riparo dal pericolo di frodi, soprattutto nei casi di phishing e vishing.

In tale ottica, bisognerà individuare delle soluzioni gratuite in grado di offrire la più ampia tutela agli utenti senza, peraltro, essere in contrasto con la tutela della privacy e dei dati dei clienti stessi. Al momento vi sono diverse proposte come quella di eliminare l'obbligo di esplicitare il grado di discrepanza tra nome ed IBAN, oppure, la creazione di una piattaforma accentrata in grado di gestire l'offerta del servizio di **check-IBAN**.

Ritengo, che, al fine di contrastare la criminalità, potrebbe essere utile prevedere un tetto massimo di trasferimenti di somme di denaro mediante lo strumento dei bonifici istantanei; inoltre, in alcuni casi specifici come i tentativi di frode, sarebbe opportuno prevedere forme di tutela *ex post*.

Infine, l'ultimo punto cruciale della proposta di Regolamento riguarda i controlli sulle

sanzioni finanziarie (c.d. sanction screening) dove è previsto un obbligo in capo alle imprese

di settore di verificare, almeno quotidianamente, le informazioni dei propri clienti rispetto alle

liste sulle sanzioni finanziarie dell'UE.

Il passaggio da uno screening basato sulle transazioni a un completo affidamento sullo

screening dei database dei clienti è una proposta condivisibile, a condizione che siano previste

adeguate salvaguardie. In ogni caso, i sistemi dovrebbero essere adeguatamente sperimentati

prima del loro utilizzo.

Conclusioni

Come già accennato in precedenza, gli obiettivi prefissati dalla Commissione europea sono

ampiamente condivisibili e, pertanto, in generale, la proposta di Regolamento è da accogliere

con favore. Infatti, la nuova normativa europea introduce alcuni aspetti particolarmente

positivi - come, per esempio, il fatto che i pagamenti istantanei saranno presenti in tutte le

ipotesi in cui è previsto il bonifico ordinario e che ne avranno lo stesso costo - che

contribuiranno a migliorare la digitalizzazione, l'innovazione e la concorrenza nel mercato

dei pagamenti dell'Unione europea. Inoltre, i consumatori avranno l'opportunità di

beneficiare di un'offerta più ampia.

D'altro canto, come segnalato nei paragrafi precedenti, permangono alcune criticità che

dovremmo essere in grado di risolvere nei prossimi mesi, prima di adottare il nuovo

Regolamento.

In primo luogo, il Regolamento dovrà disporre di meccanismi e strumenti adeguati e collaudati

per la tutela dei consumatori per combattere le frodi, il riciclaggio di denaro e prevedere

strumenti di prevenzione del finanziamento del terrorismo.

In secondo luogo, bisognerà analizzare la portata del Regolamento ponendo in essere una

responsabile valutazione costi/benefici sulla proporzionalità del Regolamento. Ad oggi, a mio

avviso, la portata della proposta legislativa appare sproporzionata rispetto agli obiettivi e

potrebbe comportare oneri ingiustificati e costi maggiori per i clienti.

Infine, un'ultima doverosa considerazione riguarda l'interazione del Regolamento sui

pagamenti istantanei e la futura proposta sull'euro digitale. Pur avendo ambiti diversi vi è il

rischio che l'euro digitale possa ridurre l'utilità dei pagamenti effettuati mediante bonifici, sia

tradizionali che istantanei. In tal caso, gli investimenti infrastrutturali per l'implementazione

dei pagamenti istantanei sarebbero stati vani.

Grazie per l'attenzione.

B-1047 Bruxelles- WIB 060U24- Tel +32 228-45812