



BANCA CENTRALE EUROPEA

Il ruolo dell'Eurosistema nella sorveglianza sui sistemi di pagamento

1 Introduzione

Il documento intende chiarire il ruolo dell'Eurosistema¹ nella sorveglianza sui sistemi di pagamento e illustrarne gli obiettivi e i principi; esso può essere integrato da

documenti analoghi delle banche centrali nazionali (BCN) dell'Eurosistema riferiti all'azione di sorveglianza negli specifici contesti nazionali.

2 Gli obiettivi della sorveglianza e il ruolo dell'Eurosistema

Quale funzione fondamentale delle banche centrali moderne, la sorveglianza sui sistemi di pagamento ha l'obiettivo di garantirne il regolare funzionamento.

Le banche centrali sono interessate al corretto operare dei sistemi di pagamento per diversi motivi. In primo luogo, esse hanno l'obiettivo di preservarne la stabilità, contenendo l'esposizione al rischio sistemico. Esso si verifica quando un partecipante, incapace di far fronte alle proprie obbligazioni, determina l'inadempienza di altri e innesca in tal modo una reazione a catena. Una grave disfunzione dei sistemi di pagamento potrebbe minare, in determinate circostanze, la stabilità delle istituzioni finanziarie e dei mercati.

Ogni giorno nell'area dell'euro il flusso dei pagamenti trattati nei sistemi d'importo rilevante è pari a circa 1.500 miliardi di euro, un valore che rappresenta quasi il 25 per cento del PIL annuale dell'area. Gli ammontari sono tali che un malfunzionamento dei sistemi di pagamento può avere ripercussioni sui mercati finanziari. Con le tecnologie moderne, le disfunzioni di un'area del mercato potrebbero rapidamente trasmettersi in tutto il settore finanziario e mettere a rischio l'intero sistema. Disturbi nel settore finanziario possono anche avere un impatto sull'economia reale.

In secondo luogo, le banche centrali perseguono l'efficienza dei sistemi di pagamento che costituisce un obiettivo complementare alla stabilità sistemica.

In terzo luogo, esse sono interessate alla sicurezza degli strumenti di pagamento.

Queste ultime funzioni risultano essenziali per assicurare la fiducia degli utenti dei sistemi di pagamento e di quelli degli strumenti di pagamento e, in ultima analisi, quella del pubblico nella moneta.

In quarto luogo, poiché i sistemi di pagamento sono un veicolo essenziale per l'attuazione della politica monetaria, la sorveglianza ha il compito di tutelarne i canali di trasmissione.

Ne deriva che la sorveglianza sui sistemi di pagamento è un compito essenziale delle banche centrali (e quindi anche dell'Eurosistema) ed è direttamente legata sia alle loro funzioni fondamentali ("core functions") - quali la definizione e l'attuazione della politica monetaria per assicurare la stabilità dei prezzi - sia al loro interesse nella stabilità del sistema finanziario, nella solidità della moneta e nella fiducia del pubblico in essa.

Per raggiungere tali obiettivi, le banche centrali (e quindi anche l'Eurosistema) effettuano la sorveglianza sui sistemi di pagamento. In molti casi esse offrono direttamente servizi di pagamento e di regolamento e rivestono quindi un ruolo operativo. Nel caso di sistemi di pagamento e di regolamento gestiti da privati, le banche centrali svolgono su di essi una funzione di sorveglianza.

¹ L'Eurosistema comprende la BCE e le BCN degli Stati membri che hanno adottato l'euro nella terza fase dell'Unione Economica e Monetaria. L'Eurosistema è governato dagli organi decisionali della BCE, che sono il Consiglio direttivo e il Consiglio esecutivo.

Di conseguenza l'attività della banca centrale consiste nel:

- a) definire, attuare e garantire la conformità con i principi e gli standard stabiliti per promuovere sistemi di pagamento e di regolamento sicuri, stabili ed efficienti, gestiti dalle stesse banche centrali o da privati; e

- b) monitorare gli sviluppi nel settore dei sistemi di pagamento e di regolamento per determinare la tipologia e la dimensione dei rischi insiti in tali sistemi e garantire la trasparenza degli accordi relativi agli strumenti e ai servizi di pagamento.

3 Le basi normative

La sorveglianza non è necessariamente fondata su esplicite previsioni normative. I principi e la prassi della sorveglianza applicati dalle banche centrali si sono sviluppati negli anni ottanta principalmente su una base non normativa. Tuttavia, il ruolo della sorveglianza è stato progressivamente tradotto in legge. È questo il caso dell'Eurosistema con lo Statuto adottato nel 1992. Il Trattato che istituisce la Comunità europea (di seguito il "Trattato") e lo Statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della Banca centrale europea (BCE) (di seguito lo "Statuto") riconoscono la sorveglianza come uno dei compiti fondamentali dell'Eurosistema e ne definiscono gli obiettivi generali.

L'articolo 105 (2) del Trattato e l'articolo 3 dello Statuto stabiliscono che "i compiti fondamentali assolti tramite il SEBC sono [...] promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento".

Inoltre l'articolo 22 dello Statuto stabilisce che "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". L'articolo 22 è particolarmente esplicito su due punti: l'Eurosistema può avere un ruolo operativo e la BCE può emanare regolamenti relativi ai sistemi di pagamento.

4 Le attività della sorveglianza e la ripartizione dei compiti nell'Eurosistema

Il ruolo della sorveglianza dell'Eurosistema riguarda i sistemi di pagamento e di regolamento in euro. Per quelli da esso gestiti (per esempio, TARGET), gli standard minimi applicati sono almeno quelli utilizzati per i sistemi di pagamento privati.

All'interno dell'Eurosistema le attività di sorveglianza sono svolte nel seguente modo:

- a) In linea con le disposizioni del Trattato e dello Statuto, il Consiglio direttivo formula gli orientamenti della politica comune. In particolare, esso determina gli obiettivi e i principi fondamentali della politica comune di sorveglianza dell'Eurosistema nei casi in cui il funzionamento dei sistemi di pagamento può influenzare:
 - l'attuazione della politica monetaria;
 - la stabilità sistemica;
 - le condizioni di parità concorrenziale fra i partecipanti al mercato; e

- i pagamenti transfrontalieri all'interno dell'UE e con i paesi terzi.

In linea con il principio di sussidiarietà, nelle aree non espressamente disciplinate dalla politica comune di sorveglianza, le politiche definite dalle BCN vengono applicate nella cornice degli obiettivi e dei principi fondamentali definiti dall'Eurosistema, rispetto a cui il Consiglio direttivo può sempre prendere l'iniziativa quando lo ritiene necessario. Un adeguato livello di coordinamento fra la BCE e le BCN deve essere garantito per qualsiasi azione o politica di sorveglianza che le BCN intendano perseguire a livello nazionale. Questo è previsto dall'articolo 105 (4) del Trattato e dall'articolo 4 dello Statuto che stabiliscono, infatti, che la BCE deve essere consultata su ogni provvedimento legislativo che rientri nelle sue competenze; ciò include norme e regolamenti nazionali nel campo dei sistemi di pagamento.

Relativamente ai sistemi di pagamento al dettaglio, che trattano grandi quantità di pagamenti di piccolo importo e che comportano un rischio sistemico basso o addirittura nullo, di regola la sorveglianza continuerà ad essere definita dalla BCN interessata. Tuttavia, le linee politiche generali saranno delineate dall'Eurosistema laddove si verifichino nuovi sviluppi o gli schemi al dettaglio presentino potenziali implicazioni transfrontaliere.

L'Eurosistema può anche formulare politiche sulla sicurezza degli strumenti di pagamento al fine di mantenere la fiducia degli utenti. Un esempio tipico in tal senso è il "Report on electronic money" pubblicato nell'agosto 1998.

- b) L'applicazione degli orientamenti della politica comune di sorveglianza può essere perseguita attraverso regolamenti - in conformità con l'articolo 22 dello Statuto - o linee guida emanati dalla BCE. Dove previsto, essa può essere conseguita attraverso gli strumenti legali a disposizione delle BCN. Inoltre possono essere utilizzati mezzi più tradizionali e informali (per esempio, la "moral suasion").

In linea con il principio del decentramento, l'applicazione degli orientamenti politici è, di regola, affidata alla BCN del paese dove il sistema ha sede legale. In previsione dell'aumento della partecipazione transfrontaliera ai sistemi di pagamento nell'area dell'euro, l'Eurosistema favorisce un approccio cooperativo nell'applicazione degli orientamenti della politica di sorveglianza, con la BCN locale che agisce come autorità primaria di sorveglianza ("lead overseer") e che è responsabile nel mantenere i contatti con le altre BCN, laddove necessario.

Per quel che concerne i sistemi senza un chiaro ancoraggio nazionale, l'autorità cui è affidata la responsabilità della sorveglianza è la BCN del paese dove il sistema ha sede legale, a meno che il Consiglio direttivo decida diversamente, sulla base delle caratteristiche del sistema, e assegni tali responsabilità alla BCE, come avvenuto per lo Euro System dell'EBA Clearing Company (Euro 1) e per la futura

Continuous Linked Settlement Bank (CLS Bank)².

La BCE e le BCN garantiscono un'applicazione coerente degli orientamenti della politica di sorveglianza e, in particolare, la conformità nell'applicazione degli standard a tutti i sistemi di pagamento interessati; a tal fine, queste attività sono coordinate a livello di Eurosistema attraverso specifici comitati e gruppi di lavoro.

- c) La gestione delle situazioni di crisi sarà garantita dalla BCN o dalla BCE, in qualità di autorità di sorveglianza dei vari sistemi, così come illustrato precedentemente. All'interno dell'Eurosistema sono stati istituiti appropriati canali di informazione e coordinamento per assicurare una tempestiva comunicazione fra le autorità di sorveglianza.

² A questo proposito occorre notare che per Euro 1 l'autorità primaria di sorveglianza è la BCE, mentre nel caso della CLS Bank è la Federal Reserve Bank di New York, e la BCE svolge la funzione di sorveglianza sul regolamento dell'euro, nel contesto della sorveglianza cooperativa fissata dal rapporto Lamfalussy. Le BCN dei paesi partecipanti sono associate all'attività di sorveglianza della BCE in quanto membri dell'Eurosistema - la banca centrale di emissione dell'euro - e in quanto BCN delle banche che agiscono in qualità di agenti di regolamento della CLS Bank.

5 I principi e la loro attuazione

Nel 1993 il Comitato dei Governatori delle banche centrali degli Stati membri della Comunità europea ha approvato il rapporto "Minimum common features for domestic payment systems", contenente i principi guida per l'avvio dell'Unione Monetaria. In particolare, al fine di minimizzare il rischio sistemico, tale rapporto stabiliva principi generali in base ai quali ogni paese doveva disporre di un sistema di regolamento lordo in tempo reale (RTGS), attraverso cui regolare il maggior numero possibile di pagamenti d'importo rilevante, e gli altri sistemi d'importo rilevante potevano continuare ad operare parallelamente ad esso purché totalmente conformi agli standard minimi stabiliti nel "Rapporto del comitato sugli schemi

di compensazione interbancari delle banche centrali dei paesi del gruppo dei dieci" - pubblicato dalla Banca dei regolamenti internazionali (BRI) nel novembre 1990 (il "Rapporto Lamfalussy") - e purché in grado di regolare le transazioni nello stesso giorno presso la banca centrale. Il rapporto del 1993, inoltre, approfondiva i criteri di accesso, traducendo i requisiti stabiliti in proposito dal rapporto Lamfalussy nel contesto legislativo dell'Unione europea.

La politica comune di sorveglianza dell'Eurosistema sui sistemi di trasferimento fondi interbancari d'importo rilevante è basata, in particolare, su tali principi.

La sorveglianza in pratica

Per attuare la politica della sorveglianza, e in previsione dell'avvio della terza fase dell'UEM, tutti i sistemi di pagamento d'importo rilevante che intendevano operare in euro sono stati valutati rispetto agli standard Lamfalussy.

Cinque sistemi, in particolare, sono stati valutati: Euro System (Euro 1) gestito dalla Clearing Company della Euro Banking Association (EBA); Euro Access Frankfurt (EAF) in Germania; Servicio Español de Pagos Interbancarios (SEPI) in Spagna; Système Net Protégé (SNP) in Francia e Pankkien On-line Pikassirrot ja Sekit-järjestelmä (POPS) in Finlandia. La valutazione, preparata dalle rispettive autorità di sorveglianza sui sistemi, è stata coordinata ed esaminata dalla BCE.

Sulla base dell'esito complessivamente soddisfacente di tale lavoro, il Consiglio direttivo ha stabilito nel dicembre 1998 che tali sistemi erano conformi agli standard Lamfalussy e potevano operare in euro a partire dal 4 gennaio 1999. Quando, nell'aprile 1999, il sistema Paris Net Settlement (PNS) ha sostituito SNP anche il nuovo sistema è stato valutato rispetto agli standard Lamfalussy ed è risultato ad essi conforme.

Inoltre, al fine di fornire una guida ulteriore per l'attuazione del primo standard del Rapporto Lamfalussy, secondo cui tutti i sistemi dovrebbero avere una solida base giuridica in tutte le giurisdizioni interessate, l'Eurosistema ha istituito per i partecipanti stranieri ai sistemi di pagamento

d'importo rilevante dei punti comuni da considerare per i pareri legali. Infine, per la moneta elettronica, la politica di sorveglianza dell'Eurosistema è basata sui requisiti stabiliti nel "Report on electronic money" della BCE, pubblicato nel 1998.

Punti da considerare per i pareri legali

I consulenti legali sono tenuti a considerare un elenco di punti nel predisporre un parere legale motivato, che sarà richiesto a tutti i partecipanti ai sistemi d'importo rilevante a partire dal 30 marzo 2000 con l'obiettivo di valutare i rischi legali che possono sorgere in conseguenza della loro partecipazione a tali sistemi. I pareri legali saranno esaminati dalla BCN interessata o dalla BCE nella loro funzione di autorità di sorveglianza. I requisiti dettagliati stabiliti dai punti comuni sono resi noti e pubblicizzati agli operatori dei sistemi di pagamento.

6 Cooperazione con le autorità di vigilanza e le autorità internazionali

L'Eurosistema considera essenziale la stretta cooperazione fra le autorità di sorveglianza sui sistemi di pagamento e quelle di vigilanza bancaria. Essa contribuisce alla realizzazione di una strategia complessiva di riduzione dei rischi nel sistema finanziario e concorre a promuoverne la stabilità.

L'Eurosistema sta approfondendo le modalità con le quali tale cooperazione ha luogo, prestando particolare attenzione ai principi e alle prassi che governano lo scambio di informazioni fra le au-

torità. Essa è necessaria per garantire la solidità e la stabilità sia dei sistemi di pagamento e di regolamento sia delle istituzioni creditizie che vi partecipano.

Per quanto riguarda la cooperazione con le banche centrali non facenti parte dell'Unione europea, in relazione ai sistemi di regolamento e di compensazione multivalutari e ai sistemi esteri che operano in euro, l'Eurosistema seguirà i principi per la sorveglianza cooperativa tra banche centrali stabiliti nel rapporto Lamfalussy.