

Audizione di Assotelecomunicazioni-ASSTEL  
presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Direzione 4\* - sistema bancario e finanziario

sullo

**Schema di d.lgs. recante attuazione della  
Direttiva 2007/64/CE**

Roma, 14 gennaio 2010



# Il ruolo di Asstel

- ❑ Asstel è l'associazione che nel sistema di Confindustria rappresenta i fornitori di servizi e reti di telecomunicazioni
- ❑ Asstel è stata informalmente audita dal Servizio Vigilanza di Banca d'Italia sulla bozza di "Istruzioni di vigilanza per gli istituti di pagamento"
- ❑ La presente esposizione ricalca quella effettuata in Banca d'Italia, con ulteriori approfondimenti sollecitati dalla discussione avvenuta in Banca d'Italia l'11 dicembre u.s.

# Agenda

- Premessa
- La visione di ASSTEL
- I temi di rilievo non trattati in modo specifico dalle istruzioni
- Le richieste di commenti da parte di Banca d'Italia
- I commenti degli Operatori
- Altri aspetti rilevanti
- Riflessioni conclusive

# Premessa

- ❑ L'adozione al livello comunitario della PSD si inquadra all'interno di uno sforzo di armonizzazione dei sistemi di pagamento fortemente voluto dalla BCE e dalle Banche Centrali nazionali
  
- ❑ Con l'introduzione della PSD l'Unione Europea ha voluto:
  - ✓ Armonizzare la normativa sulla prestazione dei servizi di pagamento, ancora oggi eccessivamente frammentata al livello nazionale
  - ✓ Creare un mercato unico dei servizi di pagamento, aprendolo ad Operatori non finanziari con l'obiettivo di aumentarne il livello di concorrenza interno
  - ✓ Garantire la parità di accesso degli Operatori ai sistemi di pagamento, mantenendo inalterate le condizioni di stabilità sistemica e di tutela della clientela
  
- ❑ Al fine di individuare le potenziali aree di miglioramento, nella redazione dei commenti e delle posizioni di ASSTEL sulle tematiche in analisi si è ritenuto opportuno seguire un approccio comparativo che considerasse congiuntamente:
  - ✓ Le previsioni normative della Direttiva 2007/64/CE
  - ✓ Lo schema del decreto legislativo di attuazione
  - ✓ Lo schema regolamentare previsto da FSA

# La visione di ASSTEL

- ❑ L'apertura del mercato dei pagamenti verso Operatori di matrice non bancaria rappresenta un'interessante opportunità di business per gli Operatori di telecomunicazioni.
- ❑ L'utilizzo del canale mobile per i servizi **finanziari non può e non deve essere limitato ai pagamenti di piccolo importo** (cosiddetti micropagamenti); attualmente lo sviluppo dei micropagamenti è di fatto frenato da modelli di pricing che non sono in grado di sorreggere in modo profittevole tale business.
- ❑ La creazione di **standard condivisi e promossi dall'Autorità** rappresenta un fattore critico di successo per la realizzazione di soluzioni di mobile payments ispirate a logiche di interoperabilità e di profittabilità per tutti gli Operatori della catena del valore.
- ❑ Lo sviluppo di iniziative di mobile payment coerenti con gli standard dettati dall'Autorità porterebbe ad un reale allargamento del mercato ed alla progressiva sostituzione del contante con la moneta elettronica solo se venissero parimenti ridimensionate le **logiche di pricing** sottese al processing ed alla gestione delle transazioni di pagamento.

## I temi di rilievo non trattati in modo specifico dalle istruzioni

- ❑ In questa prima fase le istruzioni di vigilanza si focalizzano principalmente sui requisiti organizzativi e prudenziali che gli istituti di pagamento debbono soddisfare ai fini del rilascio da parte dell’Autorità della necessaria autorizzazione ad operare
- ❑ Sebbene i dettagli inerenti la gestione dei servizi di pagamento saranno oggetto di un successivo approfondimento è opportuno segnalare in questa sede che Asstel
  - Valuta positivamente l’apertura del mercato dei pagamenti verso Operatori non finanziari, ritenendo che tale allargamento migliorerà in modo significativo le condizioni economiche e di servizio applicate alla clientela
  - Auspica che l’apertura delle infrastrutture di pagamento esistenti, le procedure di accesso ai circuiti ed alle piattaforme tecnologiche siano ispirate ad una logica di facilitazione e di non discriminazione, così come previsto dalla Direttiva.
  - Ritiene che il principio dell’interoperabilità di sistema rappresenti una condizione necessaria per la fornitura di un adeguato livello di servizio di pagamento alla clientela e sia fondante di qualunque schema di mobile payment; il rispetto di tale principio dovrebbe perciò essere regolamentato da Banca d’Italia al fine di garantire l’accesso ed il collegamento diretto con gli Operatori bancari, anche prevedendo la creazione di infrastrutture ad-hoc.

# Le richieste di commenti da parte di Banca d'Italia (1/4)

*Si chiedono commenti circa l'esigenza, per ragioni di tutela della clientela, di estendere l'applicazione delle disposizioni in materia di deposito delle somme di denaro dei clienti agli istituti di pagamento puri.*

## Proposta/Commento ASSTEL

L'applicazione di tale requisito anche agli istituti di pagamento puri è desiderabile al fine di evitare che la scelta della clientela dell'istituto di pagamento sia collegata al differente regime di tutela delle somme depositate e non utilizzate.

Inoltre, al fine di mitigare il rischio sotteso ed equiparare gli istituti di pagamento puri appartenenti a gruppi bancari a tutti gli altri, si propone che il deposito di tali somme avvenga presso un intermediario finanziario terzo rispetto al gruppo di appartenenza.

A fronte delle maggiori garanzie prestate sotto questo profilo, si propone di innalzare la soglia di segregazione a 400 euro per gli istituti ibridi, al fine di rendere più efficiente la gestione dell'inutilizzato, e di allineare (seppur parzialmente) tale previsione anche al regime derogatorio previsto dall'art. 4 dello schema di decreto legislativo, alla possibilità prevista dalla Direttiva di un innalzamento di tale soglia fino a 600 euro (ex art.9 c.4) e dall'ampia deroga prevista dall'art.7 c.4 della Direttiva 2009/110 riguardante gli istituti di moneta elettronica in merito alle modalità di tutela dei fondi della clientela.

Tale proposta di innalzamento della soglia, inoltre, è supportata da motivazioni legate al business dei pagamenti; infatti, gli Operatori di telefonia mobile non sono esclusivamente interessati allo sviluppo del business dei micropagamenti in mobilità, ma auspicano di ampliare il proprio portafoglio servizi anche ad altre forme di pagamento, caratterizzate da importi unitari più elevati; tale allargamento dell'offerta, se non accompagnato dall'innalzamento della soglia, genererebbe maggiori oneri di segregazione, pregiudicando fin da subito la sostenibilità economica dell'ampliamento dell'offerta e, in ultima analisi, del mercato dei pagamenti.

Al fine di conciliare le esigenze descritte sopra, si propone un regime di tutela che possa comprendere anche la copertura assicurativa sulle somme inutilizzate (ex art. 9 PSD) e che possa prevedere un regime differenziato per gli istituti ad operatività limitata.

# Le richieste di commenti da parte di Banca d'Italia (2/4)

*Si sollecitano commenti in ordine alle scelte effettuate con riguardo al requisito patrimoniale.*

## Proposta/Commento ASSTEL

Il requisito patrimoniale inerente i rischi operativi è, di fatto, orientato in modo naturale al modello B, in una situazione di operatività normale: questa posizione non è in linea con gli orientamenti espressi da altre autorità.

I driver di scelta di modifica (+/- 20%) di tale requisito sono fortemente discrezionali; inoltre non è chiara la natura delle poste che devono essere considerate nel calcolo del requisito secondo il modello A, nè la natura di quelle che possono essere portate in deduzione nella determinazione di tale requisito.

Non sono chiare le condizioni di mitigazione del requisito patrimoniale a fronte del rischio di credito.

# Le richieste di commenti da parte di Banca d'Italia (3/4)

*Si sollecitano commenti, in particolare sull'assetto dei controlli interni e sulla declinazione del principio di proporzionalità all'interno del sistema dei controlli.*

## Proposta/Commento ASSTEL

L'organizzazione amministrativa e contabile degli IP che svolgono altre attività è sostanzialmente equiparata a quella degli intermediari iscritti all'albo ex art. 106 del TUB.

Non è prevista alcuna deroga particolare per gli IP ad operatività limitata o per quelli che non esercitano attività creditizia, sebbene siano sottoposti a rischi molto più contenuti: al fine di evitare un'eccessiva limitazione d'accesso al mercato, si propone un approccio "risk-based".

Del resto, un'impostazione di questo tipo sarebbe in linea con quanto previsto nel capitolo VI delle istruzioni, allegato A, par.2 in relazione ai sistemi informativi: "I sistemi informativo-contabili devono essere adeguati al contesto operativo ed ai rischi ai quali l'istituto di pagamento è esposto."

Tale approccio risulterebbe allineato con le nuove norme di vigilanza che rendono progressivamente più complesso ottenere e mantenere l'iscrizione ex art.106; per questo motivo sarebbe opportuno identificare in maniera determinata gli obblighi di segnalazione a carico dell'istituto ed ottenere una soglia di esenzione esplicita per Operatori minori o per Operatori ibridi che operano solo presso clientela propria.

# Le richieste di commenti da parte di Banca d'Italia (4/4)

*Si sollecitano osservazioni circa il bilanciamento ricercato nella disciplina tra l'esigenza, da un lato, di favorire iniziative imprenditoriali nel settore, rivolte soprattutto a favorire la diffusione dei servizi di pagamento e, dall'altro, di assicurare la tutela dei clienti.*

## Proposta/Commento ASSTEL

La tutela della clientela è assicurata dal pieno rispetto del principio di segregazione dei fondi dei clienti e dalla previsione di un adeguato sistema di controlli interni, volto a governare correttamente il rischio sotteso.

Al fine di garantire l'allargamento del mercato ad altri Operatori sembra necessario che gli indirizzi di vigilanza prudenziale si diversifichino maggiormente ed in modo più puntuale in ragione dei livelli di rischio assunti dagli Operatori; tale approccio risulterebbe in linea con gli indirizzi di vigilanza di Basilea II.

# I commenti degli Operatori (1/3)

Obbligatorietà della dichiarazione di decadenza dell'autorizzazione

## Proposta/Commento ASSTEL

Dal capitolo II sezione VII delle istruzioni “La Banca d'Italia dichiara la decadenza dell'autorizzazione...”, configurando un obbligo per Banca d'Italia; in realtà l'art 12 della PSD fa invece riferimento ad una facoltà quando prevede che “..le autorità competenti *possono* revocare..”

Da questo punto di vista sarebbe auspicabile, prima della dichiarazione di decadenza, un intervento da parte di Banca d'Italia che dia la possibilità all'istituto di pagamento di uniformarsi a quanto richiesto dall'Autorità.

# I commenti degli Operatori (2/3)

Garanzia di accesso alle infrastrutture di pagamento essenziali (ABI-CAB, RNI, BIREL E BICOMP) ed ai sistemi di controllo delle frodi (SIC)

## Proposta/Commento ASSTEL

Le premesse della PSD (cfr. n.16-17), l'art. 28 della Direttiva e il d.lgs di recepimento all'art. 30 auspicano l'accesso non discriminato alle infrastrutture di pagamento.

Per questi motivi si richiede a Banca d'Italia:

- il rilascio del codice meccanografico ABI-CAB all'atto dell'iscrizione all'albo degli istituti di pagamento per garantire fin da subito l'interoperabilità di sistema;
- l'accesso ai sistemi RNI, BIREL e BICOMP con procedure semplificate di tramitazione (in particolare sui pagamenti caratterizzati da bassi importi unitari).

Infine si richiede a Banca d'Italia l'accesso ai Sistemi di Informazione Creditizia al fine di:

- determinare in modo più corretto i rischi di credito sottesi all'apertura di nuove posizioni creditizie;
- evitare discriminazioni tra istituti di pagamento puri di emanazione bancaria (che potrebbero avere accesso a tali informazioni tramite i propri controllanti) e gli istituti ibridi.

# I commenti degli Operatori (3/3)

Modalità di condivisione delle risorse umane, organizzative e tecnologiche già presenti in azienda

## Proposta/Commento ASSTEL

Nel pieno rispetto delle previsioni riguardanti i requisiti patrimoniali (patrimonio destinato) ed organizzativi, si richiede di inserire esplicitamente per gli istituti di pagamento ibridi la possibilità di far nascere l'iniziativa come business unit interna all'organizzazione, con possibilità di condividere le stesse risorse e lo stesso sistema di controlli interni, rispettando comunque i principi generali previsti dal cap.VI sez. I, par.2.

Tale previsione, tra l'altro, sarebbe supportata:

- dal disposto delle stesse istruzioni al cap. II sez. VI par. 2 sul contenuto del programma di attività dove “..le iniziative che l'istituto di pagamento intende adottare - e i relativi tempi di attuazione - per convertire le risorse disponibili nei processi di produzione dell'istituto di pagamento..” sono da inserire nel piano d'attività;
- dalla specifica possibilità attribuita dallo schema di decreto legislativo ex art.114-novies il quale prevede che “...la BI può imporre la costituzione di una società che svolga esclusivamente l'attività di prestazione dei servizi di pagamento...”, lasciando perciò desumere *a contrario* che l'attività potrebbe anche configurarsi come BU interna, anche al fine di abbattere i costi di start-up ed operativi dell'istituto di pagamento.

## Altri aspetti rilevanti (1/5)

Apertura impieghi somme inutilizzate verso il mercato interbancario (nuovo segmento e-MID) e conseguente apertura piattaforme tecnologiche collegate

### Proposta/Commento ASSTEL

L'apertura verso l'e-MID sarebbe compatibile con le caratteristiche di liquidità degli strumenti a ponderazione 0% di Basilea II e allineerebbe la previsione regolamentare degli ibridi ai puri di emanazione bancaria.

Se così non fosse i puri appartenenti ad un gruppo bancario potrebbero avere un controllo diretto sull'impiego di quei fondi, creando disallineamento concorrenziale nei confronti degli ibridi.

Tale apertura potrebbe essere resa operativa anche attraverso il tramite della banca depositaria purchè quest'ultima offra il servizio a costi competitivi, al fine di evitare disallineamento concorrenziale tra istituti ibridi e puri di emanazione bancaria.

Dal punto di vista regolamentare sarebbe perciò opportuno che, nella definizione di Istituto di pagamento, si aprisse al riconoscimento di quei requisiti già in capo ad enti creditizi ed istituti di moneta elettronica quando gli stessi siano richiesti per l'iscrizione e l'accesso ad Albi, Enti consortili o per l'espletamento di un servizio connesso.

## Altri aspetti rilevanti (2/5)

Istituti di pagamento ibridi e ad operatività limitata

### Proposta/Commento ASSTEL

Si propone un allargamento delle possibilità di esternalizzazione per gli istituti ad operatività limitata.

Molti requisiti prudenziali per gli istituti di pagamento non sono applicati in quelli ad operatività limitata; tale approccio non viene ugualmente considerato nella definizione dei requisiti relativi ai sistemi amministrativi ed ai controlli interni, sebbene la Direttiva abbia dato ampie deroghe in tal senso – anche in tema di rilascio dell'autorizzazione – proprio a causa dei minori rischi assunti.

## Altri aspetti rilevanti (3/5)

Deroghe informative per strumenti di pagamento di basso valore o la moneta elettronica

Proposta/Commento ASSTEL

Accogliere quanto previsto dalla Direttiva (art. 34) e dallo schema di d.lgs. (art.4).

## Altri aspetti rilevanti (4/5)

Stima delle somme di denaro dei clienti utilizzate anche per effettuare servizi diversi da quelli di pagamento

### Proposta/Commento ASSTEL

La stima richiesta dal regolamento potrebbe essere particolarmente complessa, soprattutto nei primi anni di vita degli istituti ibridi che non hanno una serie storica affidabile.

Valutare una deroga nel regime transitorio.

# Altri aspetti rilevanti (5/5)

## Rete di agenti e identificazione diretta del cliente (1/2)

### Proposta/Commento ASSTEL

Al fine di evitare l'innalzamento di barriere di entrata al mercato e di pregiudicare la capacità di identificazione fisica del cliente, quella distributiva e di cash-in degli istituti di pagamento (in particolare quelli ibridi), si richiede di uniformare le previsioni regolamentari a quanto previsto dall'attuale regime degli IMEL (cfr. cap.8 par. 6 regolamento IMEL), introducendo la figura del soggetto convenzionato con l'istituto di pagamento. Questa impostazione sarebbe in linea con quanto previsto dalle Circolari di BI in merito all'utilizzo di reti esterne sia nei settori della moneta elettronica che del credito al consumo, la cui attività può anche essere caratterizzata da elevati volumi medi di transato.

L'apertura proposta risulta vitale soprattutto nella fase di identificazione fisica del cliente all'atto dell'apertura del conto di pagamento; nelle fasi successive di cash-in e cash-out (prelievi >25€) sarebbe sempre possibile identificare il cliente elettronicamente tramite un identificativo unico associato (PIN); in caso di micropagamenti o microprelievi (per soglie inferiori a €25) sarebbe inoltre possibile identificare forme differenti di identificazione che non prevedano necessariamente la digitazione di un PIN, alla stregua di quanto accade negli schemi contactless attualmente presenti sul mercato.

Tale proposta sarebbe anche giustificata da un fatto di diritto e da uno legato al business.

Dal punto di vista del diritto vi è da sottolineare che è la stessa Direttiva (art. 17) a non prevedere qualifiche specifiche per gli agenti dell'istituto di pagamento; questo potrebbe generare arbitraggi regolamentari e comportamenti concorrenziali che pregiudicherebbero il *level playing field* della normativa comunitaria.

La riflessione di business è legata principalmente al fatto che nessuno dei soggetti esistenti sarebbe disposto ad aprire la propria rete per identificare e accreditare clienti di un concorrente diretto.

Da evidenziare, inoltre, che l'introduzione di nuove tipologie di moneta elettronica anonima previste dal d.lgs. 231/2007 di recepimento della III Direttiva antiriciclaggio, come le carte usa e getta (con plafond di 150 euro) e ricaricabile (2.500 euro annui), consentirebbe di migliorare le opportunità di accesso al mercato degli Operatori di telecomunicazioni.

Tra l'altro è lo stesso decreto che all'art. 30 c.8 prevede che "Nel caso di rapporti continuativi relativi all'erogazione di credito al consumo, di leasing, di emissione di moneta elettronica o di altre tipologie operative indicate dalla Banca d'Italia, l'identificazione può essere effettuata da collaboratori esterni legati all'intermediario da apposita convenzione, nella quale siano specificati gli obblighi previsti dal presente decreto e ne siano conformemente regolate le modalità di adempimento".

Tale apertura non prescinderebbe dall'utilizzo di procedure di internal audit e di controllo (anche di tipo contrattuale), comunque previste dalla Direttiva.

# Altri aspetti rilevanti (5/5)

## Rete di agenti e identificazione diretta del cliente (2/2)

### Proposta/Commento ASSTEL

La rete commerciale degli operatori rispetta requisiti di sicurezza già molto stringenti.

Le disposizioni del "pacchetto sicurezza" obbligano gli operatori ad acquisire e conservare i dati identificativi dei loro clienti e i "dati del traffico".

Le informazioni da conservare sono:

- a) i dati anagrafici dei clienti;
- b) le riproduzioni dei documenti di identità;
- c) i *log file* dei server, che contengono i dati del traffico.

Per prassi, gli operatori di tlc raccolgono anche gli estremi del codice fiscale del cliente.

L'uniformità di comportamento al riguardo è assicurata anche dal "codice di condotta in materia di attivazione delle utenze per servizi di comunicazioni mobili" (in fase di completamento).

Al fine di stimolare maggiormente la concorrenza nel settore, tutti i soggetti in grado di attivare utenze per servizi di comunicazioni mobili dovrebbero essere abilitati, allo stesso modo, ad attivare un conto di pagamento e consentirne la movimentazione.

Sulla base dell'attuale normativa in materia, l'utilizzo di una rete di agenti in attività finanziarie nell'operatività ordinaria di avvaloramento e pagamento dei conti dei clienti comporterebbe:

- una modifica dell'oggetto sociale dell'attuale rete di dealer degli operatori telefonici ad esclusivo favore dell'attività di agenzia finanziaria, compromettendo perciò l'attuale attività commerciale svolta dagli stessi per conto degli operatori telefonici, come ad esempio la vendita di contratti e servizi di telefonia mobile (ad esclusione dell'offerta di servizi di rimesse (money transfer)),
- un conseguente e ingiustificato innalzamento di barriere all'entrata nella fornitura degli altri servizi di pagamento, con l'inclusione di quelli previsti al n.7 (mobile payment) dell'allegato alla PSD, specificatamente inclusi al fine di agevolare l'ingresso degli operatori telefonici in questo mercato.

# Riflessioni conclusive

- ❑ Allargamento delle possibilità di tutela dei fondi inutilizzati con l'introduzione di coperture assicurative ed innalzamento della soglia dell'inutilizzato a 400 euro.
- ❑ Potenziali discrezionalità nei driver di scelta dei requisiti patrimoniali a fronte dei rischi operativi assunti.
- ❑ Principio di proporzionalità maggiormente ispirato ad un approccio "risk-based".
- ❑ Facoltà della decisione sulla decadenza dell'autorizzazione e proposta intervento correttivo.
- ❑ Certezza nell'accesso ai sistemi di pagamento esistenti.
- ❑ Apertura diretta o indiretta verso l'e-MID.
- ❑ Difficoltà nello sviluppo di istituti di pagamento ad operatività limitata per deroghe non pienamente riconosciute.
- ❑ Potenziali difficoltà nella stima delle somme di denaro utilizzate anche per servizi diversi.
- ❑ Allineamento previsioni sulla rete degli agenti alle previsioni regolamentari degli IMEL e di altri intermediari.
- ❑ Potenziali rischi di arbitraggio regolamentare.
- ❑ Gli elevati costi di start-up delle iniziative potrebbero pregiudicare la nascita di nuove iniziative e quindi l'allargamento del mercato.