

Audizione presso la Commissione Finanze e tesoro nell'ambito dell'esame del progetto di atto legislativo dell'Unione europea n. COM (2022) 546 definitivo, relativo alla “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento UE (n. 260/2022) e (2021/1230) per quanto riguarda i bonifici istantanei in euro” del 22.3.23

On. Antonio Maria Rinaldi

Grazie Presidente,

Gentili Senatori,

Cari Colleghi,

Vi ringrazio per questo graditissimo invito durante la seduta della Commissione Finanze al Senato dove avremo la possibilità di uno scambio proficuo ed utile su una tematica così delicata ed attuale in modo da poter coordinare l'attività che svolgiamo a Bruxelles.

Prima di entrare nel merito della proposta sugli **Instant Payments**, vorrei ricordare le tempistiche previste per delineare quella che sarà la posizione del **Parlamento Europeo** e che in un secondo momento verrà discussa insieme alla **Commissione Europea** e **Consiglio**, nel **cosiddetto Trilogo**, per giungere ad un testo di compromesso uniforme che diventi poi il **Regolamento** effettivo.

Il dossier in questione è stato presentato dalla **Commissione Europea** lo scorso **26 ottobre**, la **Commissione Affari Economici e Monetari (ECON)** del Parlamento Europeo, della quale sono membro, ne è titolare; ciò comporta che nei prossimi 3/4 mesi verrà portato avanti un dibattito interno alla stessa con i relatori designati dai vari gruppi politici, per trovare un testo di compromesso e quindi la posizione del Parlamento.

Il relatore del file è un deputato olandese del gruppo dei Conservatori, **Michiel Hoogeveen**. I gruppi politici negli scorsi due mesi hanno designato i loro rispettivi relatori ombra:

**José Manuel Garcia-Margallo y Marfil** - (EPP - Spagna)

**Marek Belka** - (S&D - Polonia)

**Ivars Ijabs** - (Renew - Lettonia)

**Claude Gruffat** - (Greens - Francia)

**Antonio Maria Rinaldi** - (ID - Italia)

Da evidenziare che il gruppo **The Left** non ha espresso il suo relatore ombra.

Lo **scorso 2 marzo**, il relatore Hoogeveen ha inoltrato tramite il segretariato della **Commissione ECON** il **draft** report della proposta, sulla base di quella presentata dalla Commissione Europea, emendandola con **13 emendamenti**.

La prossima settimana vi sarà la **presentazione ufficiale del file** durante la riunione della **Commissione ECON**. La **scadenza per la presentazione degli emendamenti** da parte degli altri gruppi politici e dei relatori ombra è fissata per il **prossimo lunedì 17 aprile**.

A tal proposito questo confronto è un ottimo punto di partenza per ragionare insieme su quelle che sono effettivamente le priorità ed i cosiddetti “semafori rossi” a **tutela dei consumatori** e del **sistema bancario italiano**.

Tra **maggio** e **giugno prossimi**, insieme agli altri relatori ombra, ci riuniremo per discutere delle varie proposte emendative e trovare un testo condiviso, questo sarà uno tra i momenti più importanti nel quale come rappresentante eletto, porterò avanti le posizioni del sistema Italia.

**Il voto** nella **Commissione ECON** è previsto per il **28 giugno prossimo**, e nel caso il testo ottenga una maggioranza, sarà poi presentato in **Plenaria**, come posizione ufficiale della **Commissione ECON**, per la votazione di tutto il Parlamento il prossimo luglio, con ogni probabilità nella Plenaria dal 10 al 13 luglio. La prassi è che il testo votato in Commissione sia la linea “raccomandata” nel voto della Plenaria.

Nella presentazione del testo in **Plenaria** sarà possibile comunque presentare ulteriori **emendamenti** in caso risultino dei punti del testo non soddisfacenti.

Come accennato sopra, l'ultima fase di discussione sarà quella di **Trilogo**, dove le tre istituzioni, **Parlamento, Commissione e Consiglio**, ognuno con il proprio testo, cercheranno di negoziare una posizione comune, prima a livello politico e poi a livello tecnico, che poi diventerà il definitivo Regolamento.

Dopo questa spiegazione entrerei nel cuore della proposta, partendo dal testo della Commissione.

Il file è stato presentato dalla Commissione Europea **nell'ottobre 2022** con il titolo **“Proposta di regolamento che modifica i regolamenti (UE) n. 260/2012 e (UE) 2021/1230 per quanto riguarda i bonifici istantanei in euro.**

Il testo legislativo prevede di emendare i due regolamenti già in vigore:

1. **Regolamento che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il regolamento (CE) n. 924/2009 (SEPA del 2012);**
2. **Regolamento relativo ai pagamenti transfrontalieri nell'Unione del 2021.**

**Lo scopo è quello di rendere i pagamenti istantanei (IP)** una modalità di pagamento molto diffusa, come già avviene in alcuni paesi dell'Unione Europea (come ad esempio Paesi Bassi, Estonia e Spagna) e permettere di trasferire immediatamente fondi, rendendoli immediatamente fruibili per i beneficiari e così ridurre l'elevato livello di concentrazione nel mercato dei **Points of Interaction (PoI)**<sup>1</sup>.

Come è noto tali pagamenti consistono in un trasferimento di **denaro dal conto del pagatore** a quello del **beneficiario nell'arco di pochi secondi** (circa 10 secondi), **fornendo un servizio attivo 24 ore su 24, 7 giorni su 7, 365 giorni l'anno.** L'utilizzo di pagamenti istantanei secondo il testo della Commissione comporterebbe numerosi vantaggi per i consumatori; tuttavia, la loro diffusione

---

<sup>1</sup> Per punto di interazione si intende il punto iniziale in cui i dati vengono letti da una scheda. Un prodotto di accettazione di transazioni elettroniche, il POI è costituito da hardware e software ed è ospitato in apparecchiature di accettazione per consentire a un titolare di carta di eseguire una transazione con carta.

procede a rilento, come testimoniato dal fatto che nel **2021 hanno costituito solo l'11% della totalità dei bonifici effettuati in Italia.**

L'obbligo di offrire pagamenti istantanei in euro sussiste per i **Prestatori di servizi di pagamenti** fatta eccezione per **gli istituti di moneta elettronica** come da **direttiva 2009/110/CE<sup>2</sup>** e **agli istituti di pagamento** quali definiti all'**articolo 4 punto 4 della direttiva UE 2015/2366<sup>3</sup>.**

Alla luce del fatto che al momento dell'adozione del **Regolamento Single Euro Payments Area (SEPA)** questa tipologia di **pagamenti non esisteva**, è necessario che lo stesso venga emendato aggiungendo disposizioni specifiche.

La proposta, contiene una **valutazione d'impatto** frutto di un confronto tra le istituzioni e tutte le parti interessate.

Da tale valutazione d'impatto, tenendo in considerazione la scarsa diffusione di questo tipo di pagamenti, sono emerse diverse criticità che vi evidenzio:

1. i prestatori di servizi di pagamenti, quindi le banche, non ricevono **incentivi sufficienti** per fornire servizi di pagamenti istantanei;
2. gli **oneri di transazione per i pagamenti istantanei non sono vantaggiosi** per i consumatori rispetto a quelli previsti da altri metodi di pagamento;
3. un numero consistente di **pagamenti istantanei sono stati respinti in quanto erroneamente considerati** come coinvolgenti soggetti presenti negli elenchi di sanzioni UE;

---

<sup>2</sup>DIRETTIVA 2009/110/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 16 settembre 2009 concernente l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE e 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0110&from=IT>

<sup>3</sup>DIRETTIVA (UE) 2015/2366 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 25 novembre 2015 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE,

2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L2366&from=IT>

4. gli **utenti nutrono preoccupazioni** relative alla sicurezza dei pagamenti istantanei.

In risposta a tali criticità sono state suggerite alcune **soluzioni** dalla **Commissione Europea**:

1. **L'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;
2. il **divieto di addebitare oneri superiori** per i pagamenti istantanei in euro rispetto ai bonifici ordinari in euro;
3. **L'obbligo di effettuare controlli** sull'eventuale presenza di clienti negli elenchi delle sanzioni UE in maniera frequente, piuttosto che ad ogni transazione;
4. **L'obbligo per prestatori di servizi di pagamento** di avvisare i consumatori in caso di **rilevamento di discrepanze tra nome del beneficiario e IBAN del beneficiario** (dati forniti dal pagatore).

La Commissione Europea ha valutato che la proposta è in linea con il **Regolamento del Garante Europeo per la Protezione dei Dati (GEPD)** e non ha alcuna incidenza sul bilancio UE.

Concentrandoci ora sul testo effettivo, il **regolamento (UE) n. 260/2012 all'articolo 2** è così modificato con l'aggiunta di **4 nuove definizioni legate ai pagamenti istantanei**:

- 1) Per “**bonifico istantaneo**”, s'intende un bonifico che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

- a) **il momento di ricezione dell'ordine di pagamento per tale bonifico è il momento in cui il pagatore dà istruzione al suo PSP di eseguire il bonifico, indipendentemente dal giorno o dall'ora;**
- b) **l'ordine di pagamento per tale bonifico è immediatamente trattato dal PSP del pagatore, indipendentemente dal giorno o dall'ora;**
- c) **l'importo trasferito è accreditato sul conto di pagamento del beneficiario entro dieci secondi dal ricevimento dell'ordine di pagamento;**
- d) **la data valuta dell'accredito sul conto di pagamento del beneficiario è la stessa data in cui l'importo trasferito è accreditato sul conto di pagamento del beneficiario.**

**2. "interfaccia degli utilizzatori dei servizi di pagamento (USP)**, che chiarisce ulteriormente le disposizioni sul diritto degli utilizzatori dei servizi di pagamento di effettuare i pagamenti istantanei attraverso gli stessi canali utilizzati per effettuare altri tipi di bonifico, e le disposizioni sulle commissioni per le operazioni di bonifico in euro corrispondenti;

**3. "Identificativo del conto di pagamento"**, un identificativo unico quale definito all'art.4, punto 33, della direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio;

**4. "persone o entità incluse nell'elenco"**, le persone fisiche o giuridiche, gli organismi o le entità soggetti al congelamento dei beni o al divieto di mettere fondi o risorse economiche a loro disposizione o a loro vantaggio, direttamente o indirettamente, in virtù di misure restrittive adottate a norma dell'art. 215 TFUE;

Inoltre la definizione di "**sistema di pagamento al dettaglio**" è modificata per riflettere varie modalità di regolamento delle operazioni di pagamento al dettaglio, tra cui il regolamento non effettuato in batch (per singola operazione) e l'esecuzione 24 ore su 24 dei pagamenti istantanei in tempo reale.

Il punto 22) è sostituito dal seguente:

**“sistema di pagamento al dettaglio”**, un sistema di pagamento, diverso da un sistema di pagamento di importo rilevante, la cui finalità principale è di trattare, compensare o regolare bonifici o addebiti diretti che sono principalmente di importo contenuto.<sup>4</sup>

Sono poi inseriti i seguenti **artt. dal 5 bis al 5 quinquies**:

#### **Articolo 5 bis - Operazioni di bonifico istantaneo**

Secondo il testo presentato, i **Prestatori di servizi di pagamento (le banche)** che erogano bonifici in euro saranno tenuti ad offrire il servizio di **invio e ricezione di** pagamenti istantanei in euro.

Per questo servizio sono previste alcune specifiche tecniche, tra cui **l'obbligo di ricevere gli ordini di pagamento e di essere raggiungibili per i pagamenti istantanei 24 ore su 24, 365 giorni all'anno**, senza alcuna possibilità di impostare orari di interruzione o limitare l'elaborazione di questi solo ai giorni lavorativi.

Inoltre, se un prestatore di servizi di pagamento offre la possibilità di inoltrare più ordini di **pagamento per bonifici in blocco**, ad esempio pagamenti periodici per gli stipendi, deve offrire lo stesso servizio per i pagamenti istantanei in euro.

#### **L'introduzione dei nuovi requisiti avverrà secondo la seguente tempistica:**

- a) **ricezione di pagamenti istantanei in euro per gli istituti bancari dell'eurozona nei 6 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento;**

---

<sup>4</sup> Vedi. p. 9 della proposta della Commissione "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"

- 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.

#### **Articolo 5 ter - Commissioni sui bonifici istantanei**

In tale articolo, gli oneri applicati dai prestatori di servizi di pagamento **per l'invio o la ricezione di pagamenti istantanei in euro non dovrebbero essere superiori agli oneri applicati dallo stesso istituto bancario per l'invio o la ricezione di un bonifico non istantaneo in euro.**

Questo requisito si applicherà a tutti gli istituti che offrono pagamenti istantanei in euro. Al fine di raggiungere pienamente l'obiettivo di orientare i consumatori a tale forma di pagamento, il **Regolamento (UE) 2021/1230<sup>5</sup>** è emendato per **garantire che un pagamento istantaneo transfrontaliero in euro abbia un prezzo uguale o inferiore a quello di un corrispondente bonifico transfrontaliero in euro** anche se ciò significa che il prezzo per tale pagamento istantaneo transfrontaliero in euro differisca da quello di un pagamento istantaneo nazionale corrispondente nella valuta dello stato membro.<sup>6</sup>

#### **Articolo 5 quater - Discrepanze tra il nome e l'identificativo del conto di pagamento del beneficiario in caso di bonifici istantanei**

Tutti i prestatori di servizi di pagamento **che offrono il servizio di invio di pagamenti istantanei in euro** sono tenuti a fornire ai propri **clienti un servizio che verifichi che l'IBAN del beneficiario corrisponda al nominativo del beneficiario e comunicando al consumatore l'eventuale difformità rilevata.** La notifica deve avvenire prima che il pagatore **finalizzi l'ordine di pagamento e**

---

<sup>5</sup>Regolamento relativo ai pagamenti transfrontalieri nell'Unione del 2021

<sup>6</sup>Vedi p.10 della proposta della Commissione "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"

**prima che gli istituti bancari eseguano il bonifico.** Tuttavia, il consumatore rimane libero di inoltrare o meno l'ordine di pagamento.

### **Articolo 5 quinquies - Screening degli utilizzatori servizi di pagamento (USP) per quanto riguarda le sanzioni dell'Unione in caso di bonifici istantanei**

Le banche sono tenute a **verificare almeno una volta al giorno se uno dei loro clienti sia soggetto a sanzioni dell'UE** e, in ogni caso, **immediatamente** dopo l'entrata in vigore di eventuali designazioni nuove o modificate.

Qualora l'istituto del pagatore o del beneficiario non effettui la verifica richiesta e sia successivamente coinvolto nell'esecuzione di un pagamento istantaneo per un pagatore o un beneficiario soggetto a sanzioni dell'Unione, verrà ritenuto responsabile di qualsiasi danno finanziario arrecato all'altro istituto bancario coinvolto nel trasferimento, ai sensi dei Regolamenti sulle sanzioni dell'UE.

**All'Art. 11<sup>7</sup>** sono inseriti due nuovi paragrafi relativi alle sanzioni che prevedono che nel **caso un istituto bancario venisse meno agli obblighi giuridici previsti nella proposta, l'erogazione delle sanzioni spetterebbe agli Stati membri.** Tali sanzioni dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive. Le sanzioni minime che gli Stati membri devono imporre sono esplicitate nell'art. 11 par. 1b del Regolamento SEPA.

Come precedentemente anticipato, **lo scorso 2 marzo** il relatore Hoogeveen ha inoltrato al segretariato della **Commissione Affari Economici e Monetari (ECON) il draft report** da lui emendato con **13 emendamenti.**

In generale il suo **approccio è propositivo** rispetto al testo della Commissione Europea, considerando l'adozione dei pagamenti istantanei in tutta l'Unione

---

<sup>7</sup> Vedi p. 22 della proposta "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"

Europea come un importante punto per il rafforzamento dei mercati dei capitali e la creazione di valore, in particolare nel caso dei pagamenti transfrontalieri.

Negli ultimi mesi ho avuto la possibilità di incontrare diversi portatori di interesse italiani, i c.d. “stakeholder”, i quali mi hanno espresso le loro forti perplessità, illustrandomi quelli che sono **i punti critici** che potrebbero creare difficoltà al settore. Tra queste perplessità vi riporto di seguito quelle che condivido, tenuto conto che la mia priorità resta sempre la **tutela dei consumatori**.

In generale la proposta è percepita come troppo ampia, forse anche sproporzionata ed ha delle **tempistiche troppo stringenti** per l’implementazione degli obblighi previsti dal regolamento (Art. 5 bis) e che quindi dovrebbero essere allungati.

**L’obbligo di fornire pagamenti istantanei** a tutte le banche, anche quelle più piccole, può essere estremamente dispendioso, visto che in alcuni casi la richiesta è pari a zero.

Stesse perplessità emergono per **l’obbligo per gli istituti bancari di offrire un servizio di pagamenti istantanei tramite tutti i canali in cui è offerto un trasferimento regolare**, in quanto tale obbligo comporterebbe **ingenti investimenti** ed elevati costi di elaborazione, senza effettivamente rappresentare un valore aggiunto, oltre al fatto che non tutti i canali sono adatti a questo tipo di pagamento (come ad esempio ATM - Bancomat).

**A mio avviso dovrebbe essere una libera scelta da parte dell’istituto se offrire al cliente questo tipo di pagamento e tramite quali canali.**

Altro punto molto controverso è **quello dei costi**, difatti la Commissione propone di mantenere il costo dei **bonifici istantanei uguale** a quello **dei bonifici ordinari**, per quanto siano due tipi di transazioni differenti. Credo che la soluzione migliore possa essere che **il prezzo venga determinato dal mercato** conformemente al libero scambio e non dettato in maniera aprioristica. Attualmente i costi dei servizi offerti ai correntisti sono inseriti nella maggioranza dei casi in pacchetti definiti dalla libera contrattazione e non a consumo unitario.

Tanto più che per come è attualmente scritta la proposta si potrebbero creare dei problemi di livellamento del prezzo verso l'alto piuttosto che verso il basso.

Altra questione problematica è il **controllo di corrispondenza tra nome del beneficiario ed IBAN**, insufficiente per proteggere i consumatori da frodi come **phishing** e **malware**.

Infatti fra le proposte vi è quella di eliminare l'obbligo di esplicitare il **grado di discrepanza tra nome ed IBAN**, oppure, **come soluzione alternativa, la creazione di un sistema standard per la categorizzazione del grado di discrepanza**, in modo che le banche trattino livelli di discrepanza simili in maniera uniforme.

Questo è sicuramente un paragrafo molto critico, poiché subentra anche la questione della **tutela della privacy dei dati personali dei clienti e dei data base** delle banche che sono coinvolte nell'operazione. Nonostante la Commissione, come già detto, sostenga che la proposta sia in linea con il Regolamento del **Garante Europeo per la Protezione dei Dati (GEPD)**, a mio avviso sarebbe opportuno verificare con la nostra **Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali** se la richiesta preventiva di corrispondenza fra nome beneficiario ed IBAN, a cui non potrebbe seguire l'effettiva operazione, violi principi di privacy.

Infine, la questione delle **sanzioni da irrorare** in caso di violazione delle disposizioni sullo screening; è sicuramente importante che ve ne sia uno attento, ma anche qui mi è stato fatto presente che il termine utilizzato **“immediatamente”** sia abbastanza irrealistico poiché gli elenchi delle sanzioni sono disponibili con un giorno di ritardo rispetto al loro aggiornamento.

Altro **punto critico** da evidenziare è che per la natura stessa dell'immediatezza del trasferimento, **non soggetto a revoca**, potremo assistere a nuove forme di **criminalità**. Infatti essendo sempre più comune la gestione del conto corrente per

mezzo di **App sul proprio dispositivo anche mobile**, attivabile molto frequentemente con il riconoscimento facciale, potrebbe indurre malintenzionati a far compiere sotto minaccia bonifici istantanei a favore di conti correnti anche esteri collegati a carte prepagate (ormai sono molto comuni carte di questo genere con IBAN) per poi prontamente ritirare il contante in qualsiasi ATM (Bancomat) anche all'estero. Come l'immediatezza del trasferimento potrebbe **facilitare forme criminali** a supporto di pagamenti illeciti, tenendo conto dell'impossibilità di qualsiasi **controllo antiriciclaggio nel breve periodo**.

Sono aspetti molto importanti da chiarire e valutare preventivamente al fine di giungere ad un Regolamento che tenga conto delle **esigenze dei consumatori (cittadini ed imprese) e degli istituti di credito**.