

RENDERE PIÙ EFFICIENTI I PAGAMENTI TRANSFRONTALIERI AL DETTAGLIO

LA POSIZIONE DELL'EUROSISTEMA

Introduzione e sommario

Servizi di pagamento transfrontalieri efficienti e affidabili sono essenziali per il buon funzionamento del Mercato Unico. I cittadini e le imprese possono beneficiare pienamente dei vantaggi della libera circolazione di beni, di servizi, di capitali e delle persone solo se sono in grado di trasferire denaro all'interno dell'Unione europea in modo altrettanto rapido, sicuro e conveniente di come attualmente avviene all'interno di ciascuno Stato membro.

L'introduzione dell'euro dovrebbe fornire un importante contributo alla piena realizzazione del Mercato Unico. Tuttavia sia il cittadino che le imprese hanno espresso in più occasioni la preoccupazione che l'introduzione dell'euro non produca i vantaggi attesi nell'area dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio. Sebbene la moneta unica abbia eliminato i costi di conversione valutaria nell'area dell'euro, le commissioni applicate ai pagamenti transfrontalieri al dettaglio sono ancora considerevolmente più alte di quelle praticate sui trasferimenti nazionali; anche i tempi di esecuzione sono notevolmente più lunghi per i pagamenti transfrontalieri. L'assenza di miglioramenti sostanziali dopo l'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria (UEM) può ripercuotersi negativamente sull'accettazione dell'euro da parte dei cittadini d'Europa. La differenza nei livelli di servizio diverrà ancor più evidente, e quindi problematica, dopo il 2002, quando tutti i cittadini dell'area dell'euro utilizzeranno la stessa valuta.

Miglioramenti alle prassi bancarie dovrebbero risultare dal recepimento, che era previsto nell'agosto 1999, della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio europeo n. 97/5/CE del 27 gennaio 1997 relativa ai bonifici transfrontalieri, che reca norme in materia di trasparenza ed esecuzione dei pagamenti transfrontalieri. Dato che la Direttiva si applica a tutti i paesi dell'Unione europea, il suo raggio di azione è limitato ad alcuni aspetti specifici dei bonifici transfrontalieri eseguiti in un contesto multivalutario. Il

recepimento della Direttiva potrebbe non essere sufficiente a soddisfare le esigenze e le aspettative degli utenti dei servizi di pagamento all'interno dell'area della moneta unica.

Le competenze dell'Eurosistema nel campo dei sistemi di pagamento si basa principalmente sull'art. 105(2) del Trattato istitutivo della Comunità europea e sull'art. 3.1 dello Statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC), i quali stabiliscono che uno dei compiti fondamentali dell'Eurosistema è "promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento". Questi articoli non distinguono i pagamenti all'ingrosso da quelli al dettaglio né le transazioni nazionali da quelle transfrontaliere; da qui deriva il coinvolgimento dell'Eurosistema sul problema dell'efficienza dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio.

Le inefficienze nei pagamenti transfrontalieri al dettaglio sono in parte legate al preminente utilizzo dei conti di corrispondenza e alla mancanza di adeguate infrastrutture interbancarie. Negli ultimi anni sono stati definiti schemi più efficienti di trasferimento fondi che tuttavia risultano ancora poco estesi e non consentono di conseguire economie di scala elevate. Pertanto, una preconditione essenziale per il conseguimento di sostanziali miglioramenti nell'esecuzione dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio è che l'industria bancaria provveda a rafforzare le procedure interbancarie anche se è probabile che ciò non sia sufficiente poiché il costo connesso con la tratta interbancaria rappresenta solo una porzione relativamente modesta del costo complessivo del trasferimento. L'industria bancaria deve inoltre migliorare considerevolmente le procedure interne di trattamento dei pagamenti transfrontalieri, così come quelle relative alle comunicazioni al cliente. Tutto ciò richiede un più esteso utilizzo di standard comuni per la cui adozione il lavoro già svolto dal *European Committee for Banking Standards* (ECBS) può risultare di grande utilità.

A questo riguardo, l'Eurosistema si è posto il problema di come esso possa contribuire alla realizzazione di un'area unica per i pagamenti in euro che risponda alle aspettative della clientela. Dopo aver vagliato diverse alternative, l'Eurosistema è giunto alla conclusione che, attualmente, un suo coinvolgimento operativo non sarebbe giustificato. L'Eurosistema è inoltre consapevole che negli ultimi tempi le banche hanno iniziato ad affrontare con più incisività tale problematica e che, pertanto, dovrebbe essere

lasciata al sistema bancario l'opportunità di individuare le migliori soluzioni nei prossimi mesi.

L'Eurosistema ha intenzione tuttavia di operare come catalizzatore del cambiamento, promuovendo regolari riunioni con l'industria bancaria e dei servizi di pagamento allo scopo di facilitare il raggiungimento di accordi nell'area dell'euro in grado di migliorare il contesto generale dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio, in particolare nel campo della standardizzazione.

Per promuovere la discussione e dare un chiaro segnale all'industria bancaria e al pubblico, l'Eurosistema ha stabilito i seguenti obiettivi, che ci si aspetta vengano soddisfatti dal sistema bancario:

Obiettivo 1: entro il 1 gennaio 2002 dovrebbero essere disponibili sistemi e servizi più efficienti.

Obiettivo 2 : priorità dovrebbe essere data ai bonifici transfrontalieri.

Obiettivo 3: le tariffe dei bonifici transfrontalieri dovrebbero diminuire in misura significativa.

Obiettivo 4: i tempi di regolamento dei pagamenti nazionali e di quelli transfrontalieri dovrebbero essere allineati.

Obiettivo 5: le commissioni per i bonifici transfrontalieri devono essere poste, salvo diverso accordo, a carico del solo ordinante.

Obiettivo 6: l'accesso ai sistemi di pagamento transfrontalieri al dettaglio dovrebbe essere aperto.

Obiettivo 7 : gli standard esistenti dovrebbero essere adottati il prima possibile.

Con la fissazione di questi obiettivi l'Eurosistema intende invitare l'industria bancaria a effettuare gli investimenti necessari ad avvicinare il livello di efficienza dei sistemi di pagamento transfrontalieri al dettaglio a quello assicurato dai sistemi dei pagamenti nazionali. Il perseguimento di tali obiettivi comporta la ricerca di un equilibrio tra le aspettative della clientela e quanto l'industria bancaria può realisticamente realizzare nel breve periodo.

Il presente rapporto si articola come segue: il Capitolo 1 spiega perché il ridotto livello di efficienza dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio costituisca un problema per l'Eurosistema; il Capitolo 2 analizza le cause dell'attuale situazione; il Capitolo 3 illustra le strategie e gli obiettivi dell'Eurosistema.

1. La ridotta efficienza dei pagamenti transfrontalieri. Un problema per l'Eurosistema

1.1 La situazione attuale non è soddisfacente

Nei sistemi dei paesi dell'euro sono giornalmente trattati circa 100 milioni di pagamenti al dettaglio; il numero delle transazioni transfrontaliere è invece molto limitato, ragguagliandosi verosimilmente a qualche centinaia di migliaia al giorno, la maggior parte delle quali è eseguita con carte di pagamento.

La situazione attuale nel campo dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio non è soddisfacente soprattutto con riguardo ai bonifici. Infatti:

- le tariffe dei pagamenti sono considerevolmente più elevate di quelle applicate ai pagamenti nazionali, nonostante l'introduzione dell'euro;
- i tempi di esecuzione sono notevolmente più lunghi.

Rispetto ai risultati che emergevano dagli approfondimenti condotti nel 1993 e 1994 dalla Commissione europea (secondo i quali il costo medio di un pagamento ammontava a 24 euro per un trasferimento di 100 euro), i costi legati ai trasferimenti transfrontalieri si sono fortemente ridotti, pur rimanendo ancora troppo elevati rispetto alle tariffe nazionali. Uno studio condotto nella primavera del 1999 dall'Eurosistema ha evidenziato che il livello delle tariffe applicate agli utenti variano da 3,5 euro a 26 euro per i trasferimenti di importo contenuto, mentre possono raggiungere i 31 - 400 euro per i trasferimenti di ammontare più elevato. Oltre a queste tariffe, le banche di alcuni paesi applicano ulteriori commissioni (per esempio, per la segnalazione valutaria, per la conversione tra valute, per l'utilizzo della rete SWIFT, spese postali e altre spese di comunicazione), il cui importo può risultare elevato rispetto alla tariffa iniziale.

Il tempo medio di esecuzione di un bonifico transfrontaliero secondo lo studio della Commissione del 1994, era pari a 4,8 giorni lavorativi ma con marcate differenze tra

paesi; inoltre per oltre il 15 per cento delle transazioni i tempi di esecuzione erano superiori a una settimana. Nessun significativo miglioramento è stato osservato da quell'epoca: i pagamenti nazionali sono generalmente eseguiti in un lasso di tempo che va da uno a tre giorni. È quindi evidente il divario che resta tra il livello di servizio associato ai trasferimenti nazionali rispetto a quelli transfrontalieri.

1.2 Il recepimento della Direttiva sui bonifici transfrontalieri può essere insufficiente

Alcuni importanti cambiamenti nella prassi bancaria dovrebbero derivare dal recepimento della Direttiva n. 97/5/CE del 27 gennaio 1997 sui bonifici transfrontalieri, che reca norme in materia di trasparenza e di tempi per l'esecuzione di tali pagamenti. La Direttiva si applica ai bonifici transfrontalieri denominati nelle valute dei paesi membri dell'Unione europea e in euro e il cui importo non superi i 50.000 euro. Il recepimento della Direttiva nelle legislazioni degli Stati membri della UE era previsto entro il 14 agosto 1999.

Occorre tenere presente che la Direttiva è stata elaborata in un contesto multivalutario; essa, pertanto potrebbe non rispondere pienamente alle esigenze degli utenti e alle aspettative legate all'introduzione della moneta unica (per esempio, la regola che prevede un tempo massimo di 6 giorni lavorativi per l'esecuzione dei pagamenti transfrontalieri dal momento dell'ordine a quello del riconoscimento dei fondi al beneficiario comporta tempi marcatamente più lunghi di quelli previsti per i pagamenti nazionali). Inoltre la Direttiva non determina, di per sé, quei miglioramenti tecnici che potrebbero essere possibili una volta che non sia più necessaria la conversione tra le valute dei paesi dell'Unione monetaria. Infine non è detto che la Direttiva determini la riduzione dei costi operativi, connessi con i trasferimenti transfrontalieri, a livelli ritenuti soddisfacenti, poiché essa, infatti, potrebbe non rispondere ai problemi infrastrutturali e di standardizzazione che rappresentano le principali cause dei costi elevati.

1.3 Il coinvolgimento dell'Eurosistema

L'interesse dell'Eurosistema per i sistemi di pagamento al dettaglio è generalmente meno forte di quello riservato ai sistemi all'ingrosso; ciò a causa dei più contenuti rischi

sistemici che essi generano. Ciononostante tutte le banche centrali svolgono un importante ruolo in questo settore di attività, che va dalla sorveglianza sui sistemi e concessione di facilitazioni creditizie per il regolamento al diretto coinvolgimento operativo. L'attenzione principale delle banche centrali nei sistemi di pagamento al dettaglio è rivolta alla promozione dell'integrità (intesa come capacità dei sistemi di pagamento di minimizzare i rischi finanziari connessi con la circolazione monetaria) e dell'efficienza (intesa come capacità degli stessi sistemi di gestire la circolazione della moneta in modo rapido, sicuro e conveniente)¹.

Tra i compiti primari che il Trattato, art. 105(2), assegna all'Eurosistema vi è quello di promuovere un efficiente funzionamento del sistema dei pagamenti. Inoltre l'art. 22 del Protocollo di Statuto della BCE e del SEBC annesso al Trattato stabilisce che "La BCE e le banche centrali nazionali possono accordare facilitazioni, e la BCE può stabilire regolamenti, per assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili all'interno della Comunità e nei rapporti con i terzi". Al riguardo, si possono formulare tre osservazioni:

- lo Statuto del SEBC non riporta le previsioni contenute nel mandato conferito all'IME con riguardo ai pagamenti transfrontalieri, in quanto la distinzione tra pagamenti nazionali e transfrontalieri non ha più ragione di esistere nel contesto dell'Unione monetaria;
- lo Statuto non limita le responsabilità dell'Eurosistema ai pagamenti di elevato importo, ma attribuisce all'Eurosistema una competenza generale sui sistemi dei pagamenti che ovviamente include i pagamenti transfrontalieri al dettaglio;
- non si può ritenere che i sistemi dei pagamenti operino correttamente (art. 105(2) del Trattato) o siano efficienti (art. 22 dello Statuto) se gli utenti pagano tariffe elevate per servizi la cui qualità è bassa.

Da quanto precede si può trarre la conclusione che il compito di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio è parte integrante delle responsabilità dell'Eurosistema. In questo settore l'obiettivo finale è quello

¹ Come autorità pubbliche le banche centrali hanno tra i loro obiettivi la protezione del consumatore e la concorrenza. In un contesto europeo questi obiettivi sono tuttavia insufficienti a giustificare l'intervento dell'Eurosistema, poiché altre autorità sono specificatamente incaricate di realizzare questi obiettivi.

di creare un'area dei pagamenti integrata, come corollario alla moneta unica e all'integrazione dei mercati; un'area in cui i cittadini e le imprese possono effettuare pagamenti transfrontalieri di importo contenuto in modo spedito ed economico come già avviene per le transazioni effettuate all'interno dei singoli paesi.

2. Le cause del problema

2.1 Le procedure interbancarie

Le modalità di gestione dei pagamenti a livello interbancario sono una delle fonti dei costi e delle inefficienze dei sistemi di pagamento transfrontalieri al dettaglio. Tali pagamenti sono gestiti principalmente attraverso accordi di corrispondenza che si basano su relazioni bilaterali tra istituzioni finanziarie. Di solito, una parte del processo di trasferimento dei fondi è effettuata manualmente, con evidenti riflessi sui costi. Inoltre, per assicurare un'adeguata copertura geografica è necessario un numero elevato di accordi bilaterali; di conseguenza, gli accordi di corrispondenza non consentono alle banche di offrire servizi di pagamento così efficienti come quelli nazionali, dove la maggior parte dei pagamenti è regolata attraverso sistemi interbancari di trasferimento di fondi completamente automatizzati.

Le transazioni con le carte di pagamento non seguono questo schema, ma sono effettuate tramite reti centralizzate e utilizzano canali con un più elevato grado di automazione; esse sono in genere considerate meno problematiche rispetto al trattamento dei bonifici o degli assegni.

Specifici accordi tra gruppi di banche sono stati raggiunti allo scopo di trattare i bonifici in maniera più efficiente rispetto alle relazioni di corrispondenza. Tali accordi tuttavia presentano l'inconveniente di configurarsi come "accordi di club", che, in quanto tali, non sono in grado di attrarre una massa critica di pagamenti.

Verso la metà degli anni novanta, in risposta alle sollecitazioni della Commissione Europea, sono stati sviluppati in diversi paesi (Belgio, Germania, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito) alcuni progetti sperimentali per il collegamento tra le Stanze di Compensazione Automatizzate (ACH). Sebbene tali collegamenti funzionassero relativamente bene a livello tecnico, solo un limitato numero di ACH è divenuto operativo.

I progetti sono poi stati sospesi perché la maggior parte delle banche aveva ritenuto di non utilizzare tali canali, preferendo mantenere le preesistenti relazioni bilaterali.

I sistemi di pagamento europei all'ingrosso che trattano operazioni denominate in euro, in particolare TARGET ed il sistema Euro 1 gestito dall'Associazione bancaria europea (EBA), sono utilizzati anche per l'esecuzione dei pagamenti transfrontalieri per conto della clientela; tuttavia la maggior parte di essi sono di ammontare relativamente elevato: nella prima metà del 1999 TARGET ha gestito giornalmente circa 5.100 pagamenti transfrontalieri per conto della clientela, per un valore medio di 1,4 milioni di euro; Euro 1 ha trattato invece circa 32.800 pagamenti al giorno per conto della clientela per un valore medio di 250.000 euro. Questi sistemi stanno ancora operando al di sotto della loro piena capacità e ci si aspetta un aumento dei volumi relativi alle operazioni per conto della clientela anche se, in questo contesto, è molto probabile che l'aumento riguarderà i pagamenti commerciali di ammontare elevato. In realtà, questi sistemi, concepiti essenzialmente per il trattamento dei pagamenti di importo elevato, non sono in grado di fornire una soluzione adeguata al problema dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio poiché: 1) i costi, diretti e indiretti connessi con il trattamento delle operazioni in tempo reale e per singola transazione, sono probabilmente troppo elevati per le banche per rappresentare una soluzione economicamente conveniente, per lo meno nel lungo periodo; 2) anche in base a valutazioni molto caute ed escludendo i pagamenti con carte di pagamento, il numero potenziale dei pagamenti al dettaglio potrebbe essere di gran lunga maggiore della capacità operativa massima di questi sistemi.

2.2 Le procedure interne delle singole banche

Le modalità di trattamento dei pagamenti all'interno delle singole banche è probabilmente la principale fonte dei costi e delle inefficienze che si verificano nei sistemi transfrontalieri al dettaglio. In effetti, anche se tali pagamenti fossero effettuati utilizzando i sistemi (relativamente costosi) su esposti per i pagamenti all'ingrosso, i costi del trattamento interbancario non eccederebbero 1 euro, un onere che, nella maggior parte dei casi, rappresenta meno del 20 per cento del costo totale per la clientela. L'esistenza di procedure di interfaccia con la clientela non standardizzate e inefficienti e un livello

relativamente basso di automazione nei sistemi e negli assetti operativi delle banche spiegano la maggior parte di costi. Anche nel caso in cui la clientela impartisce gli ordini per via elettronica, i formati adottati sono solo raramente compatibili con quelli utilizzati dalle banche straniere. Inoltre, poiché la clientela non è sempre in possesso delle informazioni necessarie, molti ordini di pagamento transfrontalieri richiedono interventi di rettifica da parte delle banche che imputano costi elevati.

La mancanza di standardizzazione o, meglio, la mancata adozione degli standard esistenti può quindi essere considerata una delle maggiori cause di inefficienza nel settore dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio. Tuttavia, il settore bancario si è già adoperato per definire alcuni standard per i pagamenti transfrontalieri. Gli standard sviluppati dall'*European Committee for Banking Standards* (ECBS) quali le coordinate bancarie internazionali (IBAN - *International Bank Account Number*) e l'istruzione di pagamento internazionale (IPI - *International Payment Instruction*) potrebbero rivelarsi molto utili nel facilitare il trattamento interamente automatizzato dei pagamenti al dettaglio, con conseguente riduzione dei costi e dei tempi di esecuzione. Adottando l'IBAN, le banche possono continuare a utilizzare i loro attuali sistemi di codifica per la numerazione e la gestione dei conti correnti. L'IBAN consente inoltre alle banche di indirizzare le transazioni transfrontaliere automaticamente verso determinati paesi e offre un'interfaccia per le procedure utilizzate per i pagamenti nazionali. L'IPI è un modulo standard per gli ordini di trasferimento cartacei che può, per esempio, essere allegato alle fatture dalle società che devono riscuotere pagamenti in altri paesi dell'Unione Europea. Il modulo fornirebbe immediatamente alla banca del debitore le informazioni necessarie, in formato IBAN, relative all'azienda che deve incassare il pagamento. Inoltre, l'*European Banking Standard* e l'*Implementation Guide for Credit Transfer* specificano gli elementi di informazione e le procedure operative per i bonifici transfrontalieri con esecuzione differita e disposti a distanza (*batched remote credit transfers*), mentre l'*European Cross-Border Credit Transfer Basic Level* si concentra sui bonifici completamente automatizzati, dalla banca dell'originante fino alla banca del beneficiario, all'interno degli Stati membri del SEBC.

Molte banche sembrano tuttavia restie ad adottare immediatamente questi standard perché l'adattamento delle procedure e dei sistemi interni è relativamente costoso, dato il

numero esiguo dei pagamenti da trattare. I benefici derivanti dal ricorso a standard del ECBS saranno tangibili solo quando la loro adozione sarà estesa all'intera industria bancaria (esternalità di rete) e a condizione che le banche si impegnino nel renderli familiari alla clientela.

3. La strategia e gli obiettivi dell'Eurosistema

3.1 Il coinvolgimento operativo dell'Eurosistema non è al momento auspicabile

Come già spiegato nel paragrafo 1.3, uno dei compiti primari dell'Eurosistema è la promozione del regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, compresi i pagamenti transfrontalieri al dettaglio. Nonostante ciò lo Statuto non prescrive né preclude il coinvolgimento operativo dell'Eurosistema in questo settore di attività. In più occasioni, è stato chiesto all'Eurosistema di intervenire sul piano operativo al fine di fornire servizi di pagamento transfrontalieri al dettaglio di livello superiore a quelli forniti finora dal settore bancario.

Nell'esaminare come meglio adempiere le proprie responsabilità, l'Eurosistema ha esaminato diverse ipotesi ivi incluso il suo possibile coinvolgimento operativo. Il grado di coinvolgimento dell'Eurosistema deve essere coerente con l'art. 2 dello Statuto secondo il quale l'Eurosistema "deve agire in conformità con i principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo una efficiente allocazione delle risorse". In questo quadro, l'Eurosistema potrebbe considerare un proprio intervento diretto nel settore dei pagamenti solo qualora il mercato non riuscisse, o fosse per sua natura incapace, di fornire i servizi in questione. Per esempio, nell'ambito dei pagamenti di elevato ammontare, l'Eurosistema ha svolto un ruolo operativo nella creazione e nel funzionamento del sistema TARGET poiché questo fornisce un servizio che è ritenuto indispensabile per il conseguimento di obiettivi di interesse generale, quali il regolamento in tempo reale in moneta della banca centrale, che il mercato non è in grado di fornire.

In altri casi, le banche centrali sono state coinvolte operativamente nelle infrastrutture di regolamento dei titoli e dei pagamenti per ragioni di ordine storico; tuttavia esse sono riluttanti a intervenire direttamente nella creazione di nuove infrastrutture, almeno sino a quando il mercato non dimostri la propria incapacità di farsi

carico anche degli obiettivi pubblici connessi con tali infrastrutture. Il confronto tra la creazione del sistema CREST da parte della Banca d'Inghilterra da un lato, e la costituzione del CLSB (*Continuous Linked Settlement Bank*) ad opera di un consorzio di banche private, dall'altro, può essere utile a illustrare più chiaramente questo aspetto. Nel primo caso il settore privato non è stato capace di fornire un efficiente sistema di regolamento delle transazioni in titoli per il Regno Unito; nel secondo, il mercato ha mostrato di essere in grado di affrontare efficacemente il problema del rischio di regolamento associato alle operazioni in cambi (*cross-currency settlement risk*), senza richiedere, finora, il coinvolgimento operativo delle banche centrali.

Non c'è dubbio che il livello di servizio attualmente offerto dal mercato nell'area dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio non risponde agli obiettivi e alla nuova realtà dell'integrazione economica e monetaria europea. Le banche affermano che il basso livello qualitativo e la scarsa numerosità dei servizi offerti vanno spiegati alla luce dell'assenza di un chiaro *business case* per i pagamenti transfrontalieri al dettaglio. Non è chiaro però se è la mancanza di un *business case* che rende le soluzioni proposte dalle banche inefficienti o, al contrario, se sono l'inefficienza e l'onerosità del servizio offerto dalle banche all'origine di un traffico transfrontaliero contenuto e di un *business case* limitato. In assenza di iniziative nel settore, questo "circolo vizioso" rischia di non essere mai spezzato.

Alcuni segnali mostrano però che il livello di consapevolezza generale del problema da parte del settore privato sta ora crescendo. Nuove iniziative sono state recentemente intraprese; l'Eurosistema ritiene tuttavia che è prematuro valutare il loro contributo al miglioramento del livello dei servizi di pagamento transfrontalieri offerti dall'industria bancaria.

L'Eurosistema è quindi pervenuto alla conclusione che il suo coinvolgimento operativo non appare al momento auspicabile. L'Eurosistema è invece convinto che potrà adempiere al meglio le proprie responsabilità operando quale catalizzatore del cambiamento e aiutando l'industria bancaria e dei servizi di pagamento nell'area dell'euro a trovare le soluzioni più appropriate.

3.2 Gli obiettivi dell'Eurosistema

L'Eurosistema ha definito, come punto di partenza, una serie di obiettivi che dovrebbero essere soddisfatti dalle banche e dagli operatori del sistema dei pagamenti. Per far fronte a tale sfida la BCE e le banche centrali nazionali si dichiarano aperte a discutere le possibili soluzioni e a cooperare con il settore privato affinché gli obiettivi possano essere raggiunti al più presto.

3.2.1 L'obiettivo anno 2002

Ai sensi del Trattato la transizione alla moneta unica sarà completata nel 2002, quando i pagamenti al dettaglio nazionali e transfrontalieri eseguiti all'interno dell'area dell'euro saranno denominati in un'unica valuta. Solo allora i vantaggi connessi con l'introduzione della moneta unica, soprattutto per i cittadini e le imprese, diventeranno pienamente visibili. Tuttavia, tali benefici potrebbero essere offuscati se permanessero gli attuali ostacoli all'esecuzione di pagamenti in modo rapido, sicuro e a costi contenuti. I vantaggi dell'Unione monetaria potrebbero essere messi in discussione e la fiducia nella moneta unica potrebbe essere indebolita se i cittadini europei continuassero a pagare commissioni per i pagamenti transfrontalieri molto più elevate di quelle applicate ai pagamenti nazionali.

L'Eurosistema è consapevole che migliorare i tempi e i costi di esecuzione dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio rappresenta un compito difficile per il settore bancario in ragione degli investimenti necessari per realizzare nuove infrastrutture, per modificare le procedure ottimali interne delle banche e per "educare" la clientela. L'Eurosistema è comunque convinto che sostanziali miglioramenti possano essere ottenuti prima del 2002, anche se è estremamente improbabile che entro tale anno i pagamenti transfrontalieri in euro possano attestarsi agli stessi livelli di efficienza delle transazioni nazionali.

3.2.2 *Dare priorità ai bonifici*

I quattro strumenti di pagamento alternativi al contante maggiormente utilizzati nell'area dell'euro sono le carte di pagamento, gli assegni, gli addebiti preautorizzati e i bonifici.

Le carte di pagamento sono già ampiamente utilizzate per l'esecuzione dei pagamenti internazionali. Sebbene l'impiego transfrontaliero delle carte comporti commissioni più elevate rispetto alle transazioni nazionali, il divario è comunque limitato e notevolmente inferiore a quello esistente per gli altri strumenti di pagamento. Le commissioni attualmente applicate appaiono pertanto accettabili per gli utenti. Restano comunque margini di miglioramento, soprattutto nei paesi dell'euro, per quanto meno urgenti di quelli necessari per gli altri strumenti di pagamento.

Le carte di pagamento sono uno strumento concepito per l'esecuzione di pagamenti che richiedono la presenza ravvicinata del debitore e del creditore (*face-to-face*); esse peraltro non sempre si prestano a essere utilizzate nell'esecuzione dei pagamenti a distanza, richiedendo quindi l'utilizzo di almeno un altro strumento.

Gli assegni possono essere utilizzati sia per i pagamenti *face-to-face* sia per quelli a distanza. Tuttavia, il trattamento delle operazioni effettuate con questi strumenti comporta costi elevati, in particolare nel caso di utilizzo per pagamenti internazionali, e il loro impiego varia in misura considerevole nei differenti paesi (oltre il 60 per cento degli assegni che circolano nell'area dell'euro sono emessi in Francia). L'utilizzo degli assegni è in costante diminuzione in tutti i paesi mentre è in crescita il numero dei pagamenti con carte, che sono di più facile utilizzo per la clientela e comportano minori costi di trattamento per le banche. In relazione a quanto precede l'Eurosistema non ritiene che l'impiego transfrontaliero degli assegni vada incoraggiato.

I bonifici sono strumenti di pagamento che potrebbero rivelarsi particolarmente adatti nelle transazioni transfrontaliere, grazie alla facilità del loro utilizzo per i pagamenti a distanza, in particolare allorché l'ordinante e il beneficiario sono titolari di un conto corrente, come nella maggior parte dei casi avviene nell'area dell'euro. In merito, l'insoddisfazione degli utenti che effettuano pagamenti internazionali riguarda proprio le

inefficienze e i costi dei bonifici transfrontalieri. Per tale ragione l'Eurosistema ritiene che sia questo il settore nel quale la comunità bancaria deve concentrare i propri sforzi.

In teoria i pagamenti transfrontalieri potrebbero anche essere effettuati tramite addebiti preautorizzati. Sebbene le procedure nazionali relative all'esecuzione di tali pagamenti abbiano raggiunto livelli di efficienza soddisfacenti, permangono significative differenze sotto il profilo tecnico e giuridico tra le procedure dei diversi paesi; ciò ne renderebbe oneroso l'impiego per i pagamenti transfrontalieri. Inoltre, a differenza dei bonifici, gli addebiti preautorizzati non soddisfano pienamente le esigenze dell'utenza in quanto essi si prestano a essere utilizzati soltanto per pagamenti ricorrenti.

In considerazione di ciò e del fatto che i miglioramenti di efficienza devono essere conseguiti prima del 2002, l'Eurosistema ritiene che la comunità bancaria debba impegnarsi per essere in grado di offrire alla propria clientela uno strumento adeguato per l'esecuzione dei pagamenti *face-to-face*, che può essere rappresentato dalle carte di pagamento e da un altro strumento che si presti per i pagamenti a distanza, che può essere tipicamente rappresentato dal bonifico. Poiché le carte di pagamento sono già relativamente efficienti mentre il bonifico si connota per un livello di servizio contenuto, priorità dovrà ancora essere data agli interventi sul bonifico.

3.2.3 Le tariffe dei bonifici transfrontalieri dovrebbero diminuire in misura significativa

Il prezzo finale dei bonifici sarà determinato dalle banche, le quali operano in un contesto concorrenziale. Pur tenendo presente che il servizio offerto deve essere adeguatamente remunerato, è possibile realizzare consistenti riduzioni nelle tariffe applicate. Come obiettivo di breve periodo, la "tratta" nazionale dei bonifici transfrontalieri potrebbe prevedere le stesse tariffe applicate ai bonifici eseguiti all'interno del paese; ciò in quanto l'allineamento delle procedure per i trasferimenti transfrontalieri agli standard e alle procedure nazionali consentirà di trattare insieme i due tipi di pagamenti. Considerando che il volume dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio è destinato ad aumentare in misura significativa, le tariffe dei bonifici indirizzati all'estero dovrebbero avvicinarsi a quelle applicate ai bonifici nazionali.

3.2.4 I tempi di regolamento dei pagamenti nazionali e di quelli transfrontalieri dovrebbero essere allineati

I tempi di esecuzione per i bonifici transfrontalieri al dettaglio dovrebbero essere allineati a quelli dei pagamenti nazionali. L'esecuzione dei pagamenti transfrontalieri dall'ordinante al beneficiario (*end-to-end*) non dovrebbe richiedere più di un giorno aggiuntivo rispetto ai tempi previsti per i pagamenti nazionali.

3.2.5 Le commissioni per i bonifici transfrontalieri devono essere poste, salvo diverso accordo, a carico del solo ordinante

La Direttiva sui bonifici transfrontalieri prevede che la clientela debba essere informata in anticipo dei costi relativi alle transazioni. Ciò in teoria è sempre possibile quando la banca mittente e quella ricevente intrattengono un consolidato rapporto d'affari. In assenza di tali accordi e al fine di introdurre snellimenti operativi, le commissioni dovrebbero essere a carico del solo ordinante, senza alcun costo per il beneficiario. Tale prassi, essendo in linea con quanto attualmente previsto per i bonifici nazionali, contribuirebbe alla creazione di un'unica area di pagamenti in euro e al raggiungimento della piena trasparenza dei costi, così come prescritto dalla Direttiva europea.

3.2.6 L'accesso ai sistemi di pagamento transfrontalieri al dettaglio deve essere aperto

Qualsiasi soluzione in grado di accrescere l'efficienza dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio dovrebbe essere accessibile a un'ampia gamma di operatori. Allo stato attuale, il ricorso ad accordi di corrispondenza per il regolamento di pagamenti transfrontalieri comporta l'intervento di più intermediari e, di conseguenza, un allungamento dei tempi di esecuzione e costi aggiuntivi. Assicurando un ampio accesso ai sistemi che trattano i bonifici transfrontalieri, verrebbe evitato l'intervento di una molteplicità di intermediari nell'esecuzione dei pagamenti con conseguente riduzione dei costi e dei tempi di effettuazione delle operazioni.

Al fine di evitare inutili rischi, i sistemi possono imporre requisiti di accesso anche ai nuovi partecipanti; per poter raggiungere l'obiettivo di un accesso ampio, i relativi criteri dovrebbero essere pubblici e applicati in modo corretto e non discriminatorio.

3.2.7 Gli standard esistenti dovrebbero essere adottati il prima possibile

Il trattamento dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio richiede generalmente interventi manuali sia a livello interbancario sia nell'ambito delle procedure interne alle singole banche, con implicazioni negative in termini di costo e di tempi di esecuzione. Le forme di colloquio con la clientela sono nella maggior parte dei casi di bassa qualità e il livello di automazione dei sistemi e delle procedure aziendali è insufficiente. Perfino nei casi in cui la clientela invia gli ordini di pagamento in forma elettronica, i formati utilizzati sono raramente compatibili con quelli impiegati dalle controparti estere.

Tali inconvenienti possono essere superati mediante il ricorso alla standardizzazione, che deve essere considerata l'elemento chiave per accrescere l'efficienza dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio. Il settore bancario ha già definito standard per i pagamenti transfrontalieri che dovrebbero essere ora tempestivamente adottati. Lo European Committee for Banking Standards (ECBS) ha definito standard bancari -- quali quelli relativi ai bonifici e alle coordinate bancarie internazionali (*International Bank Account Number-IBAN*) -- che potrebbero rivelarsi molto utili per facilitare l'elaborazione automatica delle transazioni al dettaglio, con conseguente riduzione dei costi e dei tempi. A tale riguardo, l'Eurosistema si propone come punto di coordinamento e di supporto al fine di agevolare l'adozione di tali standard da parte della comunità bancaria.

4. Conclusione

L'attuale situazione nel settore dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio non è soddisfacente in quanto, nonostante l'introduzione dell'euro, le tariffe applicate a quelle transazioni sono notevolmente superiori a quelle applicate ai pagamenti nazionali; analogamente i tempi di esecuzione delle operazioni sono considerevolmente più lunghi di quelli necessari per i pagamenti nazionali. Ciò è vero soprattutto per i bonifici, tipicamente utilizzati per pagamenti tra controparti distanti tra loro, mentre per i trasferimenti con carte di pagamento, tradizionalmente usate nelle transazioni ravvicinate, occorre riconoscere che

il settore bancario è stato in grado di definire accordi transfrontalieri relativamente efficienti.

Le principali cause di tale situazione sono da ricondurre a: i) bassi volumi di transazioni transfrontaliere rispetto a quelle nazionali; ii) prevalente utilizzo degli accordi di corrispondenza che implicano il coinvolgimento di più intermediari anziché l'utilizzo di un'infrastruttura dei pagamenti unica come avviene per i pagamenti nazionali; iii) diversamente dalla situazione nazionale, le carenze nei livelli di standardizzazione e automazione con riferimento sia alle procedure interbancarie, sia a quelle aziendali.

Miglioramenti nelle prassi bancarie risulterebbero dal recepimento della Direttiva sui bonifici transfrontalieri, che reca norme relative alla trasparenza delle tariffe applicate e ai tempi massimi entro cui i bonifici transfrontalieri dovrebbero essere eseguiti. Dato che la Direttiva si applica a tutti i paesi dell'Unione europea, il suo campo applicativo è limitato ad aspetti specifici di tali pagamenti in un contesto multivalutario. I requisiti stabiliti nella Direttiva sono ben lungi dall'essere allineati con i livelli di servizio che attualmente caratterizzano i pagamenti nazionali. Il recepimento della Direttiva potrebbe perciò non essere sufficiente a soddisfare le esigenze e le aspettative della clientela riguardo ai pagamenti eseguiti nell'area della moneta unica. Ciò diverrà ancor più evidente nel 2002, quando l'euro diverrà parte integrante della vita quotidiana dei cittadini, i quali da quel momento potranno utilizzare banconote e monete denominate in euro.

Sulla base del Trattato e dello Statuto del SEBC, l'Eurosistema ha il mandato di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento transfrontalieri al dettaglio. Ai fini dell'adempimento del proprio mandato, l'Eurosistema, nella convinzione che l'unione monetaria richieda un'area dei pagamenti unica, intende svolgere il ruolo di catalizzatore del cambiamento, non tramite un intervento diretto nella gestione dei pagamenti, ma confrontandosi con la comunità bancaria dei paesi dell'euro su come si possa contribuire più efficacemente al raggiungimento di questo obiettivo di importanza fondamentale. A questo riguardo, L'Eurosistema prevede di assumere un ruolo più attivo nel promuovere l'adozione degli standard, settore in cui le banche centrali si sono dimostrate in grado di svolgere un'azione efficace a livello nazionale.