



BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 7 agosto 2003

su richiesta della Banca d'Italia relativo a una proposta di normativa in materia di sistemi di pagamento, infrastrutture e strumenti di pagamento

(CON/2003/14)

1. Il 10 giugno 2003 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dalla Banca d'Italia una richiesta di parere in merito a una proposta di normativa da emanarsi da parte di quest'ultima in materia di sistemi di pagamento, infrastrutture e strumenti di pagamento (la "normativa proposta").
2. La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 105, paragrafo 4, del Trattato che istituisce la Comunità europea e dell'articolo 2, paragrafo 1, terzo e quinto trattino, della Decisione 98/415/CE del Consiglio del 29 giugno 1998 relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative¹, in quanto le disposizioni della normativa proposta hanno per oggetto, da un lato, una banca centrale nazionale (BCN) e, dall'altro, i sistemi di compensazione e di pagamento. In conformità del primo periodo dell'articolo 17, paragrafo 5, del Regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo della BCE ha adottato il presente parere.
3. La BCE accoglie con estremo favore l'opportunità di fornire il proprio parere in merito alla normativa proposta, in quanto essa tratta materie che afferiscono direttamente al cardine delle competenze dell'Eurosistema. Come emerge dalla nota esplicativa fornita dalla Banca d'Italia, la normativa proposta persegue tre scopi principali: in primo luogo, predisporre il quadro normativo necessario a consentire alla Banca d'Italia di svolgere la propria funzione di vigilanza, ovvero "assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili"² coerentemente con l'orientamento della politica dell'Eurosistema in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento; in secondo luogo, fornire le direttive e i principi cui tutti i gestori dei sistemi di pagamento (compresi quelli non finanziari) debbano attenersi e che sintetizzino l'esperienza acquisita dalla Banca d'Italia negli ultimi anni nell'ambito della vigilanza sui sistemi di pagamento; infine, accrescere la trasparenza della politica di vigilanza perseguita dalla Banca d'Italia.

¹ GU L 189 del 3.7.1998, pag. 42.

² Articolo 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, Suppl. Ord. Gazzetta Ufficiale n. 230 del 30.9.1993.

4. La funzione di vigilanza rientra nelle competenze fondamentali conferite dal trattato all'Eurosistema. In realtà, la vigilanza sui sistemi di pagamento, benché non sempre radicata su un fondamento giuridico specifico e chiaramente formulato, è sempre stata riconosciuta come una delle principali funzioni delle BCN. Il quadro di riferimento di questa funzione, per quanto informale, era appropriato ed efficace, poiché basato sull'esperienza tecnica acquisita e sul consenso spontaneo da parte delle BCN. Inoltre la coerenza e l'efficienza della funzione stessa a livello internazionale erano garantite dall'azione coordinata delle banche centrali sulla base dei principi stabiliti dal G10 oppure a livello di Unione europea.
5. Gli articoli 105, paragrafo 2, e 3.1 dello Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea forniscono il fondamento giuridico della funzione di vigilanza dell'Eurosistema, come anche l'articolo 22 dello statuto, che afferma: "La BCE e le banche centrali nazionali possono accordare facilitazioni, e la BCE può stabilire regolamenti, al fine di assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili all'interno della Comunità e nei rapporti con i paesi terzi". In generale, all'interno dell'Eurosistema l'attività di vigilanza viene svolta dalle BCN, conformemente all'orientamento della politica di vigilanza definita dal Consiglio direttivo della BCE. Gli scopi della vigilanza sui sistemi di compensazione e di pagamento sono il mantenimento della stabilità sistemica, la promozione dell'efficienza e la salvaguardia del canale di trasmissione della politica monetaria. Quanto sopra esclude l'interferenza nell'ambito delle competenze dell'Eurosistema in materia di vigilanza da parte di qualsiasi organo comunitario o nazionale diverso dalle banche centrali operante nel contesto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC)/Eurosistema.
6. L'articolo 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (il "Testo unico in materia bancaria"), che conferisce alla Banca d'Italia il potere di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, rispecchia a livello nazionale il quadro di riferimento elaborato a livello europeo, come sopra riportato. La BCE prende atto che la Banca d'Italia ritiene utile formalizzare la propria funzione di vigilanza, conformemente all'articolo 146 del Testo unico in materia bancaria, che dà facoltà alla Banca d'Italia di emanare regolamenti allo scopo di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. La maggioranza delle BCN, in assenza di esplicite e dettagliate disposizioni normative, svolgono tale funzione sulla base del proprio statuto o della legge che le istituisce. A tale riguardo la BCE desidera ricordare che non ha ancora provveduto ad adottare alcun regolamento quanto all'esercizio della funzione di vigilanza, ai sensi dell'articolo 22 dello statuto. Tale regolamento sarebbe direttamente applicabile e vincolante per i relativi destinatari, comportando di fatto l'abrogazione delle norme corrispondenti emanate a livello di BCN.
7. La normativa proposta prevede il conferimento alla Banca d'Italia di specifiche attività di vigilanza. A tale riguardo, come riportato nella nota esplicativa di cui sopra, essa attiene in particolare: (i) alla gestione di un sistema di pagamento o di singole fasi di questo; (ii) alla gestione di servizi di infrastruttura; (iii) agli strumenti di pagamento e (iv) agli obblighi informativi. Come

specificato nel terzo considerando, la normativa proposta è stata elaborata “tenuto conto degli orientamenti espressi nell’ambito dell’Eurosistema, nonché avuti presenti quelli manifestati nelle sedi internazionali di cooperazione”. A tale proposito la nota esplicativa precisa che la normativa proposta attua in Italia i “Principi fondamentali per i sistemi di pagamento di importanza sistemica”³, adottati dal Consiglio direttivo il 25 gennaio 2001 (i “Principi fondamentali”) contestualmente agli standard minimi utilizzati dall’Eurosistema nell’ambito della politica comune di vigilanza sui sistemi di pagamento, così come gli “Standard di sorveglianza per sistemi di pagamento al dettaglio in euro” (gli “Standard per sistemi di pagamento al dettaglio”) adottati dal Consiglio direttivo il 26 giugno 2003. Si fa inoltre riferimento al documento sulla politica della BCE del 21 giugno 2000 dal titolo “Il ruolo dell’Eurosistema nella sorveglianza sui sistemi di pagamento”⁴. Sebbene la normativa proposta non esuli dalle competenze in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento dell’Eurosistema, la BCE ritiene utile che essa rispecchi più chiaramente il ruolo dell’Eurosistema e precisi che la Banca d’Italia continuerà a esercitare la funzione di vigilanza nell’ambito dell’Eurosistema. A tale scopo, in un considerando della normativa proposta, ad esempio, si può fare esplicito riferimento al documento sulla politica della BCE di cui sopra, all’adozione dei Principi fondamentali e degli Standard per sistemi di pagamento al dettaglio da parte del Consiglio direttivo, nonché all’adozione, il 23 maggio 2003, del rapporto della BCE sugli “Obiettivi di sicurezza sui sistemi di moneta elettronica”.

8. In linea generale, la BCE osserva che in numerose occasioni la normativa proposta disciplina attività e politiche di vigilanza non concertate a livello di Eurosistema. Ciò in sé non costituisce un problema. In conformità delle disposizioni del trattato e dello statuto, il Consiglio direttivo elabora un indirizzo di politica comune. Nelle aree non specificamente coperte da un quadro di riferimento comune all’Eurosistema in materia di politica di vigilanza, le politiche definite a livello di BCN si applicano nell’ambito degli obiettivi e dei principi definiti a livello di Eurosistema. Inoltre si fa presente che un’estensione a livello nazionale delle politiche e delle funzioni di vigilanza che vada oltre le politiche concertate a livello di Eurosistema dovrà essere oggetto di un’attenta valutazione dal punto di vista della parità di condizioni. In tale contesto la BCE sottolinea che, qualora la politica dell’Eurosistema in materia di vigilanza dovesse subire cambiamenti a seguito di sviluppi nel settore dei pagamenti e dei regolamenti, la Banca d’Italia sarà tenuta ad adeguare in tal senso le proprie politiche e attività in materia di vigilanza. Allo scopo di rendere sufficientemente flessibile il quadro normativo della Banca d’Italia in materia di vigilanza in vista di un adeguamento a eventuali successivi sviluppi a livello di Eurosistema, è auspicabile che in un considerando della normativa proposta si faccia riferimento anche a tale aspetto. Tale considerando potrebbe essere così formulato: “Considerato che le politiche e le attività dell’Eurosistema in materia di vigilanza sono suscettibili di modifiche dovute a sviluppi nell’ambito dei sistemi di pagamento e di regolamento”.

³ Banca dei regolamenti internazionali, gennaio 2001.

⁴ Tali documenti sono pubblicati sui siti della BCE (www.ecb.int) o della Banca dei regolamenti internazionali (www.bis.org).

9. La vigilanza figura tra le funzioni svolte dalle agenzie finanziarie cui è indirizzato il Codice di buona pratica sulla trasparenza delle politiche monetaria e finanziaria del FMI (“IMF Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies”). In tale contesto e in considerazione della prassi di generale trasparenza dell’Eurosistema, la BCE attribuisce importanza a che la Banca d’Italia effettui consultazioni pubbliche sulla legislazione in materia di vigilanza. La Banca d’Italia può altresì informare o avvertire il mercato in relazione ai futuri sviluppi relativi alle politiche in materia di vigilanza dell’Eurosistema.
10. Più in dettaglio, quanto al contenuto della normativa proposta, la BCE desidera esporre i propri commenti relativamente ai singoli articoli. Innanzitutto, la BCE prende atto che i considerando sono intesi a sintetizzare i principi cardine che hanno ispirato la metodologia utilizzata dalla Banca d’Italia nell’esercizio della funzione di vigilanza. I considerando correttamente enfatizzano il contributo apportato da sistemi di pagamento efficienti e affidabili alla stabilità del sistema finanziario e al mantenimento della fiducia del pubblico nella moneta, sottolineano come la chiarezza e la trasparenza di regole, procedure e prassi siano rilevanti ai fini della promozione della disciplina e dello sviluppo del mercato ed elencano gli aspetti più importanti che la Banca d’Italia deve tenere in considerazione nell’esercizio della funzione di vigilanza. Tuttavia, potrebbe essere utile aggiungere un considerando ovvero un nuovo articolo al fine di chiarire il concetto e gli obiettivi della vigilanza in quanto tale. Si potrebbe menzionare che la vigilanza è uno dei compiti delle banche centrali, principalmente inteso a favorire il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento e di compensazione, allo scopo di proteggere il sistema finanziario da eventuali effetti a catena che potrebbero prodursi qualora uno o più partecipanti al sistema di pagamento o di compensazione si trovassero ad affrontare difficoltà di credito o liquidità, nonché allo scopo di promuovere l’efficienza e l’affidabilità dei sistemi di pagamento e di compensazione.
11. L’articolo 1 elenca una serie di definizioni relative a termini e concetti ampiamente utilizzati nel testo della normativa proposta. In linea di principio, la BCE trova di estremo ausilio includere le definizioni dei concetti di maggior rilievo e più ampio utilizzo nella normativa proposta al fine di assicurarne un’interpretazione univoca. Ciò nonostante, la BCE è dell’avviso di allineare le definizioni e i termini a quelli concertati a livello di SEBC/Eurosistema [cfr. definizioni dei concetti di sistemi di pagamento nella relazione sui “Sistemi di pagamento e di regolamento titoli nell’Unione europea” (Blue book)]⁵. Più nel dettaglio, la definizione di “affidabilità” di cui all’articolo 1, lettera (a), fa riferimento al “contenimento del rischio sistemico e degli altri rischi che possono compromettere o influenzare negativamente il corretto e continuo funzionamento dei sistemi di pagamento e la fiducia del pubblico negli strumenti di pagamento”. Nell’ambito di tale definizione, potrebbe essere opportuno fare specifico riferimento agli “altri rischi”, quali, in particolare, il rischio di credito, di liquidità, il rischio operativo e legale. Infine, la BCE nota che la definizione di cui all’articolo 1, lettera (l), si riferisce ai termini “sistema di pagamento” e “sistema”. Tenendo in considerazione che alla Banca d’Italia è altresì delegata la vigilanza sui

⁵ BCE, giugno 2001.

sistemi di regolamento titoli, l'uso di una definizione prossima a quella di cui all'articolo 2, lettera (a), della direttiva sul carattere definitivo del regolamento⁶ è raccomandabile al fine di ottenere una definizione coerente a quella elaborata a livello comunitario.

12. L'articolo 2 della normativa proposta mira a definire l'ambito di applicazione della stessa. Tale articolo specifica che le disposizioni normative si applicano a: (a) sistemi di pagamento gestiti dalla Banca d'Italia; (b) sistemi che regolano in moneta della banca centrale; (c) altri sistemi valutati rilevanti dalla Banca d'Italia tenendo conto di specifici parametri; e (d) sistemi che realizzano il trasferimento e il prelievo della moneta con impiego di strumenti di pagamento. La BCE vede di buon grado un tale ambito di applicazione e che l'esercizio della vigilanza si estenda sia ai sistemi gestiti dalla Banca d'Italia che a quelli gestiti dal settore privato, in quanto ciò è del tutto conforme alla politica di vigilanza concertata a livello di Eurosystema. Tale normativa contribuisce inoltre a migliorare la credibilità delle banche centrali che esercitano la vigilanza sia sui sistemi gestiti dalle banche centrali che su quelli gestiti privatamente. Tuttavia, la BCE fa presente come non sia del tutto chiaro se la normativa proposta sia volta a comprendere nel proprio ambito di applicazione anche i gestori e la vigilanza relativi ai sistemi di compensazione e di regolamento. A tale proposito la BCE rileva, in particolare, che il primo, il secondo e il terzo considerando si riferiscono sia ai sistemi di compensazione e di pagamento che a quelli di compensazione e di regolamento e che l'articolo 2 non esclude esplicitamente i sistemi di compensazione e di regolamento titoli dall'ambito di applicazione della normativa proposta. Tuttavia, la BCE assume che l'ambito di applicazione della normativa proposta si estende solo ai sistemi di pagamento. Inoltre, ai sensi dell'articolo 2 le disposizioni della normativa proposta si applicano solo ai "sistemi". Tuttavia, poiché l'articolo 5 della normativa proposta fa riferimento anche agli emittenti e ai gestori di strumenti di pagamento, la BCE propone di esplicitare nell'articolo 2 che anch'essi rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina così come i gestori di servizi di infrastruttura di cui all'articolo 4. La BCE considera altresì rilevante che la normativa proposta sia applicata ad altri meccanismi di pagamento, quali i quasi-sistemi, e che, di conseguenza, si provveda ad aggiungere un riferimento o un chiarimento in tal senso. L'obiettivo specifico dell'articolo 3 della normativa proposta è l'attuazione dei dieci Principi fondamentali. La BCE rileva che la normativa proposta non sembra limitarsi a regolare i sistemi di pagamento di importanza sistematica, e che, tuttavia, sarebbe utile, in particolare, una formulazione che riprendesse più da vicino i requisiti previsti nei Principi fondamentali.
13. L'articolo 4 mira a rendere applicabile la normativa proposta ai gestori di servizi di infrastruttura che consentono la gestione delle informazioni per il trasferimento della moneta o per la compensazione, totale o parziale, delle reciproche ragioni di debito. La normativa proposta dà specifica rilevanza alle "infrastrutture qualificate", ossia a quei gestori di infrastrutture che trattano un elevato numero di informazioni ovvero dati con caratteristiche specifiche o che svolgono attività

⁶ Direttiva 98/26/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 1998 concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli, GU L 166 dell'11.6.1998, pag. 45.

di accentramento e di smistamento delle informazioni medesime ai fini della loro trasmissione ai sistemi di pagamento. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, i gestori delle infrastrutture qualificate si attengono a requisiti maggiormente stringenti. Rendendo la normativa proposta applicabile ai gestori di servizi di infrastruttura, la Banca d'Italia amplia l'ambito di applicazione dei Principi fondamentali anche a tali soggetti. La Banca d'Italia stessa giustifica l'estensione dell'ambito di applicazione della normativa proposta, spiegando che la preoccupazione circa il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento comporta il controllo specifico sui servizi di infrastruttura. La BCE prende atto dell'ampliamento dell'ambito di applicazione dei Principi fondamentali ai gestori di servizi di infrastruttura. In effetti, questi ultimi svolgono un ruolo centrale nel funzionamento dei sistemi di compensazione e di pagamento in quanto eventuali interruzioni dell'ordinaria operatività delle infrastrutture di rete potrebbe seriamente compromettere il regolare funzionamento dei sistemi. Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera (b), della normativa proposta prevede, inter alia, che i gestori di servizi di infrastruttura “[assicurino] controlli e presidi di sicurezza” tali da “assicurare [...] tracciabilità, nonché un appropriato livello di riservatezza dell'informazione”. La BCE desidera, a questo proposito, sottolineare che determinati tipi di sistemi di moneta elettronica potrebbero non garantire la tracciabilità delle informazioni. Qualora confermato, tale requisito potrebbe interferire con lo sviluppo e il funzionamento di alcuni di tali schemi. Lo stesso commento si applica al requisito della tracciabilità delle operazioni di pagamento [cfr. articolo 5, lettera (b)]. In particolare, per quanto concerne il valore abbastanza limitato dei trasferimenti attraverso i sistemi di moneta elettronica, un requisito generale di tracciabilità non sarebbe necessario neanche in relazione alla prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività illecite. Infine la BCE nota che ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera (c), i gestori delle infrastrutture qualificate “favoriscono l'interconnessione con le altre infrastrutture”. Ulteriori chiarimenti sono inoltre richiesti al fine di esplicitare con esattezza il contenuto e l'applicazione dell'obbligo previsto dalla norma di cui sopra, stante l'oscurità della stessa.

14. L'articolo 6 della normativa proposta assume particolare rilievo in quanto consente alla Banca d'Italia di raccogliere dati e informazioni in supporto dell'effettivo svolgimento della propria funzione di vigilanza presso i soggetti rientranti nell'ambito di applicazione del provvedimento stesso. Inoltre, è prevista la possibilità per la Banca d'Italia di adottare adeguate misure per assicurare la generale conoscibilità di informazioni ritenute rilevanti. La BCE accoglie di buon grado che la normativa prevista conferisca alla Banca d'Italia il potere di accedere a tutte le informazioni e ai dati di rilievo per l'esercizio della propria funzione di vigilanza. La normativa proposta dovrebbe delineare chiaramente i poteri conferiti alla Banca d'Italia e, per quanto possibile, indicare le conseguenze in capo agli operatori in caso di mancato rispetto di quanto dalla stessa richiesto.
15. La BCE nota infine che l'articolo 7 conferisce alla Banca d'Italia il potere di emanare disposizioni generali e particolari in esecuzione della normativa proposta. L'obbligo di consultazione della BCE

dovrebbe essere previsto in caso tali regole di applicazione generale riguardino aspetti di rilevanza per l'Eurosistema.

16. La BCE non solleva alcuna obiezione a che le autorità nazionali competenti pubblichino, a loro discrezione, il presente parere. Il presente parere è pubblicato sul sito web della BCE trascorsi sei mesi dalla data di adozione dello stesso.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 7 agosto 2003.

Membro del Comitato esecutivo della BCE

Membro del Comitato esecutivo della BCE

[firmato]

[firmato]

Tommaso PADOA-SCHIOPPA

Gertrude TUMPEL-GUGERELL