



BANCA CENTRALE EUROPEA

“STANDARD DI SORVEGLIANZA PER SISTEMI DI PAGAMENTO AL DETTAGLIO IN EURO” Risposte ai commenti pervenuti nel quadro della procedura di consultazione

L'8 luglio 2002 l'Eurosistema ha pubblicato il documento sui nuovi *Standard di sorveglianza per sistemi di pagamento al dettaglio in euro* nell'ambito della procedura di consultazione. Nel complesso sono pervenute osservazioni da parte di tredici istituzioni, per un totale di centoventi singoli contributi che saranno resi pubblici sul sito Internet della BCE.

I partecipanti alla consultazione hanno accolto con favore i nuovi standard di sorveglianza per i pagamenti al dettaglio in euro, nonché la trasparenza dimostrata dell'Eurosistema nell'aver interpellato il pubblico per definire ulteriormente la sua politica in materia. Diversi contributi descrivono le circostanze in cui operano determinati sistemi e sono, quindi, meramente esplicativi. L'Eurosistema manifesta apprezzamento per tali contributi, ai quali tuttavia non intende fornire alcuna risposta. I commenti ritenuti di importanza fondamentale sono invece riportati di seguito insieme alle risposte dell'Eurosistema.

Non è necessario applicare differenti standard di sorveglianza ai sistemi di pagamento al dettaglio; per ragioni di neutralità concorrenziale dovrebbe essere adottato un unico insieme di requisiti (ad esempio i Principi fondamentali) per l'intero comparto al dettaglio in euro.

L'Eurosistema ritiene che tale approccio non sia né adeguato, né coerente con il rapporto sui Principi fondamentali secondo cui “il fattore principale da considerare nel valutare la capacità di un sistema dei pagamenti di causare o trasmettere turbative sistemiche è il valore dei pagamenti trattati, a livello sia aggregato che individuale, in relazione alle risorse dei partecipanti al sistema e, più in generale, nel contesto del sistema finanziario”. Un altro fattore rilevante è rappresentato dalla natura delle operazioni che un sistema di pagamento al dettaglio di importanza sistemica (SPIS)¹ tratta normalmente. A titolo di esempio, va

menzionato il regolamento delle transazioni dei mercati finanziari e il regolamento dei sistemi ancillari. Di solito queste operazioni non sono gestite tramite i sistemi al dettaglio, bensì attraverso quelli di importo rilevante. Per tali motivi, i Principi fondamentali devono essere applicati ai sistemi di pagamento al dettaglio in euro soltanto se questi hanno la capacità di trasmettere turbative sistemiche. L'Eurosistema ha individuato un insieme di indicatori per determinare se la disfunzione di un dato sistema possa avere ripercussioni a livello sistemico.

A giudizio dell'Eurosistema, l'applicazione dei Principi fondamentali ai sistemi di pagamento al dettaglio di importanza sistemica non rappresenta per questi uno svantaggio competitivo rispetto agli altri sistemi al dettaglio. I sistemi al dettaglio ritenuti SPIS trattano di norma un valore complessivo elevato e, in particolare, ingenti volumi di pagamento. Queste caratteristiche richiedono, in effetti, una più rigorosa applicazione degli standard di sorveglianza per far fronte al maggiore rischio inerente a tali sistemi. Se da un lato ciò potrebbe comportare costi più elevati per i gestori, dall'altro gli ingenti volumi trattati consentono generalmente di conseguire economie di scala, riducendo i costi unitari.

I sistemi di pagamento al dettaglio non dovrebbero essere soggetti a un'eccessiva regolamentazione. Quali standard devono osservare i sistemi al dettaglio di piccole dimensioni che non siano né SPIS né di particolare rilevanza?

L'Eurosistema ha valutato con attenzione i rischi inerenti ai sistemi di pagamento al dettaglio in relazione ai costi che standard di sorveglianza più rigorosi potrebbero comportare per gli operatori. Per questa ragione, i

¹ Cfr. per una definizione degli SPIS Principi fondamentali per sistemi di pagamento di importanza sistemica, pubblicato dalla Banca dei regolamenti internazionali nel gennaio 2001.

nuovi *Standard di sorveglianza per sistemi di pagamento al dettaglio in euro* (“Standard per sistemi al dettaglio”), pubblicati dall'Eurosistema a fini di consultazione, si applicano soltanto a quei sistemi che *svolgono un ruolo di primo piano nel trattamento e nel regolamento dei vari tipi di pagamenti al dettaglio e il cui mancato funzionamento potrebbe avere gravi ripercussioni economiche, nonché minare la fiducia del pubblico nei sistemi di pagamento e nella moneta più in generale.*

Per i sistemi di pagamento al dettaglio in euro sono stati pertanto stabiliti tre livelli di regolamentazione:

- i sistemi di pagamento al dettaglio di importanza sistemica devono rispettare l'insieme completo dei Principi fondamentali, delineati nel relativo rapporto;
- i sistemi di pagamento al dettaglio di particolare rilevanza per l'economia devono osservare un sottoinsieme formato da sei Principi fondamentali, come indicato nel comunicato stampa che annunciava la procedura di consultazione sugli *Standard di sorveglianza per sistemi di pagamento al dettaglio in euro*;
- i sistemi di pagamento al dettaglio che non appartengono ad alcuna delle due categorie precedenti, e quindi hanno un minore impatto sulla stabilità dell'infrastruttura finanziaria, devono essere conformi agli eventuali standard di sorveglianza pertinenti, come ad esempio gli standard vigenti per gli schemi di moneta elettronica e quelli definiti a livello nazionale, da ciascuna BCN, per i sistemi al dettaglio.

Gli standard di sorveglianza dovrebbero essere interpretati a seconda del tipo di sistema, ovvero in modo meno restrittivo per i sistemi di pagamento al dettaglio che per gli SPIS.

Come affermato nella risposta al precedente quesito in relazione alla suddivisione in tre categorie dei sistemi di pagamenti al dettaglio, il grado di rigore nell'applicazione degli

standard di sorveglianza deve essere proporzionato al rischio che questi pongono al sistema finanziario. Analogamente, nel documento di consultazione sui nuovi Standard per sistemi al dettaglio, l'Eurosistema ha dichiarato che l'applicazione dei Principi fondamentali pertinenti non richiede la stessa rigorosa interpretazione per i sistemi di pagamento al dettaglio di particolare rilevanza per l'economia che per gli SPIS. Il documento di consultazione fornisce, a titolo di esempio, l'attuazione del principio VII e precisa che il livello di sicurezza e di affidabilità operativa, nonché i dispositivi di emergenza dei sistemi di particolare rilevanza per l'economia non devono essere forzatamente gli stessi vigenti per gli SPIS. Il criterio della proporzionalità è del pari applicabile agli altri Principi fondamentali del sottoinsieme. Ad esempio, per i sistemi al dettaglio di importanza rilevante, ma non sistemica l'osservanza del principio I non implica necessariamente l'obbligo di richiedere un parere legale esterno per la valutazione della solidità giuridica del sistema. Tale parere può anche limitarsi a indagini *ad hoc*.

Al fine di assicurare condizioni di parità concorrenziale, l'Eurosistema dovrebbe definire e pubblicare criteri atti a determinare l'importanza dei sistemi di pagamento al dettaglio in euro e dovrebbe impiegare una metodologia omogenea per la loro valutazione.

L'Eurosistema ha svolto un dibattito sui criteri atti a determinare la rilevanza dei sistemi di pagamento al dettaglio e quindi l'insieme di standard di sorveglianza da applicare loro. Esso è giunto alla conclusione che l'importanza sistemica di un sistema di pagamento dipende dal grado di concentrazione del rispettivo mercato, dai rischi finanziari attinenti al sistema e dal rischio di “effetto domino”. A tale proposito, l'Eurosistema terrà conto in particolare dell'eventualità che il sistema di pagamento al dettaglio sia l'unico operante in un paese e che una parte sostanziale delle transazioni al dettaglio sia gestita per suo tramite. In caso di disfunzione di tale sistema, le banche di quel paese potrebbero incontrare

difficoltà nel trattamento dei pagamenti al dettaglio. Al fine di valutare i rischi finanziari, l'Eurosistema terrà conto, in specie per i sistemi di compensazione, del volume delle contrattazioni effettuate nel sistema e delle posizioni debitorie dei maggiori partecipanti. Infine, l'Eurosistema terrà in considerazione anche il rischio che l'incapacità di un partecipante di assolvere i suoi obblighi possa trasmettersi agli altri operatori, determinandone l'inadempienza. Oltre a questi indicatori comunemente accettati, le banche centrali che esercitano la sorveglianza sui rispettivi sistemi al dettaglio possono tenere conto delle specificità dei mercati dei pagamenti. Con l'integrazione del mercato dei pagamenti in euro e la realizzazione di un'Area unica dei pagamenti in euro (AUPE), le peculiari circostanze nazionali che giustificano una valutazione divergente dal quadro di riferimento comune dovrebbero venire meno nel corso degli anni.

I sistemi di particolare rilevanza per l'economia implicano normalmente un grado di rischio finanziario minore di quello posto dai sistemi di importanza sistemica. Per questa ragione, l'Eurosistema è giunto alla conclusione che i Principi fondamentali relativi ai rischi finanziari (principi dal III al VI) non devono avere in questo caso carattere obbligatorio. Di conseguenza, nel classificare tali sistemi, esso terrà presente la concentrazione del mercato dei pagamenti al dettaglio e, soprattutto, la penetrazione di mercato del relativo sistema, ovvero la quota di mercato complessiva.

La valutazione dei sistemi di pagamento al dettaglio in euro dovrebbe essere coordinata da un unico organismo.

Il Consiglio direttivo della BCE ha (ora) adottato in via definitiva una politica per i sistemi di pagamento al dettaglio in euro, in base a cui tutti i sistemi di questo tipo dovranno essere valutati. Conformemente al quadro di riferimento già messo in atto nell'Eurosistema per l'esecuzione delle attività di sorveglianza, sia le BCN che la BCE procederanno alla valutazione dei sistemi di pagamento. Il

Comitato per i sistemi di pagamento e regolamento del SEBC avrà il compito di coordinare e riesaminare tali valutazioni, per garantire che la metodologia comune sia applicata in maniera armonizzata in tutto l'Eurosistema.

Gli standard di sorveglianza non dovrebbero comportare costi aggiuntivi.

Nell'assolvere il compito di assicurare il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, l'Eurosistema deve far in modo che i rischi connessi siano ridotti. Questa funzione di natura pubblica trova la sua ragion d'essere nel fatto che i singoli partecipanti al sistema possono non essere sufficientemente consapevoli del rischio da essi posto agli altri operatori e al sistema finanziario in generale.

Il grado di intervento regolatorio da parte dell'Eurosistema sarà differenziato a seconda del rischio per la stabilità finanziaria. Pertanto, maggiore sarà il rischio per il sistema finanziario, più rigorosi saranno gli standard di sorveglianza che un sistema dovrà osservare. Inoltre, i requisiti di efficienza dovranno essere commisurati all'importanza del sistema a cui si applicano. Ciò significa che un determinato sistema di pagamento al dettaglio dovrà soddisfare gli standard di sorveglianza pertinenti. Se necessario, esso dovrà migliorare le proprie misure di sicurezza e di efficienza per conformarsi ai requisiti richiesti. Gli adeguamenti della struttura di un sistema potrebbero comportare costi, che a loro volta permetterebbero di ridurre i rischi e quindi i costi futuri per il sistema stesso, i suoi partecipanti o l'intera economia. Infine, dalla maggiore efficienza del sistema potrebbero derivare numerosi benefici per l'economia nel suo insieme. Pertanto, da un punto di vista macroprudenziale, un incremento dei costi per i singoli sistemi di pagamento sarebbe giustificabile nel caso in cui questi comportassero una diminuzione effettiva dei rischi e/o un aumento dell'efficienza.

Gli strumenti e i sistemi a cui si applicano gli standard dovrebbero essere definiti con chiarezza. Gli Standard per sistemi al

dettaglio dovrebbero applicarsi a qualsiasi forma di compensazione e regolamento, ossia non dovrebbero vigere soltanto per il regolamento ma anche per la compensazione, nonché per gli accordi di corrispondenza tra banche e altre infrastrutture analoghe ai sistemi di pagamento.

Il fattore fondamentale per stabilire l'eventuale applicazione dei nuovi standard a un sistema di pagamento al dettaglio consiste nel determinare se questo svolge un ruolo preminente nell'economia. I tipi di strumenti trattati attraverso questi sistemi sono di rilevanza secondaria e meno pertinenti per determinare il grado di importanza di un sistema. Un sistema di pagamento al dettaglio consiste in un sistema di trasferimento di fondi che gestisce un grande volume di pagamenti di valore relativamente basso sotto forma di assegni, bonifici, addebiti preautorizzati e transazioni effettuate tramite ATM (bancomat) ed EFTPOS.

Gli Standard per sistemi al dettaglio saranno applicati ai sistemi di compensazione e di regolamento. Il fatto che i sistemi pertinenti forniscono sempre servizi di regolamento non dovrebbe indurre a escludere le procedure di compensazione dall'applicazione degli standard. Sia la compensazione che il regolamento formano, infatti, parte integrante dell'infrastruttura dei pagamenti. La versione finale del documento sui nuovi standard chiarisce questo aspetto.

L'ambito di applicazione dei nuovi standard dell'Eurosistema è circoscritto ai sistemi di tipo ACH e agli accordi multilaterali, mentre rimangono per il momento esclusi gli accordi "a raggiera" e quelli bilaterali. Gli accordi "a raggiera" consistono in una serie di accordi bilaterali il cui "perno" (ovvero l'istituzione di regolamento) può negoziare diversi contratti con ciascun "raggio" (la banca cliente). La ragione per cui tali accordi non vengono tenuti in considerazione ai fini dei nuovi standard è che alcuni principi sono troppo generici per consentire una loro diretta applicazione. In che modo, ad esempio, si dovrebbe mettere in pratica il principio di accesso su

base equa e non restrittiva in una relazione bilaterale in cui i termini e le condizioni dell'accordo sono stabiliti dalle due parti sulla base di trattative?

Gli accordi bilaterali e quelli "a raggiera" rappresentano la forma tipica dei rapporti tra banche corrispondenti. Attualmente l'Eurosistema è impegnato nella raccolta di dati per svolgere un'analisi dell'importanza degli accordi di corrispondenza all'interno del sistema finanziario. A seconda dei risultati di tale analisi, l'Eurosistema potrebbe stabilire standard di sorveglianza anche per questi accordi.

L'applicazione del Principio fondamentale IV dovrebbe essere obbligatoria?

In base agli Standard per sistemi al dettaglio il principio IV non è considerato obbligatorio, bensì fortemente auspicabile. La ragione per qualificare tale principio come "fortemente auspicabile" è che a giudizio dell'Eurosistema l'applicazione del principio IV ridurrebbe il rischio finanziario. Inoltre, il costo degli adeguamenti tecnici necessari per effettuare il regolamento alla data di valuta non sarebbe eccessivo. Da un punto di vista metodologico sarebbe, tuttavia, incoerente esigere il regolamento alla data di valuta senza richiedere misure volte a garantire il regolamento tempestivo in caso di inadempienza di un partecipante. Poiché i principi III e V non hanno carattere coercitivo, si è ritenuto che l'osservanza del principio IV non dovesse essere, del pari, obbligatoria ma fortemente auspicabile.

Gli Standard per sistemi al dettaglio saranno applicati anche nei paesi in procinto di aderire all'Unione europea?

I nuovi standard di sorveglianza regolamenteranno tutti i sistemi di pagamento al dettaglio in euro, cioè saranno applicabili in qualsiasi paese in cui operi un sistema di pagamento al dettaglio in euro. Una volta divenuti membri dell'Unione europea e adottato l'euro, i nuovi paesi aderenti dovranno osservare gli standard di sorveglianza in vigore nell'area

dell'euro. L'Eurosistema ha instaurato un rapporto di stretta collaborazione con questi Stati prestando la propria assistenza nell'ambito dei preparativi per l'adesione. A tale proposito, esso ha già esposto a grandi linee il contenuto e l'importanza degli standard di sorveglianza. Poiché molti dei nuovi paesi aderenti sono in fase di ristrutturazione e ridefinizione dei rispettivi sistemi di pagamento, l'Eurosistema ha sottolineato i vantaggi di optare per un assetto che possa facilitare l'adozione dei propri standard.

La sfera d'azione della sorveglianza risulta indefinita per quanto riguarda l'efficienza; inoltre, spetta al mercato decidere in merito alle questioni di efficienza.

In base al principio VIII, un sistema è tenuto a fornire servizi di pagamento che siano pratici per gli utenti ed efficienti per l'economia. Al gestore del sistema spetta determinare, in collaborazione con gli utenti, l'approccio più efficiente e l'Eurosistema riconosce pienamente la responsabilità primaria del mercato riguardo a tale aspetto. La valutazione dell'efficienza non può, tuttavia, rimanere limitata alla prospettiva dei sistemi di pagamento, ma dovrà tenere in considerazione gli effetti sull'economia nel suo insieme. In quanto autorità pubbliche le banche centrali, come quelle dell'Eurosistema, hanno il compito statutario di esercitare la sorveglianza sui sistemi di pagamento per verificare e assicurare che i gestori adottino tale prospettiva di più vasto respiro.

Principio fondamentale VIII: l'impiego delle coordinate bancarie BIC/IBAN potrebbe essere realizzato soltanto nel lungo periodo per ragioni di costo; è prematuro imporre standard per il trattamento automatico integrale (straight-through processing – STP) a tutti i sistemi di pagamento al dettaglio, inoltre la loro attuazione dovrebbe essere di competenza delle autorità nazionali.

Nel quadro del dibattito su un'Area unica dei pagamenti in euro (AUPE), l'Eurosistema ha ripetutamente sollecitato le istituzioni bancarie a porre rimedio all'assenza di normalizza-

zione e a utilizzare gli standard (ad esempio BIC e IBAN) e il formato dei messaggi (come SWIFT MT 103+) in uso a livello internazionale; ciò permetterebbe il trattamento automatico integrale dei pagamenti (STP) transfrontalieri. Questi standard dovrebbero essere applicati quanto prima. È certo che tale attuazione genererà costi aggiuntivi nell'immediato, ma nel lungo periodo le banche saranno in grado di trattare i pagamenti transfrontalieri in modo più efficiente e conseguire una riduzione dei costi. Inoltre, in una vera e propria area unica dei pagamenti è inaccettabile che esistano differenze sostanziali in termini di efficienza fra transazioni dello stesso tipo. È quindi nell'interesse comune, e anche delle banche, applicare gli standard STP e realizzare un'area unica prima possibile. Date le dimensioni dell'area dell'euro, l'attuazione degli standard non può essere di esclusiva competenza nazionale, ma dovrà essere coordinata a livello dell'area.

Principio fondamentale VIII: è possibile conseguire l'efficienza nel quadro della normativa emanata dall'UE.

Il regolamento sui pagamenti transfrontalieri in euro² è volto a eliminare le differenze di prezzo tra i pagamenti nazionali e quelli transfrontalieri. Tuttavia, l'equiparazione delle commissioni per i due tipi di servizio offerto non implica che i costi sostenuti siano identici. Gli istituti di credito assumono oneri notevolmente più elevati per i pagamenti transfrontalieri che per quelli nazionali; di conseguenza, i primi risultano meno efficienti. È necessario porre rimedio a questo problema che non può essere risolto attraverso strumenti legislativi.

Principio fondamentale X: la sorveglianza non dovrebbe interessare l'efficienza delle strutture organizzative.

Come per tutti gli altri Principi fondamentali, la responsabilità primaria dell'efficienza degli

² Cfr. Regolamento (CE) n. 2560/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2001, relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro.

accordi sull'assetto di governo spetta al sistema, ai suoi proprietari e ai suoi utenti. La banca centrale deve assicurare che tali accordi siano improntati all'efficacia, alla trasparenza e alla responsabilità di rendere conto del proprio operato.

L'attuazione delle direttive CE (ad esempio la direttiva sul carattere definitivo del regolamento) nei singoli paesi potrebbe indurre distorsioni della concorrenza.

La direttiva comunitaria comporta per sua natura una certa discrezionalità che le autorità degli Stati membri possono esercitare nel recepire la direttiva stessa nell'ordinamento nazionale. Tale discrezionalità deve rimanere entro i limiti della direttiva, pur tenendo conto delle specificità nazionali. Proprio per tale ragione, è probabile che una direttiva non sia attuata esattamente nello stesso modo in tutti i paesi. Per individuare le eventuali discrepanze a cui ovviare, le direttive comunitarie possono prevedere una clausola di riesame. Nel caso in cui tali discrepanze producano distorsioni della concorrenza che ricadono nella sfera di responsabilità del SEBC, quest'ultimo solleciterà un riesame da parte della Commissione europea.

Quali sono i tempi previsti per l'attuazione dei nuovi standard di sorveglianza?

Il Consiglio direttivo della BCE ha adottato la versione finale del documento sugli Standard per sistemi al dettaglio, che saranno quindi debitamente applicati. L'Eurosistema valuterà tutti i sistemi di pagamento al dettaglio in euro entro la fine del 2004 e quelli che non sono conformi ai nuovi standard pertinenti dovranno operare miglioramenti alla propria struttura.

In vista della creazione di un'Area unica dei pagamenti in euro, molti sistemi al dettaglio si trovano attualmente in una fase di consolidamento o ridefinizione della propria infrastruttura oppure sono in procinto di affrontare tale processo. Nella propria valutazione l'Eurosistema terrà conto di queste modifiche strutturali. Quindi, un sistema in fase di ridefinizione dovrà adempiere agli standard di sorveglianza dell'Eurosistema solo nel medio termine. I sistemi giunti alla fine del ciclo di vita potranno beneficiare di un periodo di esenzione (*grandfathering*) fino al 2008.

© Banca centrale europea, 2003

Indirizzo: Kaiserstrasse 29, D-60311 Francoforte sul Meno, Germania

Indirizzo postale: Postfach 16 03 19, D-60066 Francoforte sul Meno, Germania

Telefono: +49 69 1344 0, Internet: <http://www.ecb.int>, Fax: +49 69 1344 6000, Telex: 411 144 ecb d

Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

ISBN 92-9181-386-9 (online)