



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

## Quaderni di Ricerca Giuridica

della Consulenza Legale

La funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti in Italia

Il provvedimento della Banca d'Italia del 18.9.2012  
sui sistemi di pagamento al dettaglio

Nicola De Giorgi

Maria Iride Vangelisti

settembre 2014

numero

77



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Quaderni di Ricerca Giuridica

della Consulenza Legale

La funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti in Italia

Il provvedimento della Banca d'Italia del 18.9.2012  
sui sistemi di pagamento al dettaglio

Nicola De Giorgi

Maria Iride Vangelisti

Numero 77 – Settembre 2014

*All'analisi economica e tecnica, sulla quale si basa l'azione che la Banca d'Italia svolge come banca centrale e organo di vigilanza, si accompagna, con crescente impegno, quella giuridica dei fenomeni creditizi e monetari e, più in generale, dei profili istituzionali dell'attività economica.*

*All'interno dell'Istituto è attribuito alla Consulenza Legale, accanto alle funzioni contenziosa e consultiva, il compito di svolgere indagini e ricerche in materia giuridico - bancaria.*

*I "Quaderni di ricerca giuridica" intendono essere, nell'ambito della Banca d'Italia e del sistema bancario, strumento di diffusione di lavori prodotti prevalentemente da appartenenti alla Consulenza Legale e originati da ricerche di specifico interesse per l'Istituto.*

*I "Quaderni" riflettono esclusivamente le opinioni dei singoli autori e non intendono, quindi, rappresentare posizioni ufficiali della Banca d'Italia.*

*Comitato di Coordinamento:*

MARINO PERASSI, OLINA CAPOLINO, GIUSEPPE LEONARDO CARRIERO, STEFANIA CECL, MARCO MANCINI,  
ENRICO GALANTI, MARIA PATRIZIA DE TROIA

*Segreteria*

ROBERTA PILO, ROSARIO MENDOLA

ISSN: 0394-3097 (print)

ISSN: 2281-4779 (online)

*Grafica e stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia*

## INDICE <sup>1</sup>

<b>INTRODUZIONE</b> .....	5
<b>LA FUNZIONE DI SORVEGLIANZA SUL SISTEMA DEI PAGAMENTI IN ITALIA</b>	
<b>1. Premessa</b> .....	9
<b>2. La funzione di sorveglianza prima della modifica dell'art. 146 del Testo unico bancario</b> .....	15
2.1 Sistema, sistema dei pagamenti e sistemi di pagamento: varianti definitorie e ambiguità concettuali .....	15
2.2 Le finalità della funzione .....	19
2.3 Ambiti di applicazione e strumenti del potere di sorveglianza .....	22
<b>3. Rapporti tra norma interna e cornice comunitaria</b> .....	27
<b>4. Il “nuovo” art. 146 del Testo unico bancario</b> .....	34
4.1 Perché la norma previgente è stata modificata? .....	34
4.2 I principali elementi di novità in relazione alle finalità della funzione .....	40
4.3 Novità in tema di ambito soggettivo del potere di sorveglianza .....	43
4.4 Gli strumenti utilizzabili per l'esercizio della funzione di sorveglianza .....	46
4.5 Il quadro normativo di riferimento complessivo della funzione di sorveglianza .....	52
4.6 Pluralità di poteri amministrativi a presidio del sistema dei pagamenti .....	57
<b>5. Riflessioni sull'inquadramento generale della funzione di sorveglianza</b> .....	61
<b>IL PROVVEDIMENTO DELLA BANCA D'ITALIA DEL 18.9.2012 SUI SISTEMI DI PAGAMENTO AL DETTAGLIO</b>	
<b>1. Premessa</b> .....	63
<b>2. Prestatori di servizi di pagamento</b> .....	67
2.1 Obblighi di comunicazione .....	70
<b>3. Gestori di sistemi di pagamento al dettaglio</b> .....	73
3.1 Organizzazione .....	76
3.1.1 Assetto organizzativo .....	77
3.1.2 Efficacia dei controlli .....	82
3.1.3 Esternalizzazione .....	86

---

<sup>1</sup> L'avv. Nicola De Giorgi ha curato il primo saggio e la dott.ssa Maria Iride Vangelisti ha curato il secondo saggio. Le opinioni espresse dagli autori non impegnano l'Istituto di appartenenza.

3.2	Gestione dei rischi .....	90
3.2.1	<i>Rischio d'impresa</i> .....	90
3.2.2	<i>Rischio legale</i> .....	92
3.2.3	<i>Rischio operativo</i> .....	97
3.3	L'accesso ai sistemi e i collegamenti .....	99
3.3.1	<i>Accesso</i> .....	100
3.3.2	<i>Collegamenti</i> .....	104
<b>Appendice</b>	.....	<b>109</b>

## INTRODUZIONE

Il Quaderno raccoglie due saggi collegati tra loro dalla comune materia trattata, la funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti esercitata dalla Banca d'Italia. Il primo, che descrive la normativa di riferimento anche alla luce delle modifiche introdotte dal d.lgs. 27.1.2010, n. 11, è utile al corretto inquadramento del secondo, nel quale vengono esaminati i contenuti del provvedimento del 18.9.2012, in tema di vigilanza sui sistemi di pagamento di importo non rilevante, emanato dalla Banca d'Italia in base al nuovo art. 146 del Testo unico bancario (TUB).

Il saggio iniziale, curato dall'avv. Nicola De Giorgi del Servizio Consulenza legale, offre una prospettiva di inquadramento teorico della funzione in esame, anche nell'ambito della cornice europea e dell'analoga potestà di sorveglianza che l'art. 127 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea assegna al Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC).

Il contributo si concentra poi sulle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 11/2010 di recepimento della *Payment Services Directive* all'art. 146 TUB, su cui si fonda la potestà amministrativa di sorveglianza sul sistema dei pagamenti attribuita alla Banca d'Italia. La nuova disposizione viene confrontata con la precedente in termini di finalità della funzione, soggetti destinatari della connessa potestà amministrativa e tipologia di poteri attribuiti all'Autorità di sorveglianza.

Quanto alle finalità, viene presa in particolare considerazione quella, assente nella norma previgente, di "tutela degli utenti di servizi di pagamento", concetto che evoca in via immediata il rapporto tra l'utente e il prestatore di servizi di pagamento e che si inserisce in un *trend* normativo di crescente centralizzazione, a scopo di protezione, della figura del cliente/utente.

Vengono anche esaminate le novità in tema di ambito soggettivo del potere di sorveglianza, che non consentono più di definire l'art. 146 TUB "norma a soggetto indifferente", considerato che la disposizione in parola indica ora in modo espresso le categorie di soggetti nei confronti dei quali la Banca d'Italia può esercitare l'azione di sorveglianza.

Attenzione viene altresì prestata al notevole ampliamento dello strumentario conferito alla Banca d'Italia per l'esercizio della funzione: il nuovo art. 146 TUB, difatti, introduce espressamente, affianco alla potestà normativa, che è confermata, poteri di natura informativa, ispettiva e provvedimentale.

Il lavoro si sofferma anche sull'esame delle ulteriori disposizioni, introdotte o modificate dal menzionato d.lgs. n. 11/2010, che contribuiscono a configurare il quadro normativo complessivo del potere di sorveglianza, integrando e completando la previsione del Testo unico bancario. L'osservazione consente di evidenziare che il legislatore ha ritenuto di approntare, a tutela del sistema dei pagamenti e delle varie componenti di esso, una pluralità di presidi di natura amministrativa, nell'ambito dei quali la funzione di sorveglianza si affianca ad

altre funzioni, pure affidate prevalentemente alla Banca d'Italia, in un rapporto di complementarità e interazione.

Vengono proposti infine alcuni spunti di riflessione, suggerendo come il dichiarato obiettivo di tutela dell'utente previsto nella nuova normativa nazionale renda incerta la possibilità di continuare a ricondurre per intero la funzione in esame nell'ambito del c.d. *central banking* ed evidenziando altresì il parziale disallineamento tra la funzione di sorveglianza assegnata alla Banca d'Italia e quella attribuita al SEBC dall'art. 127 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Il secondo saggio, curato da Maria Iride Vangelisti del Servizio Supervisione mercati e sistema dei pagamenti, commenta e spiega le nuove disposizioni in materia di sorveglianza sui sistemi di pagamento al dettaglio, emanate dalla Banca d'Italia il 18.9.2012. Esse rappresentano il primo provvedimento in tema di sistemi di pagamento adottato dalla Banca centrale in base al nuovo testo dell'art.146 TUB; sostituiscono integralmente quelle precedentemente emanate sulla medesima materia (provvedimento dell'11.11.2005 recante Disposizioni in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento di importo non rilevante).

Dopo una disamina delle ragioni che hanno indotto la Banca d'Italia ad aggiornare la cornice normativa sui sistemi di pagamento al dettaglio, adeguandola al nuovo quadro europeo e internazionale di riferimento per l'attività di sorveglianza, si commentano le singole disposizioni sottolineandone gli aspetti di maggiore novità.

A riguardo, rileva innanzitutto l'applicabilità della disciplina ai prestatori di servizi di pagamento italiani, obbligati a comunicare, nel caso in cui utilizzino sistemi al dettaglio diversi da quelli sottoposti alla sorveglianza della Banca d'Italia, la denominazione del sistema e il regime di controllo ad essi applicabile. Questa previsione, che discende direttamente dalle competenze attribuite alla Banca d'Italia dal novellato art. 146 TUB, mira a tutelare gli utenti di servizi italiani anche nel caso in cui il processo di regolamento si svolga in tutto o in parte all'estero.

Si commentano poi le disposizioni specifiche applicabili ai gestori che intendano offrire servizi di scambio, compensazione e regolamento ed abbiano la propria sede legale e/o operativa in Italia. Vengono analizzati i diversi profili della disciplina che, in attuazione dell'art.146 TUB, trattano il tema del contenimento dei rischi, dell'accesso, del funzionamento del sistema, delle caratteristiche e delle modalità di prestazione dei servizi offerti, degli assetti organizzativi e di controllo sulle attività svolte. Nel testo viene dato ampio spazio all'analisi delle interdipendenze e dei collegamenti fra sistemi, che rappresentano lo sviluppo più interessante degli ultimi anni e assumono sempre più importanza in un contesto europeo integrato per effetto della realizzazione del progetto *Single Euro Payments Area* (SEPA).

Una parte del commento esamina poi la tematica dell'*outsourcing* di servizi rilevanti, puntando l'attenzione sugli elementi centrali della previsione regolamentare: la *ratio* della decisione di esternalizzare, la chiarezza di diritti, obblighi e responsabilità e la minimizzazione dell'impatto sull'attività in caso di fallimento dell'*outsourcer*.

Un altro aspetto analizzato nel saggio riguarda il rischio d'impresa. Ne vengono esaminati gli strumenti di contrasto quali il mantenimento di un profilo economico-finanziario tale da garantire la continuità dell'offerta di servizi nonché la formulazione di un piano sostenibile di manutenzione e sviluppo del servizio. Questi aspetti diventano centrali in un contesto, come quello attuale, caratterizzato da un aumento della concorrenza fra operatori in virtù di una maggiore standardizzazione dei servizi a livello europeo.

Con riferimento al profilo soggettivo dei gestori della fase di scambio, compensazione e regolamento, che possono essere pubblici o privati, il lavoro affronta il tema della progressiva apertura del mercato di offerta dei servizi. In particolare si analizza come, dopo la liberalizzazione della fase di scambio e compensazione nel 2005, con il provvedimento in commento si completi il processo riconoscendo una piena concorrenza fra operatori in tutte le fasi. Questa decisione porta con sé la definizione di forme di controllo analoghe su tutte le parti del processo di pagamento (scambio, compensazione e regolamento), basate sulla fissazione di principi di riferimento per gli operatori e sulla verifica *ex post* del loro rispetto; si propone quindi una prospettiva in cui la *ratio* del provvedimento è quella di disciplinare l'attività di controllo a prescindere dalla natura pubblica o privata dei soggetti che svolgono l'attività; unica eccezione, l'inapplicabilità di alcune previsioni alla Banca d'Italia in quanto gestore di un servizio pubblico, senza finalità di lucro.





## LA FUNZIONE DI SORVEGLIANZA SUL SISTEMA DEI PAGAMENTI IN ITALIA

### 1. Premessa

Con il d.lgs. 27.1.2010, n. 11, che ha attuato nell'ordinamento nazionale la Direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13.11.2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (c.d. *Payment Services Directive* o, anche, PSD), sono state modificate varie disposizioni del d.lgs. 28.9.1993, n. 385 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di seguito, anche, Testo unico bancario o TUB), tra le quali l'art. 146, che costituisce la base legale su cui principalmente si fonda la potestà amministrativa di sorveglianza sul sistema dei pagamenti attribuita alla Banca d'Italia.

La norma previgente, rubricata “*vigilanza sui sistemi di pagamento*” e rimasta invariata dall'entrata in vigore del TUB nel 1993, si limitava a prevedere che “*la Banca d'Italia promuove il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. A tal fine essa può emanare disposizioni volte ad assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili*”, attribuendo dunque in modo espresso alla Banca d'Italia determinati poteri (di “*promozione*”, in senso lato, e normativo) e individuando le finalità e gli strumenti di esercizio dei poteri medesimi<sup>1</sup>.

Già prima dell'adozione del Testo unico bancario, peraltro, la Banca d'Italia era in vario modo coinvolta nella cura del regolare funzionamento del sistema dei pagamenti, pur non potendo esercitare all'uopo potestà amministrative. Provvedeva, infatti, alla emissione di cartamoneta (nonché all'annullamento e alla distruzione delle banconote logore o danneggiate)<sup>2</sup>, alla gestione della

---

1 Per alcuni contributi di dottrina sulla funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti nel vigore dell'art. 146 TUB ante d.lgs. n. 11/2010, cfr. CARRIERO G., *La vigilanza della Banca d'Italia sul sistema dei pagamenti: obiettivi e strumenti*, in Riv. Dir. Impresa, 1999, 93; id., sub art. 146, in *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia* – Commento al d. lgs. 1° settembre 1993, n. 385, a cura di F. Belli, G. Contento, A. Patroni Griffi, M. Porzio, V. Santoro, Bologna, 2003, II, 2353; MANCINI M., sub art. 146, in *Commentario al Tub*, a cura di F. Capriglione, Padova, 1994, 720; id. *Vigilanza sui sistemi di pagamento*, in *La nuova legge bancaria*, a cura di Ferro-Luzzi P., Castaldi G., Milano, 1996, III, 2156; id., *Il sistema dei pagamenti e la banca centrale*, in *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari*, a cura di Galanti E., Padova, 2008, 1105; D'AMBROSIO R., sub art. 146, in *Commentario al Tub*, a cura di F. Capriglione, Padova, 2001, n. 1134; DE GIORGI N., *Nuove disposizioni in materia di vigilanza sul sistema dei pagamenti*, in *Mondo Bancario*, n. 5, 2004, 87; DORIA M., FUCILE V., TAROLA A., *La sorveglianza sui sistemi di pagamento*, in *Quaderni giur. Comm.*, a cura di G. Carriero, V. Santoro, n. 284, Milano, 2005, 179; MARCHETTI P.G., MERUSI F., PROSPERETTI L., *Funzione, estensione, strumenti della sorveglianza sui sistemi di pagamento*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1996, I, 289; SCIARRONE ALIBRANDI A., *La sorveglianza sui sistemi di pagamento: evoluzione morfologica, strumenti e limiti*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2004, I, 437.

2 Nel *Libro bianco sul sistema dei pagamenti in Italia*, pubblicato dalla Banca d'Italia nel 1987, si legge che “*Storicamente, il riconoscimento dell'importanza del sistema dei pagamenti per l'economia nel suo complesso ha spinto ad affidare a un ente pubblico il monopolio sull'emissione dei biglietti e la gestione di altri servizi di pagamento. Nella situazione attuale, l'intervento della Banca centrale si esplica nell'offerta diretta di strumenti di pagamento, nella regolamentazione dell'attività delle aziende di credito in materia, e in un ruolo di indirizzo. Per quanto l'intervento interessi direttamente o indirettamente tutte le fasi dei vari circuiti dei pagamenti, particolare attenzione è stata dedicata dalle Banche centrali dei paesi industriali al miglioramento del funzionamento dei rapporti interbancari*” (pagg. 26 e s.)

tesoreria statale, all'esercizio delle Stanze di compensazione (ai sensi dell'art. 18, r.d.l. 6.5.1926, n. 812, convertito in legge 25.6.1926, n. 1262)<sup>3</sup>, nonché all'offerta e alla gestione diretta di sistemi di pagamento sia al dettaglio che all'ingrosso. Correlate al medesimo obiettivo di cura del regolare funzionamento del sistema dei pagamenti appaiono altresì le competenze della Banca d'Italia in tema di vigilanza sugli enti creditizi e sugli altri intermediari finanziari, l'offerta di strumenti di pagamento alternativi al contante (ossia i titoli speciali emessi dalla Banca d'Italia ai sensi degli artt. 87 e ss., r.d. 21.12.1933, n. 1736), l'attività promozionale e di coordinamento svolta per lo sviluppo del sistema dei pagamenti italiano anche all'interno della Convenzione Interbancaria per l'Automazione<sup>4</sup>.

Naturalmente, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 146 TUB la Banca d'Italia ha continuato ad avvalersi di tutto lo strumentario a sua disposizione per assicurare l'efficienza e l'affidabilità dei sistemi. Tuttavia, ha fatto anche uso del potere di "emanare disposizioni" di cui all'art. 146 TUB. Un uso invero moderato, del tutto coerente con le peculiarità della funzione in esame, che presuppone un utilizzo "modulare delle forme di controllo, da graduare in relazione agli interessi pubblici in gioco e alle caratteristiche delle aree del sistema dei pagamenti soggette alla sorveglianza"<sup>5</sup>. Quello adottato il 25 settembre 2012, che si commenta nel secondo saggio del presente Quaderno, è il dodicesimo provvedimento emanato dalla Banca d'Italia con riferimento espresso ai poteri di cui all'art. 146 TUB e, in particolare, il secondo a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 11/2010 (cfr. Tav. 1).

#### **Tav. 1 - Le disposizioni emanate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 146 TUB**

In questa tavola si riportano, in ordine cronologico e con la sintesi dei contenuti principali, le disposizioni che la Banca d'Italia ha emanato ai sensi dell'art. 146 TUB.

21 ottobre 2000 – *Ammissione della Cassa depositi e prestiti alla compensazione giornaliera dei recapiti.*

29 gennaio 2002 – *Funzionamento dell'archivio informatizzato degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento.* Il suddetto archivio - istituito dal d.lgs.

<sup>3</sup> La disposizione in parola, che ha attribuito a lungo alla Banca d'Italia il monopolio sull'esercizio delle Stanze di compensazione e, conseguentemente, sul servizio di regolamento netto multilaterale che ivi si svolge, è stata abrogata dal combinato disposto del comma 1 dell'art. 1 e dell'allegato 1 al D.P.R. 13.12.2010, n. 248.

<sup>4</sup> Sul ruolo svolto dalla Banca d'Italia nel sistema dei pagamenti e, in particolare, sull'evoluzione storica di tale ruolo già prima dell'entrata in vigore dell'art. 146 TUB, oltre al Libro bianco menzionato nella nota n. 2, cfr. CERENZA L., *Profilo giuridico del sistema dei pagamenti in Italia*, Banca d'Italia – Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza legale, 1995, n. 35, 33 e ss.; MANCINI M., *Il sistema*, cit., 1114 ss.

<sup>5</sup> Cfr. *Libro bianco sulla sorveglianza del sistema dei pagamenti. Gli obiettivi, le modalità, i profili di interesse*, Banca d'Italia, 1999, 27, ove si pone in evidenza come, in un contesto caratterizzato dalla percorribilità di varie tipologie di intervento, la regolamentazione rappresenta lo strumento al quale si può fare ricorso "nelle aree del sistema in cui si manifestano rischi sistemici o nelle quali l'attività, individuale o su base cooperativa, degli intermediari non appaia in grado di assicurare i livelli di sicurezza ed efficienza desiderati".

30 dicembre 1999, n. 507 (con l'introduzione dell'art. 10-*bis* della legge 15 dicembre 1990, n. 386) e conosciuto con il nome di Centrale d'Allarme Interbancaria (c.d. CAI) - è disciplinato, oltre che dal citato d.lgs. n. 507/1999, dal decreto del Ministero della giustizia del 7 novembre 2001, n. 458, e dal provvedimento della Banca d'Italia del 29.1.2002, adottato, oltre che ai sensi dell'art. 146 TUB, in base all'art. 36, c. 3, d.lgs. n. 507/1999, secondo il quale la Banca d'Italia disciplina le modalità e le procedure relative alle attività previste dal regolamento ministeriale (ossia le attività di trattamento dei dati relativi al funzionamento dell'archivio) e determina i criteri generali per la quantificazione dei costi per l'accesso e la consultazione della CAI da parte delle banche, degli intermediari finanziari vigilati e degli uffici postali.

5 giugno 2003 – *Definizione dei criteri ex art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 210/2001, relativamente ai sistemi di regolamento del contante gestiti dalla Banca d'Italia.* L'art. 2, c. 2, d.lgs. 12.4.2001, n. 210, dispone che i sistemi italiani di pagamento e di regolamento titoli stabiliscono il momento in cui un ordine di trasferimento è immesso nel sistema, nel rispetto delle prescrizioni impartite dalla Banca d'Italia e dalla Consob secondo le rispettive competenze. Il provvedimento del 5 giugno 2003 contiene disposizioni concernenti il momento di immissione degli ordini di trasferimento nei sistemi di pagamento gestiti dalla Banca d'Italia, all'epoca costituiti dal sistema di regolamento lordo BI-REL per i pagamenti all'ingrosso e dal sistema di regolamento su base netta BI-COMP per i pagamenti al dettaglio.

24 febbraio 2004 – *Disposizioni in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento.* Si tratta del primo provvedimento teso a delineare un nucleo di disciplina organica dei sistemi di pagamento rientranti nelle seguenti categorie: sistemi di pagamento gestiti dalla Banca d'Italia; sistemi che regolano in moneta della banca centrale; sistemi valutati rilevanti dalla Banca d'Italia e che realizzano il trasferimento o il prelievo della moneta con impiego di strumenti di pagamento. Contiene disposizioni concernenti in particolare: la gestione di un sistema di pagamento o di singole fasi di questo; la gestione di servizi di infrastruttura; gli strumenti di pagamento; obblighi informativi.

16 marzo 2005 – *Disciplina della Centrale d'Allarme Interbancaria.* Vengono disposte alcune modifiche al provvedimento del 29 gennaio 2002.

11 novembre 2005 – *Disposizioni in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento di importo non rilevante.* Il provvedimento disciplina le attività di scambio delle informazioni di pagamento da immettere nel sottosistema "Dettaglio" e le attività propedeutiche alla determinazione dei relativi saldi multilaterali e fissa i principi generali del sistema BI-COMP. Esso, in particolare, riduce lo spettro delle attività sistemiche rientranti nella gestione esclusiva della Banca d'Italia con riguardo al sottosistema "Dettaglio", sul presupposto che mentre tale gestione esclusiva è necessaria nella fase della determinazione dei saldi multilaterali dei partecipanti e del conseguente invio al regolamento, non lo è invece nelle fasi dello scambio delle informazioni di pagamento e dello svolgimento delle attività propedeutiche alla determinazione dei saldi multilaterali.

29 novembre 2006 – *Disposizioni di vigilanza sui sistemi di pagamento in materia di trattamento del contante*. L'atto in questione si pone l'obiettivo di assicurare l'integrità e il buono stato di conservazione delle banconote in circolazione e di preservare la fiducia del pubblico nel loro utilizzo. Le disposizioni, indirizzate agli intermediari e alle società che effettuano il trattamento del contante, mirano a garantire un buon livello qualitativo dei biglietti, affinché da un lato vengano accettati come mezzo di pagamento da tutti gli utilizzatori e possano essere impiegati senza problemi nelle macchine che accettano banconote e dall'altro siano resi più agevoli e attendibili i controlli di autenticità e siano quindi prontamente riconosciuti e sottratti alla circolazione i biglietti falsi.

5 febbraio 2007 – *Modifiche del Provvedimento del 29 novembre 2006, recante disposizioni di vigilanza sui sistemi di pagamento in materia di trattamento del contante*. Si prevede la modifica di una disposizione del provvedimento precedente, relativa alla durata del periodo transitorio entro il quale si doveva completare l'adeguamento delle procedure e delle attrezzature.

30 aprile 2008 – *Designazione ai sensi dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210, del sistema TARGET2 – Banca d'Italia, quale sistema per l'esecuzione degli ordini di trasferimento*. In base alla norma in epigrafe, la Banca d'Italia, ai fini di quanto previsto nella Direttiva 98/26/CE 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, designa i sistemi per l'esecuzione di ordini di trasferimento di cui all'art. 1, c. 1, lett. m), n. 1, dello stesso decreto (ossia i sistemi di pagamento) e revoca, con le medesime modalità, le designazioni già effettuate. Alla luce della sostituzione di TARGET (nel quale per l'Italia era designato il sistema BI-REL) con il nuovo sistema TARGET 2, all'interno del quale la migrazione del sistema BI-REL era prevista per il 19 maggio 2008, dispone che, a partire da tale data, è revocata la designazione del sistema BI-REL ed è designato il sistema "TARGET 2 – Banca d'Italia".

30 aprile 2008 – *Definizione delle prescrizioni ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210, per i sistemi di pagamento designati dalla Banca d'Italia*. Il provvedimento abroga quello del 5 giugno 2003 e detta una disciplina nuova sul momento di immissione degli ordini di trasferimento nel sistema. Inoltre, disciplina l'ipotesi degli ordini di trasferimento originatisi in altri sistemi designati.

5 luglio 2011 – *Attuazione del Titolo II del decreto legislativo n. 11 del 27 gennaio 2010 relativo ai servizi di pagamento (Diritti ed obblighi delle parti)*. Si tratta del primo atto emanato ai sensi dell'art. 146 TUB come modificato dal d.lgs. n. 11/2010. Peraltro, la base legale per l'adozione dell'atto è anche da ravvisarsi nell'art. 31 del medesimo decreto legislativo, ai sensi del quale la Banca d'Italia, nell'esercizio della funzione di cui all'art. 146 TUB, "emana disposizioni di carattere generale o particolare volte a: a) dare attuazione al presente titolo [concernente i diritti e gli obblighi delle parti]; b) recepire le ulteriori misure di attuazione eventualmente adottate dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 83, lett. a) e c), della dir. 2007/64/CE". Il provvedimento, particolarmente articolato, contiene norme prescrittive per i prestatori e gli utilizzatori di servizi di pagamento.

18 settembre 2012 – *Disposizioni in materia di sorveglianza sui sistemi di pagamento al dettaglio*. Per un ampio commento in merito a quest'ultimo provvedimento si rinvia al secondo contributo del Quaderno.

12 febbraio 2013 – *Istruzioni applicative del Regolamento 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il Regolamento (CE) n. 924/2009*. Il provvedimento in questione, diretto a favorire modalità di passaggio agli strumenti SEPA che non comportino aumenti complessivi di prezzi per gli utilizzatori dei servizi di pagamento e per i consumatori, contiene specifiche istruzioni applicative del Regolamento n. 260/2012, concernenti tra l'altro l'interoperabilità dei sistemi di pagamento al dettaglio, le comunicazioni obbligatorie relative alle modifiche alle condizioni contrattuali o al servizio di pagamento reso, i servizi opzionali aggiuntivi forniti dai prestatori di servizi di pagamento, nonché i piani di migrazione.

È da rilevare, per completezza, che il provvedimento della Banca d'Italia del 9 giugno 2004, di attuazione degli articoli 3 e 11 del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210, di recepimento della direttiva 98/26/CE sulla definitività degli ordini immessi in un sistema di pagamento o di regolamento titoli, pur non menzionando espressamente nel preambolo l'art. 146 TUB, appare adottato in esercizio del potere di sorveglianza *de quo*. Esso dispone obblighi informativi a carico dei sistemi italiani, degli enti italiani (come definiti nell'art. 1, c. 1, lett. h), d.lgs. n. 210/2001), dei partecipanti ai sistemi italiani. Obblighi informativi da assolvere non solo verso la Banca d'Italia ma anche, nel caso dei partecipanti ai sistemi italiani, in favore di "chiunque abbia un interesse giuridicamente tutelato" e faccia esplicita formale richiesta di conoscere i sistemi ai quali il partecipante accede e le regole fondamentali che ne disciplinano il funzionamento.

Analogamente, sembra si possa fare rientrare nell'ambito della funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti anche il provvedimento adottato dalla Banca d'Italia il 18 settembre 2012, contenente *istruzioni per l'applicazione del Regolamento CE 1781/2006 riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi e sui pagamenti di copertura*, sebbene esso non faccia richiamo espresso all'art. 146 TUB ma all'art. 61 del decreto legislativo n. 231 del 21.11.2007, che recepisce in Italia la Direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. Il provvedimento in questione si pone l'obiettivo di facilitare l'applicazione del Regolamento comunitario nel sistema dei pagamenti italiano, fornendo ai prestatori di servizi di pagamento indicazioni dettagliate concernenti principalmente gli adempimenti che essi devono porre in essere nell'esecuzione di un trasferimento di fondi.

Tutti i provvedimenti indicati nel riquadro sono allegati per esteso in appendice al Quaderno.

L'occasione per apportare alcune modifiche all'art. 146 TUB – delle quali saranno nel seguito meglio illustrate le ragioni<sup>6</sup> – si è avuta con la *Payment Services Directive*, la quale contiene disposizioni in tema di accesso ai sistemi di pagamento (art. 28)<sup>7</sup> e altre relative ai compiti di verifica del rispetto delle regole contrattuali uniformi concernenti gli obblighi e i diritti delle parti dei contratti di servizi di pagamento (artt. 81 e 82)<sup>8</sup>.

In sede attuativa il legislatore nazionale, con specifico riferimento a tale ultimo profilo, si è posto il dichiarato obiettivo di “*garantire l'esistenza di due tipologie fondamentali di verifiche: a) quelle riguardanti l'area dell'offerta di servizi di pagamento agli utilizzatori finali; b) quelle connesse con il funzionamento di sistemi di pagamento, con riferimento sia alle regole d'accesso sia alla liberalizzazione dell'attività di gestione dei sistemi stessi*”, con l'ulteriore ampio scopo di “*favorire la piena integrazione del mercato europeo dei pagamenti al dettaglio innalzando la qualità dei servizi a vantaggio diretto degli utilizzatori finali*”<sup>9</sup>.

Tali intenti hanno richiesto la sostituzione dell'originaria disposizione con una norma più articolata, strutturata in quattro commi concernenti, rispettivamente,

---

6 Cfr. par. 4.1.

7 L'art. 28 della PSD dispone quanto segue: “1. Gli Stati membri assicurano che le norme che disciplinano l'accesso ai sistemi di pagamento di prestatori di servizi di pagamento autorizzati o registrati, che siano persone giuridiche, siano obiettive, non discriminatorie e proporzionate e non limitino l'accesso più di quanto sia necessario per proteggere il sistema di pagamento da rischi specifici, come il rischio di regolamento, il rischio operativo e il rischio d'impresa, e tutelarne la stabilità finanziaria e operativa. I sistemi di pagamento non possono imporre nessuno dei seguenti requisiti ai prestatori di servizi di pagamento, agli utenti dei servizi di pagamento o ad altri sistemi di pagamento: a) regole restrittive in materia di partecipazione effettiva ad altri sistemi di pagamento; b) una norma che discrimini tra prestatori di servizi di pagamento autorizzati o tra prestatori di servizi di pagamento registrati in relazione ai diritti, agli obblighi ed alle prerogative dei partecipanti; c) restrizioni sulla base dello status istituzionale. 2. Il paragrafo 1 non si applica: a) ai sistemi di pagamento designati ai sensi della direttiva 98/26/CE; b) ai sistemi di pagamento costituiti esclusivamente da prestatori di servizi di pagamento appartenenti ad un gruppo composto da entità aventi legami di capitale ove una delle entità collegate eserciti un controllo effettivo sulle altre; c) ai sistemi di pagamento in cui un prestatore di servizi di pagamento unico (quale singola entità o gruppo): — agisce o può agire come prestatore di servizi di pagamento sia per il pagatore che per il beneficiario e ha la responsabilità esclusiva della gestione del sistema, e — autorizza altri prestatori di servizi di pagamento a partecipare al sistema, e questi ultimi non hanno il diritto di negoziare commissioni tra loro in relazione al sistema di pagamento benché possano stabilire le proprie tariffe nei confronti di pagatori e beneficiari.”

8 Ai sensi dell'art. 81 della PSD “1. Gli Stati membri stabiliscono le norme riguardanti le sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni di diritto interno adottate conformemente alla presente direttiva e prendono tutte le misure necessarie per garantirne l'applicazione. Tali sanzioni sono efficaci, proporzionate e dissuasive. 2. Gli Stati membri notificano alla Commissione le norme e le misure di cui al paragrafo 1 e l'identità delle autorità competenti ai sensi dell'articolo 82 entro il 1° novembre 2009 e le notificano senza indugio ogni ulteriore modifica di tali disposizioni.” Ai sensi del successivo art. 82 “1. Gli Stati membri prendono tutte le misure necessarie per garantire che le procedure di reclamo e le sanzioni previste rispettivamente all'articolo 80, paragrafo 1, ed all'articolo 81, paragrafo 1, siano amministrate dalle autorità incaricate di assicurare il rispetto delle disposizioni di diritto interno adottate conformemente ai requisiti stabiliti nella presente sezione. 2. In caso di violazione o di sospetta violazione delle disposizioni della legislazione nazionale adottata ai sensi dei titoli III e IV della presente direttiva, quale autorità competente di cui al paragrafo 1 è costituita quella dello Stato membro d'origine del prestatore di servizi di pagamento, ad eccezione degli agenti o delle succursali che operano in regime di libero stabilimento, le cui autorità competenti sono quelle dello Stato membro ospitante.”

9 Cfr. Relazione illustrativa all'art. 35, c. 18, d.lgs. n. 11/2010, riportata all'interno della Tav. 2 nel paragrafo n. 4.1.

la definizione generale del potere di sorveglianza sul sistema dei pagamenti; gli ambiti soggettivi e oggettivi del potere e gli strumenti da utilizzare per esercitarlo; il richiamo di altre disposizioni del TUB coerenti con la nuova configurazione della funzione; la partecipazione della Banca d'Italia all'esercizio dei poteri conferiti al Sistema Europeo di Banche Centrali in materia di sistemi di pagamento.

## **2. La funzione di sorveglianza prima della modifica dell'art. 146 TUB**

### **2.1 *Sistema, sistema dei pagamenti e sistemi di pagamento: varianti definitorie e ambiguità concettuali***

Per valutare in che misura la funzione in esame risulti effettivamente modificata a seguito dell'intervento legislativo è necessario tratteggiare le caratteristiche originarie del potere di sorveglianza sul sistema dei pagamenti; operazione resa non agevole dagli elementi di genericità della precedente disposizione, riconducibili sia alla matrice comunitaria di provenienza, a sua volta caratterizzata dalle grandi innovazioni introdotte dal Trattato di Maastricht (sottoscritto il 7 febbraio 1992, quindi meno di due anni prima rispetto all'entrata in vigore del TUB), sia alla complessità intrinseca del fenomeno da disciplinare, non facilmente inquadrabile in categorie giuridiche tradizionali.

Al riguardo, è sufficiente considerare quanto incerta sia (e ancor più potesse risultare negli anni novanta) l'interpretazione, alla luce dei canoni ermeneutici previsti dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, del concetto stesso di "sistema dei pagamenti" utilizzato nella disposizione in esame e, conseguentemente, l'individuazione degli ambiti oggettivo e soggettivo di efficacia della medesima.

Nel Testo unico bancario non vi è alcuna definizione della locuzione "sistema dei pagamenti" e, all'uopo, è da considerare che mentre il "pagamento" è la modalità normale di estinzione del debito pecuniario, della quale si occupano numerose disposizioni del codice civile (ad esempio, gli artt. 1188 e ss. nonché gli artt. 1277 e ss.) – la parola "sistema" non appare invece associabile con facilità ad alcun concetto giuridico, pur trovando da parte del legislatore nazionale un impiego frequentissimo e variamente declinato<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Al riguardo, potrebbero essere menzionati, senza pretesa di esaustività, i seguenti utilizzi, molti dei quali hanno un equivalente nel termine "system" in uso nella normativa dell'Unione Europea: sistema (art. 1, d.lgs. 210/2001), sistema italiano (art. 1, d.lgs. 210/2001 e allegato), sistema dei pagamenti (146 TUB), sistema di pagamento (art. 1, d.lgs. 11/2010; art. 114-*octies* TUB; art. 1, d.lgs. 210/2001), sistema di compensazione (art. 1, d.lgs. 11/2010), sistema di regolamento (art. 1, d.lgs. 11/2010; art. 114-*quinqüesdecies* TUB; art. 1, d.lgs. 210/2001), sistema extracomunitario (art. 1, d.lgs. 210/2001), sistema finanziario (art. 5 TUB), sistema (multilaterale) di negoziazione (artt. 1 e 77-*bis* TUF) o di scambio (art. 79 TUF), sistema di garanzia dei contratti (art. 68 TUF), sistema di garanzia, compensazione e liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari (art. 70-*bis* e s. TUF), sistema di garanzia (art. 7 TUB; art. 1, d.lgs. 210/2001), sistema di garanzia dei depositanti (art. 96 ss. TUB), sistemi informativi creditizi (art. 53 TUB), sistema di deposito accentrato (art. 95-*ter* TUB), sistema bancario (art. 96-*ter* TUB), sistemi di scambio (art. 146 TUB; art. 1, d.lgs. 11/2010), sistemi di indennizzo (art. 59 TUF), sistemi di gestione accentrata (art. 83-*ter* TUF), sistema



“Sistema” è parola che deriva dal greco “syn”, ossia “con”, “insieme”, e “-stema”, da “stènàì”: “stare”, “collocare”. In italiano è definito con diversi significati, tra cui quello di “*pluralità di elementi coordinati fra loro allo scopo di servire a una data operazione*”<sup>11</sup>.

In via di prima approssimazione, dunque, “sistema dei pagamenti” dovrebbe essere un insieme di elementi coordinati tra loro e funzionali a realizzare l’adempimento delle obbligazioni pecuniarie mediante il pagamento di una somma di denaro.

Peraltro, la necessaria differenziazione del concetto di “sistema dei pagamenti” da quello di mero pagamento, che nello schema base avviene con la consegna della moneta legale dal debitore al creditore, suggerisce di ritenere che vi sia “sistema” solo in presenza di un fenomeno più complesso, caratterizzato da un trasferimento di valore monetario con la partecipazione di più soggetti e, normalmente, di strumenti di pagamento alternativi al contante.

Un’accreditata definizione di “sistema dei pagamenti” è quella data da T. Padoa Schioppa nel 1987, secondo la quale esso sarebbe “*l’insieme degli strumenti, delle procedure e dei circuiti di collegamento volti a realizzare il passaggio della moneta da un operatore all’altro*”<sup>12</sup>. Definizione dalla quale – fu detto – “*emerge con evidenza che l’elemento unificante, che consente di parlare di “sistema”, è il fine della trasmissione di moneta tra operatori economici, mentre sarebbe arduo il tentativo di un inquadramento sistematico unitario delle diverse componenti, attesa la loro eterogeneità*”<sup>13</sup>. È nota anche la definizione di C. Giannini, il quale considera il sistema dei pagamenti come “*l’insieme degli strumenti, delle procedure, degli operatori, delle infrastrutture, delle norme che concorrono ad assicurare il trasferimento della moneta tra gli operatori economici*”<sup>14</sup>.

Il fatto che nelle definizioni in esame i soggetti tra cui si realizzano i trasferimenti monetari siano genericamente qualificati “operatori”, se da un lato innesta, su quella più ampia, un’ulteriore questione interpretativa (per determinare quali entità ricadono in tale qualifica), dall’altro dovrebbe portare ad escludere dalla nozione e, conseguentemente, dal perimetro del sistema, gli utenti finali, ossia l’ordinante e il beneficiario delle singole disposizioni di pagamento che possono essere a monte e a valle delle transazioni tra i partecipanti al sistema.

In tale ottica tradizionale, dunque, si assume che l’area tipica del sistema dei pagamenti sia quella dei trasferimenti di valore monetario (anche mediante compensazione di saldi opposti) al livello interbancario, con esclusione quindi

---

multilaterale (art. 1, c. 1, lett. w-ter TUF, nella definizione di “mercato regolamentato”), sistema all’ingrosso di titoli di Stato (art. 77-bis TUF), sistema di scambio di fondi interbancari (art. 190 TUF).

11 *Lo Zingarelli 2010 – vocabolario della lingua italiana*, Zanichelli, 2010, voce “Sistema”.

12 Tale definizione è contenuta nella relazione introduttiva al convegno di studio organizzato dalla Banca d’Italia a Perugia su “*La evoluzione del sistema dei pagamenti*”, 20 - 21 novembre 1986.

13 CERENZA L., *Profilo giuridico*, cit., p. 7.

14 GIANNINI C., *L’evoluzione del sistema dei pagamenti: una sintesi teorica*, in *Moneta e credito*, n. 162, 1988, 189 e s.

dei segmenti estremi della catena di pagamento, ove si collocano i rapporti dell'ordinante e del beneficiario con i rispettivi intermediari<sup>15</sup>.

La definizione di “sistema dei pagamenti”, assente nel TUB, si trova in altre fonti normative interne, dalle quali tuttavia non emerge un concetto del tutto chiaro e univoco.

Ai sensi dell'art. 1, lett. r), d.lgs. 12 aprile 2001, n. 210, "sistema" è "*un insieme di disposizioni di natura contrattuale o autoritativa, in forza del quale vengono eseguiti con regole comuni e accordi standardizzati, la compensazione, attraverso una controparte centrale o meno, o ordini di trasferimento tra i partecipanti (...)*".

Nell'art. 1, d.lgs. n. 11/2010 il “sistema di pagamento” è definito “*sistema di trasferimento di fondi con meccanismi di funzionamento formali e standardizzati e regole comuni per il trattamento, la compensazione e/o il regolamento di operazioni di pagamento*” e parrebbe equiparato al “*sistema di scambio, di compensazione e di regolamento*”.

Anche nella normativa europea si registrano varie definizioni di “*payment system*”. Nella Direttiva 98/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19.5.1998 "sistema" è un “*accordo formale: – fra tre o più partecipanti, escluso l'operatore di tale sistema, un eventuale agente di regolamento, un'eventuale controparte centrale, un'eventuale stanza di compensazione o un eventuale partecipante indiretto, con regole comuni e accordi standardizzati per la compensazione attraverso una controparte centrale o meno o per l'esecuzione di ordini di trasferimento tra i partecipanti, – disciplinato dalla legge di uno Stato membro scelta dai partecipanti; i partecipanti, comunque, possono solo optare per la legge dello Stato membro nel quale almeno uno di essi ha la propria sede sociale, – designato, fatti salvi altri requisiti più rigorosi di applicazione generale imposti dalla legislazione nazionale, come sistema e notificato alla Commissione dallo Stato membro di cui si applica la legge, dopo che lo Stato membro stesso ne abbia accertato la conformità alle regole dello stesso*” (art. 2, lett. a).

Nella Direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.11.2007, dalla quale all'evidenza deriva la definizione contenuta nell'art. 1, d.lgs. n. 11/2010, “sistema di pagamento” è, invece, un “*sistema di trasferimento di fondi regolato da disposizioni formali e standardizzate e regole comuni per il trattamento, la compensazione e/o il regolamento di operazioni di pagamento*”.

In definitiva, si trae l'impressione di una scelta legislativa deliberatamente tesa ad astenersi dal dettagliare compiutamente il perimetro del “sistema dei pagamenti” e i singoli elementi inclusi al suo interno, verosimilmente in ragione

---

<sup>15</sup> Tale assunto, sul quale si tornerà commentando il nuovo testo dell'art. 146 TUB, riveste un'importanza cruciale nell'esegesi della norma perché nella diversa ipotesi in cui si muovesse dal presupposto che nel “sistema dei pagamenti” rientrino anche i rapporti con l'utenza dovrebbe allora concludersi che anche su tali rapporti, nonché sugli eventuali strumenti utilizzati nel loro svolgimento, possa operare la potestà amministrativa di sorveglianza.

della complessità del fenomeno da regolare e dell'incidenza che sullo stesso hanno nel corso del tempo le innovazioni tecnologiche con riferimento sia alle infrastrutture che agli strumenti e alle tecniche di pagamento.

Scelta che tuttavia, innestandosi su una norma attributiva di poteri amministrativi ad un'Autorità pubblica di vigilanza, finisce per rimettere in buona parte alla medesima Autorità, nell'esercizio della correlata potestà normativa, la responsabilità di tracciare i confini stessi del potere, individuando i soggetti e gli oggetti da includere nel perimetro del "sistema" e assoggettare quindi alla funzione pubblica.

La complessità e mutevolezza del fenomeno su cui opera la potestà amministrativa stanno verosimilmente anche alla base dell'utilizzo delle varie locuzioni ("sistema dei pagamenti", al singolare, piuttosto che "sistemi di pagamento") che tale fenomeno vorrebbero individuare<sup>16</sup>.

Al riguardo, si osserva che qualora nella definizione di sistema dei pagamenti venga dato rilievo al profilo negoziale, di assoggettamento dei partecipanti a un *set* di regole comuni (così come avviene nelle ipotesi, sopra citate, dell'art. 1, lett. r, d.lgs. n. 210/2001, o dell'art. 2, lett. a, Direttiva 98/26/CE), evidentemente dovrà riconoscersi l'esistenza, anche all'interno di un medesimo territorio nazionale, di una pluralità di sistemi di pagamento, tanti quanti siano gli "*insiemi di disposizioni di natura contrattuale o autoritativa*" o gli "*accordi formali – fra tre o più partecipanti*".

Al contrario, valorizzando il profilo economico-funzionale, come accade nelle definizioni che, nel tentativo di inglobare l'intera industria dei pagamenti, menzionano tutte le varie componenti di essa (soggetti, strumenti, infrastrutture), si giustifica maggiormente l'utilizzo della locuzione al singolare. Il sistema dei pagamenti diventa allora un macro-insieme nel quale possono confluire non solo entità singole (gestori, partecipanti, strumenti) ma anche altri sistemi, e la riconduzione ad unità non è compromessa dal fatto che, ad esempio, un pagamento possa transitare attraverso due o più sistemi collegati tra loro, poiché prevale il profilo funzionale: il sistema nel suo complesso realizza la funzione di trasferimento del valore monetario<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Basti considerare che la rubrica del previgente art. 146 era "*vigilanza sui sistemi di pagamento*", laddove quella attuale recita "*sorveglianza sul sistema dei pagamenti*".

<sup>17</sup> Tradizionalmente (MANCINI M., *Il sistema*, cit., 1115 e ss.; GIANNINI C., *L'età delle banche centrali*, Bologna, 2004, 396) il sistema dei pagamenti viene schematizzato ricorrendo alla figura della piramide a più livelli: alla base vi sarebbero gli utenti che, per adempiere obbligazioni pecuniarie derivanti da normali transazioni, utilizzano strumenti di pagamento alternativi al contante. Immediatamente sopra si collocano gli intermediari abilitati a raccogliere dal pubblico depositi rimborsabili a vista movimentabili dalla clientela. Al terzo livello vi sono le infrastrutture, le procedure e le istituzioni specializzate nel trasferimento dei valori monetari. Al vertice della piramide vi è la banca centrale, che consente il regolamento con moneta legale delle transazioni interbancarie. In tempi più recenti, peraltro, tenuto conto di alcune evoluzioni intervenute nella struttura e nei meccanismi di funzionamento dei sistemi di pagamento, è stata proposta l'alternativa del c.d. "modello a nebulosa", più complesso e caratterizzato da una struttura a rete e collegamenti di tipo orizzontale tra infrastrutture di regolamento lordo che utilizzano moneta di banca centrale e molteplici sistemi satellitari, domestici o internazionali, spesso gestiti da operatori privati (SODA P. – VANGELISTI M.I., *La sorveglianza sul sistema dei pagamenti: passato, presente e futuro*, in *Bancaria*, 2010, n. 11, 69 e ss.).

## 2.2 Le finalità della funzione

L'individuazione degli obiettivi perseguiti con l'esercizio della funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti istituita dall'art. 146 TUB richiede di distinguere diversi livelli.

A un primo livello, di più immediata e tangibile percezione, gli obiettivi della potestà amministrativa in questione sono quelli espressi nella disposizione medesima, la quale si pone il fine dichiarato di assicurare che il sistema dei pagamenti funzioni in modo "regolare" e che sia (quindi) "efficiente" e "affidabile"<sup>18</sup>.

In questo senso, la previsione di un intervento pubblico nel sistema medesimo si giustifica in considerazione del fatto che nell'ambito di esso sussistono carenze di mercato – esternalità negative, asimmetrie informative e imperfezioni nell'organizzazione del mercato – che non consentono di raggiungere la situazione di equilibrio idonea a garantire un livello ottimale dei servizi<sup>19</sup>.

---

18 Appare condivisibile l'idea secondo la quale il significato di "regolarità" del sistema dei pagamenti può essere decodificato utilizzando proprio i concetti di "efficienza" e di "affidabilità" con l'effetto che, "di regola, un sistema di pagamenti efficiente ed affidabile equivale ad un sistema del quale possa predicarsi la regolarità" (CARRIERO G., *Il Testo Unico*, cit. 2358). I concetti in esame trovano una chiara definizione nel provvedimento adottato dalla Banca d'Italia in data 24.2.2004, secondo il quale, per "efficienza", si intende la "proprietà dei sistemi che offrono servizi rapidi, economici e pratici per gli utilizzatori, nonché vantaggiosi per i mercati finanziari e per l'economia". La "affidabilità", invece, è costituita dal "contenimento del rischio sistemico e degli altri rischi, quali i rischi di liquidità, di credito, legali e operativi, che possono compromettere o influenzare negativamente il corretto e continuo funzionamento dei sistemi di pagamento e la fiducia del pubblico negli strumenti di pagamento". I diversi tipi di rischio sono definiti, tra l'altro, nel documento elaborato nel 2001 dalla Banca per i regolamenti internazionali, contenente i Principi fondamentali per i sistemi di pagamento di importanza sistemica: il *rischio di credito* consiste nella possibilità che una parte all'interno del sistema non sia in grado di adempiere pienamente alle proprie obbligazioni finanziarie nel sistema né alla scadenza né successivamente; il *rischio di liquidità* è quello che una parte all'interno del sistema non disponga di fondi sufficienti per adempiere alle proprie obbligazioni finanziarie nel sistema nei termini previsti, indipendentemente dal fatto che sia in grado di far fronte ai propri impegni in futuro; il *rischio legale* è legato all'eventualità che un contesto giuridico inadeguato o incertezze di natura legale possano causare ovvero acuire i rischi di credito o di liquidità; i *rischi operativi* sono quelli connessi all'eventualità che fattori operativi, come disfunzioni tecniche o errori operativi, possano causare ovvero acuire i rischi di credito o di liquidità; il *rischio sistemico*, infine, è il rischio che l'incapacità di uno dei partecipanti di adempiere alle proprie obbligazioni, o una disfunzione nel sistema stesso, possano tradursi nell'incapacità di altri partecipanti al sistema o di istituzioni finanziarie operanti in altri segmenti del circuito finanziario di adempiere alle proprie obbligazioni alla scadenza: tale situazione potrebbe causare diffusi problemi di liquidità o di credito e, di conseguenza, minacciare la stabilità del sistema o dei mercati finanziari.

19 I profili relativi alle carenze di mercato nel sistema dei pagamenti sono attentamente esaminati nel *Libro bianco*, 1999, cit., 8 ss. Ivi si afferma, tra l'altro, che nel sistema finanziario le esternalità sono legate principalmente alla rilevanza che assume il requisito della fiducia sia per i prodotti che per gli strumenti di pagamento e che un classico esempio di esternalità negativa è rappresentato dal fallimento (o illiquidità) di una istituzione finanziaria (come una banca) che, ingenerando sfiducia nella solidità delle altre istituzioni e potendo portare ad una corsa generalizzata alla liquidazione dei depositi, potrebbe minacciare l'intero sistema finanziario. L'intervento pubblico è volto a controllare tali esternalità negative (che nel sistema dei pagamenti si esprimono al massimo grado nei sistemi di compensazione e di regolamento, per gli elevati volumi trattati e per l'interdipendenza che si stabilisce tra i vari sistemi) e a indurre gli operatori a percepirla correttamente. Le asimmetrie informative riguardano principalmente la trasparenza delle condizioni di offerta e la qualità dei servizi di pagamento e attengono sia ai rapporti tra intermediari sia ai rapporti che intercorrono

In tale contesto, la vigilanza sul sistema dei pagamenti “*ha il compito di rimediare alle carenze che si manifestano nel mercato dei servizi di pagamento, nell’ambito di finalità condivise con le altre funzioni di controllo del sistema finanziario (fiducia nella moneta, stabilità sistemica, correttezza ed efficienza nel funzionamento del mercato, efficace conduzione della politica monetaria)*”<sup>20</sup>.

Esistono dunque significative interrelazioni tra il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento e la cura di ulteriori interessi pubblici. Al riguardo, rileva innanzitutto la stabilità del sistema finanziario, che il legislatore include espressamente tra le finalità dei poteri di vigilanza assegnati alle autorità creditizie (cfr. art. 5, c. 1, TUB). Difatti, è da considerare come in un contesto giuridico in cui di norma solo il pagamento in moneta legale determina l’immediata estinzione delle obbligazioni pecuniarie (come previsto dall’art. 1277 cod. civ.)<sup>21</sup> una seria minaccia alla stabilità e all’efficienza dei mercati finanziari sia rappresentata dai rischi presenti nelle ipotesi in cui tali obbligazioni non vengano regolate direttamente in moneta della banca centrale. In questi casi, infatti, esiste un intervallo temporale – tra il momento in cui le transazioni vengono negoziate (c.d. fase di scambio) e quello in cui esse vengono regolate

---

tra l’utente e l’intermediario. Con riferimento al profilo attinente alle imperfezioni nell’organizzazione del mercato, vengono in rilievo aspetti, quali la tendenza ad un’offerta di servizi fortemente concentrata al fine di conseguire economie di scala e il frequente ricorso a pratiche di sussidio incrociato, che introducono elementi distorsivi nella concorrenza e ostacolano la selezione dei servizi di pagamento più efficienti, con riflessi negativi sulla funzionalità del sistema dei pagamenti nel suo complesso.

20 *Libro bianco*, 1999, cit., 11. In definitiva, soddisfare l’interesse pubblico al regolare funzionamento dei sistemi di pagamento significa, innanzitutto, garantire la definitività dei pagamenti, obiettivo che il mercato, con le sue sole forze, non è in grado di conseguire; è stato quindi necessario un sistema di controlli pubblici che intervenisse laddove la concorrenza e l’autodisciplina dei privati si fossero rivelate insufficienti (COSTI R., *Servizi di pagamento: il controllo sugli enti produttori*, in Banca, borsa e titoli di credito, 1993, I, 133).

21 L’art. 1277 cod. civ. dispone, come noto, che “*I debiti pecuniari si estinguono in moneta avente corso legale nello Stato al tempo del pagamento e per il suo valore nominale. Se la somma dovuta era determinata in una moneta che non ha più corso legale al tempo del pagamento, questo deve farsi in moneta legale ragguagliata al valore della prima*”. La norma implica che, in termini generali, l’adempimento di un’obbligazione pecuniaria effettuato mediante mezzi di pagamento diversi dal contante costituisca una prestazione diversa da quella dovuta. Il principio, tuttavia, non trova applicazione in specifiche ipotesi di deroga previste *ex lege* (tra cui quella disciplinata dall’art. 49, c. 3, d.lgs. 21.11.2007, n. 231) e risulta comunque temperato nell’elaborazione di dottrina e giurisprudenza. Quest’ultima, in particolare, ritiene che “*in linea sistematica, il principio secondo il quale il creditore di una somma di denaro non è tenuto ad accettare in pagamento titoli di credito (sia pure assistiti da particolari garanzie di solvibilità dell’emittente, quali gli assegni circolari emessi da un istituto di credito a ciò autorizzato ex art. 82 r.d. n. 1736/1993) si fonda su di una norma (art. 1277 c.c.) di carattere dispositivo che cessa di operare: a) quando esiste un accordo espresso tra debitore assegnante e creditore assegnatario (sent. n. 2047/56); b) quando preesiste una pratica costante tra le parti nel senso di attribuire efficacia solutoria alla consegna, in pagamento, di assegni circolari (sent. n. 4205/80); c) quando la datio pro solvendo dell’assegno in luogo del contante sia consentita da usi negoziali (art. 1340 c.c.), i quali ben possono essere evocati a dimostrazione di una volontà contrattuale derogatoria della disciplina legislativa (dispositiva) ex art. 1277 ss. c.c. (sent. n. 2583/80)” (Cass. 24.06.1997, n. 5638, che richiama l’analoga Cass. n. 3470/91). In seguito, è stato ulteriormente precisato che si può ritenere “*che la consegna di assegni circolari, pur non equivalendo a pagamento di somme di denaro, estingue l’obbligazione di pagamento quando il rifiuto del creditore appare contrario alle regole della correttezza, che impongono allo stesso creditore di prestare la sua collaborazione nell’adempimento dell’obbligazione: art. 1175 cod. civ.*” (Cass. 10.02.1998, n. 1351). Resta fermo il fatto che in ipotesi di pagamento a mezzo assegni il debito si estingue solo nel momento dell’effettivo pagamento dei titoli (Cass. 11.11.1992, n. 12129 e 29.11.1996, n. 10632).*

(c.d. fase di regolamento) – nell’ambito del quale i pagamenti effettuati non possono considerarsi definitivi e non determinano, pertanto, l’estinzione delle relative obbligazioni, sicché il rischio di inadempimento, connesso all’insorgere di eventuali crisi di solvibilità o di liquidità di un operatore, può dirsi eliminato solo dopo la fase di regolamento<sup>22</sup>.

Inoltre, efficienza, affidabilità e regolarità dei sistemi di pagamento contribuiscono alla corretta trasmissione dei meccanismi della politica monetaria. Con riferimento a tale specifico aspetto è stato rilevato che “*il sistema dei pagamenti può condizionare la politica monetaria anche incidendo sulla velocità di circolazione della moneta. Infatti il suo assetto organizzativo si riflette sul livello che la velocità di circolazione può raggiungere e sulla rapidità con cui questa può rispondere a shocks che dovessero colpire l’offerta di moneta. In quest’ottica un sistema dei pagamenti è tanto più (dinamicamente) efficiente quanto maggiore è il volume degli scambi che può consentire a parità di quantità di moneta e quanto maggiore è la sua flessibilità nel controbilanciare gli impulsi imprevisi, che originino all’esterno o all’interno del sistema dei pagamenti*”<sup>23</sup>.

Esiste dunque una stretta contiguità tra la funzione di sorveglianza e le competenze tipicamente assegnate alle banche centrali, tra le quali vanno segnalate, al fianco dell’esercizio della politica monetaria, la funzione di emissione e quella di prestatore di ultima istanza<sup>24</sup>.

A conferma di ciò, è da considerare che il Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea affida al Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC), nel medesimo art. 127, sia il compito di definire e attuare la politica monetaria che quello di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. Non è revocabile in dubbio, dunque, che per il legislatore europeo la funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti attenga alle competenze c.d. di *central banking*.

Il legislatore nazionale ha fatto una scelta non altrettanto inequivoca, poiché se da un lato ha collocato la norma attributiva del potere di sorveglianza nel testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizie, che non si occupa del *central banking*, dall’altro ha posto l’art. 146 tra le “disposizioni transitorie e finali” (Titolo IX), in tal modo marcando le distanze rispetto ai tradizionali poteri di vigilanza sugli intermediari, contenuti invece nel Titolo III<sup>25</sup>.

---

22 Cfr. MANCINI M., *Vigilanza*, cit., 2162 ss.; RUSSO D., *I rischi finanziari nei sistemi di pagamento interbancari*, Banca d’Italia, 1992, 13.

23 *Libro bianco*, 1999, cit., 8.

24 Al riguardo, è stato anche notato come mediante l’esercizio dei poteri connessi al controllo sul sistema dei pagamenti possono essere fra l’altro acquisiti elementi informativi la cui valutazione concorre poi alla formazione del processo decisionale tramite il quale la Banca d’Italia, nell’esercizio della discrezionalità riconosciutale dall’ordinamento, determina se ammettere o meno l’operatore in crisi di liquidità al credito di ultima istanza (MANCINI M., *Vigilanza*, cit., 2164).

25 In estrema sintesi, le caratteristiche peculiari del potere di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, come declinato dalla norma previgente, rispetto al potere di vigilanza prudenziale possono essere riassunte nel modo seguente. Quest’ultima, che non rientra tra le funzioni tipiche di *central banking*, ha come destinatari

In concreto, più che accertare se il potere di sorveglianza previsto dall'art. 146 TUB attenga, genericamente, alle c.d. funzioni di banca centrale – e non v'è alcun dubbio che tale generica contiguità sussista, se non altro a livello funzionale, essendo il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento di ausilio alla stabilità del sistema finanziario e all'esercizio della politica monetaria – rileva verificare se quel potere rientri o meno nelle attribuzioni del SEBC ai sensi dell'art. 19, c. 6, l. 28.12.2005, n. 262, poiché tale verifica potrebbe segnare il discrimine tra competenze, interne alla Banca d'Italia, alla adozione di eventuali provvedimenti aventi rilevanza esterna.

Difatti, ai sensi del citato art. 19, c. 6, “*la competenza ad adottare i provvedimenti aventi rilevanza esterna rientranti nella competenza del governatore e quella relativa agli atti adottati su sua delega sono trasferite al direttorio. ... La disposizione contenuta nel primo periodo non si applica, comunque, alle decisioni rientranti nelle attribuzioni del Sistema europeo di banche centrali*”.

Sulla valutazione concernente la competenza (interna alla Banca d'Italia) alla adozione di atti e provvedimenti nella materia in esame, dunque, si riflettono gli esiti delle riflessioni – tratteggiate più avanti nel testo<sup>26</sup> – sul tema delle possibili relazioni tra i poteri di cui all'art. 146 TUB e le analoghe attribuzioni trasferite dagli Stati membri al SEBC in virtù dell'art. 127 del TFUE e dell'art. 22 dello Statuto SEBC/BCE.

### ***2.3 Ambiti di applicazione e strumenti del potere di sorveglianza***

La definizione di “norma a soggetto indifferente”<sup>27</sup>, riferita alla precedente formulazione dell'art. 146 TUB, descriveva in modo assai efficace una delle caratteristiche della disposizione in esame, ossia quella di conferire alla Banca d'Italia un potere amministrativo esercitabile nei confronti di tutti i soggetti rientranti nell'alveo, indeterminato *ex ante*, del sistema dei pagamenti. Non solo, dunque, gli operatori qualificati (banche e intermediari non bancari) ma anche i gestori dei sistemi e di singole fasi, i partecipanti di qualunque categoria, i gestori delle reti e delle infrastrutture e, in generale, tutti coloro la cui azione può incidere sulla efficienza e sulla affidabilità del sistema.

---

le banche e gli intermediari finanziari; si caratterizza per una finalità primaria incentrata sui controlli di stabilità sul singolo soggetto vigilato; si svolge in una dimensione temporale di medio-lungo periodo; vede partecipare alla funzione, al fianco della Banca d'Italia, altre autorità creditizie, quali il Comitato Interministeriale per il credito e il risparmio e il Ministro dell'economia e delle finanze. Per contro, la funzione di sorveglianza rientra tra i tradizionali compiti di “banca centrale”; è indirizzata non solo a banche e intermediari finanziari ma anche a tutti gli altri soggetti che hanno ruoli nel sistema dei pagamenti tali da poterne condizionare il regolare funzionamento; è caratterizzata da una visione “macro”, ossia focalizzata sull'assetto complessivo del sistema piuttosto che sulle sorti del singolo partecipante “sorvegliato”; richiede valutazioni e risposte nel breve o anche brevissimo periodo; è conferita in via esclusiva, al livello nazionale, alla Banca d'Italia (su tali distinzioni, con riferimento alla precedente formulazione dell'art. 146 TUB, cfr. MANCINI M., *Il sistema*, cit., 1201 ss.; CARRIERO G., *sub art. 146, Il Testo Unico*, cit., 2360 ss.).

<sup>26</sup> Cfr. par. 3.

<sup>27</sup> CARRIERO G., *sub art. 146, in Il Testo unico*, cit., 2358; id., *La vigilanza*, cit., 98.

In sostanza, nel regime previgente, si poteva correttamente affermare, muovendo dalla considerazione che l'obiettivo della funzione di sorveglianza è quello di realizzare il passaggio di valore monetario da un operatore all'altro in modo efficiente e affidabile, che *“la inerenza delle attività e dei comportamenti dei soggetti al sistema dei pagamenti è ciò che, ad un tempo, giustifica e segna il limite dell'assoggettamento a sorveglianza”*<sup>28</sup>.

Alla luce di tali premesse – e rilevando fin d'ora che la norma attualmente in vigore individua invece espressamente i soggetti nei confronti dei quali possono essere esercitati i poteri di sorveglianza – è interessante verificare a quali categorie soggettive risultano indirizzate le disposizioni tempo per tempo adottate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 146 TUB. In tal modo si può notare come le stesse si rivolgono, volta per volta, ai gestori di sistemi di pagamento o di singole fasi, ai partecipanti, ai gestori di archivi informatizzati<sup>29</sup>, alle banche che emettono assegni e alle società emittenti carte di pagamento<sup>30</sup>, ai gestori di servizi di infrastruttura, ai soggetti che emettono o gestiscono strumenti di pagamento e, altresì, a Poste Italiane s.p.a. e a Cassa Depositi e Prestiti<sup>31</sup>.

Tutte tali categorie di soggetti, dunque, sono state ritenute in qualche modo capaci di influire, con i loro comportamenti e le loro azioni, sull'efficienza e sull'affidabilità del sistema dei pagamenti e di condizionarne, in tal modo, il regolare funzionamento<sup>32</sup>.

Il dibattito sull'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 146 TUB, invece, si è concentrato in passato sulla verifica della possibilità che le disposizioni adottate dall'Autorità di sorveglianza disciplinassero – accanto a temi di sicura spettanza quali i criteri di accesso ai sistemi di pagamento e quelli di funzionamento dei sistemi medesimi – anche il rapporto con l'utente finale, anello estremo della catena di pagamento e, in tale contesto, i servizi e gli strumenti di pagamento. La disposizione, difatti, non includeva in modo espresso la tutela dell'utente tra le finalità della potestà amministrativa in esame e non faceva riferimenti espliciti né ai servizi né agli strumenti di pagamento.

Al riguardo, l'approccio teleologico sopra riferito ha portato a ricondurre nell'ambito della funzione di sorveglianza anche i rapporti tra gli intermediari e i clienti, sia pur nei limiti di ciò che risulti *“funzionale all'affidabilità del circuito*

---

28 MARCHETTI P.G., MERUSI F., PROSPERETTI L., *Funzione*, cit., 305 e s.

29 A tale riguardo, viene in considerazione ad esempio il soggetto responsabile del trattamento dei dati relativi alla Centrale d'Allarme Interbancaria, individuato da tempo, e in virtù di provvedimenti concessori della Banca d'Italia, nella S.I.A. s.p.a. (Società Interbancaria per l'Automazione).

30 Ancora, viene in considerazione il funzionamento della Centrale d'Allarme Interbancaria, in relazione al quale la Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 146, ha adottato disposizioni indirizzate, tra l'altro, ai soggetti appartenenti alle categorie indicate nel testo.

31 Quest'ultima destinataria, in particolare, del provvedimento del 21.10.2000.

32 In aggiunta, come si avrà modo di precisare nel testo, le disposizioni di sorveglianza adottate dopo la modifica dell'art. 146 hanno riguardato la genericità dei prestatori dei servizi di pagamento nonché, espressamente, gli utilizzatori di tali servizi.



*e del sistema cui si offre la partecipazione e, quindi, funzionale agli specifici interessi pubblici tutelati”*<sup>33</sup>.

In concreto, fino ad epoche relativamente recenti il tema dei servizi alla clientela non è stato al centro dell’esercizio della funzione di sorveglianza, in ragione delle incertezze concernenti l’ampiezza della relativa potestà amministrativa e della considerazione che eventuali malfunzionamenti degli strumenti di pagamento e dei relativi circuiti potessero avere di norma impatti non rilevanti sulla solidità complessiva del sistema finanziario. Lo scenario è cambiato tuttavia agli inizi degli anni 2000, quando la Banca dei Regolamenti Internazionali, nel Rapporto del 2003 denominato *Policy Issues for Central Banks in Retail Payments*, individuava tre aspetti d’interesse per le banche centrali sui pagamenti al dettaglio, sollecitando un loro intervento prevalentemente sui profili di efficienza<sup>34</sup>. Il Rapporto sottolineava, in particolare, la necessità per le autorità di rivolgere l’attenzione allo sviluppo di sistemi innovativi, che potessero soddisfare al meglio le esigenze degli utenti; altrettanto importante veniva considerata l’esistenza di un contesto competitivo, che garantisse prezzi adeguati, e standard comuni di supporto ad un’offerta di servizi allargata ad un pubblico il più vasto possibile.

In effetti, alcune disposizioni adottate dalla Banca d’Italia nel vigore dell’art. 146 *ante* modifica si erano occupate di temi relativi al rapporto tra l’intermediario e l’utenza<sup>35</sup> e avevano preso in espressa considerazione, altresì, gli strumenti di pagamento<sup>36</sup>, con modalità caratterizzate, tuttavia, da estrema prudenza, che appaiono coerenti con l’assenza di indicazioni normative specifiche in merito all’ambito di applicazione della norma *de qua*.

In realtà, il tema della riconducibilità dei rapporti con l’utenza e degli strumenti di pagamento nel concetto di sistema dei pagamenti (e la loro conseguente assoggettabilità alla disciplina di sorveglianza adottata dalla Banca d’Italia) è stato sviluppato non tanto cercando di interpretare, a tali fini, il significato di “sistema dei pagamenti” – operazione resa difficoltosa dal sopradescritto contesto normativo – quando invece indagando quali fossero i limiti che, particolarmente in tali specifici settori, le disposizioni di sorveglianza incontrano per effetto di altre norme aventi forza di legge primaria quali, in particolare, la disciplina generale dei contratti o quella specifica in tema di assegni e moneta elettronica.

Con riferimento a tale questione, contigua a quella concernente la natura e la forza dei provvedimenti normativi adottabili ai sensi dell’art. 146 TUB, appare da condividere quella dottrina secondo la quale i limiti al potere normativo della

---

33 MARCHETTI P.G., MERUSI F., PROSPERETTI L., *Funzione*, cit., pag. 307, i quali, esemplificando, considerano quello delle *modalità tecniche di accesso* un tema suscettibile di regolazione ex art. 146 TUB.

34 In particolare si richiedeva: 1) la verifica dell’esistenza di impedimenti legali e regolamentari allo sviluppo del mercato e all’innovazione; 2) la promozione di condizioni di mercato e di comportamenti concorrenziali; 3) lo sviluppo di standard e infrastrutture efficaci.

35 Vengono in rilievo, in particolare, gli artt. 4, c. 5, e 9, c. 2, del Regolamento della Banca d’Italia del 29.1.2002 sul funzionamento della Centrale d’Allarme Interbancaria.

36 Si consideri, a riguardo, l’art. 5 del provvedimento della Banca d’Italia del 24.2.2004 in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento, di cui si dirà subito nel testo.

Banca d'Italia andrebbero individuati, oltre che nelle finalità indicate dalla stessa norma attributiva del potere (regolare funzionamento, efficienza e affidabilità dei sistemi di pagamento), in alcuni principi desumibili dall'ordinamento generale: riserva di legge, principio di legalità, principio di libera concorrenza, principio di proporzionalità e disposizioni generali disciplinanti altre materie<sup>37</sup>. Così, esemplificando, in ossequio al doveroso rispetto delle disposizioni generali, eventuali disposizioni sugli strumenti di pagamento non potranno derogare a norme imperative in tema di mandato o di servizi di pagamento. Coerentemente con tale impostazione, per restare legati all'esempio, l'art. 5 del provvedimento della Banca d'Italia del 24.2.2004, intitolato "strumenti di pagamento", non interferisce in alcun modo con profili già coperti dalla disciplina civilistica ma si limita a prescrivere, a carico dei soggetti che emettono e/o gestiscono strumenti di pagamento, doveri espressamente finalizzati alla efficienza e alla affidabilità del servizio<sup>38</sup>.

Anche con riguardo alla individuazione degli strumenti assegnati dal legislatore alla Banca d'Italia per l'esercizio del potere conferito, la precedente versione dell'art. 146 TUB – per tale aspetto modificata in modo incisivo dal nuovo testo – si caratterizzava per la sua estrema genericità. Difatti, per promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, la Banca d'Italia poteva "emanare disposizioni volte ad assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili".

È sempre stata opinione condivisa quella secondo la quale l'armamentario a disposizione della Banca d'Italia per l'esercizio della funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti fosse completato da strumenti ulteriori rispetto alla potestà normativa in questione<sup>39</sup>. Rilevano, al riguardo, accanto alla produzione diretta di servizi<sup>40</sup>, le attività di stimolo alla cooperazione tra gli intermediari e la promozione di un assetto organizzativo del sistema sicuro, efficiente e competitivo; al contempo, assumono risalto le attività di controllo tese, da un lato, alla verifica dell'affidabilità e dell'efficienza delle strutture predisposte e, dall'altro,

---

37 MANCINI M., *Il sistema*, cit., 1219 ss.; cfr. anche MARCHETTI P.G., MERUSI F., PROSPERETTI L., *Funzione*, cit., 294 e ss.; D'AMBROSIO R., *sub art. 146*, in *Commentario*, cit., 1140 e ss.

38 Il provvedimento della Banca d'Italia del 24.2.2004 in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento, all'art. 5, intitolato "Strumenti di pagamento", dispone che "i soggetti che, a qualsiasi titolo, emettono e/o gestiscono strumenti di pagamento: a) adottano, con riferimento all'intero ciclo di trasferimento monetario, modalità idonee a realizzare in modo efficiente e con tempi certi il trasferimento o il prelievo di moneta conseguente all'impiego degli strumenti stessi; b) assicurano l'affidabilità del servizio e la continuità dello stesso in condizioni di sicurezza, avendo riguardo, in particolare, alla integrità, autenticità e tracciabilità delle operazioni di pagamento e all'esigenza di prevenire utilizzi illeciti".

39 MANCINI M., *Vigilanza*, cit., 2170 e s.; D'AMBROSIO R., *sub art. 146*, in *Commentario*, cit., 1139, secondo il quale "la discrezionalità attribuita alla Banca d'Italia andrà rapportata ai singoli segmenti del sistema, necessitando alcuni di un vero e proprio intervento normativo, altri di un intervento persuasivo, volto a promuovere forme di collaborazione tra gli operatori".

40 Nella produzione diretta di servizi possono farsi rientrare: la funzione di emissione della moneta legale (attualmente esercitata a livello di Eurosystem), la gestione delle Stanze di compensazione, l'offerta dei conti di gestione detenuti dagli intermediari presso la Banca d'Italia, la gestione dei sistemi di pagamento BICOMP e TARGET2-Banca d'Italia, l'emissione degli speciali titoli (vaglia cambiari) disciplinati dagli artt. 87 e seguenti del r.d. 21.12.1933, n. 1736 (c.d. "legge assegni").

al monitoraggio continuo dei circuiti di pagamento e dei singoli intermediari, finalizzato ad individuare tempestivamente possibili situazioni di criticità. In tale contesto, la regolamentazione rappresenta lo strumento al quale fare ricorso “*nelle aree del sistema in cui si manifestano rischi sistemici o nelle quali l’attività, individuale o su base cooperativa, degli intermediari non appaia in grado di assicurare i livelli di sicurezza ed efficienza desiderati*”<sup>41</sup>.

Per quanto concerne la natura e la tipologia delle disposizioni previste dalla norma in esame, appare non controversa la tesi che possa trattarsi tanto di atti generali quanto di provvedimenti individuali<sup>42</sup> (tesi ora ampiamente confermata dal testo dell’art. 146, c. 2, lett. d).

Deve ritenersi, inoltre, che gli atti del primo tipo possano avere natura non solo di atti amministrativi generali ma anche di veri e propri atti normativi. Con riguardo a tale distinzione, che si caratterizza per le notevoli implicazioni pratiche ad essa connesse<sup>43</sup>, è da evidenziare che l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato è recentemente intervenuta per ribadire che gli elementi di “generalità” e “astrattezza” che comunemente contraddistinguono la categoria degli atti normativi “*non possono e non devono essere intesi nel senso di applicabilità indifferenziata a ciascun soggetto dell’ordinamento ma, più correttamente, come idoneità alla ripetizione nell’applicazione (generalità) e come capacità di regolare una serie indefinita di casi (astrattezza). Il carattere normativo di un atto non può pertanto essere disconosciuto solo perché esso si applica esclusivamente agli operatori di un settore [...omissis...] dovendosi, al contrario, verificare se, in quel settore, l’atto è comunque dotato dei sopradescritti requisiti della generalità e dell’astrattezza*” (C.d.S., ad. pl., 4.5.2012, n. 9). Nell’atto normativo, prosegue ancora il supremo consesso amministrativo, i destinatari sono indeterminabili sia *a priori* che *a posteriori* (essendo proprio questa la conseguenza della generalità e dell’astrattezza) mentre l’atto amministrativo generale (come un bando di gara o di concorso) ha destinatari indeterminabili *a priori* ma certamente determinabili *a posteriori* in quanto “*è destinato a regolare non una serie indeterminata di casi ma, conformemente alla sua natura amministrativa, un caso particolare, una vicenda determinata, esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti*”.

---

41 “*Libro bianco*”, 1999, cit., 27.

42 MARCHETTI P.G., MERUSI F., PROSPERETTI L., *Funzione*, cit., pag. 297; conforme MANCINI M., *Il sistema*, cit., 1216. A conferma di tale orientamento, il provvedimento adottato dalla Banca d’Italia ai sensi dell’art. 146 TUB in data 24.2.2004 ha previsto due tipologie di provvedimenti individuali volti rispettivamente all’ammissione di un sistema di pagamento nel novero dei “*sistemi rilevanti*” e all’ammissione di un’infrastruttura nel novero delle “*infrastrutture qualificate*”.

43 Le principali differenze di regime possono così sintetizzarsi: 1) solo per le fonti secondarie vale il principio *iura novit curia* (quindi il giudice è tenuto a conoscerle e ad applicarle anche d’ufficio) ed *ignorantia legis non excusat*; 2) solo l’inosservanza della fonte secondaria da parte del giudice di merito dà luogo al ricorso per Cassazione ex art. 360, n. 3, c.p.c.; 3) mentre la violazione di una fonte secondaria da parte di un provvedimento amministrativo comporta l’illegittimità per violazione di legge, l’inosservanza dell’atto generale costituisce una figura sintomatica di eccesso di potere; 4) l’atto normativo, a differenza dell’atto amministrativo generale, può essere disapplicato dal G.A. e dalla stessa P.A. in ossequio al principio di gerarchia delle fonti; 5) è normalmente diverso il procedimento di formazione: basti pensare all’art. 17, l. n. 400/1988 che per i regolamenti prevede un preciso *iter* di formazione (caratterizzato ad esempio dal parere obbligatorio del Consiglio di Stato e dalla registrazione della Corte dei Conti), la cui violazione determina l’illegittimità del regolamento (R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 82 e s.).

Pertanto, si può ritenere che le disposizioni emanate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 146 TUB abbiano natura normativa le volte in cui presentino i requisiti di generalità e astrattezza, pur se in ipotesi i destinatari di esse siano solamente gli operatori di un determinato settore<sup>44</sup>.

In tale contesto, l'*excursus* dei provvedimenti concretamente adottati dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 146 rivela che accanto a *disposizioni* di carattere generale e astratto, relative a una pluralità indeterminata di soggetti (sia pure caratterizzati dall'appartenenza a una certa categoria), ve ne sono altre indirizzate a soggetti individuati singolarmente e in modo espresso, come quello del 21 ottobre 2000 concernente l'ammissione della Cassa depositi e prestiti alla compensazione giornaliera dei recapiti.

È da notare che in un solo caso le disposizioni in questione si auto-qualificano come "regolamento", ossia quelle emanate il 29.1.2002 (e poi modificate il 16.3.2005) concernenti il funzionamento della Centrale d'Allarme Interbancaria. Definizione, peraltro, giustificata non solo dal contenuto del provvedimento in esame, indirizzato a una pluralità indeterminata di soggetti<sup>45</sup>, ma anche dal fatto che l'adozione di tali disposizioni era prevista dall'art. 36, c. 3, d. lgs. 30.12.1999, n. 507, espressamente nella forma del "regolamento".

### 3. Rapporti tra norma interna e cornice europea

La questione dei rapporti tra la norma interna e la cornice comunitaria e dell'Unione è stata al centro di un vivace dibattito dottrinario, che potrebbe trovare nuovi stimoli a seguito della modifica legislativa.

L'art. 146 TUB entrò in vigore il 1° gennaio 1994, appena due mesi dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Questo assegnava al SEBC il compito di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento (cfr. art. 105 del Trattato CE e art. 3, paragrafo 1, del Protocollo sul SEBC, allegato al Trattato) specificando al riguardo, nell'art. 22 dello Statuto SEBC/BCE, che *"la BCE e le banche centrali nazionali possono accordare facilitazioni, e la BCE può stabilire*

---

44 L'eventualità che le disposizioni in questione possano avere, oltre che carattere normativo, anche forma di regolamenti, è accettata dalla prevalente dottrina: MANCINI M., *Il sistema*, cit., 1216 s.; cfr. anche MARCHETTI P.G., MERUSI F., PROSPERETTI L., *Funzione*, cit., 293 e ss.; MERUSI F., *Verso lo Stato Europa: il ruolo dei sistemi di pagamento nell'Eurosistema*, in Riv. Ital. Dir. Pubblico Comunitario, 2001, 234; SCIARRONE ALIBRANDI A., *La sorveglianza*, cit., 451. Maggiori perplessità, invece, sono espresse da chi fa valere la natura di atti tipici e nominati dei regolamenti, rilevando che nell'art. 146 TUB manca *"il riferimento appunto alla natura regolamentare dell'atto"* (D'AMBROSIO R., *Commento all'art. 146*, cit., pag. 1140, secondo il quale *"quello che sembra sicuro è soltanto che la Banca d'Italia, nella sua veste di banca centrale, può emanare disposizioni a contenuto normativo, configurabili probabilmente quali ordinanze normative atipiche ed, a fortiori, atti generali a contenuto non normativo. Tuttavia, rispetto alla questione relativa alla possibilità, per gli atti normativi della Banca d'Italia, di derogare a norme di legge, quella circa la natura (regolamentare o meno) di tali medesimi atti non sembra rivestire grande importanza. Si tratti o meno di regolamenti, il regime degli atti normativi emanati dalla Banca d'Italia in materia di oversight dovrebbe, infatti, essere identico, quanto meno per gli aspetti concernenti la pubblicità e la vacatio legis. A tali atti non sarebbe però applicabile la disposizione di cui all'art. 8 T.U., dettata in materia di vigilanza, ma la norma generale di cui all'art. 10 delle preleggi"*).

45 In particolare, gli artt. 13 e 14 del regolamento in questione, che disciplinano l'accesso ai dati contenuti nell'archivio, appaiono indirizzati alla generalità dei consociati.

*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".*

La contiguità temporale e le analogie testuali tra le suddette norme comunitarie e l'art. 146 TUB (nel testo previgente) possono indurre l'idea che con la disposizione del Testo unico bancario il legislatore nazionale abbia inteso traslare nell'ordinamento interno la disciplina comunitaria.

In realtà, se è certo che l'art. 146 TUB ha risentito delle suddette disposizioni comunitarie, non è altrettanto certo che la norma interna possa considerarsi attuativa o applicativa delle seconde. Piuttosto, essendo l'attribuzione genericamente prevista nell'art. 105 del Trattato (ribadita nell'art. 3 dello Statuto SEBC/BCE) e specificata nell'art. 22 dello Statuto mediante l'indicazione degli strumenti utilizzabili, si trae il convincimento che il quadro normativo comunitario non richiedesse di per sé un'indefettibile esigenza di trasposizione al livello nazionale. Tant'è che nella Relazione governativa al TUB il testo dell'art. 146 viene giustificato in modo differente, ossia con riferimento all'art. 14, c. 2, della Direttiva 89/646/CEE del 15.12.1989 (Seconda direttiva del Consiglio relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE) che, in base alla Relazione, *“prevedendo la possibilità di accesso di banche dei Paesi della Comunità ai sistemi di pagamento di altri Paesi membri, opera una dissociazione fra la funzione di vigilanza sull'integrità finanziaria delle istituzioni creditizie, affidata all'autorità competente del Paese di origine, e il controllo degli aspetti di liquidità della banca estera, conferito all'autorità del Paese ospitante. A quest'ultima spetta, pertanto, di definire in via generale gli specifici requisiti occorrenti per l'operatività nel sistema dei pagamenti nazionali”*<sup>46</sup>.

Un'ipotetica derivazione, giuridicamente necessitata, della norma interna da quelle comunitarie è ulteriormente contraddetta dal fatto che la prima, a differenza delle seconde, non ha istituito una funzione del tutto nuova, posto che l'intervento della Banca d'Italia nel sistema dei pagamenti è preesistente al TUB e al Trattato di Maastricht, sebbene abbia avuto consacrazione normativa solo con l'art. 146<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> L'articolo 14 della Direttiva 89/646/CEE è stato abrogato dall'art. 67 della Direttiva 2000/12/CE del 20.3.2000 relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi e al suo esercizio.

<sup>47</sup> L'intervento della Banca d'Italia nel sistema dei pagamenti ha assunto nel tempo contenuti differenti. I cambiamenti nell'azione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti sono da mettere in relazione alle principali trasformazioni intervenute nel sistema medesimo, quali lo sviluppo della moneta bancaria, l'integrazione internazionale dei mercati, lo sviluppo della tecnologia informatica e l'ampliamento della cerchia degli operatori e degli strumenti di pagamento (su tali profili cfr., MANCINI M., *Vigilanza* cit., 2157 ss. L'Autore fa presente, tra l'altro, che anche prima di poter disporre, con l'art. 146 TUB, di poteri autoritativi, la Banca d'Italia ha potuto avvalersi, nei confronti degli operatori bancari, del potere di emanare direttive in materia di sistemi di pagamento, essendo stato tale potere conferitole dalle stesse banche aderenti alla CIPA - Convenzione Interbancaria per i problemi dell'automazione).

In definitiva, merita di essere avvalorata la matrice autonoma, e non derivata, della funzione di sorveglianza assegnata alla Banca d'Italia, ferma restando la validità, anche nella materia in esame, del principio di supremazia delle fonti europee su quelle nazionali<sup>48</sup>.

Peraltro, le analogie testuali tra l'art. 146 TUB e le menzionate disposizioni comunitarie hanno reso non agevole l'individuazione di una sicura linea di demarcazione tra le diverse competenze previste nelle norme in questione.

I maggiori dubbi interpretativi riguardano la potestà normativa che l'art. 146 riconosce alla Banca d'Italia mentre il menzionato art. 22 dello Statuto SEBC/BCE assegna alla BCE.

Di tale ultima disposizione sono andate sviluppandosi due interpretazioni principali<sup>49</sup>. Da una parte è stato ritenuto che la mancata attribuzione espressa di poteri regolamentari alle banche centrali nazionali comporterebbe la sussistenza di una competenza esclusiva della BCE nella materia in esame<sup>50</sup>, con la conseguenza che non sarebbe ad essa applicabile il principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 del Trattato sull'Unione Europea (TUE)<sup>51</sup> e che, con specifico riferimento alla potestà normativa, le prime potrebbero adottare disposizioni generali solo previa delega della stessa BCE ai sensi dell'art. 9, paragrafo 2 dello Statuto SEBC/BCE<sup>52</sup>.

Altri ritengono invece che il potere regolamentare della BCE dovrebbe considerarsi limitato ai sistemi di pagamento operanti all'interno della Comunità oltre i confini del singolo stato e nei rapporti con paesi estranei alla Comunità e che al contempo, proprio in virtù del principio di sussidiarietà, alle autorità

---

48 Inoltre, nelle materie di competenza del SEBC sono operanti, oltre al principio generale di supremazia delle fonti europee, peculiari strumenti di raccordo tra la BCE e le banche centrali nazionali. Vengono in considerazione, al riguardo, gli articoli 9.2, 12.1 e 14 dello Statuto SEBC/BCE. L'articolo 14, par. 3, in particolare, dispone che *“le banche centrali nazionali costituiscono parte integrante del SEBC e agiscono secondo gli indirizzi e le istruzioni della BCE. Il consiglio direttivo adotta le misure necessarie per assicurare l'osservanza degli indirizzi e delle istruzioni della BCE, richiedendo che gli venga fornita ogni necessaria informazione”*.

49 Su tali orientamenti v. MANCINI M., *Il sistema*, cit., 1206 ss.

50 In particolare, ZILIOLO C. – SELMAYR M., *The Law of the European Central Bank*, Oxford – Portland, 2001, 209.

51 Ai sensi dell'art. 5, paragrafo 3, in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né al livello centrale né a livello regionale o locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

52 Ai sensi dell'art. 9, paragrafo 2, cit., la BCE assicura che i compiti attribuiti al SEBC ai sensi dell'art. 127 TFUE (ex art. 105 Trattato CE), paragrafi 2, 3 e 5, siano assolti o mediante le attività proprie, secondo quanto disposto dallo Statuto, o attraverso le banche centrali nazionali ai sensi degli articoli 12.1 e 14. In relazione ai poteri normativi in esame, verrebbe principalmente in rilievo – più che l'art. 12.1, che attiene all'esecuzione delle “operazioni” (concetto nel quale non possono includersi gli atti regolamentari), prevedendo che per quanto possibile e opportuno la BCE si avvale delle banche centrali nazionali per “eseguire operazioni” che rientrano nei compiti del SEBC - l'art. 14.1, ai sensi del quale le banche centrali nazionali “agiscono secondo gli indirizzi e le istruzioni della BCE”.

nazionali potrebbero essere attribuiti poteri normativi (originari, non quindi delegati o derivati) sui sistemi di pagamento domestici.

Sebbene la genericità del dato normativo e l'assenza di indicazioni giurisprudenziali non consentano di dare risposte certe, non appare persuasiva la tesi della esistenza di una competenza regolamentare esclusiva della BCE in tema di sorveglianza sui sistemi di pagamento *tout court* e della connessa assenza di autonomi poteri normativi delle autorità nazionali.

Al riguardo, deve rilevarsi prima di ogni altra cosa che il dato positivo non sembra confermare la natura esclusiva della competenza *de qua*. Innanzitutto perché l'art. 3, paragrafo 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che indica i settori nei quali l'Unione ha competenza esclusiva, non sembra compatibile con tale lettura. Difatti, se da un lato esso include tra tali settori la “*politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro*”, dall'altro l'art. 127, paragrafo 2, del medesimo Trattato, elencando i compiti fondamentali da assolvere tramite il Sistema europeo di banche centrali, distingue quello di “*definire e attuare la politica monetaria dell'Unione*” (indicato al primo alinea) da quello di “*promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento*” (quarto alinea) dal quale deriva l'art. 22 dello Statuto SEBC/BCE. Le suddette competenze, per quanto connesse tra loro e tese entrambe a conseguire gli obiettivi che il TFUE assegna al SEBC nel paragrafo 1 del medesimo art. 127, restano evidentemente distinte<sup>53</sup> e non vi sono elementi testuali persuasivi per ritenere che la promozione del sistema dei pagamenti rientri nel concetto di “*politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro*” ovvero nel novero degli strumenti di attuazione di tale politica. Il combinato disposto degli articoli 3, par. 1, e 127, par. 2, del Trattato FUE, dunque, non solo non consente di giungere alla sicura configurazione di una competenza esclusiva in capo al SEBC ma sembra militare, anzi, nel senso opposto, ossia di escluderla.

A ben guardare, neppure l'art. 22 dello Statuto conduce a negare con certezza l'esistenza di autonomi poteri normativi in favore delle autorità nazionali. Il sillogismo in base al quale le parole “*...e la BCE può stabilire regolamenti*” significherebbe che solo la BCE può adottare atti aventi natura regolamentare (avendo, quindi, competenza esclusiva) al fine di assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili all'interno della Comunità e nei rapporti con i paesi terzi è smentito dal fatto che Istituzioni comunitarie diverse dalla BCE hanno adottato atti finalizzati (anche) al regolare funzionamento di detti sistemi: si consideri, ad esempio, il Regolamento 260/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14.3.2012, che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Cfr. SMITS R., *The European Central Bank – Institutional Aspects*, 1997, 297, secondo il quale “*Article 22 ESCB Statute in one of the provisions of Chapter IV which does not concern monetary policy instruments. It lays down the instruments which the System has at its disposal for the implementation of another basic task, i.e. the oversight of payment systems*”.

<sup>54</sup> Ma vengono in mente altri atti di normativa europea che parimenti concorrono al regolare funzionamento del sistema dei pagamenti: ad esempio, la Direttiva 98/26/CE del Parlamento europeo e del

Non sembra esservi, dunque, un monopolio normativo della BCE sulla materia in questione. Circostanza che si spiega anche in considerazione del fatto che l'efficienza e l'affidabilità dei sistemi di pagamento, agevolando i trasferimenti monetari, non sono funzionali solo alla corretta attuazione della politica monetaria ma sono altresì propedeutiche alla realizzazione del mercato interno, ossia al conseguimento di *“uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati”*<sup>55</sup>. E quello del “mercato interno”, a differenza della politica monetaria, è uno dei settori nei quali la competenza dell'Unione concorre con quella degli Stati, ai sensi dell'art. 4, paragrafo 2, del Trattato FUE, con la conseguenza dell'assoggettamento al principio di sussidiarietà<sup>56</sup>.

In definitiva, il fatto che l'art. 22 dello Statuto SEBC/BCE non preveda espressamente poteri normativi delle banche centrali nazionali non significa che l'eventuale attribuzione di tali poteri ad opera delle legislazioni statali sarebbe contraria alla disposizione medesima. Invero, all'utilizzo del criterio interpretativo dell'*ubi noliit tacuit* osta qui la considerazione che la previsione espressa di un potere regolamentare delle banche centrali nazionali (sia pure, in ipotesi, non identico rispetto a quello espressamente conferito alla BCE) sarebbe stata poco coerente con lo stile redazionale dello Statuto, all'interno del quale non sono specificati gli strumenti attraverso i quali le BCN devono esercitare le loro competenze<sup>57</sup>.

Il dibattito è stato arricchito da alcuni interventi della stessa BCE. Viene innanzitutto in considerazione il documento *Il ruolo dell'Eurosistema nella sorveglianza sui sistemi di pagamento*, del giugno 2000, ove si afferma, tra l'altro,

---

Consiglio del 19 maggio 1998, concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli (c.d. *Settlement Finality Directive*); la Direttiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16.9.2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno.

55 Così viene definito il “mercato interno” nell'art. 26, paragrafo 2, del TFUE.

56 Tra i considerando della *Settlement Finality Directive*, ad esempio, viene rimarcato come la stessa contribuisca al funzionamento efficiente ed economico degli accordi di pagamento transfrontaliero e degli accordi di regolamento titoli nella Comunità, *“ciò che rafforza la libertà di movimento dei capitali nel mercato interno”*, inserendosi in tal modo nella scia dei progressi compiuti *“per il completamento del mercato interno, con particolare riguardo alla libertà di prestare servizi e alla liberalizzazione dei movimenti di capitali, in vista della realizzazione dell'Unione economica e monetaria”*.

57 In sostanza, l'assenza di una previsione espressa di poteri regolamentari in capo alle BCN può essere considerata la mera conseguenza logica del fatto che lo Statuto giammai menziona o disciplina i *legal acts* delle banche centrali nazionali. Al riguardo, deve essere rimarcato che mentre lo Statuto ha una norma che illustra i *“legal acts”* che possono essere adottati dalla BCE, indicando tra questi i regolamenti, non ha un'analoga disposizione relativa alla tipologia di poteri amministrativi e/o normativi delle banche centrali nazionali. L'attività di queste ultime nel contesto del SEBC è principalmente descritta nell'art. 14 dello Statuto, che fa riferimento agli statuti delle singole banche centrali nazionali (paragrafo 1) senza entrare nel merito degli stessi e delle attribuzioni ivi previste (richiedendo solo che le stesse siano compatibili con il Trattato e lo Statuto) e dispone, inoltre, che le banche centrali nazionali agiscono in conformità alle direttive e alle istruzioni della BCE. Quale naturale sviluppo di tali considerazioni, deve notarsi che, se pure si accedesse ad un ragionamento restrittivo, qui avvertato, e si assumesse l'esistenza di un divieto delle BCN di adottare “regolamenti”, nessuna preclusione espressa deriva dall'art. 22 con riguardo ad atti normativi di natura differente (si noti che l'art. 146 TUB si esprime con la locuzione più generica di “disposizioni”).



che al Consiglio direttivo della BCE compete di formulare gli orientamenti della politica comune e che, 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 dettati dall'Eurosistema.

Il documento, nel fare riferimento a eventuali “*norme e regolamenti nazionali nel campo dei sistemi di pagamento*”, sia pure allo scopo di rimarcare l'assoggettamento ai poteri consultivi della BCE derivanti dall'art. 105 TCE (ora art. 127 TFUE) e dall'art. 4 dello Statuto SEBC/BCE, si pone evidentemente in linea con la tesi della natura non esclusiva del potere regolamentare della BCE. Impressione confermata da altre affermazioni ivi contenute, come ad esempio quella che riconosce alle banche centrali nazionali, di regola, il potere di sorveglianza sui sistemi di pagamento al dettaglio, che comportano un rischio sistemico basso o nullo; o quella secondo cui i regolamenti e le linee guida della BCE possono essere utilizzati per perseguire l'applicazione degli orientamenti della politica comune di sorveglianza, che tuttavia può essere conseguita anche “*attraverso gli strumenti legali a disposizione delle BCN*”, il che sembrerebbe implicare che a queste ultime non sono preclusi poteri normativi per perseguire obiettivi più limitati rispetto alla “politica comune di sorveglianza”.

Nell'analogo documento pubblicato nell'aprile 2002 la BCE afferma che dopo la nascita dell'Eurosistema le funzioni di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, già in precedenza previste in alcuni degli statuti delle banche centrali nazionali, sono diventate “*shared competence of the ECB and the euro area NCBs as provided for by the Treaty and the Statute*”. Essa specifica, inoltre, che “*National legislators may regulate in the field of competencies of the ECB and other Community bodies only to the extent that neither the ECB nor the Community has used its power in the relevant fields. The principle of primacy of Community law implies that national legislation should not be applied in the event of incompatibility with a Community legal act, inclusive of ECB legal acts*”.

Nel documento *Eurosystem Oversight Policy Framework*, pubblicato dapprima nel 2009 e nuovamente nel 2011, la BCE, pur senza riferirsi segnatamente alla potestà regolamentare, rimarca la natura non esclusiva della funzione di sorveglianza, ribadendo che “*for the purpose of effective and efficient oversight, the Eurosystem shares these responsibilities in a way that allows it to benefit from its decentralised structure*”.

Le conclusioni finora raggiunte non sono in alcun modo messe in discussione dalla nuova normativa europea concernente il *Single Supervisory Mechanism*<sup>58</sup>, che lascia anzi impregiudicate le competenze assegnate alle Autorità nazionali per l'esercizio di funzioni non attribuite alla Banca Centrale Europea dal

---

58 Sul *Single Supervisory Mechanism* cfr. MANCINI M., *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, Banca d'Italia – Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza legale, 2013, n. 73; AA.VV., *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*, Banca d'Italia – Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza legale, 2014, n. 75.

Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n. 1024/2013 del 15.10.2013, includendo espressamente tra queste la vigilanza sui servizi di pagamento<sup>59</sup>.

In definitiva, vari concordanti elementi inducono a ritenere che non vi sia una potestà regolamentare esclusiva della Banca Centrale Europea nella materia della sorveglianza sul sistema dei pagamenti e che conseguentemente gli Stati membri possano assegnare alle Autorità di settore poteri normativi autonomi, così come avviene ai sensi dell'art. 146 TUB<sup>60</sup>.

Cionondimeno, in attuazione del principio di supremazia delle fonti comunitarie sulle fonti interne, queste ultime devono essere coerenti con le prime. Questo significa che, in astratto, disposizioni emanate al livello nazionale dovranno essere in linea con eventuali regolamenti adottati dalla BCE in tema di sorveglianza sul sistema dei pagamenti.

Peraltro, deve essere rilevato come, in concreto, la Banca d'Italia abbia sempre dato una lettura ampia e sostanziale del principio di supremazia delle fonti, allineando le proprie disposizioni di sorveglianza agli orientamenti espressi dalla BCE in atti non qualificabili come fonti normative, quali dichiarazioni, linee guida, rapporti e *policy framework*.

Le conclusioni raggiunte consentono di approfondire la questione, prima lasciata aperta, della competenza interna alla Banca d'Italia per l'adozione dei provvedimenti previsti dall'art. 146 TUB; competenza che, come detto, è disciplinata dal citato art. 19, c. 6, l. n. 262/2005<sup>61</sup>.

Se si ritenesse che tali provvedimenti consistano in “*decisioni rientranti nelle attribuzioni del Sistema europeo di banche centrali*” dovrebbe concludersi che la loro adozione spetta al Governatore, in deroga alla competenza generale del Direttorio.

Per contro, il ragionamento fatto in precedenza porta a ritenere che i poteri assegnati alla Banca d'Italia dall'art. 146 TUB siano originari e non derivati da quelli che la normativa europea di riferimento assegna al SEBC. Non si tratta, dunque, di poteri *rientranti nelle attribuzioni del Sistema europeo di banche centrali*, sebbene debbano tener conto di come tali attribuzioni (delle quali si

---

59 L'art. 1, par. 5, Reg. UE n. 1024/2013 dispone che sono fatte “*salve le competenze delle autorità competenti degli Stati membri partecipanti a assolvere i compiti di vigilanza non attribuiti dal presente regolamento alla BCE, e i relativi poteri*” e il considerando n. 28 chiarisce che tra tali competenze deve intendersi inclusa quella di vigilanza sui servizi di pagamento.

60 Una conferma di quanto sostenuto nel testo può venire dall'art. 31, d.lgs. n. 11/2010, a tenore del quale la Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 146 TUB, può tra l'altro recepire misure di attuazione, in tema di servizi di pagamento (diritti e obblighi delle parti), “*adottate dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 84, lettere a) e c), della direttiva 2007/64/CE*”; in tal modo, in sostanza, la potestà normativa di sorveglianza della Banca d'Italia diviene espressione, con funzioni attuative a livello nazionale, di una potestà normativa sovraordinata distinta da quella trattenuta nell'art. 22 dello Statuto SEBC/BCE.

61 Si ricorda che in base all'art. 19, c. 6, cit., “*la competenza ad adottare i provvedimenti aventi rilevanza esterna rientranti nella competenza del governatore e quella relativa agli atti adottati su sua delega sono trasferite al direttorio. ... La disposizione contenuta nel primo periodo non si applica, comunque, alle decisioni rientranti nelle attribuzioni del Sistema europeo di banche centrali*”.

può fondatamente predicare una innegabile supremazia gerarchica) vengano in concreto esercitate. Con l'effetto che la competenza alla loro adozione deve essere riconosciuta, in termini generali, al Direttorio della Banca d'Italia<sup>62</sup>.

Tale conclusione appare rafforzata dal testo dell'art. 22, commi 3 e 4, del nuovo Statuto della Banca d'Italia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 27.12.2013 ed entrato in vigore il 31 dicembre dello stesso anno. A differenza della disposizione previgente<sup>63</sup> – che, rispecchiando fedelmente l'art. 19, c. 6, l. n. 262/2005, attribuiva al Governatore le “*decisioni rientranti nelle attribuzioni del SEBC*”, con espressione che rimetteva all'interprete l'esatta individuazione del perimetro, invero di non agevole definizione, delle attribuzioni del SEBC – si prevede qui che spetti al Direttorio “*la competenza ad assumere i provvedimenti aventi rilevanza esterna relativi all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite dalla legge alla Banca o al Governatore per il perseguimento delle finalità istituzionali*” nonché “*le competenze derivanti dalla partecipazione della Banca d'Italia al SEBC*”, ad eccezione però “[de]i poteri e [del]le competenze del Governatore previsti dall'art. 25, comma 2”;<sup>64</sup> sono quindi di pertinenza esclusiva del Governatore “*le competenze e i poteri riservati ai membri degli organismi decisionali della BCE previsti dal Trattato e dallo statuto del SEBC*” (art. 25, c. 2, dello Statuto). Risulta ora, per effetto della nuova previsione, più chiaro che i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 146 TUB, sebbene attinenti ad attribuzioni concettualmente analoghe a quelle possedute dal SEBC nella medesima materia (promozione del regolare funzionamento dei sistemi di pagamento), competono al Direttorio, poiché esulano dalle competenze e dai poteri riservati ai membri degli organi decisionali della BCE.

## 4 Il “nuovo” art. 146 del Testo unico bancario

### 4.1 Perché la norma previgente è stata modificata?

L'articolo 146 del Testo unico bancario ha subito una profonda revisione, di forma e di sostanza, con le modifiche introdotte dall'art. 35, c. 18, d.lgs. n. 11/2010, entrate in vigore il 1° marzo 2010<sup>64</sup>. Revisione che, peraltro, come si vedrà oltre,

---

<sup>62</sup> Con ciò, beninteso, non si vuole escludere la possibilità che un provvedimento di sorveglianza sul sistema dei pagamenti adottato dalla Banca d'Italia possa rientrare nelle attribuzioni del SEBC (come sarebbe, ad esempio, se un Regolamento della Banca centrale europea emanato ai sensi dell'art. 22 dello Statuto SEBC/BCE disponesse l'adozione di provvedimenti attuativi ad opera delle autorità nazionali), ma si intende evidenziare che tale eventualità richiederebbe una qualche evidenza empirica della matrice sovraordinata (ossia della attribuibilità al SEBC).

<sup>63</sup> Si fa riferimento all'art. 21, c. 2, del precedente Statuto della Banca d'Italia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 12.12.2006.

<sup>64</sup> Alcuni contributi di dottrina relativi all'art. 146 TUB come modificato dal d.lgs. n. 11/2010 sono offerti da: D'AMBROSIO R., sub art. 146, in *Commentario al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di Capriglione F., Padova, 2012, 2423 ss., MANCINI M., sub art. 35, c. 18, d.lgs. n. 11/2010, *La nuova disciplina dei servizi di pagamento*, a cura di Mancini M., Rispoli Farina M., Santoro V., Sciarone Alibrandi A., Troiano O., Torino, 2011, 617 ss., SCIARRONE ALIBRANDI A., sub art. 146, in *Testo unico bancario. Commentario*, a cura di Porzio M., Belli F., Losappio G., Rispoli Farina M., Santoro V., Milano, 2010, 1303 ss.

ha interessato l'intero inquadramento normativo della funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, della quale la norma del TUB costituisce l'asse portante.

Invero, non sembrano esservi elementi per ritenere che la norma previgente avesse funzionato male, atteso che, nel vigore di essa, la Banca d'Italia aveva potuto costantemente garantire, anche avvalendosi di poteri autoritativi (di cui non disponeva prima dell'avvento del TUB), sistemi di pagamento nazionali efficienti e affidabili e aveva potuto prestare un ruolo di primordine anche nella promozione dello sviluppo di sistemi di livello transfrontaliero.

I motivi che cionondimeno sembrano aver indotto il legislatore alla modifica in questione sono molteplici e vanno ricercati innanzitutto nel testo della legge delega n. 88 del 7.7.2009 (che rimanda alla *Payment Services Directive* e in attuazione della quale è stato adottato il d.lgs. n. 11/2010) e nella Relazione illustrativa concernente il menzionato art. 35, c. 18, d.lgs. n. 11/2010 (cfr. Tav. 2).

#### **Tav. 2 – La legge delega, la Relazione illustrativa e il nuovo art. 146 TUB**

**Legge 7.7.2009, n. 88** (Legge comunitaria 2008) **Art. 32** (*Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, e abrogazione della direttiva 97/5/CE*) **1.** Nella predisposizione dei decreti legislativi per l'attuazione della direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, che abroga la direttiva 97/5/CE, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2, anche i seguenti principi e criteri direttivi: a) definire il quadro giuridico per la realizzazione dell'Area unica dei pagamenti in euro (SEPA), in conformità con il principio di massima armonizzazione contenuto nella direttiva; b) favorire la riduzione dell'uso di contante nelle operazioni di pagamento e privilegiare l'utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni, a livello nazionale e locale, di strumenti di pagamento elettronici. La pubblica amministrazione dovrà provvedervi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente; c) ridurre gli oneri a carico delle imprese e dei fornitori di servizi di pagamento, anche tenendo conto delle scelte effettuate in altri Paesi dell'Unione europea e della necessità di preservare la posizione competitiva del nostro sistema finanziario ed imprenditoriale; d) favorire lo sviluppo di un mercato concorrenziale dei servizi di pagamento; e) istituire la categoria degli istituti di pagamento abilitati alla prestazione di servizi di pagamento con esclusione delle attività di raccolta di depositi e di emissione di moneta elettronica; f) individuare nella Banca d'Italia l'autorità competente ad autorizzare l'avvio dell'esercizio dell'attività e a esercitare il controllo sugli istituti di pagamento abilitati, nonché a verificare il rispetto delle condizioni previste dalla direttiva per l'esecuzione delle operazioni di pagamento; g) individuare nella Banca d'Italia l'autorità competente a specificare le regole che disciplinano l'accesso ai sistemi di pagamento, assicu-

rando condizioni di parità concorrenziale tra le diverse categorie di prestatori di servizi di pagamento; h) recepire gli obblighi di trasparenza posti in capo ai prestatori di servizi di pagamento al fine di consentire agli utenti di tali servizi di effettuare scelte consapevoli, graduando i requisiti informativi in relazione alle esigenze degli utenti stessi, al rilievo economico del contratto concluso e al valore dello strumento di pagamento; i) recepire i divieti per i prestatori di servizi di pagamento di applicare spese aggiuntive agli utenti di detti servizi per l'esercizio del loro diritto nei casi previsti dalla direttiva; l) assicurare una chiara e corretta ripartizione di responsabilità tra i prestatori di servizi di pagamento coinvolti nell'esecuzione di un'operazione di pagamento, al fine di garantirne il reciproco affidamento nonché il regolare funzionamento dei servizi di pagamento; m) prevedere procedure di reclamo degli utenti nei confronti dei fornitori di servizi di pagamento; n) prevedere procedure per la risoluzione stragiudiziale delle controversie relative all'utilizzazione di servizi di pagamento; o) prevedere disposizioni transitorie in base alle quali i soggetti che hanno iniziato a prestare i servizi di pagamento di cui all'allegato alla 2007/64/CE conformemente al diritto nazionale vigente prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo possano continuare tale attività fino al 30 aprile 2011; p) individuare nella Banca d'Italia l'autorità competente a emanare la normativa di attuazione del decreto legislativo e a recepire afferenti misure di attuazione adottate dalla Commissione europea con procedura di comitato; q) introdurre le occorrenti modificazioni alla normativa vigente, anche di derivazione comunitaria, per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, al fine di realizzarne il migliore coordinamento; r) prevedere per la violazione delle disposizioni dettate in attuazione della direttiva l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori nel minimo a euro 500 e non superiori nel massimo a euro 500.000. **2.** [omissis].

**Art. 146 TUB - Relazione illustrativa:** Per quanto concerne le modifiche all'art. 146 TUB, occorre rilevare che le disposizioni da introdurre in ossequio al dettato comunitario devono garantire l'esistenza di due tipologie fondamentali di verifiche: a) quelle riguardanti l'area dell'offerta di servizi di pagamento agli utilizzatori finali; b) quelle connesse con il funzionamento di sistemi di pagamento, con riferimento sia alle regole d'accesso sia alla liberalizzazione dell'attività di gestione dei sistemi stessi. In questo modo risulta coperta l'intera filiera produttiva dell'industria dei pagamenti che coinvolge gli strumenti, i sistemi per la compensazione e il regolamento delle transazioni, le infrastrutture tecnologiche necessarie per il loro funzionamento. La finalità è quella di favorire la piena integrazione del mercato europeo dei pagamenti al dettaglio innalzando la qualità dei servizi a vantaggio diretto degli utilizzatori finali. Si tratta di obiettivi che, in coerenza con le competenze affidate dal trattato al Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC) e con i più recenti indirizzi di *policy* adottati dall'Eurosistema, rientrano fra le attribuzioni della banca centrale nella funzione di autorità di sorveglianza sul sistema dei pagamenti. In tale ruolo essa deve coniugare competenze in materia di controlli a tutela dell'utente (*in primis*, il rispetto delle norme uniformi disciplinanti l'attività di prestazione di servizi di pagamento) e compiti di sorveglianza relativi ai servizi, alle infrastrutture e ai sistemi

di pagamento. Queste considerazioni hanno richiesto una revisione dell'art. 146 del TUB, che costituisce il principale riferimento normativo nazionale per l'esercizio della Funzione di Sorveglianza. In particolare è stato necessario: i) esplicitare gli interessi pubblici ad essa affidati: regolare funzionamento del sistema dei pagamenti in termini di efficienza e affidabilità e tutela degli utenti dei servizi di pagamento; ii) prevedere gli strumenti indispensabili per attuare il disposto degli artt. 80, 81 e 82 della PSD. In tale ottica, la nuova formulazione dell'art. 146 del TUB - ora rubricato "Sorveglianza sul sistema dei pagamenti" - prevede: l'indicazione degli obiettivi assegnati in tale ambito alla Banca d'Italia (comma 1); l'individuazione dei soggetti obbligati al rispetto delle regole dettate in materia di pagamenti, nei confronti dei quali viene attribuito alla Banca d'Italia il potere di richiedere informazioni e di emanare disposizioni, e l'attribuzione alla stessa banca centrale di poteri ispettivi e di intervento (comma 2). Il comma 3 provvede al necessario raccordo con le disposizioni relative agli strumenti impiegati per la finalità di vigilanza prudenziale sugli intermediari. Infine, la norma esplicita l'attinenza dei compiti attribuiti alla Banca d'Italia in materia di pagamenti con le prerogative esclusive che il Trattato attribuisce al SEBC.

**Art. 146 TUB:** (*Sorveglianza sul sistema dei pagamenti*) **1.** La Banca d'Italia esercita la sorveglianza sul sistema dei pagamenti avendo riguardo al suo regolare funzionamento, alla sua affidabilità ed efficienza nonché alla tutela degli utenti di servizi di pagamento. **2.** Per le finalità di cui al comma 1 la Banca d'Italia, nei confronti dei soggetti che emettono o gestiscono strumenti di pagamento, prestano servizi di pagamento, gestiscono sistemi di scambio, di compensazione e di regolamento o gestiscono infrastrutture strumentali tecnologiche o di rete, può: *a)* richiedere la comunicazione, anche periodica, con le modalità e i termini da essa stabiliti, di dati, notizie, atti e documenti concernenti l'attività esercitata; *b)* emanare disposizioni di carattere generale aventi a oggetto: 1) il contenimento dei rischi che possono inficiare il regolare funzionamento, l'affidabilità e l'efficienza del sistema dei pagamenti; 2) l'accesso dei prestatori di servizi di pagamento ai sistemi di scambio, di compensazione e di regolamento nonché alle infrastrutture strumentali tecnologiche o di rete; 3) il funzionamento, le caratteristiche e le modalità di prestazione dei servizi offerti; 4) gli assetti organizzativi e di controllo relativi alle attività svolte nel sistema dei pagamenti; *c)* disporre ispezioni, chiedere l'esibizione di documenti e prenderne copia al fine di verificare il rispetto delle norme disciplinanti la corretta esecuzione dei servizi di pagamento nonché di ogni disposizione e provvedimento emanati ai sensi del presente articolo; *d)* adottare per le materie indicate alla lettera *b)*, ove la situazione lo richieda, provvedimenti specifici volti a far cessare le infrazioni accertate o a rimuoverne le cause, ivi inclusi il divieto di effettuare determinate operazioni e la restrizione delle attività dei soggetti sottoposti a sorveglianza nonché, nei casi più gravi, la sospensione dell'attività. **3.** Nei confronti dei soggetti che emettono o gestiscono strumenti di pagamento e di quelli che prestano servizi di pagamento resta fermo quanto previsto ai sensi degli articoli 51, 53, 54, 66, 67, 68, 78, 79, 114-*quater*, 114-*quaterdecies* e del titolo VI. **4.** La Banca d'Italia partecipa all'esercizio dei poteri conferiti al SEBC in materia di sistemi di pagamento.

In tal modo, si comprende come la modifica dell'art. 146 sia stata largamente ispirata, *in primis*, dall'intento di adeguare la funzione di sorveglianza al mutato contesto di riferimento europeo, il quale, principalmente per effetto della PSD e del sottostante obiettivo di realizzazione dell'Area unica dei pagamenti in euro (ossia la *Single Euro Payments Area*, c.d. SEPA), impone ai legislatori nazionali, con un elevato tasso di doverosa armonizzazione, nuove norme, principi e criteri direttivi nella materia dei servizi di pagamento. Tale armonizzazione era opportuno si estendesse anche alla disciplina dei soggetti non bancari, sempre più coinvolti nel processo di pagamento e in molti paesi tradizionalmente non sottoposti ad alcuna attività di controllo. In tale scenario è apparso necessario attribuire all'Autorità di sorveglianza funzioni e strumenti parzialmente nuovi.

Al riguardo, è da evidenziare che nell'art. 32 della menzionata legge n. 88/2009 la Banca d'Italia viene individuata come l'autorità che, nel decreto legislativo di attuazione della delega, sarà competente a: autorizzare l'avvio dell'esercizio dell'attività degli istituti di pagamento; esercitare il controllo sui predetti istituti; verificare il rispetto delle condizioni previste dalla PSD per l'esecuzione delle operazioni di pagamento; specificare le regole che disciplinano l'accesso ai sistemi di pagamento, assicurando condizioni di parità concorrenziale tra le diverse categorie di prestatori di servizi di pagamento; emanare la normativa di attuazione del decreto legislativo delegato e recepire afferenti misure adottate dalla Commissione europea con procedura di comitato<sup>65</sup>.

È opportuno precisare che tali competenze sono confluite solo in parte nel nuovo art. 146 TUB, essendo state distribuite dal legislatore delegato anche in altre norme sia interne che esterne al medesimo Testo unico. È da notare, inoltre, che le attribuzioni in questione disciplinate al di fuori dell'art. 146 TUB non attengono tutte indistintamente alla funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, attesa la contiguità di tali attribuzioni con funzioni della Banca d'Italia di natura differente; di talché, come rilevato di seguito, è necessario verificare volta per volta, utilizzando un criterio interpretativo basato sulla finalità della funzione, se la competenza in osservazione attenga ai poteri di sorveglianza sul sistema dei pagamenti o piuttosto a quelli, pure attribuiti alla Banca d'Italia, di vigilanza prudenziale (che, come noto, trovano il denominatore comune nell'art. 5 del TUB<sup>66</sup> e non nell'art. 146), ovvero ancora a quelli attribuiti alla medesima Banca d'Italia dagli artt. 127 e ss. TUB in tema di trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti.

Ulteriori elementi utili alla migliore comprensione dei motivi che hanno indotto il legislatore a riformare l'art. 146 TUB si rinvencono nella Relazione illustrativa dell'art. 35, c. 18, d. lgs. n. 11/2010, ove, come detto, si afferma espressamente

---

<sup>65</sup> Cfr. Tav. 2, in particolare: art. 32, c. 1, lett. f), g) e p), l. n. 88/2009.

<sup>66</sup> Ai sensi dell'art. 5, TUB, "1. *le autorità creditizie esercitano i poteri di vigilanza a esse attribuiti dal presente decreto legislativo, avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario nonché all'osservanza delle disposizioni in materia creditizia.* 2. *La vigilanza si esercita nei confronti delle banche, degli intermediari finanziari, degli istituti di moneta elettronica e degli istituti di pagamento.* 3. *Le autorità creditizie esercitano altresì gli altri poteri a esse attribuiti dalla legge.*"

che la principale finalità della modifica è quella di “*favorire la piena integrazione del mercato europeo dei pagamenti al dettaglio innalzando la qualità dei servizi a vantaggio diretto degli utilizzatori finali*”; per ottenere tale risultato il legislatore ha considerato necessarie due tipi di verifiche: “*a) quelle riguardanti l'area dell'offerta di servizi di pagamento agli utilizzatori finali; b) quelle connesse con il funzionamento di sistemi di pagamento, con riferimento sia alle regole d'accesso sia alla liberalizzazione dell'attività di gestione dei sistemi stessi*”.

In effetti, le verifiche in questione sono relative ad elementi – quali l’attenzione all’utente finale, le regole di accesso ai sistemi e la liberalizzazione dell’attività di gestione – che hanno avuto una spinta vigorosa dalla *Payment Services Directive*<sup>67</sup> e rispetto ai quali la normativa interna previgente non appariva più del tutto adeguata, a partire proprio dall’art. 146 TUB che era caratterizzato da limiti definitivi sia nella descrizione delle finalità che nell’individuazione degli strumenti posti a disposizione dell’Autorità per il raggiungimento dei fini stessi.

Un ruolo importante sembra aver avuto anche la percezione di una maggiore rischiosità dei servizi di pagamento, indotta proprio dai progressi compiuti dall’innovazione tecnologica: il pressoché totale affidamento, per la continuità di offerta dei servizi, sul funzionamento ininterrotto delle nuove tecnologie ha imposto uno sforzo di controllo ulteriore e più completo, avente ad oggetto soprattutto le tematiche del rischio operativo.

In definitiva, la liberalizzazione del mercato dei servizi di pagamento – consolidata sulla spinta della *Payment Services Directive* e accompagnata dalla comparsa di nuovi soggetti – e l’ampliamento della funzione alla tutela dell’utente dei servizi di pagamento hanno reso necessario rafforzare e integrare

---

67 La PSD contiene rilevanti disposizioni relative agli elementi in questione. Quanto all’utente dei servizi di pagamento, la direttiva sviluppa interi plessi normativi che ne tutelano gli interessi sia nella fase precontrattuale (viene in mente il Titolo III della direttiva, sulla trasparenza delle condizioni e sui requisiti informativi per i servizi di pagamento) che nell’esecuzione del contratto (il Titolo IV riguarda, difatti, diritti e obblighi delle parti in relazione alla prestazione e all’uso dei servizi di pagamento); in particolare, gli articoli 81 e 82 della PSD hanno imposto l’introduzione di una funzione di controllo pubblico sul rispetto, da parte di tutti i prestatori di servizi di pagamento, delle regole contrattuali dettate nel Titolo IV. Quanto alle regole di accesso ai sistemi di pagamento, l’art. 28 della PSD, con l’obiettivo di garantire condizioni di parità concorrenziale agli istituti di pagamento (nuova categoria di intermediari, disciplinata dalla medesima direttiva), dispone che “*gli Stati membri assicurano che le norme che disciplinano l’accesso ai sistemi di pagamento di prestatori di servizi di pagamento autorizzati o registrati, che siano persone giuridiche, siano obiettive, non discriminatorie e proporzionate e non limitino l’accesso più di quanto sia necessario per proteggere il sistema di pagamento da rischi specifici, come il rischio di regolamento, il rischio operativo e il rischio di impresa, e tutelarne la stabilità finanziaria e operativa. I sistemi non possono imporre nessuno dei seguenti requisiti ai prestatori di servizi di pagamento, agli utenti dei servizi di pagamento o ad altri sistemi di pagamento: a) regole restrittive in materia di partecipazione effettiva ad altri sistemi di pagamento; b) una norma che discrimini tra prestatori di servizi di pagamento autorizzati o tra prestatori di servizi di pagamento registrati in relazione ai diritti, agli obblighi ed alle prerogative dei partecipanti; c) restrizioni sulla base dello status istituzionale*”. Infine, con riguardo alla liberalizzazione dell’attività di gestione, l’art. 16, c. 1, lett. b), della PSD consente agli istituti di pagamento di svolgere, oltre alla prestazione dei servizi di pagamento, attività di gestione di sistemi di pagamento (esclusi i sistemi di pagamento “designati” ai sensi della direttiva 98/26/CE, che sono caratterizzati da un maggior rischio sistemico) da ritenersi estesa a tutte le fasi: acquisizione degli ordini di trasferimento, scambio delle partite, determinazione dei saldi, regolamento finale degli stessi.



i poteri dell’Autorità di controllo; il tutto, come detto, verso l’obiettivo ulteriore della “*piena integrazione del mercato europeo dei pagamenti al dettaglio*”<sup>68</sup>.

In Italia, il richiamo della tutela dell’utente fra gli obiettivi istituzionali della funzione di sorveglianza rafforza il potere e la legittimazione della banca centrale nel controllo dei servizi offerti alla clientela e dei sistemi che permettono il loro regolamento. Con riferimento a questi ultimi era stata già emanata una disciplina attuativa dell’art. 146 TUB, nel novembre 2005, (Disposizioni in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento di importo non rilevante); la riforma dell’art.146 TUB, nel senso delineato, ha reso necessaria l’emanazione di un nuovo provvedimento attuativo, che si commenta nel secondo saggio del presente Quaderno e che contiene alcune rilevanti novità rispetto al regime precedente.

*In primis*, la tutela degli utenti italiani di servizi e strumenti di pagamento si esplica non più solo controllando le caratteristiche degli schemi e il funzionamento dei sistemi di pagamento al “dettaglio” che hanno sede legale e/o operativa in Italia, ma verificando che i sistemi al dettaglio esteri utilizzati da prestatori italiani siano sottoposti a un regime di sorveglianza analogo a quello vigente nel nostro Paese. Al contempo, la disciplina sui sistemi di pagamento al dettaglio aventi sede in Italia è rafforzata, adottando un approccio *risk-based* sui seguenti profili: i) *governance*; ii) efficacia dei controlli; iii) esternalizzazione; iv) rischio d’impresa; v) rischio legale; vi) rischio operativo; vii) accesso; viii) collegamenti. La cornice concettuale di riferimento è rappresentata dai principi CPSS-IOSCO per le *Financial Market Infrastructures*, che rappresentano la *best practice* internazionale nel controllo dell’attività dei sistemi di compensazione e regolamento.

#### 4.2 I principali elementi di novità in relazione alle finalità della funzione

Il primo dei quattro commi di cui si compone la nuova disposizione (cfr. Tav. 2) stabilisce le finalità della funzione di sorveglianza. Il secondo indica gli strumenti che la Banca d’Italia può utilizzare per il perseguimento delle finalità. Terzo e quarto comma, invece, attengono alle relazioni esistenti tra la potestà in esame ed altre attribuite alla stessa Banca d’Italia da differenti disposizioni, di diritto interno o dell’Unione.

Prima della modifica normativa, la funzione di sorveglianza era espressamente finalizzata a garantire il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, ossia l’efficienza e l’affidabilità di essi. Mancava l’indicazione, ora presente nel primo comma, della finalità di “*tutela degli utenti di servizi di pagamento*”.

Tale assenza, beninteso, non comportava che l’Autorità dovesse arrestare la propria azione in ogni caso in cui la stessa potesse in qualche modo riguardare il rapporto tra il prestatore dei servizi di pagamento e l’utente finale – tant’è che, come s’è detto, non mancano disposizioni adottate dalla Banca d’Italia ai sensi dell’art. 146 TUB attinenti ai rapporti con l’utenza (o agli strumenti di pagamento, che costituiscono accessori di tali rapporti e al pari di questi si collocano nell’anello

---

68 Cfr. Relazione illustrativa cit.

terminale della catena del trasferimento monetario)<sup>69</sup>. Tuttavia, un'attività (ad esempio, di produzione normativa) che fosse stata indirizzata in via diretta alla tutela dell'utente dei servizi di pagamento avrebbe potuto apparire non del tutto rispettosa dei principi generali dell'azione amministrativa, per i quali la finalità della funzione costituisce elemento fondamentale sia nell'attribuzione della potestà pubblica che nel concreto esercizio di essa<sup>70</sup>.

Invece, alla luce della nuova finalità, la tutela dell'utenza – ossia, *in primis*, il controllo del rispetto delle norme uniformi disciplinanti l'attività di prestazione di servizi di pagamento<sup>71</sup> – assurge al rango di interesse pubblico riconosciuto normativamente, scopo espresso e diretto che l'Autorità amministrativa è tenuta a perseguire, non disgiuntamente dagli altri obiettivi assegnati alla medesima funzione.

La novità porta con sé alcune rilevanti implicazioni.

È da considerare, innanzitutto, che quello di “tutela degli utenti” è concetto che evoca in via immediata il rapporto tra l'utente<sup>72</sup> e il prestatore di servizi di pagamento; rapporto normalmente disciplinato dal diritto civile e già presidiato da settori normativi assai sviluppati, se non addirittura ipertrofici, tra i quali possono essere individuati, quanto meno, le norme codicistiche sui contratti e quelle sui singoli strumenti di pagamento, le disposizioni a tutela del consumatore (per le ipotesi che l'utente dei servizi di pagamento rientri in tale categoria), quelle sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari in genere e dei servizi

---

69 Cfr. par. 2.2.

70 Per la prevalente dottrina, in base al c.d. principio di “tipicità” dei provvedimenti amministrativi, la pubblica autorità può adottare soltanto i provvedimenti previsti dalla legge; “*ciò in diretta derivazione della circostanza che, ancor prima, all'Amministrazione sono conferiti poteri tipici, ciascuno rispondente ad una funzione specifica, e non già un potere innominato di disporre. Il fondamento della tipicità può essere ravvisato negli stessi principi costituzionali concernenti lo sviluppo dell'attività amministrativa (Sandulli A.M., Guarino); essa poi comporta che le varie categorie di provvedimenti sono identificate dalle norme disciplinatrici dei relativi poteri (Mattarella) e non rimesse all'autonomia creatrice dell'autorità amministrativa; ciascuna di tali categorie ha una propria indeclinabile specifica finalità [...]. La giurisprudenza, per parte sua osserva che il principio di tipicità comporta che «alla P.A. non è dato porre in essere atti che non siano finalizzati a quel determinato pubblico interesse che, nella sfera di competenza dell'organo emanante l'atto, costituisce espressione di un suo potere-dovere» (Cons. Stato, sez. IV, 6.5.1980, n. 504), e che «la P.A. è tenuta ad adottare i provvedimenti previsti dall'ordinamento per quella specifica finalità che l'Amministrazione stessa intende perseguire» (Cons. Stato, sez. IV, 18.11.1989, n. 810); ed aggiunge che «giusta il principio di nominatività e tipicità dei provvedimenti amministrativi (desumibile dal canone costituzionale di legalità) ad ogni interesse pubblico va correlato uno specifico potere in capo all'Amministrazione in modo da determinare, in esito al procedimento, un giudizio di coerenza tra potere esercitato e risultato concretamente perseguito» (Cons. Stato, sez. IV, 1.2.2000, n. 530)” (VILLATA R., in *Diritto Amministrativo*, a cura di Mazzaroli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca, Bologna, 2005, I, p. 786).*

71 In tal senso si esprime, condivisibilmente, la Relazione all'art. 146 (cfr. Tav. 2).

72 In altre disposizioni del Testo unico bancario si parla di “utilizzatore di servizi di pagamento” (ad esempio nell'art. 126-bis) ma si è portati a ritenere che per il legislatore “utente” e “utilizzatore” siano sinonimi che stanno ad indicare “*il soggetto che utilizza un servizio di pagamento in veste di pagatore o beneficiario o di entrambi*” (art. 1, c. 1, lett. h), d.lgs. n. 11/2010). La Banca d'Italia, nell'esercizio della potestà normativa di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, ha espressamente evidenziato che il Titolo II del d.lgs. n. 11/2010 “*distingue tre categorie di utilizzatori di servizi di pagamento: i consumatori, le micro-imprese e gli utilizzatori che non sono consumatori [...omissis...]. L'individuazione delle caratteristiche delle tre diverse categorie è particolarmente rilevante ai fini dell'applicazione di alcune disposizioni del Titolo II che possono essere derogate per accordo tra le parti quando l'utilizzatore dei servizi di pagamento non è un consumatore. [...omissis...]*” (provvedimento della Banca d'Italia del 5.7.2011, di attuazione del Titolo II del d.lgs. n. 11/2010).

di pagamento in particolare. Settori normativi che già forniscono all'utente di un servizio regolato contrattualmente un certo grado di tutela e rispetto ai quali, dunque, la nuova potestà regolamentare deve porsi in modo dialettico, non solo – ovviamente – evitando sovrapposizioni ma anche valorizzando l'elemento di peculiarità costituito dal fatto di curare la tutela dell'utente in sintonia con l'esercizio delle contigue funzioni di vigilanza sul sistema dei pagamenti, sui prestatori dei servizi di pagamento, nonché di controllo del rispetto delle regole (generali e speciali) di trasparenza nei comparti regolamentati.

La novità in esame – che si apprezza maggiormente nel confronto con l'art. 5 TUB, disposizione generale sulle finalità della vigilanza<sup>73</sup> che non menziona espressamente la tutela del cliente tra gli scopi della relativa azione amministrativa – si inserisce in un *trend* normativo di crescente centralizzazione della tutela del cliente/utente.

A tale riguardo, è da considerare che il medesimo d.lgs. n. 11/2010, introducendo nel Titolo VI del Testo unico bancario, relativo alla “*Trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti*”, un Capo specificamente dedicato ai servizi di pagamento (Capo II-bis), ha disposto tra l'altro che “*nell'esercizio dei poteri regolamentari previsti dal presente capo, la Banca d'Italia tiene conto anche della finalità di garantire un adeguato livello di affidabilità ed efficienza dei servizi di pagamento*” (art. 126-bis, c. 6, TUB).

Come pure è da rilevare che pochi mesi dopo l'adozione del d.lgs. n. 11/2010, la normativa nazionale di recepimento della direttiva n. 2008/48/CE, relativa ai contratti di credito ai consumatori, ha modificato, tra l'altro, l'art. 127 TUB, includendo la “*correttezza dei rapporti con la clientela*” tra le finalità perseguite dalle Autorità creditizie nell'esercizio dei poteri previsti dal menzionato Titolo VI del Testo unico bancario (la modifica è stata introdotta dall'art. 4, c. 3, d.lgs. 13.8.2010, n. 141).

Conseguentemente, cresce l'esigenza di ricondurre, se non ad unità, quanto meno a coerenza rivoli normativi che possono determinare alcune incertezze. Pare legittimo, ad esempio, domandarsi se ed eventualmente in cosa la tutela dell'utente dei servizi di pagamento prevista nell'art. 146 TUB si distingue dalla finalità di garantire un adeguato livello di affidabilità ed efficienza dei servizi di pagamento<sup>74</sup>, e se il fatto che quest'ultima finalità – la quale sembrerebbe costituire una *species*

---

<sup>73</sup> Cfr., per il testo dell'art. 5 TUB, la precedente nota n. 69.

<sup>74</sup> In merito alla finalità della funzione di sorveglianza, che non si identifica più soltanto con il presidio degli interessi pubblici di natura macroprudenziale sottesi al regolare funzionamento del sistema dei pagamenti, cfr. MANCINI M., sub art. 35, c. 18, d.lgs. n. 11/2010, *La nuova disciplina*, cit., pagg. 629 ss., secondo il quale essa “*consiste ora nell'assicurare il regolare funzionamento, l'affidabilità e l'efficienza dell'intera industria dei pagamenti, avendo riguardo anche e soprattutto ai servizi di pagamento che di tale industria rappresentano il prodotto finale*”. Secondo l'Autore, in tale contesto anche i requisiti di affidabilità ed efficienza andrebbero intesi in modo diverso rispetto al passato, poiché associabili non solo, in ottica macro, al sistema, ma ora anche ai servizi di pagamento, di talché la prima significa anche, “*sul piano microprudenziale, preservare la sicurezza giuridica e tecnica degli strumenti e dei servizi di pagamento utilizzati dagli utenti*” laddove l'efficienza “*dovrebbe consistere ora anche nella minimizzazione dei tempi e dei costi dei servizi di pagamento resi dai prestatori agli utenti finali*”. Dunque, non sembrano intravedersi differenze sostanziali tra gli obiettivi “micro” indicati dall'art. 146 TUB e la finalità descritta nel comma 6 dell'art. 126-bis TUB.

della prima – sia collocata nel Titolo VI (art. 126-*bis*) implichi che la connessa potestà amministrativa rientri, piuttosto che nei poteri di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, in quelli relativi alla trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con la clientela<sup>75</sup>.

È da valutare, inoltre, se la nuova funzione possa in alcun modo incidere nelle valutazioni concernenti l'inquadramento generale della potestà amministrativa in esame.

Al riguardo, si rileva che se, da un lato, la funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, nella sua configurazione tradizionale, presenta elementi di marcata complementarità rispetto alle attribuzioni c.d. “di banca centrale” – considerato che, come detto, il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento è di ausilio alla stabilità del sistema finanziario nonché all'esercizio della politica monetaria (in termini di rapidità ed efficienza dei canali di trasmissione degli impulsi attraverso cui tale politica viene realizzata) – dall'altro, la tutela dell'utente appare sussumibile in una sfera di attribuzioni caratterizzate da differente natura poiché focalizzate su una dimensione “micro”, mirata alla protezione diretta del singolo individuo, conseguentemente eterogenea rispetto all'insieme dei *central banking tasks* in generale e alle attribuzioni del SEBC in particolare.

In definitiva, con riferimento al rapporto tra l'art. 146 TUB e la cornice normativa europea, l'inserimento della nuova funzione di tutela dell'utente appare confermare la ricostruzione proposta, di formale autonomia dell'attribuzione interna rispetto alle analoghe potestà conferite al Sistema europeo di banche centrali e disciplinate dall'art. 127 TFUE e dagli artt. 4 e 22 dello Statuto SEBC/BCE.

#### ***4.3 Novità in tema di ambito soggettivo del potere di sorveglianza.***

Come accennato in precedenza, il nuovo art. 146 TUB non può più essere considerato una “norma a soggetto indifferente”, posto che nel comma 2 sono ora indicate in modo espresso e, sembrerebbe, tassativo le categorie di soggetti nei confronti dei quali la Banca d'Italia può esercitare l'azione di sorveglianza: “*soggetti che emettono o gestiscono strumenti di pagamento, prestano servizi di pagamento, gestiscono sistemi di scambio, di compensazione e di regolamento o gestiscono infrastrutture strumentali tecnologiche o di rete*”.

La norma, costruita in modo tale da valorizzare non la natura giuridica dei soggetti ma il fatto che essi – a prescindere dalla veste giuridica indossata – esercitino una delle quattro tipologie di attività elencate, abbraccia in tal modo tutti gli attori che normalmente partecipano, con ruoli diversi, ad un sistema di pagamento.

---

<sup>75</sup> Sulla esistenza di norme ulteriori rispetto all'art. 146 TUB concernenti la sorveglianza sui sistemi di pagamento, sia all'interno che all'esterno del TUB, e sulla contiguità della funzione di sorveglianza rispetto ad altre funzioni svolte dalla Banca d'Italia, cfr. par. 4.6.

I significati delle locuzioni utilizzate possono ricavarsi *aliunde*, non senza tuttavia residue incertezze.

I soggetti che “*prestano servizi di pagamento*” dovrebbero essere, in base a quanto previsto dall’art. 1, c. 1, lett. g), d. lgs. n. 11/2010, gli istituti di moneta elettronica e gli istituti di pagamento nonché, quando prestano servizi di pagamento, le banche, Poste Italiane s.p.a., la Banca centrale europea e le banche centrali nazionali, se non agiscono in veste di autorità monetaria, nonché “*altre autorità pubbliche, le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali se non agiscono in veste di autorità pubbliche*”.

Maggiori difficoltà interpretative riguardano l’individuazione dei soggetti che emettono o gestiscono strumenti di pagamento, la quale presuppone di aver previamente definito in cosa consistono le attività di emissione o gestione di strumenti di pagamento.

Accedendo ad un’interpretazione dell’art. 146 TUB fermamente ancorata alle definizioni fornite nell’art. 1, d.lgs. n. 11/2010, si dovrebbe concludere che gli strumenti di pagamento menzionati nell’art. 146 sono quelli definiti all’art. 1, c. 1, lett. s), d.lgs. n. 11/2010, con esclusione degli strumenti di pagamento cartacei<sup>76</sup>, e che i soggetti che possono svolgere attività di emissione o gestione di strumenti di pagamento in nulla si distinguono dai prestatori di servizi di pagamento, poiché la definizione di “servizi di pagamento” fornita dall’art. 1, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 11/2010 include tra l’altro l’emissione di strumenti di pagamento e l’esecuzione di operazioni di pagamento mediante carte di pagamento o dispositivi analoghi<sup>77</sup>.

Appare preferibile, peraltro, muovere dal presupposto che l’emissione o la gestione di strumenti di pagamento considerate nell’art. 146 debbano differenziarsi dagli analoghi concetti inclusi nella definizione di “servizi di pagamento” fornita all’art. 1, c. 1, d.lgs. n. 11/2010, giacché, in caso contrario, l’autonomo riferimento ai soggetti che “*emettono o gestiscono strumenti di pagamento*” sarebbe un

---

<sup>76</sup> Ai sensi dell’art. 1, c. 1, lett. s), d.lgs. n. 11/2010, strumento di pagamento è “*qualsiasi dispositivo personalizzato e/o insieme di procedure concordate tra l’utilizzatore e il prestatore di servizi di pagamento e di cui l’utilizzatore di servizi di pagamento si avvale per impartire un ordine di pagamento*”.

<sup>77</sup> In base all’art. 1, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 11/2010, sono servizi di pagamento “*le seguenti attività: 1) servizi che permettono di depositare il contante su un conto di pagamento nonché tutte le operazioni richieste per la gestione di un conto di pagamento; 2) servizi che permettono prelievi in contante da un conto di pagamento nonché tutte le operazioni richieste per la gestione di un conto di pagamento; 3) esecuzioni di ordini di pagamento, incluso il trasferimento di fondi, su un conto di pagamento presso il prestatore di servizi di pagamento dell’utilizzatore o presso un altro prestatore di servizi di pagamento: 3.1. esecuzione di addebiti diretti, inclusi addebiti diretti una tantum; 3.2. esecuzione di operazioni di pagamento mediante carte di pagamento o dispositivi analoghi; 3.3. esecuzione di bonifici, inclusi ordini permanenti; 4) esecuzione di operazioni di pagamento quando i fondi rientrano in una linea di credito accordata ad un utilizzatore di servizi di pagamento: 4.1. esecuzione di addebiti diretti, inclusi addebiti diretti una tantum; 4.2. esecuzione di operazioni di pagamento mediante carte di pagamento o dispositivi analoghi; 4.3. esecuzione di bonifici, inclusi ordini permanenti; 5) emissione e/o acquisizione di strumenti di pagamento; 6) rimessa di denaro; 7) esecuzione di operazioni di pagamento ove il consenso del pagatore ad eseguire l’operazione di pagamento sia dato mediante un dispositivo di telecomunicazione, digitale o informatico e il pagamento sia effettuato all’operatore del sistema o della rete di telecomunicazioni o digitale o informatica che agisce esclusivamente come intermediario tra l’utilizzatore di servizi di pagamento e il fornitore di beni e servizi”.*

inutile duplicato, poiché finirebbe con il ricadere nella prestazione di servizi di pagamento menzionata dal medesimo art. 146, c. 2, TUB.

L'esigenza di differenziare le due categorie di soggetti in questione porta a condividere l'idea che gli strumenti di pagamento considerati nell'art.146 non coincidano con quelli armonizzati dalla PSD e che, in aggiunta a questi e per effetto del riferimento ai soggetti che *“emettono o gestiscono strumenti di pagamento”*, siano sottoposti alla sorveglianza della Banca d'Italia *“anche i soggetti che, ad esempio, emettano o gestiscano strumenti di pagamento cartacei, come assegni, titoli cambiari, vouchers, traveller's cheques e vaglia postali”* esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina sui servizi di pagamento nel mercato interno adottata in recepimento della PSD<sup>78</sup>.

Quanto, in particolare, al concetto di gestore di strumenti di pagamento, si è portati a ritenere che esso tenda ad includere l'insieme dei soggetti – diversi dall'emittente dello strumento di pagamento e dai gestori delle infrastrutture tecnologiche o di rete – che consentono il regolare funzionamento dello strumento medesimo, ad esempio, organizzando il circuito di pagamento o intervenendo nella fase di verifica dello strumento di pagamento nel corso delle singole operazioni.

Gestori dei *“sistemi di scambio, di compensazione e di regolamento”* sono i soggetti che determinano le regole di funzionamento dei sistemi e li amministrano. Peraltro, considerato che l'art. 1, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 11/2010, equipara la nozione di *“sistemi di scambio, compensazione e di regolamento”* a quella di *“sistema di pagamento”*, l'opzione del legislatore per la locuzione *“aperta”* potrebbe costituire una conferma del fatto che sono soggetti a sorveglianza anche i gestori di singole parti di un sistema più complesso (ad esempio nell'ipotesi che, in un determinato sistema, le fasi dello scambio, della compensazione e del regolamento siano gestite da soggetti diversi).

Nell'ultima tipologia (gestori di infrastrutture strumentali tecnologiche o di rete) rientrano invece i soggetti che forniscono e gestiscono *hardware* e *software* necessari al corretto funzionamento del sistema. In tale ambito, appare plausibile il riferimento, quale ausilio esegetico, alla definizione di *“infrastruttura”* presente nel provvedimento della Banca d'Italia del 24.2.2004: *“complesso di impianti e di installazioni, utilizzato da uno o più soggetti, che consente la gestione delle informazioni per il trasferimento della moneta o per l'estinzione di obbligazioni pecuniarie anche mediante compensazione nell'ambito di un sistema di pagamento”*.

L'elencazione fornita dalla nuova disposizione aiuta a chiarire *ex ante*, sia pure con i residui margini di incertezza dovuti alla parziale indisponibilità di contorni definitivi certi, quali possano essere i destinatari dell'azione amministrativa di sorveglianza. Non è da dubitare, peraltro, che tutti i soggetti sopraindicati fossero assoggettati alla potestà in questione anche nella vigenza della formulazione precedente la quale, d'altra parte, era dotata all'evidenza di un maggior grado di elasticità, non inopportuno in una realtà di mercato in continua

---

78 MANCINI M., sub art. 35, c. 18, d.lgs. n. 11/2010, *La nuova disciplina*, cit. 633 e s.

trasformazione, ove non è da escludere che possano presentarsi sulla scena entità con caratteristiche nuove e non del tutto inquadrabili negli schemi già noti.

Il *listing* delle categorie di soggetti sottoponibili a sorveglianza mette ancor più chiaramente in luce il fatto che la potestà in questione ha un'estensione diversa rispetto a quella della funzione di vigilanza bancaria e finanziaria, atteso che alcune delle tipologie soggettive indicate nell'art. 146 TUB non rappresentano entità sottoposte agli ulteriori poteri di vigilanza attribuiti alla Banca d'Italia<sup>79</sup>.

È da notare, inoltre, che l'elencazione non include l'utente dei servizi di pagamento, sebbene la tutela di quest'ultimo assurga (nel comma 1) a interesse primario da perseguire nell'esercizio della funzione di sorveglianza. Tale consapevolezza appare rilevante, in particolare, nell'attività di produzione normativa di cui alla lettera b) del comma 2: le disposizioni di sorveglianza, di norma, potranno essere emanate "a tutela degli utenti" ma non anche "nei confronti" di questi, ossia ponendo l'utente quale destinatario diretto della potestà amministrativa in questione.

Peraltro, sarebbe da valutare se tale conclusione possa essere in alcun modo suscettibile di temperamenti nelle ipotesi in cui la tutela dell'utente richieda necessariamente determinati comportamenti di quest'ultimo, con l'effetto di far ritenere l'Autorità di sorveglianza legittimata a disciplinare tali comportamenti nell'interesse primario dello stesso soggetto agente. Al riguardo, si consideri, ad esempio, che l'art. 31, d.lgs. n. 11/2010 prevede che la Banca d'Italia adotti, ai sensi dell'art. 146 TUB, disposizioni di carattere generale o particolare volte a dare attuazione al Titolo II, relativo ai diritti e agli obblighi delle parti. Tra tali parti vi è anche l'utente del servizio, ossia, in base alla definizione di "utilizzatore" fornita dall'art. 1, c. 1, lett. h), il soggetto che utilizza un servizio di pagamento in veste di pagatore o beneficiario o di entrambi. Quindi, il legislatore ha assegnato all'Autorità di sorveglianza il compito di adottare norme attuative anche delle disposizioni concernenti i diritti e gli obblighi dell'utente. Coerentemente, la normativa di attuazione, adottata dalla Banca d'Italia con provvedimento del 5.7.2011, dedica spazio anche all'utilizzatore<sup>80</sup>.

#### ***4.4 Gli strumenti utilizzabili per l'esercizio della funzione di sorveglianza***

Costituisce un'altra novità del nuovo art. 146 TUB la descrizione dei mezzi attraverso i quali la Banca d'Italia persegue le finalità indicate nel primo comma.

Al riguardo, si registra un notevole ampliamento dello strumentario utilizzabile, essendo quello preesistente sostanzialmente limitato alla possibilità di emanare disposizioni e promuovere in altro modo il regolare funzionamento

---

<sup>79</sup> Ad esempio, la vigilanza prudenziale, in base all'art. 5, c. 2, TUB, si esercita "*nei confronti delle banche, degli intermediari finanziari, degli istituti di moneta elettronica e degli istituti di pagamento*".

<sup>80</sup> Vengono in rilievo, in particolare, il paragrafo concernente gli "*obblighi e responsabilità dell'utilizzatore di servizi di pagamento in relazione alle modalità di utilizzo dei servizi e degli strumenti di pagamento*" (Sez. IV, par. 2) e quello sulla "*irrevocabilità di un ordine di pagamento*" (Sez. V, par. 2).

del sistema dei pagamenti<sup>81</sup>. Adesso, invece, affianco alla potestà normativa (che è confermata, con indicazione specifica dei vari ambiti suscettibili di formarne oggetto), vengono espressamente introdotti poteri di natura informativa, ispettiva e provvedimentale.

Si prevede, difatti, che la Banca d'Italia possa innanzitutto *“richiedere la comunicazione, anche periodica, con le modalità e i termini da essa stabiliti, di dati, notizie, atti e documenti concernenti l'attività esercitata”*.

Inoltre, l'Autorità di sorveglianza può *“disporre ispezioni, chiedere l'esibizione di documenti e prenderne copia al fine di verificare il rispetto delle norme disciplinanti la corretta esecuzione dei servizi di pagamento nonché di ogni disposizione e provvedimento emanati ai sensi del presente articolo”*.

Infine, nelle materie sulle quali è conferita la potestà normativa, la Banca d'Italia può adottare *“provvedimenti specifici volti a far cessare le infrazioni accertate o a rimuoverne le cause, ivi inclusi il divieto di effettuare determinate operazioni e la restrizione delle attività dei soggetti sottoposti a sorveglianza nonché, nei casi più gravi, la sospensione dell'attività”*.

In termini generali, si osserva che la ridefinizione, con norma primaria, degli strumenti a disposizione dell'Autorità appare coerente, innanzitutto, con l'ampliamento delle finalità della funzione. Difatti, sarebbe stato davvero arduo, se non affatto impossibile, assicurare la tutela degli utenti di servizi di pagamento con gli stessi poteri assegnati dal previgente art. 146, che appariva invece congegnato per rispondere ad esigenze “macro”, di efficienza ed affidabilità complessiva del sistema.

Inoltre, la scelta legislativa realizza l'opportuno adattamento dei poteri amministrativi ai rinnovati scenari del contesto fattuale di riferimento, caratterizzato dalla progressiva liberalizzazione di alcune porzioni del mercato dei servizi di pagamento nonché dall'ingresso di nuovi soggetti nel suddetto mercato.

Con riferimento specifico alla liberalizzazione del mercato dei servizi di pagamento, è da notare che, al livello nazionale, la prima significativa tappa del relativo processo può essere individuata nell'adozione da parte della Banca d'Italia del provvedimento dell'11.11.2005 contenente disposizioni in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento di importo non rilevante (o sistemi “*retail*”). Per effetto di tale provvedimento (adottato ai sensi dell'art. 146 TUB) la Banca d'Italia, con riferimento al sottosistema “Dettaglio” del sistema di pagamento BICOMP<sup>82</sup>, ha ridotto le proprie precedenti attribuzioni, mantenendo la gestione diretta delle sole fasi finali di determinazione dei saldi multilaterali dei partecipanti e conseguente invio al regolamento, caratterizzate da un maggior rischio sistemico, e lasciando invece alle libere dinamiche del mercato le attività

---

81 Cfr., al riguardo, il precedente paragrafo 2.3.

82 Il sistema BICOMP è articolato nei sottosistemi “Recapiti locale” – per gli assegni e gli altri titoli di pagamento cartacei – e “Dettaglio” – per i pagamenti trattati nelle procedure elettroniche – nonché nella procedura “Compensazione nazionale”, in cui confluiscono i saldi dei predetti sistemi.



di scambio delle informazioni di pagamento e lo svolgimento delle attività pedepedeutiche alla determinazione dei saldi multilaterali.

Un ulteriore significativo passaggio del percorso di liberalizzazione va individuato nell'abrogazione (in virtù dell'art. 1, c. 1, d.l. 25.6.2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, l. 6.8.2008, n. 133) dell'art. 18, r.d.l. 6.5.1926, n. 812, convertito dalla l. 25.6.1926, n. 1926, che affidava *“esclusivamente alla Banca d'Italia”* l'esercizio delle Stanze di compensazione e quindi, considerata l'evoluzione di esse nel corso degli anni, la gestione del sistema di pagamento interbancario netto *retail*; con l'effetto di eliminare ogni residua forma di monopolio dell'autorità pubblica nella gestione del predetto sistema<sup>83</sup>.

In coerenza con tale evoluzione normativa, l'art. 33, d.lgs. n. 11/2010 consente a ogni istituto di pagamento autorizzato in uno Stato membro di realizzare e gestire in proprio sistemi di pagamento. Al contempo, l'art. 30, d.lgs. n. 11/2010 vieta ai gestori dei sistemi di pagamento (con le eccezioni previste dal comma 3)<sup>84</sup> di imporre sia discriminazioni fra prestatori di servizi di pagamento in relazione ai diritti, agli obblighi e alle prerogative dei partecipanti, sia restrizioni in base allo *status* istituzionale dei prestatori.

Viene dunque in considerazione, tra i soggetti presenti nel sistema dei pagamenti, la nuova categoria degli istituti di pagamento, disciplinata dagli artt. 114-*sexies* e seguenti del TUB (introdotti dall'art. 33, d.lgs. n. 11/2010) e dalla normativa secondaria (in particolare, le disposizioni di vigilanza per gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica adottate dalla Banca d'Italia il 20.6.2012), e caratterizzata dalla sottoposizione a requisiti di vigilanza meno stringenti di quelli previsti per le altre imprese che possono prestare servizi di pagamento<sup>85</sup>.

Il legislatore, in definitiva, come indicato nella Relazione illustrativa dell'art. 146 TUB, ha avvertito l'esigenza di garantire che potessero svolgersi efficaci verifiche *“connesse con il funzionamento di sistemi di pagamento, con*

---

83 L'abrogazione del menzionato art. 18, r.d.l. n. 812/1926, a mezzo dell'art. 1, c. 1, d.l. n. 112/2008 (che, in combinazione con l'allegato A al medesimo d.l. n. 112/2008, abroga la legge di conversione n. 1926/1926), appare completata dall'art. 1, c. 1, D.P.R. 13.12.2010, n. 248, che abroga le disposizioni elencate nell'allegato al decreto, tra le quali è incluso il regio decreto n. 812/1926.

84 Il divieto, ai sensi dell'art. 30, c. 3, d.lgs. n. 11/2010, non si applica, come detto: a) ai sistemi di pagamento designati ai sensi del d.lgs. 12.4.2001, n. 210; b) ai sistemi di pagamento costituiti esclusivamente da prestatori di servizi di pagamento appartenenti ad un gruppo composto da società aventi legami di capitale ove una delle società collegate eserciti un controllo effettivo sulle altre; c) ai sistemi di pagamenti in cui uno stesso prestatore di servizi di pagamento: 1) agisce o può agire come prestatore di servizi di pagamento sia per il pagatore sia per il beneficiario e ha la responsabilità esclusiva della gestione del sistema; 2) autorizza altri prestatori di servizi di pagamento a partecipare al sistema e questi ultimi non hanno la possibilità di negoziare commissioni tra loro in relazione al sistema di pagamento benché possano stabilire le proprie tariffe nei confronti degli utilizzatori dei servizi di pagamento.

85 Si consideri, ad esempio, con riguardo ai requisiti di capitale, che le banche devono possedere un capitale minimo di 2 milioni di euro (se in forma di società cooperativa; 6,3 milioni negli altri casi) e gli istituti di moneta elettronica di 350 mila euro. Per gli istituti di pagamento, invece, è richiesto un capitale di 20 mila, 50 mila o 125 mila euro a seconda della tipologia di servizi di pagamento prestati. Questi ultimi, inoltre, sono esclusi dal credito di ultima istanza offerto dalle banche centrali.

*riferimento sia alle regole d'accesso sia alla liberalizzazione dell'attività di gestione dei sistemi stessi*".

Mutuando locuzioni presenti nel Testo unico bancario (negli articoli 51, 53 e 54) per definire la più tradizionale attività di vigilanza prudenziale, le tipologie di strumenti previsti nel nuovo art. 146 potrebbero configurare una articolazione della funzione in "sorveglianza regolamentare", "informativa" e "ispettiva", cui si affiancherebbe un sorta di "sorveglianza provvedimentale", poiché condotta mercé l'adozione di provvedimenti specifici.

Per quanto concerne la potestà normativa, emerge in particolare la circostanza che, diversamente dalla norma previgente, l'art. 146 indica ora in modo specifico le tematiche che possono formare oggetto di regolamentazione<sup>86</sup>.

Tra queste, va evidenziata quella relativa al funzionamento, alle caratteristiche e alle modalità di prestazione dei servizi di pagamento offerti (art. 146, c. 2, lett. b, n. 3), per rimarcare i profili di novità.

Difatti, se non pare revocabile in dubbio che gli ulteriori ambiti applicativi descritti dalla norma rientrassero nella potestà regolamentare *ante* riforma, la portata oggettivamente più contenuta della funzione di sorveglianza implicava, come detto, una sostanziale esclusione delle tematiche relative all'anello finale della catena di pagamento – ossia al rapporto tra il prestatore e l'utente di servizi di pagamento – tra le quali si colloca anche l'offerta dei servizi.

La prospettiva, evidentemente, muta del tutto nel nuovo scenario, in concomitanza all'ingresso della tutela dell'utente tra le finalità primarie della potestà amministrativa in esame.

Per fare un esempio di come il nuovo ambito normativo si è in concreto estrinsecato, può nuovamente essere richiamato il provvedimento del 5.7.2011 adottato dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 146 TUB (attuativo del Titolo II del d.lgs. n. 11/2010, concernente i diritti e gli obblighi delle parti) i cui contenuti toccano molteplici aspetti del rapporto contrattuale che si instaura tra il prestatore e l'utente del servizio di pagamento, poiché attinenti proprio al funzionamento, alle caratteristiche e alle modalità di offerta dei servizi di pagamento.

La Banca d'Italia, inoltre, può richiedere ai soggetti sottoposti alla potestà di sorveglianza la comunicazione, anche periodica, con le modalità e i termini da essa stabiliti, di dati, notizie, atti e documenti concernenti l'attività esercitata (art. 146, c. 2, lett. a, TUB).

Sebbene l'esplicita menzione della sorveglianza "informativa" nel Testo unico bancario costituisca una novità – poiché non ve ne era traccia espressa

---

<sup>86</sup> Tali tematiche sono: "1) il contenimento dei rischi che possono inficiare il regolare funzionamento, l'affidabilità e l'efficienza del sistema dei pagamenti; 2) l'accesso dei prestatori di servizi di pagamento ai sistemi di scambio, di compensazione e di regolamento nonché alle infrastrutture strumentali tecnologiche o di rete; 3) il funzionamento, le caratteristiche e le modalità di prestazione dei servizi offerti; 4) gli assetti organizzativi e di controllo relativi alle attività svolte nel sistema dei pagamenti" (art. 146, c. 2, lett. b).

nella norma primaria previgente – la Banca d'Italia, avvalendosi della potestà normativa conferita dall'art. 146 TUB, aveva già disciplinato alcuni doveri di comunicazione a carico dei soggetti sottoposti a sorveglianza.

In particolare, ai sensi dell'art. 6 del provvedimento del 24.2.2004, “1. *i soggetti che svolgono attività comprese nell'ambito di applicazione del presente provvedimento forniscono notizie, informazioni e dati richiesti dalla Banca d'Italia nell'esercizio della funzione di vigilanza sui sistemi di pagamento [omissis]. 2. I soggetti che intendono svolgere nuove attività, o modificare attività già svolte, comprese nell'ambito di applicazione del presente provvedimento comunicano preventivamente alla Banca d'Italia le informazioni e i dati relativi alle medesime attività. 3. I soggetti che svolgono attività comprese nell'ambito di applicazione del presente provvedimento sottopongono preventivamente alla Banca d'Italia eventuali codici di condotta e di autodisciplina attinenti alla materia dei pagamenti”.*

Ulteriori obblighi informativi a carico degli intermediari sono previsti dall'art. 4 del provvedimento della Banca d'Italia concernente disposizioni di vigilanza sui sistemi di pagamento in materia di trattamento del contante<sup>87</sup>.

La previsione di poteri di vigilanza ispettiva rappresenta una novità sostanziale rispetto al regime precedente, nell'ambito del quale, nel silenzio della norma sul punto in questione e in presenza di una disposizione costituzionale che contempla il principio di inviolabilità del domicilio (art. 14, c. 1, Cost.) con il divieto di eseguire ispezioni (o perquisizioni o sequestri) “*se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale*” (art. 14, c. 2, Cost.), si era portati a ritenere che l'Autorità di sorveglianza non potesse condurre ispezioni nelle sedi e nei locali dei soggetti vigilati senza il loro consenso<sup>88</sup>.

Adesso, invece, l'art. 146, c. 2, lett. c), prevede che la Banca d'Italia, nei confronti dei soggetti sottoposti alla potestà di sorveglianza possa “*disporre ispezioni, chiedere l'esibizione di documenti e prenderne copia al fine di verificare il rispetto delle norme disciplinanti la corretta esecuzione dei servizi di pagamento nonché di ogni disposizione e provvedimento emanati ai sensi del presente articolo*”.

---

<sup>87</sup> Ai sensi dell'art. 4, c. 1, cit., “*per consentire il monitoraggio dell'attività di ricircolo delle banconote e di valutare la qualità dei biglietti in circolazione, gli intermediari sono tenuti a trasmettere alla Banca d'Italia le seguenti informazioni: a) informazioni generali sul ricircolo delle banconote e sui centri di deposito e verifica del contante; b) dati statistici sul volume delle operazioni in contanti in euro; c) informazioni sugli sportelli bancari automatici e sulle apparecchiature di ricircolo delle banconote; d) dati sulle filiali ubicate in località remote e con volumi molto modesti di operazioni in contanti in euro, ove le operazioni di selezione buono/logoro delle banconote possono essere effettuate manualmente*”. Anche il provvedimento del 18.9.2012, come si avrà modo di osservare più approfonditamente in seguito, contiene disposizioni concernenti obblighi di comunicazione sussumibili nel concetto di vigilanza informativa: in particolare, all'art. 3, per i prestatori di servizi di pagamento, e all'art. 12, per i gestori dei sistemi (attengono alla materia in esame, inoltre, l'art. 5, c. 3, l'art. 6, c. 2, punto iv, nonché l'art. 13).

<sup>88</sup> L'idea che la Banca d'Italia non disponesse di poteri ispettivi è condivisa dalla dottrina maggioritaria: MANCINI M., sub art. 35, c. 18, *La nuova disciplina*, cit., 638; id., *Il sistema*, cit., 1220 e s.; D'AMBROSIO R., sub art. 146, *Commentario*, cit., 2429; contra MARCHETTI P.G., MERUSI F., PROSPERETTI L., *Funzioni*, cit., 317.

Si notano analogie sia con la vigilanza ispettiva bancaria disciplinata dall'art. 54, c. 1, TUB, a tenore del quale *“la Banca d'Italia può effettuare ispezioni presso le banche e richiedere a esse l'esibizione di documenti e gli atti che ritenga necessari”*, che con la corrispondente disposizione di vigilanza sugli intermediari finanziari, rispetto ai quali i poteri ispettivi sono previsti dall'art. 108, c. 5, TUB.

Al riguardo, se da un lato si può essere indotti ad accostare, sia pure per aspetti limitati, la funzione di sorveglianza alla tradizionale funzione di vigilanza prudenziale, nel caso di specie il potere ispettivo sembra caratterizzarsi per l'espressa (e originale) indicazione delle finalità alle quali esso deve orientarsi, ossia la verifica del rispetto delle norme primarie e secondarie concernenti il regolare funzionamento, l'affidabilità e l'efficienza del sistema dei pagamenti nonché la tutela degli utenti dei servizi di pagamento.

Il richiamo dei fini pare comunque involgere una connessione tra i poteri ispettivi e la potestà sanzionatoria conferita alla medesima Banca d'Italia rispetto a determinate violazioni della normativa di settore. È evidente, difatti, che in assenza di poteri ispettivi risulterebbe fortemente ridotta la capacità dell'Autorità di vigilanza di accertare comportamenti irregolari dei soggetti vigilati, tanto più quando, come nel caso di specie, la funzione di controllo investa anche la tutela dell'utenza, considerato che la gestione e la regolarità dei rapporti contrattuali difficilmente potrebbero essere sottoposte ad adeguato scrutinio mediante il solo esercizio della vigilanza regolamentare e informativa.

Infine, la Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 146, c. 2, lett. d), nei confronti dei soggetti sottoposti ai poteri di sorveglianza, può *“adottare per le materie indicate alla lettera b), ove la situazione lo richieda, provvedimenti specifici volti a far cessare le infrazioni accertate o a rimuoverne le cause, ivi inclusi il divieto di effettuare determinate operazioni e la restrizione delle attività dei soggetti sottoposti a sorveglianza nonché, nei casi più gravi, la sospensione dell'attività”*.

Presupposto necessario per l'adozione dei provvedimenti in esame è l'accertamento di una infrazione. Non pare sufficiente, dunque, una qualsivoglia situazione atta a generare l'esigenza di un intervento puntuale di vigilanza, quale potrebbe essere, ad esempio, una criticità occorsa ad un partecipante ad un sistema di pagamenti, o ad un gestore, per ragioni non riconducibili a *“infrazioni accertate”*. Piuttosto, sul presupposto di queste ultime e *“ove la situazione lo richieda”*, la cessazione delle infrazioni e la rimozione delle cause da esse prodotte potranno essere perseguite mediante l'adozione di tali provvedimenti, ai quali sembra dunque doversi riconoscere natura principalmente inibitoria e ripristinatoria. I loro contenuti non sono puntualmente predeterminati dalla norma, che si limita invece a esemplificare alcune possibilità (divieto di nuove operazioni, restrizione o, nei casi più gravi, sospensione delle attività) lasciando spazio a soluzioni ulteriori, tra le quali potrebbero ipotizzarsi anche provvedimenti prescrittivi di comportamenti specifici.

I procedimenti che conducono all'adozione dei provvedimenti in questione ricadono nell'ambito di applicazione della disposizione generale di cui all'art. 24, l. 28.12.2005, n. 262 e, pertanto, soggiacciono ai principi della legge 7.8.1990, n. 241, in tema di individuazione e funzioni del responsabile del procedimento, partecipazione al procedimento, accesso, motivazione degli atti; peraltro, posto che ai provvedimenti in esame non è da riconoscersi natura sanzionatoria (ma, come detto, inibitoria o ripristinatoria), non dovrebbero ad essi applicarsi le ulteriori garanzie riservate dall'art. 24, c. 1, a tale tipologia provvedimentale<sup>89</sup>.

#### **4.5 Il quadro normativo di riferimento complessivo della funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti**

L'esame della funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti alla luce delle modifiche all'art. 146 TUB introdotte dal d.lgs. n. 11/2010 non può omettere di considerare il quadro normativo complessivo che integra e completa la menzionata disposizione del TUB.

Difatti, se è indubbio che il citato art. 146 costituisca l'architrave su cui poggia la potestà amministrativa in argomento, non è men vero che anche altre disposizioni primarie attribuiscono alla Banca d'Italia poteri amministrativi che rientrano nella medesima funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti.

Alcune di tali disposizioni fanno espresso rinvio all'art. 146 TUB ed è quindi naturale ricondurle nell'alveo del potere in esame; in assenza di rinvio, invece, tale riconducibilità appare meno agevole e, talvolta, risulta più corretto ritenere che l'attribuzione attenga ai tradizionali poteri di vigilanza prudenziale, i quali hanno anch'essi subito, per effetto del d.lgs. n. 11/2010, una significativa revisione<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> In particolare, in base alla norma citata, "*i procedimenti di controllo a carattere contenzioso e i procedimenti sanzionatori sono svolti nel rispetto dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie rispetto all'irrogazione della sanzione*". La disposizione in esame non chiarisce quali sarebbero i "*procedimenti di controllo a carattere contenzioso*" e tuttavia, secondo la ricostruzione proposta dalla dottrina, pare doversi escludere che quelli delineati dall'art. 146, c. 2, lett. d), possano rientrare nell'ambito di tale tipologia; per una ricostruzione dei principali caratteri dei "*procedimenti di controllo a carattere contenzioso*", cfr. IPPOLITO R. – MORGANTE D., *La trasparenza del procedimento amministrativo e il segreto d'ufficio*, in *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari*, a cura di Galanti, Padova, 2008, 503 ss.

<sup>90</sup> Al riguardo, si consideri ad esempio che l'art. 35, c. 3, d.lgs. n. 11/2010 ha introdotto nel comma 2 dell'art. 5 TUB le parole "*degli intermediari finanziari, degli istituti di moneta elettronica e degli istituti di pagamento*". Pertanto, nella sua attuale formulazione, l'art. 5, TUB dispone che "*1. le autorità creditizie esercitano i poteri di vigilanza a esse attribuiti dal presente decreto legislativo, avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario nonché all'osservanza delle disposizioni in materia creditizia. 2. La vigilanza si esercita nei confronti delle banche, degli intermediari finanziari, degli istituti di moneta elettronica e degli istituti di pagamento. 3. Le autorità creditizie esercitano altresì gli altri poteri a esse attribuiti dalla legge.*"

L'indagine – che non ha solo implicazioni teoriche, considerato che esistono differenze non trascurabili tra la disciplina generale dell'attività di vigilanza prudenziale e quella dell'attività di sorveglianza sul sistema dei pagamenti<sup>91</sup> – è resa ancor più complessa dalla sussistenza, accanto alle aree della vigilanza ex art. 5 TUB e della sorveglianza di cui all'art. 146 TUB, di un ulteriore plesso normativo, per certi profili autonomo rispetto a quello della vigilanza prudenziale, che contribuisce alla regolamentazione del sistema dei pagamenti: ossia quello delle disposizioni di trasparenza, previste dal Titolo VI del Testo unico bancario.

Pur nella consapevolezza che in taluni casi la potestà amministrativa attribuita in una data norma non è agevolmente collocabile nell'una o nell'altra delle funzioni suddette (vigilanza, sorveglianza, poteri di trasparenza)<sup>92</sup>, è possibile individuare un nucleo di disposizioni più chiaramente riconducibili alla funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti. E così (rinviando alla Tav. 3 per indicazioni più analitiche), nell'ambito della funzione di sorveglianza sono da inquadrare ad esempio: le attribuzioni conferite alla Banca d'Italia dal d.lgs. 30.12.1999, n. 507, in relazione alla istituzione e al corretto funzionamento della Centrale d'Allarme Interbancaria<sup>93</sup>; quelle concernenti aspetti attuativi della normativa sulla definitività dei pagamenti prevista nel d.lgs. 12.4.2001, n. 210; alcune di quelle più recentemente introdotte dal d.lgs. 27.1.2010, n. 11, di attuazione nell'ordinamento nazionale della Direttiva sui servizi di pagamento.

### **Tav. 3 - Le principali disposizioni che, unitamente all'art. 146 TUB, delineano la potestà della Banca d'Italia di sorveglianza sul sistema dei pagamenti**

**Art. 30, d.lgs. n. 11/2010:** (*Accesso ai sistemi di pagamento*) **1.** Nell'esercizio del potere di cui all'art. 146, comma 2, lettera b), n. 2), del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, come modificato dal presente decreto, la Banca d'Italia verifica che le norme emanate dai gestori di sistemi di pagamento, al fine di disciplinare l'accesso delle persone giuridiche

<sup>91</sup> A tali differenze si è fatto cenno nella nota n. 25. Alcune di esse hanno un rilievo prevalentemente teorico e altre, verosimilmente, non sono più valide, come, ad esempio, quella concernente la dimensione sistemica della funzione di sorveglianza, nella quale è, ora, espressamente inserita la finalità primaria di tutela dell'utente dei servizi di pagamento. Altre, invece, assumono rilevanza pratica: tra queste, è da segnalare la reclamabilità al CICR, ai sensi dell'art. 9 TUB, dei “*provvedimenti adottati dalla Banca d'Italia nell'esercizio dei poteri di vigilanza a essa attribuiti*” dal Testo unico bancario; invero, ora che alla Banca d'Italia è conferita espressa facoltà di adottare, ai sensi dell'art. 146, c. 2, lett. d), determinati provvedimenti amministrativi (che, rientrando nella potestà di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, non sono soggetti a reclamo ex art 9, TUB), l'ammissibilità del reclamo al CICR non può prescindere dalla previa verifica tesa a escludere che si tratti di provvedimenti rientranti nella funzione di sorveglianza.

<sup>92</sup> Ad esempio, come sarà meglio evidenziato nel testo, le attribuzioni conferite alla Banca d'Italia dagli artt. 114-*octies*, c. 1, lett. a), e 114-*novies*, c. 3 e 5 sembrano porsi al confine tra l'attività di vigilanza e quella di sorveglianza.

<sup>93</sup> Sul tema generale relativo alle disposizioni primarie che, accanto all'art. 146 TUB, completano l'inquadramento normativo della funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti e, in particolare, sulle competenze attribuite alla Banca d'Italia nel contesto della riforma della disciplina sanzionatoria dell'assegno attuata con il d.lgs. n. 507/1999, cfr. MANCINI M., *Il sistema cit.*, pagg. 1186 e ss.

autorizzate a svolgere servizi di pagamento, siano obiettive, non discriminatorie, proporzionate e non limitino l'accesso se non nella misura necessaria a proteggere il sistema da rischi specifici quali il rischio di regolamento, il rischio operativo e il rischio d'impresa, e a tutelarne la stabilità finanziaria e operativa. **2.** [omissis]

**Art. 31, d.lgs. n. 11/2010:** (*Misure di attuazione*) **1.** Nell'esercizio della funzione di cui all'art. 146 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, la Banca d'Italia emana disposizioni di carattere generale o particolare volte a: a) dare attuazione al presente titolo; b) recepire le ulteriori misure di attuazione eventualmente adottate dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 84, lettere *a*) e *c*), della Direttiva 2007/64/CE.

**Art. 32, d.lgs. n. 11/2010:** (*Sanzioni*) **1.** [omissis]. **5.** In caso di reiterazione delle violazioni, ferma restando l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, può essere disposta la sospensione dell'attività di prestazione di servizi di pagamento ai sensi dell'art. 146, comma 2, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, come modificato dal presente decreto [omissis].

**Art. 2, c. 2, d.lgs. n. 210/2001:** I sistemi italiani stabiliscono nelle proprie regole il momento in cui un ordine di trasferimento è immesso nel sistema medesimo. Nel caso dei sistemi interoperabili, tale momento è stabilito in modo tale da assicurare, nella misura del possibile, il coordinamento a tale riguardo delle regole di tutti i sistemi interoperabili interessati. Salvo se espressamente previsto dalle regole di tutti i sistemi facenti parte dei sistemi interoperabili, le regole interne di un sistema sul momento di immissione non sono influenzate dalle regole interne di altri sistemi con cui è interoperabile. La Banca d'Italia e la Consob, secondo le rispettive competenze, impartiscono prescrizioni per l'attuazione del presente comma.

**Art. 10, c. 2, d.lgs. n. 210/2001:** La Banca d'Italia designa i sistemi per l'esecuzione di ordini di trasferimento di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *m*), numero 1), e i rispettivi operatori del sistema, e, d'intesa con la Consob, i sistemi per l'esecuzione di ordini di trasferimento di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *m*), numero 2), e i rispettivi operatori del sistema, ai quali si applicano le disposizioni del presente decreto. Con le medesime modalità possono essere revocate le designazioni dei sistemi e dei rispettivi operatori del sistema, ivi compresi quelli indicati nel comma 1.

**Art. 10, c. 4, d.lgs. n. 210/2001:** Ove richiesto dalle caratteristiche di un sistema e da esigenze di controllo dei rischi, la Banca d'Italia può equiparare, ai fini dell'applicazione del presente decreto legislativo, il partecipante indiretto ai partecipanti al sistema medesimo, nel caso di un sistema, avente ad oggetto l'esecuzione di ordini di trasferimento di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *m*), numero 1), e d'intesa con la Consob, nel caso di un sistema avente ad oggetto l'esecuzione di ordini di trasferimento di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *m*), numero 2).

**Art. 11, d.lgs. n. 210/2001:** (*Informazioni sulla partecipazione ai sistemi*) Con provvedimenti emanati secondo le procedure indicate nell'articolo 10, comma 2, sono disciplinate le modalità secondo le quali: *a*) ciascun operatore di sistemi italiani

comunica alla Banca d'Italia i propri partecipanti, curando il tempestivo aggiornamento di tale comunicazione; b) ciascun ente italiano comunica alla Banca d'Italia i sistemi ai quali partecipa.

**Art. 36, d. lgs. n. 507/1999: (Archivio informatico) 1.** Dopo l'articolo 10 della legge 15 dicembre 1990, n. 386 è inserito il seguente: «Art. 10-bis (Archivio degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento irregolari). - 1. Al fine del regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, è istituito presso la Banca d'Italia un archivio informatizzato degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento, nel quale sono inseriti i seguenti dati: a) generalità dei traenti degli assegni bancari o postali emessi senza autorizzazione o senza provvista; b) assegni bancari e postali emessi senza autorizzazione o senza provvista, nonché assegni non restituiti alle banche e agli uffici postali dopo la revoca dell'autorizzazione; c) sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie applicate per l'emissione di assegni bancari e postali senza autorizzazione o senza provvista, nonché sanzioni penali e connessi divieti applicati per l'inosservanza degli obblighi imposti a titolo di sanzione amministrativa accessoria; d) generalità del soggetto al quale è stata revocata l'autorizzazione all'utilizzo di carte di pagamento; e) carte di pagamento per le quali sia stata revocata l'autorizzazione all'utilizzo; f) assegni bancari e postali e carte di pagamento di cui sia stato denunciato il furto o lo smarrimento. 2. La Banca d'Italia, quale titolare del trattamento dei dati, può avvalersi di un ente esterno per la gestione dell'archivio, secondo quanto previsto dall'articolo 8 della legge 31 dicembre 1996, n. 675. 3. Il soggetto interessato ha diritto ad accedere alle informazioni che lo riguardano contenute nell'archivio e di esercitare gli altri diritti previsti dall'articolo 13 della legge 31 dicembre 1996, n. 675. 4. I prefetti, le banche, gli intermediari finanziari vigilati e gli uffici postali possono accedere alle informazioni contenute nell'archivio per le finalità previste dalla presente legge e per quelle connesse alla verifica della corretta utilizzazione degli assegni e delle carte di pagamento. L'autorità giudiziaria ha accesso diretto alle informazioni contenute nell'archivio, per lo svolgimento delle proprie funzioni.». **2.** Con regolamento emanato, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, il Ministro della giustizia, sentita la Banca d'Italia ed il Garante per la protezione dei dati personali, disciplina le modalità con cui i soggetti ivi individuati devono trasmettere i dati all'archivio previsto dal comma 1 del presente articolo e, se necessario, rettificarli o aggiornarli. Con il medesimo regolamento sono individuate le modalità con cui la Banca d'Italia, attenendosi ai dati trasmessi, provvede al loro trattamento e ne consente la consultazione. **3.** Con distinto regolamento emesso entro trenta giorni dall'adozione del regolamento ministeriale di cui al comma 2, la Banca d'Italia disciplina le modalità e le procedure relative alle attività previste dal medesimo regolamento ministeriale. La Banca d'Italia provvede altresì a determinare i criteri generali per la quantificazione dei costi per l'accesso e la consultazione dell'archivio da parte delle banche, degli intermediari vigilati e degli uffici postali.

**Art. 10, d.p.r. 14.3.2001, n. 144 (Integrazione nei sistemi di trasferimento fondi) 1.** La Banca d'Italia, ai sensi dell'articolo 146 del testo unico bancario, adotta le misure necessarie ad assicurare l'integrazione di Poste nei sistemi di pagamento e l'interoperabilità dei circuiti di pagamento postale e bancario.



In definitiva, nelle ipotesi in cui la norma attributiva del potere non rinvia espressamente all'art. 146 TUB sarà necessario verificare volta per volta se la competenza da essa attribuita attenga ai poteri di sorveglianza sul sistema dei pagamenti o piuttosto a quelli di vigilanza prudenziale, i quali perseguono le finalità indicate nell'art. 5 del TUB, ovvero a quelli di trasparenza, per i quali, in base all'art. 127, c. 1, TUB, viene in rilievo anche l'ulteriore obiettivo della salvaguardia della correttezza dei rapporti con la clientela.

A tale scopo, fermi restando i criteri di "interpretazione della legge" previsti dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, dovrà essere valorizzata, oltre alla collocazione della norma, la finalità prevalente che essa persegue; così, ad esempio, se questa appare essere quella di tutelare il regolare funzionamento, l'affidabilità e l'efficienza del sistema dei pagamenti o la tutela degli utenti dei servizi di pagamento, la relativa competenza dovrebbe rientrare nella funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti. Se, invece, la finalità della norma è incentrata sulla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, sulla stabilità complessiva, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario o sull'osservanza delle disposizioni in materia creditizia, si è in quel caso in presenza di poteri di vigilanza prudenziale.

Il criterio della prevalenza sembra quello che più di altri si presta all'esegesi di disposizioni tese talvolta a trascendere una singola finalità. Ad esempio, la potestà normativa attribuita dall'art. 114-*novies*, c. 5-*bis*, TUB, ai sensi del quale la Banca d'Italia detta disposizioni attuative del medesimo articolo, concernente l'autorizzazione agli istituti di pagamento, appare suscettibile di perseguire sia finalità connesse al regolare funzionamento dei sistemi di pagamento che finalità più tipicamente prudenziali, di modo che può apparire dubbia la sussumibilità del potere nell'ambito dell'art. 146, c. 2, lett. b); e ancora, una richiesta avanzata dalla Banca d'Italia per ottenere informazioni sulle partecipazioni in un istituto di pagamento potrebbe inquadarsi nella "sorveglianza informativa" di cui all'art. 146, c. 2, lett. a), TUB, ovvero, ove prevalesse l'obiettivo di sana e prudente gestione del vigilato, nel potere previsto dall'art. 114-*undecies* TUB, attraverso il richiamo dell'art. 21 TUB.

La consapevolezza che la funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, sebbene saldamente incentrata sull'art. 146 TUB, sia ora arricchita e completata da altre disposizioni di rango primario, suggerisce di valutare la possibilità che queste ultime abbiano potuto allargare altresì l'area delle finalità che la funzione deve perseguire.

Il sospetto nasce, in particolare, dalla lettura dell'art. 30, c. 1, d.lgs. n. 11/2010 (cfr. Tav. 3).

Al riguardo, occorre considerare che la concorrenza all'interno dei singoli sistemi di pagamento e tra i sistemi stessi, pur non figurando tra le finalità indicate dall'art. 146, ha assunto anche in passato il valore di un obiettivo da perseguire "*in relazione al rapporto strumentale che lo lega al raggiungimento di adeguati*

*livelli di efficienza ed economicità*”<sup>94</sup>; l’Autorità di sorveglianza era dunque implicitamente tenuta a occuparsi di tematiche di concorrenza in quanto idonee ad incidere sull’efficienza del sistema.

Con l’art. 30, c. 1, d.lgs. n. 11/2010, la tutela della concorrenza, alla quale indubbiamente si riferisce la disciplina dell’accesso ai sistemi di pagamento da parte delle persone giuridiche autorizzate a svolgere servizi di pagamento, assurge (da parametro implicito qual era) ad obiettivo espresso della funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti e va ad aggiungersi a quelli dichiarati nell’art. 146 TUB<sup>95</sup>.

#### ***4.6 Pluralità di poteri amministrativi a presidio del sistema dei pagamenti***

Quanto osservato fin qui, consente di evidenziare non solo che l’art. 146 non è l’unica disposizione che attribuisce alla Banca d’Italia poteri di sorveglianza sul sistema dei pagamenti (sebbene sia la norma più rilevante in tal senso), ma anche – circostanza ben distinta dalla precedente – che il legislatore ha ritenuto di approntare, a tutela del sistema dei pagamenti e delle varie componenti di esso, una pluralità di presidi di natura amministrativa, nell’ambito dei quali la funzione di sorveglianza si affianca ad altre funzioni, pure affidate prevalentemente alla Banca d’Italia<sup>96</sup>, in un quadro di complementarità e auspicabile interazione.

In sostanza, per esemplificare, l’art. 114-*novies*, c. 1, TUB, in base al quale la Banca d’Italia autorizza gli istituti di pagamento alla prestazione dei servizi di pagamento qualora sussistano le condizioni indicate nella norma medesima, attribuisce un potere riconducibile nell’alveo della vigilanza prudenziale. Tuttavia, è indubbio che la potestà amministrativa in questione, avente come destinatario diretto il singolo intermediario, ha un’incidenza automatica sul sistema dei pagamenti, atteso che la predisposizione e il funzionamento di un regime autorizzatorio dei soggetti che possono prestare servizi di pagamento contribuisce ad assicurare il regolare funzionamento, l’affidabilità e l’efficienza del sistema nel suo complesso; tant’è che il legislatore include, tra i parametri legali alla stregua dei quali deve essere valutata la sussistenza delle condizioni di legge per il rilascio dell’autorizzazione, accanto alla sana e prudente gestione

---

<sup>94</sup> Libro Bianco, 1999, cit., 26.

<sup>95</sup> La previsione contenuta nell’art. 30, c. 1, d.lgs. n. 11/2010 non dovrebbe creare problemi di sovrapposizione con le competenze generali in tema di tutela della concorrenza assegnate all’Autorità garante della concorrenza e del mercato dalla legge 10.10.1990, n. 287. Questa, in particolare, all’art. 20, c. 5-*bis*, riconosce alla menzionata Autorità il potere di autorizzare, su richiesta della Banca d’Italia, ogni eventuale “*intesa, in deroga al divieto dell’art. 2, per esigenze di funzionalità del sistema dei pagamenti, per un tempo limitato e tenendo conto dei criteri di cui all’articolo 4*”. Su tali profili specifici e su altre possibili aree di interferenza tra le competenze della Banca d’Italia e quelle dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, cfr. MANCINI M., sub art. 35, c. 18, d.lgs. n. 11/2010, *La nuova disciplina*, cit., 645 ss.

<sup>96</sup> Al riguardo, è da considerare che nella funzione di vigilanza prudenziale e in quella di tutela della trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti alcuni compiti amministrativi sono affidati al Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR) e al Ministero dell’economia e delle finanze.

dell'intermediario, anche il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti (cfr. art. 114-*novies*, c. 2).

La compresenza di poteri distinti, tutti in vario modo incidenti sul sistema dei pagamenti, con finalità in parte sovrapponibili<sup>97</sup>, è testimoniata anche dall'art. 146, c. 3, a tenore del quale “*nei confronti dei soggetti che emettono o gestiscono strumenti di pagamento e di quelli che prestano servizi di pagamento resta fermo quanto previsto ai sensi degli articoli 51, 53, 54, 66, 67, 68, 78, 79, 114-quater, 114-quaterdecies e del Titolo VI*”. E così, le banche e i gruppi bancari che “*emettono o gestiscono strumenti di pagamento*” o “*prestano servizi di pagamento*” sono soggetti ai poteri amministrativi previsti dai suddetti articoli (51, 53, 54, 66, 67, 68, 78, 79) dei Titoli III (sulla “*Vigilanza*”) e IV (sulla “*Disciplina delle crisi*”) del TUB<sup>98</sup>. Gli istituti di moneta elettronica sono destinatari dei poteri amministrativi attribuiti alla Banca d'Italia dagli artt. 114-*quater* e ss.<sup>99</sup>, facenti parte del Titolo V-*bis* del TUB, sostituito (in epoca successiva alla modifica dell'art. 146 TUB) dall'art. 1, c. 3, d.lgs. 16.4.2012, n. 45. Ulteriori potestà amministrative, parimenti assegnate alla Banca d'Italia, regolano l'operatività degli istituti di pagamento (cfr. artt. 114-*sexies* TUB)<sup>100</sup>.

Vengono anche in considerazione, come detto, le disposizioni di trasparenza e in particolare, tra queste, quelle contenute nel Capo II-*bis*, del Titolo VI del TUB – inserito dall'art. 34, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 11/2010, relativo ai servizi

---

97 Come accennato in precedenza (cfr. nota n. 74), le pubbliche amministrazioni esercitano i poteri amministrativi ad esse attribuiti dalla legge attraverso l'adozione di atti e provvedimenti determinati e per finalità prestabilite. In tale contesto, è da notare che le disposizioni attributive delle potestà amministrative in questione indicano per ciascuna di esse finalità solo in parte sovrapponibili. In particolare, la sorveglianza sul sistema dei pagamenti è finalizzata al regolare funzionamento, alla affidabilità e all'efficienza del sistema dei pagamenti, nonché alla tutela degli utenti di servizi di pagamento. Le disposizioni riconducibili alla macroarea della vigilanza prudenziale mirano tradizionalmente a garantire la sana e prudente gestione del soggetto vigilato ma nella materia in esame alcune di esse si presentano con caratteristiche peculiari, come nel caso dell'art. 114-*novies* TUB, nel quale all'obiettivo suddetto viene espressamente affiancato quello del regolare funzionamento del sistema dei pagamenti. Le disposizioni di trasparenza, invece, hanno come finalità generali quelle indicate nell'art. 127 TUB, ossia la tutela della trasparenza delle condizioni contrattuali e della correttezza dei rapporti con la clientela; in più, nella materia dei servizi di pagamento viene prescritto l'ulteriore obiettivo di garantire un adeguato livello di affidabilità ed efficienza dei servizi di pagamento (126-*bis*, c. 6).

98 Si tratta, in particolare, di disposizioni concernenti: la “vigilanza informativa” (art. 51), la “vigilanza regolamentare” (art. 53), la “vigilanza ispettiva” (art. 54), la “vigilanza informativa” per i gruppi (art. 66), la “vigilanza regolamentare” per i gruppi (art. 67), la “vigilanza ispettiva” per i gruppi (art. 68), i provvedimenti straordinari su “*banche autorizzate in Italia*” (art. 78), i provvedimenti straordinari su “*banche comunitarie*” (art. 79).

99 Le norme in questione riguardano l'iscrizione degli IMEL autorizzati in Italia in un apposito albo (art. 114-*quater*), “*autorizzazione e operatività transfrontaliera*” (art. 114-*quinquies*), “*forme di tutela e patrimonio destinato*” (114-*quinquies.1*), “*vigilanza*” (114-*quinquies.2*), rinvii ad altre disposizioni del Testo unico (114-*quinquies.3*) e specifiche “*deroghe*” (114-*quinquies.4*).

100 Tali potestà amministrative riguardano: l'iscrizione nell'apposito albo (art. 114-*septies*), alcune attività accessorie esercitabili (art. 114-*octies*, c. 2), il procedimento autorizzatorio (art. 114-*novies*), l'operatività transfrontaliera (art. 114-*decies*), il rinvio ad altre norme del Testo unico (art. 114-*undecies*), i conti di pagamento e le forme di tutela (art. 114-*duodecies*), i patrimoni destinati (art. 114-*terdecies*), l'attività di vigilanza (art. 114-*quaterdecies*), ipotesi di deroga (art. 114-*sexiesdecies*).

di pagamento – alcune delle quali attribuiscono alla Banca d'Italia poteri amministrativi simili a quelli disciplinati dall'art. 146<sup>101</sup>.

A tale ultimo riguardo, emblematiche sono le disposizioni di cui agli artt. 126-bis, u.c. e 127, c. 1 TUB.

In base alla prima la Banca d'Italia, nell'esercizio dei poteri regolamentari previsti dal Capo II-bis, *“tiene conto anche della finalità di garantire un adeguato livello di affidabilità ed efficienza dei servizi di pagamento”*. È evidente la contiguità tra tale competenza e quella analoga prevista nell'art. 146 TUB, ove in particolare si prevede che la Banca d'Italia, nell'esercizio della funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, possa tra l'altro *“emanare disposizioni di carattere generale aventi a oggetto ... il funzionamento, le caratteristiche e le modalità di prestazione dei servizi offerti”*.

Ai sensi dell'art. 127, c. 1, TUB, le Autorità creditizie esercitano i poteri previsti dal Titolo VI, relativo alla trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con la clientela, avendo riguardo, oltre che alle finalità indicate nell'art. 5, *“alla trasparenza delle condizioni contrattuali e alla correttezza dei rapporti con la clientela”*. Inoltre, è da considerare che alcune disposizioni del Titolo VI consentono alla Banca d'Italia di esercitare controlli di trasparenza (anche presso IMEL e istituti di pagamento, ex art. 128, c. 1), e di adottare misure anche inibitorie (ex art. 128-ter); con la conseguenza che un provvedimento inibitorio

---

101 Vengono in rilievo, al riguardo, le seguenti disposizioni: art. 126-bis, c. 5 e c. 6 (*“5. La Banca d'Italia adotta i provvedimenti previsti dal presente capo avendo riguardo, per i servizi di pagamento regolati in conto corrente o commercializzati unitamente a un conto corrente, alle disposizioni previste ai sensi del capo I. 6. Nell'esercizio dei poteri regolamentari previsti dal presente capo, la Banca d'Italia tiene conto anche della finalità di garantire un adeguato livello di affidabilità ed efficienza dei servizi di pagamento”*); art. 126-quater, c. 1 (*“1. La Banca d'Italia disciplina: a) contenuti e modalità delle informazioni e delle condizioni che il prestatore dei servizi di pagamento fornisce o rende disponibili all'utilizzatore di servizi di pagamento, al pagatore e al beneficiario. Le informazioni e le condizioni sono redatte in termini di facile comprensione e in forma chiara e leggibile. In particolare, l'utilizzatore dei servizi di pagamento è informato di tutte le spese dovute al prestatore di servizi di pagamento e della loro suddivisione. Sono previsti obblighi di trasparenza semplificati nel caso di utilizzo di strumenti di pagamento che riguardino operazioni o presentino limiti di spesa o avvaloramento inferiori alle soglie fissate dalla stessa Banca d'Italia; b) casi, contenuti e modalità delle comunicazioni periodiche sulle operazioni di pagamento”*); art. 126-quinquies, c. 1 (*“Ai contratti quadro si applica l'art. 117, commi 1, 2, 3, 4, 6 e 7. Il potere previsto dall'art. 117, comma 2, è esercitato dalla Banca d'Italia”*); art. 126-sexies, c. 1, 3 e 4 (*“1. Ogni modifica del contratto quadro o delle condizioni e informazioni a esso relative fornite all'utilizzatore ai sensi dell'art. 126-quater, comma 1, lett. a), è proposta dal prestatore dei servizi di pagamento secondo le modalità stabilite dalla Banca d'Italia, con almeno due mesi di anticipo rispetto alla data di applicazione prevista. [...] 3. Le modifiche dei tassi di interesse o di cambio possono essere applicate con effetto immediato e senza preavviso; tuttavia, se sono sfavorevoli per l'utilizzatore, è necessario che ciò sia previsto nel contratto quadro e che la modifica sia la conseguenza della variazione dei tassi di interesse o di cambio di riferimento convenuti nel contratto. L'utilizzatore è informato della modifica dei tassi di interesse nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Banca d'Italia. 4. Le modifiche dei tassi di interesse o di cambio utilizzati nelle operazioni di pagamento sono applicate e calcolate in una forma neutra tale da non recare discriminazioni tra utilizzatori, secondo quanto stabilito dalla Banca d'Italia”*); art. 126-septies, c. 2 (*“2. Il prestatore di servizi di pagamento può recedere da un contratto quadro a tempo indeterminato se ciò è previsto dal contratto e con un preavviso di almeno due mesi, secondo le modalità stabilite dalla Banca d'Italia”*); art. 126-novies, c. 3 (*“3. L'emittente di moneta elettronica fornisce al detentore, prima che egli sia vincolato da un contratto o da un'offerta, le informazioni relative alle modalità e alle condizioni del rimborso, secondo quanto stabilito dalla Banca d'Italia”*).

a carico di un istituto di pagamento che non assicuri la dovuta correttezza nei rapporti con l'utenza potrebbe essere assunto ai sensi dell'art. 128-ter TUB, oltre che in base all'art. 146, c. 2, lett. d).

Deve anche essere menzionato, tra i nuovi poteri amministrativi introdotti dal d.lgs. n. 11/2010 a presidio (sia pure indiretto) del regolare funzionamento del sistema dei pagamenti, l'apparato sanzionatorio predisposto per la punizione delle violazioni degli obblighi imposti dalle disposizioni di sorveglianza.

Al riguardo, rilevano in particolare l'art. 32, d.lgs. n. 11/2010 e l'art. 144 TUB, come modificato dall'art. 35, c. 16, d.lgs. n. 11/2010.

Il citato art. 32 prevede sanzioni per l'inosservanza di disposizioni del Titolo II del decreto legislativo n. 11/2010 (che disciplina, con disposizioni di derivazione diretta dalla PSD, i diritti e gli obblighi delle parti) e delle relative disposizioni di attuazione emanate dalla Banca d'Italia. L'art. 144, al contempo, prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione di norme concernenti la vigilanza prudenziale, delle correlate regole di trasparenza delle condizioni contrattuali e correttezza dei comportamenti nonché per l'inosservanza dell'art. 146, c. 2, TUB e delle disposizioni generali o particolari impartite in base ad esso<sup>102</sup>.

A presidio del sistema dei pagamenti, dunque, vi sono i poteri di sorveglianza, quelli di vigilanza prudenziale, quelli di controllo della trasparenza, nonché un sistema di sanzioni variamente articolato<sup>103</sup>.

Le diverse attribuzioni dovrebbero poter convivere in un rapporto di complementarità, come indicato dalla locuzione "*resta fermo*" utilizzata nell'art. 146, c. 3, TUB, per cui ciascuna di esse mantiene formalmente la propria autonomia.

Tuttavia, i diversi sottoinsiemi nei quali si presenta ora articolata la legislazione sul sistema dei pagamenti potrebbero dar luogo, nell'esercizio concreto dei poteri amministrativi, ad aree di sovrapposizione o, quanto meno, di ambiguità<sup>104</sup>.

---

102 È da notare che l'art. 32, cit., richiede ai fini della sanzionabilità del fatto, la "*grave inosservanza*" di determinati obblighi. Invece, il requisito della gravità non è richiesto dall'art. 144 TUB.

103 Nel testo sono state prese in considerazione le norme attributive di poteri amministrativi di governo e controllo del sistema dei pagamenti e di singole parti di esso. Non sono considerate, invece, altre norme che, pur avendo lo scopo o l'effetto di tutelare il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti, hanno natura differente, come avviene nel caso delle disposizioni penali di cui agli artt. 131-*bis* e ss. (l'art. 131-*bis*, riguarda l'abusiva emissione di moneta elettronica; l'art. 131-*ter* l'abusiva attività di prestazione di servizi di pagamento; l'art. 133 l'abuso di denominazione).

104 Si consideri, per esemplificare, che la Banca d'Italia potrebbe svolgere un'ispezione presso un istituto di pagamento in base all'art. 114-*quaterdecies*, c. 4 (quindi facendo uso dei poteri di vigilanza prudenziale), ovvero in virtù dell'art. 128 (per i controlli di trasparenza), o ancora ai sensi dell'art. 146, c. 2, lett. c).

Affinché ciò non avvenga è richiesto un utilizzo delle potestà amministrative in questione assistito da un attento scrutinio del dato normativo e costantemente coerente alle finalità che attraverso esse devono essere perseguite<sup>105</sup>.

In tale contesto, appare opportuna la scelta legislativa di accentrare i poteri in questione in un'unica autorità amministrativa, la Banca d'Italia, in un'ottica di esercizio sinergico e coordinato delle diverse funzioni.

## **5. Riflessioni sull'inquadramento generale della funzione di sorveglianza**

La riforma portata dal d.lgs. n. 11/2010, che in larga misura trae giustificazione dall'obbligo di attuare nell'ordinamento interno la PSD, impone dunque di valutare le modifiche introdotte all'art. 146 TUB – e all'inquadramento normativo complessivo del potere di sorveglianza sul sistema dei pagamenti – non isolatamente ma in un contesto di più generale modifica dell'assetto normativo a presidio del sistema dei pagamenti e delle singole componenti di esso.

Troppo poco è il tempo trascorso dall'entrata in vigore della riforma per valutarne gli effetti.

Tuttavia, sul piano teorico, colpisce il modo in cui un potere nato con connotazioni *sui generis* (rispetto agli altri attribuiti alla Banca d'Italia) sia stato rimodulato con caratteri che, se pure non ne eliminano le note di autonomia e peculiarità, lo avvicinano molto agli schemi tradizionali della vigilanza prudenziale da un lato e dei controlli di trasparenza dall'altro.

Colpiscono, inoltre, le rilevanti modifiche introdotte alla configurazione del potere in esame: la tutela dell'utenza in aggiunta alle finalità tradizionali; la tipizzazione, mediante analitica descrizione normativa, degli strumenti per l'esercizio del potere; la sanzionabilità delle violazioni, che fa venir meno i caratteri di *soft law* riconosciuti allo strumentario che la norma previgente offriva all'Autorità di sorveglianza.

Tra queste, la prima si distingue per la sua radicalità e genera rilevanti implicazioni, quanto meno sul piano astratto.

Vien da chiedersi, ad esempio, se il concetto di “sistema dei pagamenti” possa continuare a tener fuori – considerandolo come elemento esterno – l'utente dei servizi di pagamento. Dal punto di vista logico, ora che la sorveglianza sul sistema dei pagamenti include la tutela dell'utente, o quest'ultimo è da considerare interno al sistema, quale componente di esso, o dovrebbe forse riconoscersi che

---

<sup>105</sup> A titolo di esempio, un utilizzo degli strumenti tipicamente connessi all'esercizio del potere di sorveglianza sul sistema dei pagamenti che, in concreto, fosse finalizzato in via diretta alla tutela della sana e prudente gestione di un prestatore di servizi di pagamento (banca, IMEL o istituto di pagamento) potrebbe essere considerato non rispettoso di tale principio, atteso che esula dalle finalità di cui all'art. 146 la sana e prudente gestione del soggetto *de quo*, presente invece tra le finalità di cui all'art. 114-*novies*, c. 2, TUB.

la tutela dell'utente è una funzione eterogenea rispetto alla sorveglianza sul sistema, sebbene entrambe allocate nel medesimo art. 146 TUB.

In ogni caso, non pare revocabile in dubbio che il *focus*, in chiave “micro”, sul rapporto utente/prestatore dei servizi di pagamento incide sulla possibilità di continuare a ricondurre la funzione in esame, per intero, nell'ambito del c.d. *central banking*. La tutela dell'utente, invero, non rientra nei tipici poteri di banca centrale, e ora che la prima è stata configurata dal legislatore come tutt'uno alla funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti appare lecito porre in essere alcuni distinguo tra l'azione di sorveglianza sul sistema nel suo complesso (questa certamente riconducibile nei poteri di banca centrale) e quella concernente il rapporto utente/prestatore.

Infine, riprendendo temi accennati in precedenza<sup>106</sup>, occorre valutare se le modifiche in questione possano dare nuovi spunti di riflessione al tema dei rapporti tra il potere di sorveglianza sul sistema dei pagamenti attribuito alla Banca d'Italia e i compiti di promozione del regolare funzionamento dei sistemi di pagamento assegnati al SEBC dall'art. 127 TFUE.

Al riguardo, non può passare inosservato che la tutela dell'utente dei servizi di pagamento non rientra nei *tasks* del Sistema europeo di banche centrali. Essa, segnatamente, non appare riconducibile nel compito di promozione del regolare funzionamento dei sistemi di pagamento indicato nell'art. 127 TFUE e declinato nell'art. 22 dello Statuto SEBC/BCE. La competenza del SEBC, difatti, sebbene si venga a trovare anch'essa in una fase evolutiva e di vigoroso impulso (come dimostrato dal fatto che la Banca Centrale Europea, in data 20 giugno 2014, ha adottato il suo primo regolamento in tema di *oversight on payment systems*, avente ad oggetto gli obblighi di sorveglianza relativi a sistemi di pagamento di importanza sistemica<sup>107</sup>), rimane caratterizzata – sia nel dato testuale che nell'operatività concreta – da un inquadramento e un approccio di tipo *macro*, che prescinde dalla tutela dell'utente e resta fortemente ancorato alle competenze di governo della politica monetaria.

Pertanto, le modifiche all'art. 146 TUB accentuano i profili di autonomia della norma, e della funzione, rispetto alle consimili disposizioni del Trattato e dello Statuto.

---

<sup>106</sup> Cfr. par. 3.

<sup>107</sup> Il Regolamento in questione, contrassegnato con la sigla BCE/2014/28, è stato adottato ai sensi dell'articolo 127, par. 2, TFUE e degli articoli 3.1, 22 e 34.1, primo trattino, dello Statuto SEBC/BCE.

## **IL PROVVEDIMENTO DELLA BANCA D'ITALIA DEL 18.9.2012 SUI SISTEMI DI PAGAMENTO AL DETTAGLIO**

### **1. Premessa**

Il provvedimento emanato dalla Banca d'Italia il 18.9.2012 (di seguito Provvedimento) contiene disposizioni in materia di sorveglianza sui sistemi di pagamento al dettaglio (di seguito, anche, "Disposizioni") e, come già accennato in precedenza, è il primo provvedimento sui sistemi di pagamento adottato dalla Banca centrale in base al nuovo testo dell'art. 146 TUB.

La sua genesi, peraltro, risente non solo delle modifiche legislative apportate alla funzione di sorveglianza sui sistemi di pagamento ma anche di taluni cambiamenti di scenario intervenuti dopo che la Banca d'Italia, con provvedimento dell'11.11.2005, aveva emanato disposizioni sulla medesima materia; cambiamenti che hanno reso necessario aggiornare la normativa secondaria sul tema, tant'è che il provvedimento del novembre 2005 è stato abrogato dall'art. 17 delle Disposizioni.

I cambiamenti riguardano, *in primis*, la progressiva integrazione del mercato dei pagamenti al dettaglio europeo, indotta dalla realizzazione del progetto SEPA (*Single Euro Payments Area*), avviato già nel 2002 e portato a compimento con l'approvazione del Regolamento (CE) n.260/2012 del 14 marzo 2012, che ha fissato un termine ultimo per la dismissione degli strumenti e delle procedure nazionali. La SEPA ha l'obiettivo di creare un mercato integrato dei pagamenti al dettaglio attraverso la standardizzazione degli strumenti di pagamento in Euro diversi dal contante. La possibilità offerta a cittadini e operatori economici europei di effettuare pagamenti in Euro in qualsiasi paese dell'Area a partire da un singolo conto bancario e utilizzando un unico *set* di strumenti di pagamento ha posto le condizioni per una maggiore contendibilità del mercato dell'offerta dei servizi – con benefici anche in termini di prezzo per gli utenti finali (pubblica amministrazione, imprese e cittadini); ha dato ai prestatori di servizi di pagamento la possibilità di accedere a nuovi mercati ampliando, in linea con le esigenze della clientela, servizi e operatività. In aggiunta a ciò, ed è quello che più interessa in questo contesto, l'armonizzazione degli schemi di pagamento ha esercitato una forte pressione anche sui sistemi di pagamento al dettaglio favorendo, da un lato, la nascita di sistemi pan-europei, dall'altro, il consolidamento delle piattaforme nazionali, il loro collegamento e, in generale, una maggiore competizione nell'offerta delle attività di scambio, compensazione e regolamento alle banche e agli altri prestatori di servizi al pubblico. In questo segmento del mercato la SEPA, attraverso la standardizzazione degli schemi di pagamento, ha eliminato le barriere nazionali e scardinato monopoli o quasi monopoli di fatto esistenti nell'offerta dei servizi domestici; al contempo, ha favorito alleanze e *partnerships* finalizzate a consolidare le piattaforme esistenti realizzando economie di scala che consentissero una riduzione dei prezzi.



In questo nuovo scenario l'attività di sorveglianza e controllo sui sistemi di pagamento al dettaglio, esercitata dalle banche centrali nazionali nel rispetto dei principi fissati dall'Eurosistema, non poteva non subire una profonda rivisitazione. Mentre nel 2003 la sorveglianza europea sui sistemi di pagamento al dettaglio era basata su principi e metodologia comune e caratterizzata da forme di controllo e implementazione nazionale (*Eurosystem Oversight Standards for Euro Retail Payment Systems*, 2003), la *policy* che si va delineando nel contesto SEPA accentra l'attenzione sui collegamenti (*Eurosystem Oversight Expectations for Links between Payment System*, 2012) e non esclude la possibilità che sistemi di importanza sistemica, o di interesse per più paesi, anche se al dettaglio, possano richiedere un'attività di controllo e un intervento condiviso fra più banche centrali nazionali (*Revised Oversight Framework for Retail Payment Systems*, 2014).

La forte pressione, che metteva fra loro in competizione anche sistemi di pagamento al dettaglio pubblici e privati, era già stata sentita nel 2005, anno in cui la BCE adottava una dichiarazione (*Policy statement* del 4.8.2005) in tema di fornitura di servizi di pagamento *retail* in Euro agli istituti di credito da parte delle banche centrali. *Ratio* della dichiarazione è porre le condizioni per una *fair competition* fra gestori obbligando l'operatore pubblico al recupero dei costi. I principi espressi in tale *policy statement* avevano avuto solo un blando riflesso nel provvedimento della Banca d'Italia del novembre 2005 (che confinava in un considerando l'avviso secondo cui “*appare coerente con l'obiettivo di evitare distorsioni competitive che le banche centrali, laddove offrano direttamente servizi di pagamento di importo non rilevante in competizione con il mercato, applichino il principio del pieno recupero dei costi sostenuti e siano tenute al rispetto delle stesse norme e principi validi per gli altri operatori*”). Restava, dunque, vivo l'interesse ad una consacrazione del *policy statement* con norme precettive più articolate, sia pure mantenute nel rango di norme secondarie. Interesse pienamente esplicitato nell'articolato del provvedimento in commento dove, peraltro, il gestore/banca centrale viene equiparato a quello privato, in una disciplina unitaria del processo di pagamento.

La BCE era poi ulteriormente intervenuta in materia: dapprima nel giugno 2006, con il documento intitolato “*Business continuity oversight expectations for systemically important payment systems (SIPS)*”, e poi a più riprese (prima nel febbraio 2009 e poi nuovamente nel luglio 2011) sul tema generale delle politiche di sorveglianza con l'importante “*Eurosystem Oversight Policy Framework*”, che concerne anche i sistemi di pagamento al dettaglio. Anche questi documenti imponevano un aggiornamento dei principi da applicare ai sistemi di pagamento al dettaglio italiani che, seppur non sistemici per sé, possono contenere componenti meritevoli di attenzione sotto il profilo della continuità operativa.

Esigenze di adattamento nascevano altresì dalla pubblicazione nell'aprile 2012, ad opera del *Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS)* della Banca dei Regolamenti Internazionali e del *Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions (IOSCO)*, del Rapporto contenente i nuovi principi per la regolamentazione delle infrastrutture dei mercati finanziari

(di seguito *Principles for Financial Market Infrastructures* – PFMI). Il rapporto rappresenta un punto di riferimento per l'attività di sorveglianza in termini sia di principi applicabili nella valutazione dei sistemi (*principles*), sia di comportamento delle autorità di controllo (*responsibilities*). Esso rappresenta il punto di arrivo di una serie di riflessioni avviate dai regolatori internazionali a seguito della crisi finanziaria per rafforzare il regime di controllo sui sistemi di pagamento e, più in generale, sulle infrastrutture dei mercati finanziari. Tali principi sono alla base della nuova regolamentazione della BCE per la sorveglianza dei sistemi di pagamento di importanza sistemica (il cd. "legal act")<sup>108</sup> e costituiscono, come era avvenuto in passato per i *core principles* (*Core Principles for Systemically Important Payment Systems*) emanati nel 2001 dalla Banca dei Regolamenti Internazionali, un punto di riferimento per la disciplina dei sistemi di importanza non sistemica, fra cui rientrano la maggior parte delle infrastrutture al dettaglio.

Inoltre, vi era la necessità di dare attuazione all'art. 30 del decreto legislativo 27.1.2010, n. 11, concernente l'accesso dei prestatori dei servizi di pagamento ai sistemi di pagamento al dettaglio, che al comma 1 assegna alla Banca d'Italia, nell'esercizio del potere di cui all'art. 146, c. 2, lett. b), TUB, il compito di verificare "che le norme emanate dai gestori di sistemi di pagamento, al fine di disciplinare l'accesso delle persone giuridiche autorizzate a svolgere servizi di pagamento, siano obiettive, non discriminatorie, proporzionate e non limitino l'accesso se non nella misura necessaria a proteggere il sistema da rischi specifici quali il rischio di regolamento, il rischio operativo e il rischio d'impresa, e a tutelarne la stabilità finanziaria e operativa".

Le istanze richiamate trovano un fattore comune nella finalità generale, indicata nell'art. 2 del Provvedimento, di "favorire l'affidabilità ed efficienza dell'offerta di servizi di pagamento al dettaglio in Italia"; esse animano le diverse parti in cui le Disposizioni sono state strutturate. Al Titolo I, contenente "Disposizioni introduttive", fa seguito il Titolo sugli "Obblighi", suddiviso in due Capi (uno relativo agli obblighi dei "Prestatori di servizi di pagamento" e l'altro a quello dei "Gestori di sistemi di pagamento al dettaglio"), il secondo dei quali – che costituisce all'evidenza il nucleo dell'intero provvedimento – si articola in cinque sezioni dedicate rispettivamente all' "Organizzazione", alla "Gestione dei rischi", ad "Accesso e collegamenti", alle "Comunicazioni" e ai "Sistemi di pagamento al dettaglio gestiti dalla Banca d'Italia". Chiudono le Disposizioni i brevi Titoli III e IV, attinenti il primo alle "Sanzioni" e l'ultimo alle "Disposizioni finali".

Le Disposizioni, come indicato nell'art. 2 del Provvedimento, si applicano "ai prestatori dei servizi di pagamento e ai gestori di sistemi di pagamento al dettaglio che abbiano sede legale e/o operativa in Italia". Il provvedimento, dunque, è indirizzato solo ad alcune delle categorie soggettive alle quali potrebbero teoricamente rivolgersi i poteri normativi previsti dall'art. 146, c. 2,

---

<sup>108</sup> Regulation of the European Central Bank No 795/2014 of 3 July 2014 on oversight requirements for systemically important payment systems (ECB/2014/28).

TUB (cfr. par. 4.3 del saggio precedente); tra tali categorie, difatti, vi sono anche gli emittenti o gestori di strumenti di pagamento e i gestori delle infrastrutture strumentali tecnologiche o di rete, cui tuttavia le Disposizioni non sono rivolte.

Vien subito da notare che il riferimento alla “*sede legale e/o operativa in Italia*” comporta che il provvedimento non è applicabile a prestatori o gestori che, in ipotesi, operino in Italia senza avere nel territorio nazionale alcuna sede legale e/o operativa. In presenza di una norma generale – l’art. 146 TUB che consente di esercitare il relativo potere nei confronti di tutti i soggetti operanti nel territorio nazionale (anche in mancanza di sede legale o operativa) – la limitazione presente nelle Disposizioni sembra trovare giustificazione nell’esigenza pratica di dover assicurare il rispetto delle prescrizioni ivi contenute e, se del caso, adottare gli opportuni interventi e le necessarie sanzioni.

Per altro verso, la portata della norma è chiarita dal raffronto con alcune delle definizioni contenute nell’art. 1 del Provvedimento. In particolare, per “*prestatori di servizi di pagamento*” si intendono innanzitutto gli istituti di moneta elettronica e gli istituti di pagamento. In detta categoria rientrano poi, ma solo quando prestano servizi di pagamento, le banche, Poste Italiane s.p.a., la Banca centrale europea e le Banche centrali nazionali se non agiscono in veste di autorità monetarie, nonché altre autorità pubbliche, le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali se non agiscono in veste di autorità pubbliche.

Per “*sistema di pagamento al dettaglio*” si intende, ai fini del provvedimento, un “*sistema – caratterizzato da meccanismi di funzionamento formali e standardizzati e da regole comuni – per lo scambio, la compensazione e/o il regolamento di operazioni di pagamento di importo pari o inferiore a 500.000 euro, generalmente con bassa priorità e trasmesse in forma aggregata*”. La proposizione appare parzialmente tautologica, poiché non chiarisce il concetto di “*sistema*” ma si limita in sostanza a: a) definire la locuzione “*di pagamento al dettaglio*” come transazioni di importo inferiore a 500.000 euro; b) richiamare alcune caratteristiche tipiche dei pagamenti di importo non rilevante, vale a dire il carattere non di urgenza (“*bassa priorità*”) e la trasmissione per il regolamento in “*forma aggregata*”. Peraltro, nei “*considerando*” viene precisato che ai gestori non è preclusa la possibilità di trattare nel medesimo sistema anche pagamenti di altro tipo sia per importi che per caratteristiche.

Parzialmente tautologica è anche la definizione di “*gestore*”: “*società o ente che gestisce sistemi di pagamento al dettaglio o singole fasi di questi; se ne ha i requisiti può anche essere partecipante*”. Come si vedrà tuttavia in seguito (cfr. par. 3), tale definizione è funzionale a identificare il soggetto titolare degli obblighi di cui al Capo II del Titolo II delle Disposizioni; il richiamo generico alla funzione di gestione di un sistema consente l’applicazione della norma anche in assenza di un’attribuzione formale della funzione a un soggetto diverso dai partecipanti. La definizione precisa che il gestore può anche essere un partecipante; va da sé che, in questo caso, il gestore sarà tenuto a rispettare tutti gli obblighi previsti

per i partecipanti, ivi compreso quello del pagamento delle tariffe previste per l'utilizzo del sistema.

Si avrà occasione di commentare ulteriori definizioni nel seguito del presente contributo, dedicato principalmente, come detto, all'esame della Disposizioni.

## **2. Prestatori di servizi di pagamento**

L'art. 3 del Provvedimento, rubricato "obblighi di comunicazione", si rivolge a tutti gli intermediari che prestano servizi di pagamento al pubblico e hanno sede legale e/o operativa in Italia; chiede loro di comunicare alla Banca d'Italia quale sistema estero essi eventualmente utilizzino per lo scambio, la compensazione e il regolamento dei pagamenti al dettaglio.

Tale previsione è diretta a costituire presso la Banca centrale la base informativa necessaria per avviare forme di controllo, anche indiretto, sui sistemi di regolamento esteri utilizzati dai prestatori di servizi nazionali. Essa è perfettamente in linea con la *ratio* del novellato art. 146 TUB, così come descritta nel primo saggio di cui si compone il presente Quaderno. La tutela dell'utente, infatti, si affianca negli obiettivi della funzione di sorveglianza alle più tradizionali finalità di efficienza e affidabilità dei sistemi di pagamento. Questa modifica, che sposta sull'utente una parte del focus dell'attività di controllo, giustifica, all'interno del Provvedimento, una norma diretta a conoscere e valutare i sistemi di trasferimento fondi utilizzati dagli intermediari anche qualora non abbiano la propria sede legale e/o operativa in Italia e, pertanto, non sono sottoposti alla sorveglianza diretta della Banca d'Italia secondo le regole fissate nel Provvedimento medesimo (cfr. par.3).

Proprio perché direttamente collegato alla principale novità del testo dell'art.146 TUB, così come modificato dal recepimento della *Payment Services Directive* (PSD), l'art.3 del Provvedimento rappresenta una previsione del tutto originale, che coglie appieno la nuova prospettiva di sviluppo dei compiti di sorveglianza attribuiti alla Banca d'Italia: non più solo efficienza e affidabilità dei sistemi, ma tutela ad ampio raggio dell'utente dei servizi di pagamento. Questa previsione, che richiede agli intermediari di comunicare i sistemi esteri utilizzati per lo scambio, la compensazione e il regolamento dei pagamenti al dettaglio, rappresenta di fatto la concreta declinazione dei nuovi compiti attribuiti all'Istituto, in un contesto di sempre maggiore integrazione del mercato dell'offerta dei servizi di pagamento, soprattutto a livello europeo.

I sistemi di pagamento sono nati e si sono inizialmente sviluppati come monopoli nazionali (naturali o legali, a seconda delle diverse circostanze). In questi sistemi venivano trattati gli strumenti di pagamento utilizzati dalle diverse comunità per il trasferimento della moneta in alternativa al contante; ogni gruppo di utilizzatori si avvaleva di standard e procedure *ad hoc*, sviluppate in relazione alle esigenze delle diverse comunità nazionali. Questa

segmentazione soddisfaceva adeguatamente le esigenze di scambio interno a ciascun paese, ma non era idonea a supportare crescenti scambi transfrontalieri. Per il regolamento delle transazioni *cross border* venivano infatti utilizzati non sistemi accentrati, ma meccanismi di *correspondent banking* e/o circuiti di scambio privati.

La maggiore integrazione dei mercati a livello internazionale e, in Europa, gli sforzi per la realizzazione di un'area unica di pagamento integrata<sup>109</sup> hanno segnato un punto di svolta, ponendo le premesse per la nascita di sistemi di pagamento sovranazionali non solo nel comparto dei pagamenti interbancari di importo rilevante (quali ad esempio il sistema TARGET2<sup>110</sup>), ma anche funzionali allo scambio, compensazione e regolamento dei pagamenti al dettaglio originati dalla clientela. In questo comparto l'evoluzione presenta due modelli di *business* alternativi: la nascita *ex novo* di piattaforme multinazionali, da un lato, l'apertura dei sistemi esistenti ai prestatori di servizi residenti esteri ovvero il loro collegamento con sistemi di altri paesi, dall'altro.

La spinta verso una maggiore integrazione dei mercati dell'offerta di servizi di pagamento ha condotto ad una sempre più pervasiva standardizzazione; ciò, se da un lato allarga la platea degli utenti dei diversi sistemi, dall'altro induce i prestatori di servizi di pagamento a ricercare la migliore offerta sulla piazza, anche al di fuori dei confini nazionali. Anche sistemi con sede operativa e/o legale all'estero possono, infatti, offrire ai prestatori nazionali servizi di scambio, compensazione e regolamento dei pagamenti al dettaglio. Di qui la necessità di prevedere una norma quale l'art.3 del Provvedimento, che allarga il raggio di azione della funzione di sorveglianza.

In un contesto del tutto diverso, il provvedimento dell'11.11.05, che le Disposizioni abrogano, limitava il proprio ambito applicativo al solo mercato nazionale<sup>111</sup>; l'identificazione delle attività sottoposte a controllo di sorveglianza, infatti, veniva effettuata prendendo come punto di riferimento il sistema

---

109 Alcuni anni dopo l'introduzione dell'Euro, a fronte degli scarsi progressi registrati nell'integrazione del mercato dei pagamenti al dettaglio, la Commissione e il Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) hanno promosso il progetto *Single Euro Payments Area* (SEPA). La SEPA riconduce l'esecuzione e la ricezione dei pagamenti in Euro a regole, procedure operative e prassi di mercato uniformi; comprende i ventotto paesi dell'Unione e i tre dello Spazio Economico Europeo (Islanda, Norvegia, Liechtenstein), oltre a Svizzera e Principato di Monaco. Il progetto si è sviluppato lungo due direttrici fortemente interconnesse: – definizione di schemi di pagamento utilizzabili in modo uniforme in tutta l'area (“SEPA for instruments”); – adeguamento delle infrastrutture per la compensazione e il regolamento dei pagamenti (“SEPA for infrastructures”). A fronte di un insoddisfacente sviluppo del progetto, la Commissione europea, sostenuta dalla maggior parte degli *stakeholders* e di concerto con l'Eurosistema, ha fissato un termine (1° febbraio 2014 per i paesi dell'Area Euro e 31 ottobre 2016 per gli altri) per la dismissione delle soluzioni nazionali, segnando il passaggio della SEPA da un progetto gestito dal mercato ad uno guidato dalle istituzioni.

110 Il sistema TARGET2 (*Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer*) costituisce una piattaforma integrata a livello europeo che consente l'esecuzione delle operazioni di politica monetaria nell'area dell'Euro e il regolamento delle transazioni interbancarie; può essere utilizzata anche per il regolamento di transazioni di importo ridotto.

111 Il provvedimento attuativo dell'art. 146 TUB emanato l'11.11.05 – Disposizioni in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento di importo non rilevante – all'art. 1 definiva come proprio ambito di applicazione “ *le attività di scambio delle informazioni di pagamento da immettere nel sottosistema*

BI-COMP, gestito dalla Banca d'Italia per la compensazione multilaterale e il regolamento dei pagamenti al dettaglio italiani<sup>112</sup>. Quasi dieci anni dopo, alla luce anche dei contenuti del nuovo art.146 TUB, il Provvedimento riconosce l'importanza di un controllo di sorveglianza che trascende l'operatività dei sistemi operanti in Italia: più ampio, in termini di ambito applicativo, e più articolato, in termini di attività da svolgere.

L'obiettivo di assicurare la tutela dell'utilizzatore finale dei servizi di pagamento, nonché l'affidabilità e l'efficienza dei servizi offerti, induce infatti la Banca d'Italia ad attivare forme di sorveglianza anche su sistemi che hanno la propria sede legale e/o operativa in un paese estero. Nella stessa logica viene data rilevanza, per i sistemi nazionali, alle problematiche di rischio e di efficienza connesse con la tematica dei collegamenti fra sistemi (cfr. par. 3.3.2).

Il limite della previsione di cui all'art. 3, che pure costituisce un grosso passo avanti nella direzione di una maggiore protezione dell'utente finale, è perseguire un'esigenza di tutela della clientela italiana interloquendo solo con i prestatori di servizi di pagamento localizzati, legalmente o operativamente, in Italia. In un mercato in cui anche l'offerta di servizi al pubblico è sempre più integrata, infatti, potrebbe sfuggire il caso di utenti italiani che si rivolgono a prestatori esteri per l'acquisto di servizi di pagamento. Valgono, tuttavia, alcune considerazioni di carattere generale. *In primis*, l'offerta di servizi di pagamento al pubblico in Europa è disciplinata in modo armonizzato dalla PSD sia con riferimento ai servizi che possono essere offerti sia ai prestatori che li possono offrire; difficilmente si possono pertanto creare casi concreti che esulano dall'ambito di applicazione della legislazione europea. Un secondo aspetto va tenuto presente: la disposizione dà concretezza all'azione della banca centrale, individuando un ambito di applicazione certo e un obbligo attivabile che non esclude la possibilità di eventuali ulteriori interventi ritenuti necessari ai sensi dell'art. 146 TUB. Sul punto si ricorda che, secondo alcuni commentatori, le disposizioni contenute nel decreto di recepimento in Italia della PSD si applicano a tutti i servizi offerti in Italia, indipendentemente dalla nazionalità dell'intermediario<sup>113</sup>.

In concreto, i prestatori di servizi di pagamento italiani possono utilizzare per il trasferimento interbancario: 1) sistemi di pagamento al dettaglio, sorvegliati dalla

---

*Dettaglio e le attività propedeutiche alla determinazione dei relativi saldi multilaterali*" e la fissazione dei "principi generali del sistema BI-COMP".

112 Negli anni '80 ci fu una riforma del sistema dei pagamenti italiano, orientata al principio della specializzazione funzionale tra compensazione e regolamento lordo; tale riforma condusse alla realizzazione del sistema di regolamento in tempo reale BI-REL (1977), per i pagamenti di importo rilevante, e alla revisione del sistema di compensazione, che prese il nome di BI-COMP, per quelli di importo ridotto e per la parte contante delle transazioni su strumenti finanziari. Con l'avvio della III fase dell'Unione economica e monetaria (UEM) nel 1999, BI-REL diventò la componente italiana del sistema di regolamento lordo TARGET, sostituito nel 2007 da TARGET2. Coerentemente con tali interventi, nel 1998 il regolamento del saldo relativo al contante delle transazioni su strumenti finanziari migrò dal sistema BI-COMP al sistema BI-REL al fine di ridurre il possibile rischio di contagio tra i due sistemi di compensazione. BI-COMP divenne quindi l'unico sistema nazionale destinato al regolamento dei pagamenti di importo ridotto (al dettaglio).

113 Su questo punto si confronti RISPOLI FARINA M., sub art. 34, c. 1, lettera b), d.lgs. n. 11/2010, in *La nuova disciplina cit.*, pag. 517-532.

Banca d'Italia perché ricadono nel perimetro delle Disposizioni (cfr. par.1); 2) sistemi di pagamento al dettaglio localizzati in un paese dell'Area dell'Euro, sottoposti alla sorveglianza condivisa dell'Eurosistema<sup>114</sup>; 3) sistemi di pagamento al dettaglio localizzati al di fuori dell'Area dell'Euro, ma all'interno dell'Unione Europea; 4) sistemi di pagamento al dettaglio localizzati al di fuori dell'Unione Europea. Solo nel primo caso si combinano in capo alla Banca d'Italia le competenze di tutela dell'utilizzatore italiano e quella di controllo del sistema di pagamento, mentre negli altri tre è necessario attivare forme di controllo di tipo indiretto sul sistema utilizzato per lo scambio, la compensazione e il regolamento delle transazioni.

## 2.1 *Obblighi di comunicazione*

Il primo comma dell'art. 3 prevede che *“i prestatori di servizi di pagamento, che intendano rivolgersi per lo scambio, la compensazione e/o il regolamento dei pagamenti al dettaglio a sistemi diversi da quelli che rientrano nell'ambito applicativo di cui al presente provvedimento, sono tenuti a comunicare per iscritto alla Banca d'Italia la denominazione del sistema e del gestore e il paese d'insediamento”*. In sostanza banche, istituti di pagamento (IP) e istituti di moneta elettronica (IMEL), autorizzati ad offrire servizi di pagamento al pubblico, se hanno la sede legale e/o operativa in Italia, ai sensi dell'art. 3 sono tenuti a: a) censire tutti i sistemi utilizzati per lo scambio, la compensazione o il regolamento dei pagamenti al dettaglio; b) escludere da questo elenco tutti i sistemi che hanno sede legale e/o operativa in Italia, i cui gestori sono indicati nell'allegato alla Guida operativa dei controlli, pubblicata sul sito Internet della Banca d'Italia a corredo della normativa attuativa in commento (di seguito la Guida)<sup>115</sup>; c) comunicare alla Banca d'Italia la denominazione dei sistemi

---

<sup>114</sup> Le attività di sorveglianza condivise sui sistemi di pagamento al dettaglio nell'Area dell'Euro erano disciplinate nel *framework* del 2003 *“Standard di sorveglianza per i sistemi di pagamento al dettaglio in euro”*. (<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/retailpoversightstandardsit.pdf>). L'Eurosistema ha allineato il documento alla sempre più forte integrazione europea, potenziando l'esercizio di attività comuni sia sui sistemi riconosciuti rilevanti per l'Area dell'Euro, sia sui collegamenti fra sistemi (*Revised Oversight Framework for Retail Payment Systems*, 2014). Il nuovo *framework* prevede che esistano sistemi di pagamento al dettaglio di importanza sistemica, di importanza preminente o meno importanti; a tutte queste categorie vengono applicati standard di sorveglianza uniformi definiti a livello di Eurosistema. Quanto all'organizzazione delle attività di *oversight*, si prevedono caratteristiche diverse a seconda della rilevanza che il sistema ha per l'area dell'Euro: i) per i sistemi di importanza sistemica a livello europeo, similmente a quanto avviene per i pagamenti all'ingrosso, si riconosce la responsabilità primaria del controllo a una delle banche centrali dell'Eurosistema, ma le altre banche centrali possono partecipare alle attività sulla base del principio *“no prohibition no compulsion”*; ii) i sistemi che operano in più paesi, ma non abbracciano l'intera area, sono sorvegliati dalle banche centrali competenti sulla base di *Memoranda of Understanding* bilaterali o plurilaterali; iii) al di fuori di questi casi, è competente l'autorità del paese di insediamento del sistema. In ogni caso, gli esercizi di *assessment* vengono condotti rispetto al *set* di principi definito a livello accentrato, applicato utilizzando una metodologia comune a tutte le banche centrali dell'Eurosistema. In questo modo viene assicurata a livello sia di standard di *oversight* sia di applicazione un'uniformità sostanziale dei risultati dell'azione di sorveglianza.

<sup>115</sup> La Guida operativa dei controlli è un documento di riferimento per gli operatori nell'applicazione del Provvedimento. In particolare, la Guida: i) individua i sistemi di pagamento al dettaglio operanti in Italia e i relativi collegamenti; ii) definisce contenuto e tempistica delle attività di sorveglianza della Banca d'Italia; iii) dettaglia le modalità con cui i gestori di sistemi di pagamento al dettaglio – diversi

censiti, diversi da quelli di cui al punto b), specificando altresì il nome del gestore e il paese dove essi hanno la propria sede legale e/o operativa.

La disposizione va letta in connessione con l'art. 12 (Obblighi informativi) comma 1, lett. q) e l'art. 14 (Regime giuridico) comma, 2 lett. h): il comma 1 dell'art. 3 dà la possibilità alla Banca d'Italia di conoscere tutti i sistemi esteri utilizzati dagli intermediari italiani, mentre le altre due previsioni mirano a fornire i nominativi dei prestatori di servizi di pagamento esteri che partecipano ai sistemi italiani; richiedono infatti la comunicazione alla banca centrale dell'”*elenco dei partecipanti raggiungibili*”, che comprende tutti gli aderenti sia italiani sia esteri. Le informazioni raccolte offrono alla banca centrale un quadro completo dei collegamenti che il mercato dei pagamenti italiano ha stabilito con sistemi e intermediari esteri, utile per captare eventuali problematiche legate alla possibilità di un contagio *cross border*.

Il comma 2 dell'art. 3 specifica altresì quali attività la Banca d'Italia possa esercitare nei confronti dei sistemi esteri cui aderiscono intermediari italiani. Per i sistemi che hanno la propria sede legale e/o operativa in un paese dell'Area dell'Euro, *nulla questio*: tutti questi sistemi sono sottoposti ad un'attività di *oversight* da parte dell'Eurosistema che si basa sulla classificazione dei sistemi e l'applicazione di principi di sorveglianza comuni. La problematica è più complessa nel caso in cui i sistemi utilizzati dai prestatori italiani abbiano la propria sede legale e/o operativa al di fuori dell'Area dell'Euro. Il secondo comma, infatti, prevede che in questo caso “*deve essere trasmessa alla Banca d'Italia una dichiarazione della banca centrale o altra autorità competente per la funzione di sorveglianza che descriva il regime di controllo applicato.*”

I prestatori di servizi di pagamento italiani dovranno pertanto farsi carico di:  
i) prendere informazioni sulle attività di sorveglianza sul sistema dei pagamenti condotte nel paese dove il sistema ha la sua sede legale e/o operativa; ii) individuare l'autorità competente; iii) richiedere alla stessa una dichiarazione da cui risulti in modo chiaro il regime dei controlli cui il sistema deve sottostare. Una volta acquisita questa informativa, la Banca d'Italia analizzerà la documentazione ricevuta per verificare se i presidi a tutela della corretta operatività richiesti al gestore del sistema da parte dell'autorità competente estera siano nel complesso idonei a garantire un'adeguata tutela dell'utilizzatore italiano. Per fare ciò, è previsto che la Banca d'Italia verifichi la coerenza dell'assetto di sorveglianza vigente nel paese estero “*con i principi ispiratori*” della normativa.

In via interpretativa è possibile ritenere che la Banca d'Italia nella sua valutazione farà riferimento principalmente al contenuto delle sezioni I

---

dalla Banca d'Italia – e i prestatori di servizi di pagamento sono tenuti a comunicare le informazioni previste dal Provvedimento. L'allegato 3 alla Guida, in linea con le *best practices* di sorveglianza definite a livello internazionale, rende trasparente il percorso di analisi che verrà seguito dalla banca centrale nell'attività di valutazione della *compliance* degli operatori alle prescrizioni contenute nel Provvedimento.



(Organizzazione), II (Gestione dei rischi) e III (Accesso e collegamenti) del Capo II, che delineano in modo chiaro obiettivi, struttura e contenuti del regime di controllo vigente in Italia. Non sembrano invece rilevare le modalità di scambio informativo fra sorvegliante e sorvegliato (contenute nella sezione IV) che rappresentano una previsione di tipo essenzialmente strumentale, funzionale ai controlli di cui sopra.

Stilare un giudizio di conformità imporrà alla Banca d'Italia una valutazione caso per caso, estremamente delicata anche per le conseguenze della decisione. Un eventuale giudizio negativo potrebbe determinare la necessità di un intervento sul prestatore di servizi italiano che potrebbe essere scoraggiato a partecipare al sistema.

I rapporti fra la Banca d'Italia e le autorità di sorveglianza di paesi esteri, esterni all'area dell'Euro, si inquadra nel tema più generale della collaborazione fra autorità, che trova una disciplina a livello internazionale nel Rapporto del CPSS-IOSCO contenente i PFMI (cfr. par.1); più precisamente, nella parte delle *responsibilities*, in cui vengono declinati i comportamenti che devono tenere le autorità di controllo. In particolare, la responsabilità E, intitolata "cooperazione con le altre autorità", prevede che le diverse autorità competenti collaborino fra loro supportandosi nell'esecuzione dei rispettivi compiti istituzionali. A prescindere dal *commitment* a collaborare e dalle forme di cooperazioni individuate per rispondere a questa esigenza, è chiaro dal Rapporto che ogni autorità di controllo mantiene la possibilità di scoraggiare l'uso di un'infrastruttura che, a giudizio della stessa autorità, non è disegnata o gestita in modo da assicurarne efficienza e affidabilità. Va da sé che l'autorità che utilizza questo potere è tenuta a dare una chiara motivazione della propria decisione sia al gestore dell'infrastruttura interessata, sia all'autorità di sorveglianza eventualmente competente per il controllo dell'infrastruttura stessa <sup>116</sup>.

Anche in applicazione del Provvedimento, appare plausibile ritenere che la Banca d'Italia possa chiedere al prestatore di servizi di rinunciare all'utilizzo del sistema estero, che non risponde ai requisiti di sorveglianza; ciò però si ritiene possa essere possibile unicamente nel caso in cui la Banca d'Italia valuti che eventuali malfunzionamenti del sistema possano avere effetti rilevanti per il corretto funzionamento del sistema dei pagamenti e la tutela dell'utente italiano, protetti dall'art. 146 TUB.

Per quanto ovvio, si richiama l'opportunità, sempre alla luce dei principi generali di collaborazione fra autorità, che il processo di valutazione del sistema estero, laddove possibile, venga condotto in stretto coordinamento con le autorità

---

<sup>116</sup> Al riguardo si richiama quanto affermato dalla Key consideration 9 della responsabilità E dei CPSS IOSCO *Principles for financial market infrastructures*: "Each authority maintains its discretion to discourage the use of a Financial Market Infrastructure (FMI) or the provision of services to such an FMI if, in the authority's judgment, the FMI is not prudently designed or managed or the principles are not adequately observed. An authority exercising such discretion should provide a clear rationale for the action taken both to the FMI and to the authority or authorities with primary responsibility for the supervision or oversight of the FMI."

competenti. Non si esclude che in determinate circostanze possa essere opportuno per la Banca d'Italia integrare la dichiarazione dell'autorità estera, trasmessa dai prestatori di servizi di pagamento italiani, così come prevista dalla normativa, con valutazioni attinenti l'organizzazione del sistema e le misure di controllo dei rischi, che poggiano su analisi condotte in via autonoma.

Su un piano più specifico si sottolinea che, se un sistema ha la propria sede legale nell'Unione Europea (anche se al di fuori dell'area dell'euro), l'analisi di conformità della normativa di sorveglianza potrà essere agevolata; anche se il Trattato non assicura un perfetto allineamento delle competenze di *oversight* nei diversi paesi europei che non hanno adottato l'euro, esiste tuttavia una generale uniformità di obiettivi con riferimento allo sviluppo del mercato dei servizi finanziari nonché una base legislativa comune<sup>117</sup>.

Per i paesi esterni all'Unione Europea l'accertamento appare invece più complesso. I PFMI (cfr. par.1) stabiliscono nuovi standard internazionali per le infrastrutture di supporto al funzionamento dei mercati finanziari di importanza sistemica, armonizzando principi e metodologia di controllo; riguardano però i sistemi di pagamento all'ingrosso, i depositari centrali, i sistemi di regolamento delle operazioni in titoli, le controparti centrali e i *trade repositories*<sup>118</sup>, riconosciuti "per definizione" di importanza sistemica in connessione al ruolo svolto all'interno del sistema finanziario. L'applicazione dei PFMI ai sistemi al dettaglio dipende, invece, da una decisione dell'autorità competente nazionale; quest'ultima è chiamata a identificare eventuali aspetti sistemici delle infrastrutture per il regolamento dei pagamenti di importo non rilevante (ad esempio essere l'unico sistema operante all'interno di un paese) che giustificano l'applicazione dei PFMI o di un regime di controllo nella sostanza ispirato ad essi.

Va da sé che, non essendoci alcuna indicazione vincolante in tal senso da parte della comunità internazionale, è possibile che un sistema di pagamento al dettaglio localizzato al di fuori dell'Unione Europea non sia sottoposto ad alcuna forma di sorveglianza. In questo caso è lecito pensare che il sistema di pagamento non possa essere utilizzato dai prestatori di servizi di pagamento italiani, tenuti in ogni caso a fare una verifica *ex ante* di conformità del sistema che desiderano utilizzare alla normativa di sorveglianza.

### **3. Gestori di sistemi di pagamento al dettaglio**

Il Capo II del provvedimento si rivolge ai gestori dei sistemi di scambio, compensazione e regolamento di pagamenti al dettaglio, che abbiano sede legale

---

<sup>117</sup> Per un'analisi sintetica dei diversi atti rilevanti dell'Unione europea per l'armonizzazione del mercato dei servizi finanziari si veda "The payment system: payments, securities and derivatives, and the role of the Eurosystem" di T. Kukkola, pag.231, ECB, 2010 <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/paymentsystem201009en.pdf?ec15b43aaa24e663652a1b7c83a97db2>.

<sup>118</sup> I *trade repositories* sono organismi che raccolgono e gestiscono in modo accentrato i dati relativi alle operazioni su strumenti derivati; svolgono un ruolo centrale nell'aumentare la trasparenza del mercato dei contratti derivati e ridurre i rischi di instabilità finanziaria.

e/o operativa in Italia. Ad essi, in attuazione dell'art.146 TUB, la Banca d'Italia dà indicazioni, attraverso il Provvedimento su:

- *“il contenimento dei rischi che possono inficiare il regolare funzionamento, l'affidabilità e l'efficienza del sistema dei pagamenti”*;
- *“l'accesso dei prestatori di servizi di pagamento ai sistemi di scambio, di compensazione e di regolamento”*;
- *“il funzionamento, le caratteristiche e le modalità di prestazione dei servizi offerti”*;
- *“gli assetti organizzativi e di controllo relativi alle attività svolte nel sistema dei pagamenti”*.

In via generale, ogni sistema di pagamento opera sulla base di regole condivise che consentono al gestore di fornire a tutti i partecipanti servizi di scambio, compensazione e regolamento dei pagamenti aventi determinate caratteristiche; di regola, è il gestore che si occupa della disciplina del sistema definendo regole di accesso e di esclusione, standard tecnici di colloquio, regole operative; in alcuni casi possono essere anche previste sanzioni per il caso di inosservanza delle regole, stabilite dal gestore e accettate dai partecipanti, atte a renderle più coercitive.

Lo strumento per la definizione delle regole è contrattuale: il gestore sottoscrive contratti bilaterali con tutti gli aderenti; nel caso in cui l'operatività del sistema preveda l'interazione con altre infrastrutture (siano esse piattaforme tecnologiche o altri sistemi di regolamento), il gestore stipula contratti con gli altri gestori interessati. Il contenuto di questi contratti viene richiamato nelle regole di operatività del sistema e vincola tutti i partecipanti. In questo modo, tutti i contratti che il gestore stipula, funzionali all'operatività del sistema, superano, di fatto, una prospettiva di interesse meramente bilaterale per diventare invece la base di rapporti multilaterali complessi, su cui si fonda il sistema gestito. L'insieme di questi rapporti viene valutato dalla funzione di sorveglianza per analizzare le caratteristiche di offerta del servizio e verificare se l'intero apparato regolamentare risponde alle caratteristiche indicate nel Provvedimento.

Al riguardo la Guida chiarisce che *“al fine di assicurare parità di trattamento tra gli operatori e confrontabilità dei risultati è stato definito un percorso di analisi che mette in evidenza i punti di attenzione da considerare nell'attività di controllo”*. In particolare l'allegato 3 (Percorso di analisi) definisce per ogni articolo del Capo II delle Disposizioni le *key question*, ossia i punti rilevanti, che la Banca d'Italia terrà in considerazione nella valutazione della *compliance* ai diversi profili. Appare evidente, come esplicitato anche nella Guida, che la pubblicazione degli elementi costitutivi del giudizio finale rappresenta un importante elemento di trasparenza, su cui poggia l'*accountability* della banca centrale.

Come risulta dalle Disposizioni e dalle *key questions*, obiettivo della sorveglianza non è il controllo diretto del gestore (ad esempio imponendo

requisiti patrimoniali minimi), ma la verifica che la gestione del sistema sia coerente con un'offerta di servizi efficiente, affidabile e in linea con le esigenze di tutela dell'utente. In questo senso va letto anche l'interesse della funzione di sorveglianza per gli “*assetti organizzativi e di controllo*” del gestore (richiamati espressamente dall'art.146 TUB), elementi che hanno un riflesso diretto sulle caratteristiche di offerta dei servizi.

L'interesse della funzione di sorveglianza non si esplica in un controllo *ex ante* sulle caratteristiche del gestore del sistema, bensì sul “disegno” del sistema e le caratteristiche dell'offerta di servizi. Questi elementi devono essere tali da assicurare, all'inizio e nel continuo, il rispetto degli obiettivi di sorveglianza così come fissati nell'art.146 TUB: efficienza ed affidabilità del sistema, tutela dell'utente dei servizi di pagamento. Per questi motivi, pur essendo il gestore soggetto passivo dell'attività di sorveglianza, l'attività di gestione di un sistema di pagamento non è sottoposta nel nostro paese, così come nella maggioranza dei paesi europei, ad autorizzazione (non esiste, di conseguenza, un albo dei gestori).

Per dare certezza all'ambito applicativo della normativa, la Banca d'Italia ha deciso di pubblicare sul proprio sito Internet l'elenco dei gestori cui si applica il provvedimento. Tale elenco viene costantemente aggiornato sulla base delle comunicazioni degli operatori <sup>119</sup>.

Il gestore, di regola, è una società o un ente e, nella maggior parte dei casi, è un soggetto autonomo e distinto dai partecipanti (cfr. par.1). Può essere un soggetto privato o pubblico; in quest'ultimo caso si tratta generalmente di una banca centrale <sup>120</sup>. Le regole di sorveglianza, così come il presente Provvedimento, si riferiscono al gestore quale soggetto incaricato di organizzare il funzionamento del sistema; sono però neutre rispetto alla sua forma giuridica e, di regola, le stesse disposizioni valgono sia per i gestori privati sia per quelli pubblici. Viene fatta eccezione solo per quei principi che, per definizione, non si attagliano alla natura del soggetto e/o all'obiettivo di interesse pubblico perseguito.

Nello specifico, alcune norme del Provvedimento non si applicano alla Banca d'Italia come gestore di sistemi di scambio, compensazione e regolamento:

---

119 Dall'allegato 1 alla Guida risultano gestori di sistemi di scambio e/o compensazione a gennaio 2014: CABI, gestito dalla Banca d'Italia (Servizio Sistemi di pagamento); Equens SpA, con sede legale in Milano; ICBPI, con sede legale in Milano; ICCREA Banca, con sede legale in Roma; Società Interbancaria per l'Automazione SIA SpA, con sede legale in Milano. Gestore di sistemi di compensazione e di regolamento è BI-COMP, operato dalla Banca d'Italia (Servizio Sistemi di pagamento).

120 Il gestore è, di regola, la banca centrale per i sistemi di pagamento che regolano in moneta di banca centrale, dove vengono trattati tutti i pagamenti più rischiosi (pagamenti di grosso importo, finanziamenti interbancari, parte contante delle transazioni in titoli, pagamenti di fine giornata provenienti dai sistemi minori). Nelle economie meno sviluppate è frequente che la banca centrale gestisca anche sistemi dove vengono regolati pagamenti di minore rilevanza (cd. sistemi al dettaglio); in questo caso l'alto costo dell'investimento iniziale dell'infrastruttura di regolamento, unito alle difficoltà di coordinamento del mercato, giustificano un intervento pubblico di offerta diretta, in assenza del quale si teme un mancato sviluppo del servizio. Normalmente, invece, il gestore di un sistema di pagamento non in moneta di banca centrale è un soggetto privato.

- il primo comma dell’articolo 5 sull’efficacia dei controlli, poiché tale aspetto è presidiato dall’assetto organizzativo interno della banca centrale;
- l’articolo 10 sull’accesso, perché il sistema BI-COMP è designato ai sensi della *settlement finality*;
- gli articoli 12 e 13 sugli obblighi informativi e le modalità di comunicazione, che vengono soddisfatti con canali informativi interni;
- l’articolo 16 che prevede un potere sanzionatorio di Banca d’Italia, inapplicabile per l’identità del soggetto che irroga e, al contempo, sarebbe tenuto a corrispondere la sanzione.

Come precisato nella Guida, *“l’attività di Sorveglianza prevede un esercizio valutativo sul sistema, effettuato con cadenza biennale (c.d. assessment) e integrato da approfondimenti specifici in occasione di determinati eventi quali, ad esempio, modifiche al servizio o malfunzionamenti rilevanti. L’esercizio di assessment verrà coordinato anche con il calendario predisposto dall’Eurosistema per le valutazioni dell’applicazione degli standard di sorveglianza ai sistemi di pagamento al dettaglio. Nel periodo di assessment, il gestore potrà essere invitato a incontri interlocutori, per discutere i risultati dell’analisi”*.

Di particolare interesse è la previsione di incontri della Banca d’Italia con i gestori per condividere i risultati preliminari delle valutazioni condotte, richiedere ulteriore documentazione ritenuta necessaria, confrontare le analisi effettuate dalla funzione di sorveglianza con eventuali analoghi esercizi condotti presso i gestori.

Le possibili modalità di conclusione del percorso di valutazione sono anch’esse specificate nella Guida, la quale sottolinea che *“il giudizio complessivo si articola su una scala valutativa su tre posizioni: “pienamente conforme”, “parzialmente conforme”, “non conforme”; nei casi di non piena conformità i sistemi dovranno individuare le modalità per superare le criticità rilevate, ferma restando l’eventuale attivazione di sanzioni”*.

Su quest’ultimo punto la Guida richiama, con riferimento ai gestori (Capo II), la previsione dell’art. 16 del Provvedimento (*“per la violazione delle norme contenute nel Titolo II del presente provvedimento sono applicate le sanzioni amministrative e pecuniarie previste dall’art. 144, primo comma del TUB”*), che si applica però anche ai prestatori di servizi (Capo I).

### **3.1 Organizzazione**

La prima sezione del gruppo di disposizioni rivolte ai gestori (Sez. I del Capo II) detta in tre articoli una disciplina in materia di assetto organizzativo, efficacia dei controlli ed esternalizzazione. Si tratta di principi che devono guidare gli operatori nella definizione dei meccanismi interni di *governance* e di controllo con impatti sulla corretta gestione dei processi operativi. Allo stesso tempo, questi principi costituiscono il riferimento di sorveglianza nei confronti

del quale le soluzioni organizzative di volta in volta adottate dagli operatori sono valutate dalla Banca d'Italia per emettere il richiamato giudizio di conformità.

### 3.1.1 Assetto organizzativo

L'art. 4, rubricato "*assetto organizzativo*", si occupa di tre aspetti rilevanti per la vita aziendale: i) i rapporti interni fra le diverse funzioni della struttura organizzativa (comma 1); ii) le relazioni intrattenute con i partecipanti (comma 2); iii) il coordinamento con altri gestori, responsabili di fasi complementari del processo di produzione dei servizi (comma 3). L'*incipit* dell'articolo recita "*i gestori di sistemi di pagamento al dettaglio definiscono il modello organizzativo sulla base del grado di complessità operativa del sistema*"; si tratta di una chiave di lettura importante delle disposizioni che seguono. Nella gestione di un sistema dei pagamenti, infatti, c'è sempre un *trade off* tra costi e rischi e, quindi, tra sicurezza ed efficienza; il modo con cui il sistema dei pagamenti viene organizzato deve rispondere alle esigenze dei partecipanti e del mercato servito, ma anche realizzare il miglior bilanciamento possibile fra sicurezza ed efficienza.

Ogni decisione organizzativa deve essere adattata al contesto di riferimento secondo un criterio di proporzionalità<sup>121</sup>: misure organizzative complesse e costose sono adeguate a fronteggiare rischi operativi rilevanti, mentre potrebbero non essere giustificate in contesti meno problematici. La Banca d'Italia chiede ai gestori di definire un modello organizzativo adeguato al grado di complessità operativa proprio del sistema dei pagamenti gestito. Sotto questo profilo rilevano l'accuratezza del processo decisionale e la completezza degli elementi presi in esame nonché le motivazioni alla base delle decisioni assunte.

La norma prosegue individuando tre obiettivi che i gestori devono raggiungere nella definizione dell'assetto di *governance*. Tali indicazioni richiamano i "principi base" della progettazione organizzativa: chiarezza nella divisione del lavoro e delle competenze; efficace coordinamento delle diverse attività.

La lettera i) richiede "*la chiara e univoca definizione delle competenze di ciascuna struttura interna*". Ai sensi di questa previsione il gestore dovrebbe attribuire a ciascuna unità organizzativa in modo esplicito, senza possibilità di fraintendimenti, le competenze attribuite. Le funzioni da svolgere non dovrebbero sovrapporsi con quelle delle altre strutture. La finalità della previsione è ridurre i "*casi di sovrapposizioni di ruoli e conflitti di attribuzione*" e agevolare "*il coordinamento delle funzioni*". Proprio con riferimento a quest'ultimo punto si ritiene che il gestore, nelle strutture organizzative più complesse, dovrebbe sforzarsi di definire

---

<sup>121</sup> Più in generale, sul modello di regolamentazione *principle based* si veda GRECO G.L., sub art. 5, , in *Testo unico bancario. Commentario – Addenda di aggiornamento* – a cura di Porzio M., Belli F., Losappio G., Rispoli Farina M., Santoro V., 2011, p. 53, per il quale "*in un contesto di mercato molto dinamico, caratterizzato da forte innovazione e competitività il modello di regolamentazione principle based appare premiante in linea di massima sia per il regulator, che evita la rincorsa forzata delle regole di dettaglio sul fenomeno economico che per l'intermediario, che può ritagliare la norma di comportamento sulle proprie caratteristiche, evitando vincoli eccessivi quando le scelte in termini di attività e prodotti non li rendono necessari*".

al meglio, *ex ante*, meccanismi di coordinamento inter-funzioni; tali meccanismi saranno tanto più efficaci quanto più sia diffusa all'interno dell'azienda una cultura orientata alla collaborazione e alla eliminazione della logica a "silos" nella gestione dei processi. Sfruttare la possibile interconnessione fra attività consente, infatti, nella logica complessiva dell'azienda, di migliorare l'analisi, velocizzare i processi e offrire un prodotto finale più completo.

La lettera ii) sposta l'attenzione sugli organi competenti, all'interno della struttura, ad assumere decisioni. La norma richiede "*l'esatta individuazione delle responsabilità decisionali per i principali atti della gestione, attraverso idonee evidenze documentali*". Due elementi vanno attentamente valutati nell'analisi del contenuto di questa previsione: da un lato, il riferimento ai "*principali atti della gestione*"; dall'altro, il richiamo alle "*idonee evidenze documentali*". Il primo riferimento rappresenta, di fatto, una limitazione dell'obbligo di "*esatta individuazione delle responsabilità*" ai fatti più importanti per la gestione del sistema; ciò in ossequio anche al soprarichiamato principio di proporzionalità. Il secondo elemento, invece, rende più onerosa la previsione poiché impone la tracciabilità del processo, ma ha il pregio di dare certezza al processo consentendo una verifica sulla competenza ad assumere decisioni e sulla loro regolarità.

In ultimo, la lettera iii) si occupa dei rapporti fra gli organi decisionali e le strutture operative. La norma richiede che i gestori assicurino "*meccanismi atti a verificare e misurare le prestazioni delle strutture operative*". La norma ha come obiettivo un disegno dell'assetto organizzativo tale da permettere ai responsabili della gestione di controllarne la sicurezza, l'efficienza e l'efficacia. A questi fini è essenziale la disponibilità di canali informativi interni che consentano al vertice di acquisire un'adeguata rappresentazione della situazione aziendale e di monitorare le funzioni operative; ciò è funzionale non solo alla verifica del raggiungimento dei *target* fissati, ma anche, se necessario, a intervenire per migliorare i processi, rimuovendo eventuali carenze o inefficienze. Una volta definiti nelle linee generali gli elementi caratterizzanti l'organizzazione del gestore, la norma allarga il proprio raggio di azione ai rapporti fra gestore e partecipanti.

Il sistema dei pagamenti è un'economia di rete all'interno della quale banche centrali, sistemi, intermediari e utilizzatori dei servizi di pagamento (famiglie, imprese, esercenti, pubblica amministrazione...) interagiscono per realizzare modalità sicure ed efficienti di trasferimento dei fondi. Domanda e offerta di servizi di pagamento in rete sono interdipendenti: i sistemi che offrono servizi diffusi, sicuri ed efficienti richiameranno il maggior numero di aderenti; l'offerta continuerà ad essere appetibile se il sistema riuscirà a evolvere, continuando a proporre servizi innovativi e di qualità.

La Banca d'Italia è interessata a questa dinamica fra gestore e partecipanti; essenzialmente sotto due profili: a) un sistema in grado di adattarsi ai cambiamenti offre servizi utili e *user friendly*, conserva un profilo reddituale attivo ed è in grado di avere le risorse necessarie per continuare la propria offerta sul mercato (cfr. anche par. 3.2.1); b) le caratteristiche del servizio, fornito ai partecipanti, influenzano l'efficienza dei prodotti che i partecipanti stessi possono offrire ai propri clienti. In questa logica,

la funzione di sorveglianza favorisce il continuo scambio di idee ed esperienze fra domanda e offerta, promuovendo occasioni d'incontro e di confronto<sup>122</sup>.

Il secondo comma dell'articolo 4 precisa che “*per rispondere alle esigenze dei partecipanti i gestori valutano l'istituzione di comitati con funzioni consultive, le cui regole di funzionamento devono essere definite in maniera chiara e comunicate ai partecipanti*”. I comitati sono una modalità possibile per assicurare l'evoluzione del sistema in coerenza con le esigenze dei partecipanti poichè permettono la raccolta di *feed back* sui servizi offerti e sui nuovi progetti<sup>123</sup>. Peraltro, in coerenza con lo spirito generale della norma – che chiede al gestore di ponderare le diverse scelte organizzative rispetto alla complessità del sistema gestito – la normativa non pone un obbligo di costituire comitati consultivi; un'eventuale decisione in tal senso dovrà essere valutata bilanciando costi e benefici e tenendo conto anche della complessità operativa del sistema gestito. Potranno anche ovviamente essere valutate dal gestore modalità alternative funzionali a raccogliere tutte le informazioni necessarie per l'evoluzione del servizio.

Se si è deciso di istituire all'interno del sistema “comitati dei partecipanti” è però importante che le regole di funzionamento siano chiare e trasparenti: dovrebbero essere così definiti i compiti del comitato, la frequenza delle riunioni, le modalità di assunzione delle decisioni e qualunque altra caratteristica importante per il funzionamento dell'iniziativa.

Per ragioni storiche, nel sistema italiano le funzioni di scambio e compensazione bilaterale<sup>124</sup> dei pagamenti al dettaglio sono state sempre gestite da soggetti diversi rispetto a quelli che trattano la fase di compensazione multilaterale e regolamento<sup>125</sup>. Negli anni '90 il sistema di compensazione e regolamento italiano (disciplinato con Decreto del Ministro Tesoro del 1991) rientrava nella competenza della Banca d'Italia; era articolato in quattro sottosistemi: uno per le operazioni documentali (recapiti locale), uno per quelle non documentali di basso importo (sottosistema dettaglio), due per le operazioni non documentali di importo elevato (sottosistemi ingrosso e memorandum elettronici). Nei sottosistemi recapiti locale e dettaglio confluivano i pagamenti di importo ridotto originati dall'utilizzo di strumenti di

---

122 *Efficiency* (efficienza) ed *effectiveness* (efficacia) sono concetti richiamati anche nel Rapporto CPSS IOSCO sui PFMI, con riferimento sia al rapporto fra gestori dell'infrastruttura e mercato sia alla capacità della prima di soddisfare le esigenze del secondo; il principio 21 richiama infatti il fatto che: “*an FMI should be efficient and effective in meeting the requirements of its participants and the market it serves*”. Nella *explanatory note* si precisa che l'efficienza “*refers generally to the resources required by the FMI to perform its functions*”, mentre l'efficacia “*refers to whether the FMI is meeting its intended goals and objectives*”.

123 La società Swift, ad esempio, che gestisce la più importante rete di trasporto dei messaggi finanziari a livello mondiale, ha costituito diversi *user groups* divisi per tipologia di aderente o per appartenenza ad aree geografiche; vi è anche un luogo virtuale ([www.swiftcommunity.net](http://www.swiftcommunity.net)) dove gli interessati possono scambiarsi idee, opinioni e suggerimenti.

124 La compensazione bilaterale dei pagamenti si ha quando si effettua la somma algebrica delle ragioni di credito e di debito di due soggetti calcolando un saldo netto bilaterale; la compensazione multilaterale invece calcola un saldo netto (a debito o a credito) per ciascun partecipante nei confronti del sistema.

125 Per una disamina in prospettiva storica dell'evoluzione del sistema dei pagamenti italiano si veda CHIUSOLO L.G., DORIA M. e VANGELISTI M.I., *L'assetto istituzionale del sistema dei pagamenti in Italia*, in *Economia dei sistemi di pagamento*, a cura di Tresoldi C., Bologna, 2005, p. 262.



pagamento (assegni, bancomat, incassi commerciali, bonifici al dettaglio e operazioni pos); le banche indirizzavano i pagamenti verso questi sottosistemi utilizzando le procedure offerte, in regime di concorrenza, dai centri applicativi operanti sulla rete interbancaria<sup>126</sup>; i pagamenti confluivano poi nel sistema BI-COMP<sup>127</sup>.

Un primo cambiamento di prospettiva c'è stato con il già citato provvedimento attuativo dell'art. 146 TUB dell'11.11.05, che ha liberalizzato la fase dello scambio delle informazioni dei pagamenti al dettaglio ed ha disciplinato, in modo autonomo rispetto alla fase di compensazione multilaterale e regolamento (gestita dalla Banca d'Italia, sempre nel sistema BI-COMP), l'attività degli "operatori incaricati"; tali soggetti, identificabili con i centri applicativi della rete interbancaria, erano deputati a compiere tutte le attività preparatorie per il regolamento dei pagamenti al dettaglio<sup>128</sup>. Nelle Disposizioni gli "operatori incaricati" cessano di esistere e diventano, invece, "gestori" (a pieno titolo) della fase di scambio e compensazione bilaterale; non c'è più un rapporto di dipendenza, ma tutti i gestori insieme concorrono nella strutturazione e nell'esecuzione del processo di pagamento. Da tale evoluzione nasce l'esigenza di prevedere forme di coordinamento fra gestori di fasi diverse.

Il terzo comma dell'articolo 4 si occupa di questa particolarità del mercato italiano stabilendo che *"qualora le funzioni di scambio, di compensazione e di regolamento siano svolte, in tutto o in parte, da gestori diversi, vada assicurato il coordinamento delle attività svolte"*. Il Provvedimento, pur prevedendo un obbligo di coordinamento, non dà indicazioni puntuali sulle modalità con cui debba esplicarsi la collaborazione; in via generale si ritiene importante che i meccanismi di cooperazione: vengano individuati d'accordo fra le parti interessate; siano efficaci sia con riguardo all'operatività ordinaria sia alla gestione di eventuali fasi di criticità; siano chiari e coerenti con le regole generali di trasparenza e di corretta imputazione delle responsabilità. La tematica dei collegamenti (cfr. par.3.3.2) presenta inoltre problematiche specifiche legate alla necessaria multilateralità dei rapporti.

---

126 Nel 1986 la Convenzione Interbancaria per i Problemi dell'Automazione (CIPA) e l'Associazione Bancaria Italiana (ABI), per migliorare l'efficienza del sistema dei pagamenti italiano, hanno realizzato il "Sistema Interbancario di Reti per Trasmissione Dati (SITRAD)", disciplinato da una apposita convenzione sottoscritta da tutte le parti interessate. Il SITRAD è poi evoluto verso un "Sistema per la Trasmissione Telematica di Dati" (anch'esso disciplinato tramite accordi), che supporta la trasmissione per via telematica, tra i partecipanti, di dati e flussi informativi connessi con l'esecuzione di operazioni bancarie e finanziarie. Tale sistema si basa sull'utilizzo di infrastrutture tecnologiche di rete e standard di colloquio condivisi, nonché sull'operatività di strutture che svolgono funzioni di elaborazione, i cd. Centri Applicativi. I Centri Applicativi, in particolare: a) realizzano, gestiscono e sviluppano applicazioni secondo le regole definite dai partecipanti alla Convenzione, curando anche gli aspetti legati alla sicurezza; b) progettano, realizzano, gestiscono e sviluppano applicazioni di interesse del sistema bancario e finanziario; c) verificano il rispetto dei previsti protocolli di colloquio e standard dei messaggi da parte dei partecipanti; d) instaurano i necessari rapporti contrattuali e tecnici con i partecipanti al Sistema e con i gestori di infrastrutture telematiche; e) effettuano rilevazioni statistiche, attinenti all'operatività connessa con le funzioni di elaborazione dagli stessi svolte; f) prestano assistenza tecnico-applicativa ai partecipanti sia nella fase di avviamento che in quella di gestione dei flussi.

127 Cfr. anche nota 112.

128 Il termine stesso con cui tali soggetti venivano chiamati – "incaricati" – dava tuttavia l'idea di una "subordinazione" delle attività da essi svolte alle altre fasi del processo, segnatamente quella di regolamento gestita dalla Banca d'Italia.

Come detto, la conformazione del sistema dei pagamenti italiano è particolare; negli altri paesi europei di regola le diverse fasi del processo di trattamento dei pagamenti al dettaglio sono gestite da un unico operatore (cfr. tavola 1 per alcuni esempi).

**Tavola 1**

<b>Denominazione del sistema/gestore</b>	<b>Natura giuridica del gestore</b>	<b>Ulteriori informazioni sul gestore</b>	<b>Autorità competente per sorveglianza sistema/gestore</b>
IBERPAY (SP)	Società di diritto pubblico a capitale privato	La società, istituita nel 2005 con atto normativo, è di proprietà delle principali banche spagnole (il Banco de España detiene una quota residuale)	Banco de España
EQUENS S.E. (NL-DE)	Società di diritto privato	La società è nata nel 2008 dalla fusione di due preesistenti società private, una olandese e una tedesca	De Nederlandsche Bank
STEP2/ EBA	Sistema di proprietà di EBA Clearing, società di diritto privato	Il sistema è stato avviato nel 2003, su iniziativa delle banche socie di EBA Clearing	European Central Bank
DIAS (GR)	Società di diritto privato	La società è nata nel 1989, su iniziativa dell'associazione bancaria nazionale	Bank of Greece
SIBS (PT)	Società di diritto pubblico a capitale privato	La società è nata nel 1983 su iniziativa dell'associazione bancaria nazionale	Banco de Portugal
CEC (BE)	Associazione no-profit a capitale privato	CEC è nata nel 1974, su iniziativa della Banca centrale belga e dell'associazione bancaria nazionale.	National Bank of Belgium
CLEARER RPS (DE)	Sistema di proprietà della Banca centrale tedesca	Il sistema è nato negli anni '70	Deutsche Bundesbank
CORE (FR)	Sistema gestito da STET, società di diritto privato	STET, di proprietà di sei banche francesi, ha lanciato il sistema nel 2008	Banque de France
STEP.AT (AT)	Sistema di proprietà della Banca centrale austriaca	Il sistema è nato nel 2007	Oesterreichische Nationalbank

### 3.1.2 Efficacia dei controlli

L'articolo 5 del provvedimento richiede ai gestori di adottare un'architettura dei controlli che possa tutelare in modo adeguato l'operatività e l'affidabilità del sistema, tenendo conto delle interrelazioni fra le diverse categorie di rischio. Tale disposizione è coerente con le indicazioni di *policy* emanate a livello internazionale che hanno sottolineato la necessità che i gestori delle infrastrutture abbiano un sistema di gestione dei rischi completo e integrato<sup>129</sup>.

L'uso del termine "architettura dei controlli", che ricorda l'inglese *framework*, sta ad intendere proprio un complesso strutturato di attività finalizzate alla gestione di tutti i rischi cui è sottoposto il sistema. L'art. 5 dà alcuni esempi in tal senso: *rischio d'impresa* (di cui al successivo art. 7), *rischio legale* (art. 8) e *rischio operativo* (art.9); si richiama comunque la necessità che il gestore consideri anche "tutti gli altri rischi che possono compromettere l'affidabilità del sistema".

Tradizionalmente i rischi che si generano nei sistemi di pagamento sono raggruppati in tre categorie concettuali: rischi finanziari, rischi legali e rischi operativi. I rischi finanziari sono costituiti essenzialmente dai rischi di liquidità e di credito; il primo si verifica quando un partecipante a un sistema non ha fondi sufficienti per onorare le proprie posizioni a tempo debito; il secondo quando la situazione di incapienza permane e il partecipante non può coprire le sue posizioni neppure in un momento successivo. Il rischio legale e il rischio operativo derivano, rispettivamente, da carenze nel quadro normativo/regolamentare e da malfunzionamenti operativi. Dai diversi eventi, che insistono sulle tipologie di rischio sopra richiamate, può scaturire un rischio di tipo sistemico: un evento dannoso, che si è verificato all'interno di un sistema, può propagarsi a catena e contagiare tutti i partecipanti, gli altri sistemi e nei casi più gravi l'intero sistema finanziario<sup>130</sup>.

Nel corso degli anni, il cambiamento delle modalità di funzionamento dei sistemi di pagamento, rese possibili dall'innovazione tecnologica, hanno diminuito l'enfasi sul contagio derivante dai rischi interni al sistema. Nei sistemi di regolamento lordo, ad esempio, in cui le transazioni vengono regolate una ad una e scartate in assenza di fondi, il rischio di credito non rappresenta più un problema per l'operatività complessiva del sistema; viceversa, il rischio di temporanea indisponibilità di fondi (cd. rischio di liquidità), che si manifesta soprattutto con situazioni di congestione dei pagamenti (cd. *gridlock*), viene efficientemente gestito attraverso meccanismi di ottimizzazione e, se possibile, dall'offerta di liquidità infra-giornaliera interna al sistema.

---

129 Il principio 3 dei PFMI "Framework for the comprehensive management of risks" prevede che "an FMI should have a sound risk management framework for comprehensively managing legal, credit, liquidity, operational and other risks." Nelle *key questions* si precisa che il gestore deve identificare, misurare e monitorare tutti i rischi cui è sottoposto il sistema revisionando la propria *policy* con regolarità e fornendo i giusti incentivi ai partecipanti e, se possibile, ai loro clienti per gestire e contenere i rischi.

130 Per una descrizione dei rischi tipici del sistema dei pagamenti si veda BRIZI R., GIUCCA P. e SASSO F., *I sistemi di pagamento*, in *Economia* cit., pag. 62 e KOKKOLA T., *The payment system*, European Central Bank, 2010, Francoforte, p. 115.

Hanno assunto maggiore rilevanza rischi, prima considerati meno significativi. Il rischio di impresa (cfr. par. 3.2.1), ad esempio, è tipico dei contesti concorrenziali e mal si attagliava nel passato a situazioni in cui l'offerta di servizi di pagamento avveniva in regime di monopolio nazionale (cfr. par.2). Allo stesso modo maggiore attenzione è stata dedicata alle tematiche del rischio operativo, sempre più cruciale considerato il diffuso maggiore ricorso alla tecnologia per la gestione dei diversi processi di pagamento<sup>131</sup>. A ciò si è aggiunta un'importante dimensione sistemica del rischio operativo. Un mercato contendibile e finanziariamente più integrato spinge verso la costituzione di piattaforme consolidate che diventano centrali nell'offerta dei servizi (cfr. anche par. 3.1.3); mentre tali piattaforme possono consentire guadagni in termini di efficienza attraverso la realizzazione di economie di scala, costituiscono un *single point of failure* in caso di problemi operativi. Allo stesso modo, l'esigenza di ampliare il bacino dei servizi offerti spinge verso forme di collaborazione e collegamento fra piattaforme, capaci di propagare molto velocemente le conseguenze di eventuali malfunzionamenti.

In via generale, nell'affrontare la tematica dei rischi vanno considerate da un lato l'evoluzione del contesto di riferimento, dall'altro le caratteristiche operative specifiche di ciascun sistema. Con riferimento a quest'ultimo punto, le scelte operative del gestore hanno grande rilevanza: meccanismi di regolamento su base lorda o su base netta; in moneta di banca centrale o di banca commerciale; requisiti di partecipazione ampi ed estesi, che comprendono ad esempio anche soggetti non bancari (cfr. par. 3.3.1); collegamenti diretti o indiretti con altre infrastrutture (cfr. par. 3.3.2) sono tutti elementi che danno ai singoli sistemi configurazioni peculiari, con importanti riflessi anche sotto il profilo dei rischi. Il *management* è tenuto a valutare il *trade off* delle diverse soluzioni, anche in un'ottica di gestione complessiva degli aspetti di efficienza e di rischio.

Dal combinato disposto dell'art. 5 e della definizione di "affidabilità" ("contenimento dei rischi che possono compromettere o influenzare negativamente il corretto e continuo funzionamento dei sistemi di pagamento, ripercuotendosi così sulla fiducia del pubblico negli strumenti di pagamento" – art.1 lett. b) del Provvedimento) - si desume chiaramente che il gestore deve porre in essere tutti i presidi necessari affinché il sistema possa continuare a funzionare in modo corretto e continuo.

Considerato che le Disposizioni riguardano i sistemi di pagamento al dettaglio (di importo non rilevante), il bene da tutelare è soprattutto la fiducia dei

---

131 Al riguardo si sottolinea, a titolo di mero esempio, un'importante iniziativa assunta a gennaio 2013 dalla Banca Centrale Europea; sono state sottoposte a consultazione le "Recommendations for the security of internet payments", che si basano sui lavori dello *European Forum on the Security of Retail Payments (SecuRe Pay)*, un forum di cooperazione fra autorità di vigilanza e sorveglianza europee, formato con l'obiettivo di facilitare la conoscenza delle tematiche relative sulla sicurezza dei servizi di pagamento elettronici. Il documento contiene 14 raccomandazioni, riconducibili a 3 categorie: 1) sistemi di controllo e ambiente di sicurezza della piattaforma attraverso la quale sono erogati i servizi di *mobile payment (governance, risk assessment, sistemi di monitoraggio e di mitigazione dei rischi)*; 2) requisiti di sicurezza nelle diverse fasi del processo di pagamento (dall'accesso all'autenticazione del pagatore); 3) iniziative di comunicazione e formazione dei clienti sulle modalità di utilizzo dei servizi.

cittadini negli strumenti di pagamento<sup>132</sup>. Tale fiducia potrebbe essere indebolita nel caso in cui un sistema non fosse in grado di fornire il servizio di trasferimento dei fondi con i modi e nei tempi su cui si è formata l’aspettativa degli utenti. Tanto più un sistema è efficiente – e quindi, ad esempio, in grado di trasferire fondi in tempi ristretti e di consentire la massima versatilità negli strumenti di pagamento utilizzabili – tanto più è oneroso assicurare la sua sicurezza e la continuità dei livelli di servizio in una giornata operativa che tende ad estendersi anche alle ore notturne.

Per incentivare l’utilizzo di strumenti di pagamento alternativi al contante, tuttavia, l’“affidabilità” del servizio è cruciale: dubbi sulla possibilità di completare il pagamento nei tempi programmati (qualora il servizio o la rete non sia disponibile), o incertezze sui meccanismi di protezione delle transazioni elettroniche, possono generare *spill-over* negativi e disincentivare gli utenti all’utilizzo dei servizi elettronici. La funzione di sorveglianza può agire sotto due profili: assicurare la sicurezza dello strumento di pagamento; garantire che i sistemi utilizzati per il trasferimento fondi dai prestatori di servizi al pubblico siano affidabili. Il provvedimento incide su questo secondo aspetto; il primo comma dell’articolo 5 dà alcune indicazioni ai gestori sui comportamenti da tenere, supportando il *management* nella definizione di adeguati meccanismi di controllo.

La lettera i), in particolare, fa riferimento alle regole di *compliance*, chiedendo che venga assicurata “*la conformità dei servizi offerti alle normative vigenti, nonché alle strategie, ai regolamenti e alle procedure interne*”. La disposizione non impone la costituzione presso i gestori di una struttura di *compliance* autonoma, ma l’approntamento delle soluzioni organizzative ritenute più funzionali alla gestione dei profili di conformità del sistema gestito.

La lettera ii) richiede che i gestori definiscano le caratteristiche e la tempistica della reportistica della funzione di controllo agli organi decisionali. Si tratta nella sostanza della definizione di meccanismi informativi interni che consentano un attivo coinvolgimento dei vertici nella gestione dei rischi. In linea

---

132 La tematica della fiducia dei cittadini sul funzionamento degli strumenti di pagamento è sempre più rilevante e va di pari passo con le diverse iniziative dirette a promuovere l’utilizzo di strumenti di pagamento elettronico in alternativa al contante. I vantaggi di tale evoluzione possono essere: la riduzione dei costi transattivi (nell’ambito del Sistema Europeo delle Banche Centrali è stata condotta un’indagine sui “costi sociali” degli strumenti di pagamento al dettaglio. I “costi sociali” sono stati calcolati sommando i costi dei diversi soggetti che partecipano al ciclo di produzione e di utilizzo dei servizi di pagamento: banche, infrastrutture e utenti finali. I risultati “aggregati” a livello europeo sono stati recentemente pubblicati dalla Banca Centrale Europea, “*The Social and Private Costs of Retail Payment Instruments. A European Perspective*”, Occasional Paper n. 137, Settembre 2012; quelli dell’esercizio effettuato con i dati italiani è stato reso pubblico dalla Banca d’Italia, *Il costo sociale degli strumenti di pagamento in Italia, I risultati delle indagini su imprese, banche, fornitori di servizi di pagamento*, Tematiche istituzionali, Novembre 2012); lo sviluppo del commercio elettronico; il contrasto al riciclaggio; la tracciabilità dei pagamenti a fini fiscali. In questa direzione si muovono le previsioni contenute nei decreti cosiddetti “salva Italia” (decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) e “cresci Italia” (decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27); inoltre la legge 12 luglio 2011, n. 106 che modifica il regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736 (legge assegni) ha riconosciuto valore giuridico alla presentazione degli assegni in forma elettronica.

generale, i flussi informativi devono essere ben strutturati, completi e tempestivi; la Banca d'Italia nella sua funzione di sorveglianza valuterà le caratteristiche e la tempistica della reportistica verificando che lo schema adottato consenta al vertice aziendale di ottenere un'informazione adeguata e lo metta in condizione di intervenire in modo efficace, laddove necessario.

Il quadro è completato dal richiamo alla necessità di verificare, almeno annualmente, la funzionalità complessiva del sistema dei controlli interni (lett. iii) e dalla richiesta di definire su base annua un piano dei controlli sui rischi specifici dell'attività di scambio, compensazione e regolamento, stabilendo anche un ordine di priorità degli interventi (lett. iv). Le previsioni mirano ad aumentare la consapevolezza dei gestori sulla necessità di tenere costantemente aggiornato il piano dei controlli e di programmare in modo strutturato, di anno in anno, le attività da svolgere.

Al complesso tema dei malfunzionamenti operativi, così rilevanti nella gestione di un sistema di pagamento, è dedicata tutta la parte rimanente dell'art 5 sull'efficacia dei controlli. La *ratio* della previsione è rendere trasparente il processo di gestione dei malfunzionamenti garantendo un'adeguata informativa al vertice, alla funzione di controllo interna e, infine, all'autorità di sorveglianza; oltre alla risoluzione della singola problematica, obiettivo della norma è che vengano poste in essere tutte le misure necessarie per evitare il ripetersi di episodi analoghi.

Il Provvedimento fornisce ai gestori una definizione di malfunzionamento. L'art. 1, lett. k, specifica infatti che per malfunzionamento si intende “*l'arresto dell'operatività del sistema, gli errori procedurali, il peggioramento dei tempi di elaborazione delle operazioni di pagamento, la perdita di riservatezza e l'alterazione non autorizzata dei dati trattati*”. L'aver enucleato una casistica chiara di malfunzionamenti dovrebbe essere funzionale a supportare gli operatori nella relativa individuazione e classificazione.

Su un piano generale l'articolo richiede la definizione e l'approvazione di tre documenti: 1) uno “*schema di classificazione dei malfunzionamenti*”, che consente alle strutture operative di catalogare i malfunzionamenti sulla base delle loro caratteristiche e, soprattutto, della gravità delle conseguenze che hanno provocato (lett. v – prima parte); 2) uno schema di *reporting* – eventualmente collegato allo schema di classificazione di cui al punto precedente – che vincola le strutture operative a comunicare alla funzione di controllo e alla Direzione, con modalità predefinite, i malfunzionamenti che si sono verificati (lett. v – seconda parte); 3) una relazione annuale sui malfunzionamenti verificatisi l'anno precedente, che deve essere trasmessa annualmente dal gestore alla Banca d'Italia (art. 5, comma 3).

Più nel dettaglio, sono previsti una serie di adempimenti da parte delle strutture operative. Queste ultime non possono limitarsi a porre in essere misure che consentano di accorgersi tempestivamente dei malfunzionamenti e di porvi rimedio nel più breve tempo possibile; esse devono anche classificare gli eventi, analizzarne le cause, tenere un archivio storico dei fatti accaduti, valutare e avviare modifiche atte per il futuro a evitare il ripetersi dei fatti dannosi. Tutto

ciò, nel quadro di un processo trasparente in cui la Direzione e la funzione di controllo forniscono il necessario contraddittorio.

La norma prevede, inoltre, che per i malfunzionamenti giudicati più gravi “*deve essere data tempestiva informazione alla direzione e alla funzione di controllo*”. La portata di questa norma può apparire incerta sotto due profili: i) l’individuazione dei malfunzionamenti per cui è necessaria una tempestiva informativa; ii) la decisione sulla necessità di informare l’autorità di sorveglianza.

Quanto all’identificazione dei malfunzionamenti oggetto della previsione, si potrebbe ritenere che le fattispecie debbano essere compiutamente descritte nello schema di classificazione previsto all’art. 5, primo comma, lettera v). Lo schema deve essere esaustivo e prevedere anche la definizione dei malfunzionamenti più gravi per cui deve essere data tempestiva informativa alla direzione e alla funzione di controllo.

Quanto alla necessità di dare contestuale notizia dei fatti accaduti anche alla Banca d’Italia, viene in aiuto la Guida che, ai sensi dell’art 12, secondo comma, stabilisce sul punto in maniera inequivocabile: “*I casi giudicati più gravi sono comunicati alla Banca d’Italia, anche per le vie brevi, contestualmente all’informativa per la Direzione e la funzione di controllo prevista dall’art. 5 comma 2 del Provvedimento.*”

Il terzo comma dell’art. 5 del Provvedimento prevede che “*il gestore trasmette alla Banca d’Italia una relazione sui malfunzionamenti verificatesi nell’anno precedente*”; esso va letto in connessione con il primo comma, lett i), dell’articolo 12 (*Obblighi informativi*). La relazione deve consentire alla Banca d’Italia di avere un quadro riassuntivo annuale dei malfunzionamenti occorsi e delle iniziative adottate per farvi fronte e per evitarli nel futuro. Come si legge nella Guida, la relazione viene redatta dalla funzione di controllo e deve contenere necessariamente l’analisi della frequenza e delle caratteristiche degli eventi e la descrizione delle misure adottate per conservare le informazioni sui malfunzionamenti che si sono verificati.

### 3.1.3 Esternalizzazione

L’articolo 6 si occupa dell’esternalizzazione, vale a dire la scelta di un gestore di affidare a terzi l’esecuzione di tutti o di una parte dei servizi che rientrano nell’attività di scambio, compensazione e regolamento dei pagamenti. L’esternalizzazione si formalizza attraverso un contratto con cui il gestore affida a un terzo lo svolgimento di determinati compiti.

Inizialmente il ricorso all’*outsourcing* veniva inquadrato come finalizzato essenzialmente ad un risparmio di costi e riguardava soprattutto attività secondarie per l’azienda (ad esempio il servizio di portierato), relative a progetti singoli ovvero a breve termine; si è poi affermato un concetto più ampio e pervasivo di *outsourcing* – il cd. *outsourcing* strategico – che mira ad incrementare la competitività dell’azienda, allargandosi anche ad attività *core*. In questo caso

l'obiettivo è non tanto, e non solo, contenere i costi, ma piuttosto aumentare la qualità dei servizi selezionando le migliori competenze sul mercato, non sempre facilmente reperibili e replicabili all'interno dell'azienda<sup>133</sup>. Quando questa tipologia di *outsourcing* riguarda funzioni *core* la sfida dell'azienda è configurare la relazione in maniera tale da mantenere comunque all'interno il valore delle attività svolte e dei prodotti/servizi offerti.

Nel Provvedimento vengono in considerazione tutte le forme di esternalizzazione delle funzioni, che siano rilevanti per l'offerta dei servizi di scambio, compensazione e regolamento dei pagamenti; l'interesse della funzione di sorveglianza è definire le caratteristiche della relazione di *outsourcing* per evitare impatti negativi sull'offerta del servizio e, più in generale, sul sistema dei pagamenti.

Il mercato dei pagamenti si caratterizza per l'importanza della componente tecnologica e gli alti costi di investimento iniziali. Entrambi questi elementi possono rendere conveniente per il gestore l'esternalizzazione di una parte, o dell'intero, processo di produzione del pagamento. Se tale esternalizzazione avviene però nei confronti di un numero ristretto di imprese specializzate nel settore, è possibile la concentrazione delle attività presso infrastrutture che assumono una posizione centrale e possono rappresentare un elemento di debolezza sistemica (cd. *single point of failure*). La concentrazione delle attività realizza una maggiore efficienza ma aumenta i rischi. Ma vi è anche un elemento in più: il rischio complessivo per il sistema potrebbe non essere correttamente valutato dai singoli sistemi che esternalizzano parte delle loro funzioni. Proprio su questa considerazione poggia il sempre maggiore interesse della funzione di sorveglianza per l'attività dei fornitori tecnologici, che si manifesta sia con una maggiore attenzione alle relazioni di *outsourcing* dei soggetti sorvegliati con i fornitori tecnologici (si tratta in questo caso di un controllo di tipo indiretto sui fornitori), sia con la previsione di attività di controllo specifiche sul fornitore tecnologico (in questo caso la sorveglianza riguarda direttamente il fornitore)<sup>134</sup>.

L'art. 6 del Provvedimento rafforza l'azione della Banca centrale sul *provider* tecnologico di funzioni rilevanti del processo di scambio, compensazione e regolamento. Dal punto di vista della sorveglianza, è importante che la decisione di ricorrere all'esternalizzazione sia valutata dal gestore sotto tutti i diversi profili: i vantaggi che ne possono derivare, ad esempio, in termini di riduzione dei costi, razionalizzazione dei processi e miglioramento della flessibilità; i rischi

---

133 Per una disamina dei diversi tipi di *outsourcing* e dell'impatto sull'organizzazione dell'impresa si veda MAURI A.G., *Fiducia e conoscenza nei rapporti di outsourcing. Lo sviluppo dell'impresa virtuale*, in *Sinergie* n. 50/99, p. 91. Per un approfondimento del concetto di *strategic outsourcing* e dei relativi rischi si veda QUINN J.B. e HILMER F.G., *Strategic Outsourcing in Sloan management review*, Estate 1994, p.43.

134 Un caso di sorveglianza diretta sul *provider* tecnologico, fornitore di servizi ritenuti essenziali alla comunità finanziaria internazionale è quello offerto da Swift (cfr. anche nota 126). Si tratta di una società, con sede in Belgio, che offre servizi tecnologici di rete in più di 200 Paesi per circa 8.000 istituzioni e infrastrutture di mercato. In relazione all'importanza che Swift ha assunto, i Paesi del G10 hanno sviluppato uno schema di sorveglianza cooperativa in cui la Banca centrale del Belgio assume il ruolo di sorvegliante principale (*lead overseer*). Lo schema di sorveglianza cooperativo si basa su *Memorandum of Understanding* bilaterali tra la Banca del Belgio e le altre banche centrali interessate. Sulla base di questo schema, Swift è destinataria diretta di principi di sorveglianza e delle attività di controllo ad essi connesse.



da gestire in termini di possibile perdita di competenze interne; la necessità di istituire e rafforzare meccanismi di controllo sull'attività svolta dal fornitore<sup>135</sup>.

Il gestore del sistema dei pagamenti, anche in caso di esternalizzazione, rimane sostanzialmente responsabile nei confronti dell'esterno per le caratteristiche dell'offerta; pertanto il gestore deve essere in grado di controllare l'attività svolta dal fornitore in modo da poter rispettare gli impegni che esso stesso ha assunto, soprattutto in termini di efficienza e affidabilità del servizio. Va da sé che la decisione di esternalizzare non può in alcun modo giustificare uno scadimento dei livelli di servizio o qualsivoglia altra inadempienza contrattuale nei confronti dei partecipanti o dei sistemi connessi, così come non può pregiudicare l'attività di controllo esterna da parte della funzione di sorveglianza.

Le disposizioni richiedono all'organo responsabile di valutare il ricorso a fornitori esterni prendendo in considerazione tutti gli aspetti rilevanti e soppesando le diverse soluzioni prima di addivenire alla decisione finale. In una logica di piena trasparenza, è richiesto ai gestori di stabilire i criteri in base ai quali il fornitore deve essere selezionato. I gestori devono altresì predisporre un monitoraggio del servizio esternalizzato; su quest'ultimo punto, in particolare, le Disposizioni sono dettagliate. Da un lato prevedono, al secondo comma dell'articolo 6, tutti gli elementi che devono essere necessariamente previsti nel contratto, ponendo le basi per la successiva attività di monitoraggio e controllo; dall'altro, al terzo comma, impongono esplicitamente al gestore un obbligo di *“verificare l'adempimento del contratto e monitorare l'operatività del fornitore in modo da assicurare la qualità dei servizi esternalizzati”*.

Con riferimento al contenuto del contratto, il secondo comma dell'art. 6 prevede alla lett. i) che vengano definiti *“i diritti, gli obblighi e le responsabilità”* reciproche del gestore e del suo fornitore, nonché di entrambi nei confronti dei partecipanti. Eventuali limitazioni di responsabilità del gestore devono essere esplicitamente previste. I livelli di servizio assicurati ai partecipanti sono una parte rilevante degli impegni assunti dal gestore. La normativa prevede in modo esplicito alla lettera ii) che, nei rapporti fra gestore e fornitore, vengano definiti i livelli di servizio della prestazione oggetto di esternalizzazione, coerenti con gli impegni assunti dal gestore nei confronti dei partecipanti. La normativa stabilisce, inoltre, che, a garanzia dell'impegno assunto dal fornitore, vengano previste penali in caso di inadempimento. Anche in questo caso, obiettivo della norma è creare un bilanciamento fra gli obblighi del gestore e quelli del fornitore, che possano anche proteggere il primo da inadempimenti attribuibili al secondo; parallelamente, le Disposizioni tendono ad evitare che nel rapporto fra gestore e fornitore si raggiungano equilibri sub-ottimali, che possono compromettere il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti.

---

<sup>135</sup> Propongono schemi da utilizzare per assumere una decisione in merito all'opportunità di esternalizzare, fra gli altri, AUBERT B., PATRY M. e RIVARD S., *Assessing the risk of IT outsourcing*, CIRANO, Montreal, Maggio 1998, e KING W.R. e MALHORA Y., *Developing a framework for analyzing IS outsourcing*, *Information and management*, 37, 2000 p. 323-334.

Le lettere iii) e iv) del secondo comma dell'art.6 richiamano l'esigenza di controllo da parte del gestore dell'attività svolta dall'*outsourcer*: la prima richiede al gestore di fissare contrattualmente “*le caratteristiche dei flussi informativi che il fornitore è tenuto periodicamente a trasmettere al gestore*”; la seconda prevede che ci sia un accordo che consenta al gestore di accedere a tutte le informazioni disponibili presso il fornitore, rilevanti per lo svolgimento dell'attività, anche in aggiunta ai flussi periodici di cui alla lettera precedente. La lettera v) completa il quadro dei rapporti fra gestore e fornitore. Uno dei rischi insiti nell'esternalizzazione è la dipendenza del gestore dal fornitore che può, in casi estremi, rendere meno efficace l'attività di controllo. In caso di esternalizzazione di funzioni rilevanti, la capacità di assicurare la continuità dell'offerta da parte del gestore dipende anche dal grado di indipendenza che il gestore stesso riesce a mantenere rispetto all'*outsourcer*. È questo il motivo per cui la lett v) prevede che il contratto definisca “*le misure alternative per minimizzare l'impatto in caso di fallimento del fornitore e quelle previste per la sua sostituzione o per la successiva reinternalizzazione delle attività*”. La normativa, infatti, tende ad evitare che eventuali problemi afferenti il rapporto fra gestore e *outsourcer* abbiano un impatto negativo sulla continuità di offerta del servizio.

Quest'ultima previsione va letta con attenzione: da un lato, i gestori possono beneficiare attraverso l'*outsourcing* dell'affidamento a soggetti terzi di compiti operativi, con la possibile realizzazione di economie di scala; dall'altro, pur in presenza di una relazione di *outsourcing* i gestori devono assicurare di non perdere la propria funzione gestionale, la capacità cioè di “amministrare” il processo, di poterlo seguire e di essere in grado di intervenire, se necessario. Solo bilanciando correttamente queste due esigenze è possibile rendere concreto l'obbligo di sostituzione dell'*outsourcer* o di reinternalizzazione dell'attività, previsto dal Provvedimento<sup>136</sup>; diversamente, la scelta di esternalizzare avrebbe impatti negativi sulla capacità del gestore di assicurare una continuità di offerta dei servizi di pagamento in caso di fallimento o gravi inadempienze dell'*outsourcer*.

Poichè la gestione di un sistema di pagamento è soggetta a controllo di sorveglianza, in nessun caso la decisione di esternalizzare può agire negativamente sulla capacità dell'autorità di valutare e monitorare il sistema. La lett. iv) del secondo comma dell'articolo 6 affronta questa problematica, stabilendo che nel contratto con il gestore devono essere specificate le modalità con cui la Banca d'Italia può accedere presso il fornitore alle informazioni che reputi necessarie. Si ritiene che il gestore, nella definizione delle modalità di accesso dell'autorità di sorveglianza alle informazioni rilevanti, debba avere presente gli obiettivi della funzione, immaginando, ad esempio, sia invii periodici di dati e documenti – da concordare eventualmente fra il fornitore e la Banca d'Italia – sia la possibilità di accesso *ad hoc*, anche attraverso ispezioni *in loco*, se la situazione lo richieda. Sarà ovviamente cura della funzione di sorveglianza formulare e indirizzare le

---

136 Si assiste tuttavia negli ultimi anni a una sempre maggiore standardizzazione delle attività di scambio, compensazione e regolamento che potrebbe rendere più agevole rispetto al passato, la sostituzione dei fornitori tecnologici.

proprie richieste in modo tale da ridurre al massimo il *regulatory burden* sul soggetto sorvegliato e sul suo fornitore.

### 3.2 *Gestione dei rischi*

La Sezione II del Capo II fornisce indicazioni ai gestori sui presidi da attivare per controllare i rischi che possono inficiare l'operatività del sistema; essa va letta in connessione con le previsioni in materia di efficacia dei controlli di cui all'art. 5 (cfr. par.3.1.2).

#### 3.2.1 *Rischio d'impresa*

In un sistema di pagamento il rischio d'impresa identifica quella parte di rischio, e le connesse potenziali perdite, che non dipendono né dal *default* di un partecipante, né da problemi di credito e liquidità connessi con il regolamento dei pagamenti, ma proprio dalla gestione del sistema e, più in generale, dalle scelte strategiche e finanziarie effettuate dal gestore. Il focus della norma è prevenire un deterioramento della posizione finanziaria del gestore, che può dipendere da vari fattori non valutati correttamente e non fronteggiati a tempo debito; fra questi, ad esempio, una riduzione delle entrate o un aumento delle spese. Le scelte strategiche incidono sulla posizione finanziaria in modo determinante sia in termini di ritorno degli investimenti effettuati, sia in termini di capacità di mantenimento delle quote di mercato.

È chiaro che in presenza di una situazione finanziaria deteriorata il gestore può non essere più in grado di continuare ad offrire il servizio. Un aspetto rilevante nella gestione di un sistema di pagamento è rappresentato dalla necessità per il gestore di disporre delle risorse necessarie non solo per sostenere l'operatività corrente, ma anche finanziare gli investimenti via via necessari per lo sviluppo del sistema. Come detto (cfr. par. 3.1.1) ogni sistema di pagamento deve rispondere alle esigenze dei partecipanti e del mercato servito; allo stesso tempo deve essere *compliant* con il contesto regolamentare, così come disegnato dalle autorità competenti. La capacità, e la possibilità anche finanziaria, del sistema di adeguarsi continuamente alle diverse richieste provenienti dall'esterno è un elemento chiave per la sua sopravvivenza. In un contesto dinamico come quello dei pagamenti, fortemente condizionato dal progresso tecnologico, un sistema che non sia in grado di evolvere è destinato a perdere la propria posizione di mercato a scapito dei concorrenti; allo stesso modo l'incapacità di adeguarsi ai cambiamenti normativi determina l'impossibilità di continuare ad operare. Entrambi gli elementi devono essere attentamente valutati dal gestore

Il rischio di *business*, così come descritto, solo di recente si è imposto all'attenzione delle autorità di sorveglianza sui sistemi di pagamento; ciò soprattutto per le novità che hanno caratterizzato l'offerta dei servizi (cfr. par. 3.1.2). La Banca d'Inghilterra è stata la prima autorità di controllo, una decina

di anni fa circa, a identificare il *business risk*, accanto al *settlement risk* e all'*operational risk*, fra i rischi tipici del sistema dei pagamenti. In particolare ha definito il *business risk* come “*the risk that the payment system or any of its components – e.g. an infrastructure provider serving it – cannot be maintained as a going concern in the face of the adverse financial shocks, which may disrupt or terminate its capacity to deliver processing services*”<sup>137</sup>.

Più di recente il Rapporto CPSS-IOSCO sui PFMI ha riconosciuto l'importanza di inserire anche il controllo del *business risk* fra le attività che i gestori di infrastrutture sistemiche devono porre in essere al fine di rispettare i principi di sorveglianza internazionali<sup>138</sup>.

In coerenza con i principi internazionali il primo comma dell'articolo 7 del Provvedimento chiede al gestore di “*elaborare e approvare periodicamente un piano per la manutenzione e lo sviluppo del servizio – ivi compresi eventuali collegamenti con altri sistemi – tenendo conto delle caratteristiche e della situazione del mercato, delle esigenze dei partecipanti, delle opportunità offerte dall'innovazione tecnologica*”.

In un contesto ambientale complesso e in continua evoluzione, i gestori dei sistemi di pagamento ricevono sollecitazioni sempre nuove e si trovano ad operare, rispetto al passato, in una situazione di maggiore incertezza<sup>139</sup>; di conseguenza più difficile è la valutazione delle strategie di manutenzione e sviluppo del sistema. Proprio per questo le disposizioni richiamano l'esigenza di valutare attentamente lo sviluppo del mercato, con attenzione all'innovazione e alle richieste dei partecipanti. La Guida segnala alcuni elementi che possono essere presi in considerazione nella definizione della strategia: analisi della *performance* delle strutture rispetto agli obiettivi fissati, confronto con i risultati conseguiti dai principali concorrenti, approfondimenti sulle innovazioni introdotte nel settore, interazione con i partecipanti.

Mentre il primo comma esorta il gestore a definire una strategia che integri il sistema nell'ambiente di riferimento, il comma seguente si occupa specificamente del profilo economico-finanziario, che deve essere tale da “*consentire la continuità*”

---

137 *Payment System Oversight Report, Bank of England, 2005, pag. 8.*

138 Il rapporto definisce il *General business risk* come il rischio “*related to the administration and operation of an FMI as a business enterprise, excluding those related to the default of a participant or another entity*”. Prosegue, poi, specificando che “*general business risk refers to any potential impairment of the financial condition (as a business concern) of an FMI due to declines in its revenues or growth in its expenses, resulting in expenses exceeding revenues and a loss that must be charged against capital. Such impairment may be a result of adverse reputational effects, poor execution of business strategy, ineffective response to competition, losses in other business lines of the FMI or its parent, or other business factors. Business-related losses also may arise from risks covered by other principles, for example, legal or operational risk*”.

139 Basti pensare alle esigenze di integrazione poste ai sistemi di pagamento dal passaggio all'Euro e dal progetto SEPA, alla necessità di stare al passo con l'innovazione tecnologica, alle sfide poste dai nuovi *competitors*, quali ad esempio gli operatori telefonici.

*dell'offerta del servizio e la sostenibilità economica degli investimenti necessari per la manutenzione e lo sviluppo del servizio”.*

### 3.2.2 Rischio legale

Nell'accezione internazionale riferita ai sistemi di pagamento<sup>140</sup> il rischio legale è definito come il rischio che un'inaspettata applicazione di leggi o regolamenti possa portare a una perdita; questa “inaspettata applicazione” può essere del tutto imprevedibile, oppure discendere da una situazione di incertezza.

L'attenzione delle autorità si concentra tradizionalmente sul contesto transfrontaliero, dove le difficoltà nell'analisi delle diverse legislazioni e della loro interazione comporta maggiore complessità nell'individuare le corrette misure per fronteggiare il rischio legale. La coesistenza di più ordinamenti, che rispondono a logiche e strutture diverse, rende a volte difficile l'analisi del quadro giuridico e delle normative/regolamenti applicabili al sistema. Misure considerate *ex ante* di facile implementazione potrebbero rivelarsi *ex post* non possibili ovvero realizzabili solo con un certo ritardo rispetto alle previsioni. Basti pensare, ad esempio, all'efficacia delle clausole di risoluzione automatica del contratto ovvero all'esigibilità delle garanzie fornite al gestore dai partecipanti; in entrambi i casi, errori di valutazione sulla tenuta legale dei diversi istituti (e sui tempi della loro attivabilità) potrebbero far insorgere per il gestore perdite tali anche da poter mettere a repentaglio il corretto funzionamento del sistema.

Una robusta base legale, di supporto a tutte le attività del sistema, valida e attivabile in tutte le giurisdizioni interessate, assicura la complessiva solidità del sistema; contribuisce, inoltre, al contenimento anche di altre tipologie di rischio, che potrebbero essere amplificate da una base legale incerta, inadeguata o opaca. Il primo comma dell'articolo 8 del Provvedimento risponde a quest'esigenza con la prescrizione secondo cui “*i gestori assicurano che le regole, le procedure e i contratti relativi all'operatività del sistema siano conformi alla legge applicabile e validi in tutte le giurisdizioni interessate*”.

Due elementi di questa previsione vanno analizzati con attenzione. Da un lato il richiamo a regole, procedure e contratti; dall'altro il riferimento a “conformità” e “validità”. Le regole sono le norme fissate dal gestore allo scopo di disciplinare il funzionamento del sistema; le procedure sono le prassi operative seguite dai partecipanti in accordo con il gestore; i contratti sono gli strumenti utilizzati per regolare i rapporti fra il gestore e i soggetti terzi, siano essi partecipanti, *outsourcer* o fornitori. Questi tre elementi (regole, procedure e contratti) costituiscono i principi di riferimento per la gestione del sistema, che è necessario analizzare per valutare se la base legale è sufficientemente solida in tutte le giurisdizioni servite.

La compensazione delle partite di debito e di credito, in particolare, è una caratteristica di funzionamento dei sistemi di pagamento al dettaglio che necessita

---

140 Cfr. il Rapporto CPSS IOSCO sui PFMI, p. 18.

della massima attenzione sotto il profilo legale. Il processo di compensazione è una delle possibili fasi in cui si articola un sistema di pagamento al dettaglio ed è definito (cfr. art.1, lett. g, del Provvedimento) come “*la conversione, secondo le regole del sistema, in un’unica posizione – a credito o a debito – dei crediti e dei debiti di uno o più partecipanti nei confronti di uno o più partecipanti e risultanti dallo scambio delle informazioni di pagamento*”.

La compensazione delle partite consente di ridurre il rischio di liquidità; ciascun partecipante, infatti, non è tenuto a coprire, una a una, tutte le singole posizioni, ma solo il saldo delle proprie posizioni a debito o a credito nei confronti di un altro partecipante (compensazione bilaterale) o del sistema (compensazione multilaterale). Riducendo il fabbisogno di liquidità di ogni singolo partecipante, la compensazione può contribuire al regolare funzionamento del sistema. Appare tuttavia chiaro come, a garanzia dell’intero processo, la compensazione deve essere opponibile a tutti gli interessati. Un’eventuale contestazione, infatti, potrebbe mettere a repentaglio la conclusione dell’intero ciclo di regolamento obbligando il sistema a ricalcolare tutte le posizioni e generando un possibile effetto domino. Da qui l’importanza che la compensazione abbia una base legale solida e opponibile in tutte le giurisdizioni interessate.

La validità delle norme che regolano il funzionamento del sistema, richiamata all’art. 8, è un aspetto essenziale anche nella definizione di rischio legale proposta a livello internazionale. L’accento è soprattutto sulla gestione del conflitto fra le leggi potenzialmente applicabili: è importante che le regole fissate dal sistema siano *enforceable*, sia quando riguardano partecipanti appartenenti a giurisdizioni diverse da quella in cui è localizzato il sistema, sia quando si riferiscono a garanzie depositate all’estero. Il gestore è pertanto tenuto ad analizzare i potenziali conflitti di interesse ed, eventualmente, prospettare soluzioni che possano servire a mitigare il rischio di “non applicazione” delle regole su cui si basa il funzionamento del sistema.

Il primo comma dell’art. 8 richiede, oltre alla validità di regole, procedure e contratti, la loro conformità alla legge applicabile. In linea generale, il rischio di non conformità alle norme si esplica come la possibilità di incorrere in sanzioni giudiziarie o amministrative, perdite finanziarie o danni da reputazione in conseguenza di violazioni di disposizioni imperative (leggi o regolamenti) ovvero di norme di autoregolamentazione (statuti, codici di condotta e di autodisciplina).

La definizione di rischio legale adottata a livello internazionale non richiama in modo esplicito la *compliance*, ritenuta un aspetto organizzativo da valutare solo sotto il profilo dei controlli. L’articolo in commento, invece, intende dare forza all’esigenza di “conformità” richiamando anche nell’articolo sul “rischio legale” la necessità del gestore di assicurare la conformità dell’assetto regolamentare del sistema alla legge applicabile. Ciò non toglie, tuttavia, che la norma debba essere letta in connessione con l’articolo 5 sull’“*efficacia dei controlli*” (cfr. par. 3.1.2), dove si richiama l’attenzione del gestore sulla necessità che l’architettura dei controlli sia disegnata e operi in modo tale da assicurare la conformità dei

servizi offerti alle normative vigenti. Il combinato disposto delle due norme – che hanno ad oggetto da un lato i servizi offerti, dall'altro regole, procedure e contratti relativi all'operatività del sistema – sembra voler richiamare l'attenzione del gestore sulla necessità di attenti presidi di controllo diretti a verificare la complessiva legittimità delle modalità di offerta dei servizi.

L'articolo 8 del Provvedimento si sviluppa poi in un secondo comma molto dettagliato, che elenca quali elementi il gestore deve considerare nella disciplina del sistema. La lettera i) si riferisce alle condizioni di offerta del servizio, che devono essere chiare e trasparenti. Come precisa la stessa normativa, tali condizioni devono almeno comprendere le tariffe applicate ai partecipanti e i livelli minimi garantiti nello svolgimento dell'attività.

La lettera ii) chiede ai gestori di “*descrivere nelle regole di funzionamento del sistema diritti ed obblighi propri, dei partecipanti e dei soggetti di cui essi si avvalgono per il funzionamento del sistema*”. I soggetti presi in considerazione dalla norma sono quelli direttamente e attivamente coinvolti nell'operatività del sistema: non solo il gestore e i partecipanti, ma anche eventuali *outsourcer* o fornitori. Ognuno di questi soggetti ha specifici diritti ed obblighi, che devono essere chiaramente indicati, la cui osservanza è alla base del funzionamento del sistema. Per un corretto funzionamento, tutte le parti interessate devono condividere il contenuto delle regole di base del sistema, capirne i meccanismi di funzionamento e le modalità dell'interazione fra le diverse componenti. Questo è funzionale a valutare correttamente quali impatti il sistema abbia sui diversi soggetti coinvolti, e viceversa.

In quest'ottica non sembra ultroneo pensare che, a fronte di una particolare complessità o di significativi mutamenti del contesto operativo, il gestore potrebbe – quale “accentratore” degli interessi di comunità di utenti che interagisce all'interno del sistema – organizzare sessioni *ad hoc* di formazione e incontri di approfondimento. Non pare inoltre eccessivo, considerato l'interesse pubblico connesso al funzionamento del sistema dei pagamenti, attribuire al gestore un ruolo proattivo di comunicazione nei confronti degli aderenti.

La lettera iii) affronta il tema della definizione del momento di ingresso di un ordine di pagamento nel sistema nonché delle condizioni per la revoca di un'operazione già inviata al sistema. Sono entrambi argomenti trattati anche dal decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210<sup>141</sup>; tale decreto stabilisce che gli ordini di trasferimento, la compensazione e i conseguenti pagamenti siano vincolanti tra i partecipanti e opponibili ai terzi – e possano pertanto essere eseguiti regolarmente in caso di presenza di fondi o garanzie adeguate – anche nel caso di insolvenza di un partecipante se: a) l'ordine è stato immesso nel sistema prima della

---

141 Attuazione della Direttiva 98/26/CE sulla definitività degli ordini immessi in un sistema di pagamento e di regolamento titoli, così come modificato dal Decreto Legislativo 24 marzo 2011, n. 48, in attuazione della direttiva 2009/44/CE, che modifica la direttiva 98/26/CE, concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli, e della direttiva 2002/47/CE, relativa ai contratti di garanzia finanziaria per quanto riguarda i sistemi connessi e i crediti.

dichiarazione di insolvenza; b) l'ordine è stato immesso dopo la dichiarazione di insolvenza, di cui però il gestore del sistema non era a conoscenza. Tuttavia, per godere di questa protezione, che privilegia la posizione degli aderenti al sistema e del sistema stesso rispetto alle altre categorie di creditori dell'insolvente, il sistema deve essere stato precedentemente "designato" dalla Banca d'Italia; è la banca centrale, infatti, che decide il corretto bilanciamento delle esigenze di tutela del sistema finanziario dal rischio sistemico che può essere innescato dall'insolvenza di un partecipante, rispetto alla tutela dei creditori sulla base del principio della *par condicio creditorum*. Il decreto stabilisce, inoltre, che un ordine di trasferimento non può essere revocato dopo lo scadere del termine stabilito dalle regole del sistema.

La definizione del momento di immissione dell'ordine, così come quello della revoca, sono elementi fondamentali per assicurare la regolarità dei meccanismi di protezione attivati dal decreto. La definizione e l'individuazione del momento di ingresso, infatti, discriminano tra un ordine protetto e uno non protetto. La Banca d'Italia con la deliberazione del 30 aprile 2008 ha fissato prescrizioni di carattere generale per i gestori di sistemi designati: la fissazione del momento di immissione degli ordini di trasferimento nel sistema deve tenere conto dell'esigenza di contenere i rischi di regolamento e di assicurare il coordinamento con gli altri sistemi di pagamento e regolamento titoli. Il momento di immissione degli ordini deve essere preciso e di oggettiva determinazione; inoltre tale momento non deve essere anteriore a quello in cui gli ordini di trasferimento sono certi sotto il profilo soggettivo e oggettivo, e irrevocabili per l'ordinante<sup>142</sup>. Questi criteri generali si applicano anche ai sistemi gestiti dalla Banca d'Italia: il sistema di pagamento all'ingrosso Target2 Banca d'Italia (cfr. deliberazione Banca d'Italia del 30 aprile 2008) e il sistema di pagamento al dettaglio BI-COMP, già inserito come sistema protetto in calce al decreto del 2001<sup>143</sup>.

Il Provvedimento ha un ambito applicativo (cfr. par. 3.) che comprende sia il sistema di compensazione multilaterale e regolamento BI-COMP, designato ai sensi della normativa sopra richiamata, sia altri sistemi di scambio e compensazione, non designati. Tuttavia, tutti i sistemi italiani menzionati nell'allegato 1 alla Guida sono tenuti, ai sensi dell'art. 8, secondo comma, lettera iii), a definire il momento di ingresso dell'ordine e di irrevocabilità; ciò a prescindere dalla loro designazione. L'interpretazione è che si tratti di un aspetto che prescinde dalla protezione del sistema in caso di insolvenza di un partecipante

---

142 Vi è poi un riferimento agli ordini di trasferimento originatisi in altri sistemi designati ai sensi della Direttiva 98/26/CE; in questo caso, il momento di immissione coincide con quello di immissione nel sistema di provenienza.

143 In linea con questa previsione, l'art. 35 delle "Norme per la partecipazione e il funzionamento del sistema BI-COMP" prevedono all'articolo 35 (Definitività degli ordini di pagamento immessi in BI-COMP) che gli ordini di trasferimento acquisiti in BI-COMP sono irrevocabili e si considerano immessi nel sistema – ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 210/01 – nel momento in cui sono concluse in entrambi i sottosistemi, Recapiti locale e Dettaglio, le fasi di determinazione dei saldi bilaterali. La prova del momento dell'immissione in BI-COMP è data dall'orario risultante dalle singole applicazioni informatiche per la gestione del processo di compensazione.



e risponde, piuttosto, in questo caso, a una esigenza di chiarezza e trasparenza nei rapporti fra gestore e partecipanti.

La lettera iv) richiede al gestore di predisporre strumenti idonei alla tracciabilità degli ordini immessi nel sistema. Questo punto non sembra riguardare la tracciabilità dei flussi finanziari così come prevista dalla normativa antiriciclaggio e antimafia; sembra palesarsi anche in questo caso piuttosto un'esigenza di trasparenza: il percorso che un ordine di pagamento compie attraverso le diverse fasi dello scambio, della compensazione e del regolamento all'interno del sistema deve essere chiaro affinché sia assicurata efficienza ed efficacia al processo.

Il terzo comma dell'art. 8 affronta il tema della gestione dell'inadempimento di un partecipante. Un partecipante è inadempiente quando non riesce a coprire le proprie posizioni a debito; ciò può essere determinato da una situazione di temporanea illiquidità o da una situazione, più grave e duratura nel tempo, che può concretizzarsi in un'ipotesi di insolvenza, nel caso in cui vi sia una sistematica e reiterata incapacità di regolare le obbligazioni pecuniarie.

Non spetta al gestore né determinare se un partecipante è illiquido o insolvente, né amministrare il processo che consegue all'eventuale dichiarazione dello stato d'insolvenza di un partecipante. Questi temi sono entrambi di stretta competenza dell'autorità. Quello che invece il gestore è tenuto a fare, ai sensi del Provvedimento, è immaginare e disciplinare i diversi meccanismi che, a fronte di una mancata copertura delle posizioni a debito da parte di un partecipante, possano contribuire a ridurre gli effetti negativi dell'inadempimento sul sistema e sugli altri partecipanti. Nella fase di regolamento, ad esempio, potrebbero essere previsti depositi di contante o di titoli, quali garanzie da attivare in caso di incapacità di un aderente a regolare; in aggiunta o in alternativa, tutti i partecipanti potrebbero sottoscrivere forme di *loss sharing agreements*, sulla base delle quali la posizione dell'incapiente verrebbe coperta da tutti gli altri aderenti. Con riferimento alla fase di scambio e compensazione, invece, il gestore potrebbe predisporre procedure di *unwinding*, finalizzate ad estrarre le posizioni dell'insolvente e ricalcolare debiti e crediti degli aderenti capienti al netto delle posizioni stralciate, oppure procedure di ottimizzazione che possano individuare la migliore combinazione possibile di operazioni da autorizzare a fronte dei fondi disponibili.

L'inadempimento di un partecipante sembra essere un caso specifico in cui è necessario un coordinamento fra gestori delle diverse fasi (cfr. par. 3.1.1). Come precisa il terzo comma dell'art.8, il gestore è tenuto a chiarire *ex ante* “*le procedure da attivare, le strutture responsabili e le modalità di coinvolgimento dei partecipanti*”; nel caso di pluralità di gestori il processo deve essere concordato e gestito, se necessario, congiuntamente. L'intervento tempestivo di tutti i soggetti interessati potrebbe, infatti, contribuire a limitare gli effetti negativi dell'insolvenza.

Il quarto comma riprende testualmente l'art. 29 del decreto legislativo di recepimento della PSD e l'art. 79 della Direttiva stessa; la previsione crea il

presupposto normativo che abilita il gestore a trattare dati personali per finalità di contrasto alle frodi<sup>144</sup>.

### 3.2.3 *Rischio operativo*

Il rischio operativo è il rischio che un sistema o un'infrastruttura di supporto al sistema non sia operativamente in grado di processare o regolare i pagamenti così come originariamente previsto e programmato; esso può discendere da carenze nel sistema informativo o nei processi di gestione interni, da errori umani, da dissesti di fornitori o da eventi esterni (come ad esempio terremoti, pandemie, nubifragi). Non offrire il servizio oppure fornirlo disattendendo – per caratteristiche o tempistica – le legittime aspettative dei partecipanti può portare il sistema a subire perdite economiche e reputazionali. Se, invece, le conseguenze del mancato controllo del rischio operativo all'interno di un sistema innescano un effetto contagio nei confronti di altri sistemi – in ipotesi allargandosi al sistema finanziario – il rischio operativo può avere anche indesiderate conseguenze sistemiche. Il rischio operativo è un rischio tipico di un sistema di pagamento, che gestisce e processa informazioni attraverso procedure informatiche. È quindi essenziale che il gestore di un sistema di pagamento abbia un piano generale per la gestione di tutti i rischi operativi cui è sottoposto il sistema, che parta dall'identificazione delle fonti di rischio, stabilisca appropriate *policy* di gestione dei rischi, individui attività di controllo adeguate e preveda un piano per assicurare la continuità operativa.

Il primo comma dell'art. 9 definisce quali eventi debbano essere presi in considerazione dal gestore nella definizione del sistema di gestione del rischio operativo; questi eventi ricalcano nella sostanza la definizione di malfunzionamento: *“l'arresto dell'operatività del sistema, gli errori procedurali, il peggioramento dei tempi di elaborazione delle operazioni di pagamento, la perdita di riservatezza e l'alterazione non autorizzata dei dati trattati”* (cfr. lett. k dell'art. 1). Sembra possibile quindi affermare che la gestione del rischio operativo, ai sensi del Provvedimento, coincide di fatto con la prevenzione e la gestione delle diverse tipologie di malfunzionamento.

Il primo evento considerato è *“l'arresto dell'operatività”*, che si verifica quando il sistema non è più in grado di processare nuovi dati o viene bloccata la lavorazione dei dati già entrati nel sistema. L'arresto dell'operatività può essere definitivo, se il sistema non è più in grado di ripartire, oppure temporaneo; in quest'ultimo caso si provoca un ritardo nella fornitura del servizio, tanto più grave quanto più lungo è il tempo di fermo del sistema. Il gestore deve anche gestire e, possibilmente, evitare *“errori procedurali”* e *“una riduzione della funzionalità elaborativa”*; entrambi questi eventi possono dipendere da manchevolezze dei programmi che alterano una o più fasi di trattamento delle operazioni, da errori umani oppure da eventi esterni che inficiano il corretto funzionamento operativo

---

<sup>144</sup> Come è stato rilevato anche da alcuni autori, la norma è generica e non specifica in quale contesto possono essere svolte le attività di analisi; appare tuttavia chiaro l'obiettivo della disposizione: rendere possibile ai gestori il trattamento dei dati personali per finalità antifrode. Si veda LATTANZI R., sub art. 29, in *La nuova disciplina*, cit., pagg. 325-339.

(ad esempio virus informatici). Il provvedimento annovera fra i malfunzionamenti operativi anche la “*perdita di riservatezza*” e l’”*alterazione non autorizzata dei dati trattati*”; questi eventi indesiderati possono dipendere da svariati motivi: comportamenti (colposi o dolosi) di dipendenti o di terzi; inefficienze organizzative o tecniche quali ad esempio malfunzionamenti di procedure; cause esterne come gli attacchi informatici<sup>145</sup>.

Il secondo comma dell’art. 9 chiarisce le caratteristiche di *performance* del servizio che il gestore è tenuto a fissare; questa previsione definisce l’impegno del gestore nei confronti dei propri partecipanti, delimitando la sua sfera di responsabilità, e consente una valutazione di efficienza e sicurezza del servizio offerto<sup>146</sup>. Si tratta di:

- a) *availability*: il tempo in cui il servizio è attivo, esclusi i fermi tecnici;
- b) *reliability*: numero massimo di interruzioni in un determinato periodo;
- c) *recovery time*: tempo massimo entro cui il servizio deve essere ripristinato dopo l’anomalia;
- d) *recovery point*: istante di consolidamento dei dati fino al quale è garantita l’integrità degli stessi.

Il terzo comma si occupa dei meccanismi di governo dei rischi operativi. Il gestore deve identificare, monitorare e gestire le diverse fonti di rischio operativo all’interno del proprio sistema. Poiché le fonti di rischio possono cambiare, l’approccio del gestore deve essere flessibile; a questo riguardo la normativa prevede una revisione almeno annuale del complessivo meccanismo di gestione dei rischi operativi.

Una parte importante della gestione del rischio operativo è il trattamento degli incidenti. A questa tematica sono dedicate varie parti della normativa. L’art. 5 al secondo comma prevede una serie di adempimenti per gestire, monitorare e classificare gli incidenti (cfr. par. 3.3). Il quarto comma dell’art. 9 prescrive che il sistema di gestione del rischio in esame debba prevedere anche misure tecnico-

---

145 Gli attacchi alla Sicurezza delle Reti e dell’Informazione (SRI) crescono, a livello mondiale, in termini di diffusione e complessità. La percezione del problema della sicurezza *cyber* è forte anche presso gli utenti dei servizi di pagamento. Un’indagine sulla sicurezza *cyber*, commissionata nel 2012 dal Parlamento Europeo, (cfr. [c.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_390\\_en.pdf](http://c.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_390_en.pdf)) evidenzia che per il 38% degli intervistati (29% in Italia) la sicurezza dei pagamenti *on line* è fonte di preoccupazione e per tale ragione il 18% degli intervistati (17% in Italia) è meno propenso ad acquistare merci *on line* mentre il 15% (18% in Italia) è meno propenso a usare i servizi bancari *on line*. In singoli Paesi della UE sono state avviate iniziative per la gestione delle emergenze *cyber*, ma il livello di preparazione degli Stati è molto variabile. Data l’interconnessione tra le reti e i sistemi, la sicurezza *cyber* dell’UE può essere indebolita dagli Stati membri con un livello insufficiente di protezione. Per tali ragioni la Commissione UE ha pubblicato (7/2/2013) una proposta di Direttiva che definisce le azioni per contrastare i rischi *cyber* e per favorire una risposta coordinata in caso di emergenza.

146 Tale valutazione può essere fatta *ex ante*, perché la fissazione degli obiettivi di *performance* consente di analizzare le caratteristiche del servizio, e *ex post*, quando si analizza la capacità del gestore di rispettare i livelli di servizio pattuiti.

organizzative per la riduzione della possibilità del verificarsi di un malfunzionamento e sul contenimento delle sue conseguenze. La materia è completata dalla previsione dell'invio alla Banca d'Italia dei *report* trimestrali sui malfunzionamenti accaduti e di una relazione sui malfunzionamenti verificatisi l'anno precedente.

Sul punto la Guida prevede che “*i gestori trasmettono con cadenza trimestrale i report sui malfunzionamenti relativi all'operatività del sistema di cui all'art. 12 comma 2 del Provvedimento. Le segnalazioni devono riguardare i malfunzionamenti giudicati gravi ai sensi dello schema di classificazione di cui all'art. 5 comma 1 punto v). In particolare, i report devono indicare le cause dei disservizi, gli impatti in termini operativi ed economici, le strutture operative coinvolte, le azioni compiute per limitare i danni, rimuovere il malfunzionamento e prevenire il ripetersi dell'accaduto. I casi giudicati più gravi sono comunicati alla Banca d'Italia, anche per le vie brevi, contestualmente all'informativa per la Direzione e la funzione di controllo prevista dall'art. 5 comma 2 del Provvedimento. Sui malfunzionamenti, inoltre, la funzione di controllo redige la relazione prevista all'art. 5 comma 3 che dovrà contenere, tra l'altro, un'analisi della frequenza e delle caratteristiche degli eventi, nonché descrivere le misure adottate per conservare le relative informazioni. La prima relazione si riferirà ai malfunzionamenti verificatisi nell'anno 2012 e sarà inviata entro marzo 2013; le relazioni successive seguiranno con cadenza annuale*”.

Un tema a parte è quello affrontato dalle disposizioni sulla “*business continuity*”, cui il Provvedimento fa riferimento senza, di fatto, incorporarle. La ragione di questo approccio è da ricondurre al fatto che, come già detto più volte, il “*dettaglio*” è caratterizzato da pagamenti di piccolo importo, non urgenti, legati all'economia reale. Di conseguenza, si tratta di un settore, salvo eccezioni, non sistemicamente rilevante. Viceversa, il tema della *business continuity* afferisce principalmente ai sistemi di importanza sistemica, come è esplicitamente riconosciuto anche al comma quarto dell'art. 9. Qualora un sistema di pagamento al dettaglio venga ritenuto di importanza sistemica, il gestore sarà tenuto ad osservare le specifiche disposizioni previste in materia di continuità operativa; tale circostanza verrà comunicata esplicitamente dalla Banca d'Italia.

### **3.3 L'accesso ai sistemi e i collegamenti**

La Sezione III del Provvedimento si occupa delle politiche di accesso e dei collegamenti fra sistemi. Entrambi questi aspetti connotano il sistema e influenzano in modo significativo l'offerta dei servizi. In particolare, le politiche di accesso delimitano il novero dei potenziali utenti; devono essere definite in linea con le evoluzioni del mercato di riferimento e tenere conto dei diversi profili di rischio posti dalle possibili categorie di partecipanti, al fine di individuare il miglior bilanciamento fra ampliamento del bacino di utenza, gestione del rischio e *governance* interna del sistema. I collegamenti, invece, forniscono al sistema e ai suoi partecipanti un canale per trasferire, compensare e regolare pagamenti anche nei confronti di comunità di utenti non direttamente partecipanti al sistema;

rilevano soprattutto per la capacità di raggiungere intermediari residenti all'estero. Dal punto di vista dell'efficienza, la realizzazione di collegamenti può facilitare gli scambi e ridurre la necessità per gli intermediari di gestire partecipazioni multiple a più piattaforme; è importante tuttavia che sia valutata attentamente dal gestore sotto il profilo del rischio per i possibili impatti sull'operatività del sistema.

Su entrambi gli aspetti, che rientrano nella discrezionalità organizzativa del gestore, la funzione di sorveglianza valuta le procedure seguite per l'assunzione delle decisioni, le caratteristiche funzionali dei servizi offerti, la validità delle strategie di *business* perseguite e la loro coerenza con l'operatività del sistema, l'efficacia delle soluzioni organizzative adottate per far fronte ai rischi che il sistema deve affrontare in relazione alle diverse categorie di partecipanti ammessi e alla realizzazione di collegamenti.

### 3.3.1 Accesso

L'articolo 10 del Provvedimento richiama nella sostanza il contenuto dell'art. 30 del decreto 27 gennaio 2010, n. 11, di recepimento della PSD. Né poteva essere altrimenti, essenzialmente per due motivi: da un lato la Banca d'Italia è l'autorità competente ai sensi dell'art. 30, a verificare il rispetto della normativa in materia di accesso; dall'altro, l'ambito di applicazione del Provvedimento rientra perfettamente nella definizione di sistema di pagamento di cui al decreto di recepimento. Ai sensi del decreto, infatti, per "sistema di pagamento" o "sistema di scambio, di compensazione e di regolamento" si intende *"un sistema di trasferimento di fondi con meccanismi di funzionamento formali e standardizzati e regole comuni per il trattamento, la compensazione e/o il regolamento di operazioni di pagamento"*<sup>147</sup>; come già ricordato, il Provvedimento si applica ai gestori di sistemi di pagamento al dettaglio definiti come *"sistemi – caratterizzati da meccanismi di funzionamento formali e standardizzati e da regole comuni – per lo scambio, la compensazione e/o il regolamento di operazioni di importo pari o inferiore a 500.000 euro, generalmente con bassa priorità e trasmesse in forma aggregata"*.

Dal confronto delle due definizioni appare con tutta evidenza che l'ambito applicativo del decreto comprende i sistemi oggetto di disciplina da parte del Provvedimento. I tratti caratterizzanti un sistema di pagamento sono, in entrambi i casi, meccanismi di funzionamento formali e standardizzati e regole comuni; le attività considerate sono quelle di scambio, compensazione e regolamento; è invece diverso l'oggetto dell'attività. Mentre il decreto si riferisce genericamente a un'"operazione di pagamento" da intendersi come *"l'attività posta in essere dal pagatore o dal beneficiario di versare, trasferire o prelevare fondi"*<sup>148</sup>, le Disposizioni aggiungono tre elementi caratterizzanti, che qualificano una transazione al "dettaglio": importo pari o inferiore a 500.000 euro, bassa priorità, trasmissione in forma aggregata (cfr. par.1), comunque compresi nella definizione precedente.

---

147 Cfr. art. 1, c. 1, lett. d, d.lgs. n. 11/2010.

148 Cfr. art.1, c. 1, lett. c, d.lgs. n. 11/2010.

Con l’emanazione della PSD – e la conseguente revisione della Direttiva sulla moneta elettronica – il legislatore comunitario ha inteso aprire il mercato dei servizi di pagamento a operatori non bancari al fine di migliorare il livello di concorrenza e le condizioni di offerta dei servizi di pagamento. Questa innovazione normativa è coerente anche con il ruolo crescente che, di pari passo con lo sviluppo tecnologico, hanno assunto nelle attività di pagamento gli intermediari non bancari<sup>149</sup>. La PSD, infatti, oltre a disciplinare la trasparenza sostanziale dell’offerta e a standardizzare i contratti ha introdotto una figura di intermediario finanziario specializzato, l’istituto di pagamento (IP), assoggettandolo a un regime prudenziale *ad hoc*<sup>150</sup> e consentendo l’abbinamento di attività non finanziarie all’offerta di servizi di pagamento<sup>151</sup>. Il legislatore forse pensava proprio ai nuovi offerenti di servizi di pagamento richiamando criteri di accesso “*improntati alla più ampia apertura*”.

L’offerta di servizi di pagamento presuppone, infatti, l’esistenza di un’infrastruttura che, collegando gli intermediari attivi nel comparto, consenta lo scambio, la compensazione e il regolamento dei pagamenti fra di essi. Questa rete è tanto più efficiente quanto più è ampia, collegando tutti i diversi tipi di intermediari attivi nell’offerta di servizi di pagamento; in questo modo si connettono fra loro anche tutti i potenziali utenti dei servizi. Appare quindi chiaro che i nuovi intermediari attivi nel settore dei pagamenti possono operare solo se viene data loro la possibilità di connettersi, in modo diretto o indiretto, a un’infrastruttura di sistema o a un circuito di regolamento.

Nell’ottica di favorire la concorrenza fra operatori bancari e non bancari l’articolo 28 della PSD richiede agli Stati membri di assicurare che i sistemi di pagamento (secondo la definizione prima richiamata): i) abbiano criteri di partecipazione obiettivi, non discriminatori e proporzionati; ii) non limitino l’accesso più di quanto sia necessario per proteggere il sistema di pagamento da

---

149 La forte crescita del ruolo assunto da operatori non bancari nel sistema dei pagamenti trova conferma in una recente letteratura in tema di organizzazione del sistema dei pagamenti; si veda, ad esempio: SULLIVAN, R. J., and ZHU WANG., “*Nonbanks in the Payment System Innovation, Competition and Risk – A Conference Summary*”, Conferenza “*Nonbanks in the Payments System: Innovation, Competition, and Risk*”, Federal Reserve Bank of Kansas City, Santa Fe, New Mexico, May 2-4, 2007; BRADFORD T., DAVIES M. and WEINER S.E., (2003), “*Nonbanks in the payments system*”, Federal Reserve Bank of Kansas City; Economides, N., (2007), “*Nonbanks in the Payments System: Vertical Integration Issues*”, Conferenza “*Nonbanks cit., 2007*”; ROCHET J.C., “*Some Economics of Horizontal Integration in the Payments Industry*”, Conferenza “*Nonbanks cit.*”. Sul punto è stata anche condotta un’indagine pubblicata sull’*Eurosystem Oversight Report* (aprile 2012): *A Survey on The Role of Technological Service Providers in Retail Payments in Italy and in Greece*.

150 Oltre a un capitale minimo iniziale (che, a seconda del/i servizio/i di pagamento prestat/i va da un minimo di 20.000 euro nel caso delle rimesse di denaro a un massimo di 350.000 euro nel caso dell’emissione di moneta elettronica) e all’obbligo di detenere una quota di fondi propri a garanzia della capacità operativa e della stabilità dell’intermediario stesso, ai nuovi operatori vengono applicati requisiti organizzativi (in particolare, controlli interni, *governance*, capacità operativa, adeguati presidi dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo), di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali.

151 Gli intermediari che combinano l’offerta di servizi di pagamento ad attività di natura non finanziaria, hanno l’obbligo di depositare i fondi dei clienti su un conto bancario entro le 24 ore dalla ricezione; in alternativa vi è la possibilità di stipulare una polizza assicurativa che copra tali fondi. Tale alternativa non è stata recepita dalla legislazione italiana che, anzi, ha esteso l’obbligo di deposito dei fondi presso una banca anche agli intermediari finanziari “puri”.

rischi specifici (come il rischio di regolamento, il rischio operativo e il rischio d'impresa) e tutelarne la stabilità finanziaria e operativa. Vengono, inoltre, previste specifiche eccezioni all'applicazione della norma: i sistemi di pagamento proprietari, i sistemi infragruppo e, in particolare, i sistemi designati ai sensi della normativa europea sulla finalità del regolamento (*Settlement Finality Directive* – SFD). Le prime due eccezioni si giustificano sulla base della ristrettezza e specificità dei circuiti; la terza è espressione specifica della necessità di tutelare le infrastrutture più “importanti” dal punto di vista sistemico: l'accesso di nuove categorie di offerenti potrebbe importare all'interno del sistema rischi indesiderabili in un'ottica di tutela della stabilità finanziaria.

Le disposizioni della PSD, come detto, sono riprese fedelmente dalla Banca d'Italia nel provvedimento in commento; l'articolo 10 specifica che, fra le competenze del gestore, c'è la fissazione dei “*requisiti di tipo operativo, finanziario e legale che i partecipanti devono soddisfare per garantire l'adempimento regolare e tempestivo degli obblighi dei partecipanti verso il sistema e verso gli altri partecipanti*”.

I requisiti di tipo operativo possono riguardare la capacità tecnica del partecipante di interagire con il sistema e con gli altri partecipanti, ad esempio essere in grado di trattare messaggi con determinati standard o avere la disponibilità di un determinato collegamento di rete. I requisiti di tipo finanziario possono comprendere il possesso di determinati requisiti di capitale, la partecipazione a meccanismi di garanzia o soddisfare indicatori di merito di credito predeterminati. Requisiti legali possono riguardare l'autorizzazione a svolgere una determinata attività o la predisposizione di una *legal opinion*, ad esempio, sul regime di sorveglianza/vigilanza applicabile. In generale, l'obiettivo che deve guidare il gestore nella fissazione dei requisiti deve essere da un lato, l'esigenza di ampliare al massimo il proprio bacino di utenza in un'ottica di maggiore efficienza; dall'altro tutelare adeguatamente il regolare funzionamento del sistema.

La norma, in linea con la normativa europea, prescrive che i requisiti di accesso fissati dal gestore siano “*obiettivi, non discriminatori e proporzionati nonché improntati alla più ampia apertura*”. Le prime caratteristiche rispondono ad un'esigenza generale di parità di trattamento, che ammette differenziazioni solo su base oggettiva e, come detto, sulla base delle esigenze di funzionamento del sistema. Il richiamo all'accesso “ampio” sottende invece la natura di rete del sistema dei pagamenti, tanto più efficiente quanto più è in grado di raggiungere tutte le possibili controparti dello scambio; in linea teorica sarebbe opportuno estendere l'accesso a qualsivoglia intermediario abbia un interesse a scambiare, compensare e regolare strumenti di pagamento al dettaglio. Tuttavia, la stessa norma richiama la *ratio* di possibili limitazioni: “*proteggere il sistema da rischi specifici, quali il rischio di regolamento, il rischio operativo e il rischio d'impresa e a tutelarne la stabilità finanziaria e operativa*”<sup>152</sup>.

---

152 Sul punto si veda la Relazione illustrativa e il commento all'art. 30 del d.lgs. n. 11/2010 di FUCILE V. e GRANIERI M. in *La nuova disciplina cit.*, p. 340-368.

La norma prevede altresì tre fattispecie di illegittima limitazione all'accesso: i) restrizioni all'effettiva partecipazione ad altri sistemi di pagamento; ii) discriminazioni tra prestatori di servizi di pagamento autorizzati e registrati in relazione ai diritti, agli obblighi e alle prerogative dei partecipanti; iii) restrizioni in base allo *status* istituzionale. La norma non è di lettura immediata; essa si applica a tutte le categorie di soggetti che, in ipotesi, possono essere partecipanti a un sistema di pagamento e segnatamente: i prestatori di servizi di pagamento, gli utilizzatori dei servizi e gli altri sistemi di pagamento. Vale la pena di analizzare questi soggetti uno per uno.

I prestatori di servizi di pagamento sono i primi destinatari dell'offerta di un sistema perché interessati a scambiare, compensare e regolare i pagamenti richiesti dalla propria clientela. Gli utilizzatori possono essere ammessi a partecipare direttamente a un sistema, anche se non è usuale, quando le regole del circuito prevedono un invio diretto degli ordinativi di pagamento da parte dei clienti; si tratta di un intervento nella fase di scambio delle informazioni mentre la compensazione e il regolamento saranno sempre in capo all'intermediario<sup>153</sup>. Da ultimo, la partecipazione di un sistema a un sistema prefigura un'ipotesi di collegamento fra due infrastrutture (cfr. anche paragrafo successivo); tale collegamento è funzionale a permettere uno scambio di informazioni di pagamento (e il loro regolamento) fra partecipanti a piattaforme diverse. È evidente che la possibilità offerta a un sistema di collegarsi ad altri influenza anche la sua concreta capacità di competere sul mercato, offrendo servizi a valore aggiunto ai propri partecipanti.

Al di là, tuttavia, del favore del legislatore europeo e nazionale verso l'apertura dei sistemi di pagamento a tutte le categorie di prestatori di servizi<sup>154</sup>, per favorire la concorrenza sul mercato degli utenti finali, vanno considerate, da un lato, le eccezioni che lo stesso legislatore introduce, dall'altro le concrete possibilità che i gestori hanno di aprire la partecipazione ai loro sistemi alle nuove categorie di intermediari. Sotto il primo profilo rileva il riferimento alla "*necessità di proteggere il sistema da rischi specifici*", che costituisce una riserva al diritto di accesso; vi è poi un'eccezione all'applicabilità della norma che riguarda i sistemi protetti dalla Direttiva 98/26/CE del 19 maggio 1998, c.d. *Settlement Finality Directive* (SFD)<sup>155</sup>.

---

153 Già oggi esistono nel sistema dei pagamenti "reti" di intermediari e utilizzatori che sono organizzate in forma strutturata. Un esempio italiano è il consorzio CBI che consente attraverso la rete lo scambio telematico di flussi tra un'impresa aderente e gli intermediari consorziati, definendo le regole per l'offerta dei servizi di incasso e pagamento e fatturazione elettronica. Il Consorzio agisce come gestore accentrato e gli intermediari aderenti sottoscrivono singoli contratti con le imprese aderenti.

154 L'accesso alle infrastrutture può essere diretto o indiretto, per il tramite di un operatore bancario. Con riferimento a questa seconda modalità di partecipazione, un punto percepito come particolarmente rilevante dagli operatori non bancari riguarda, ad esempio, la riservatezza delle informazioni relative alla clientela: la trasmissione a operatori concorrenti, di fatto banche, di tutti i dati funzionali al completamento del processo di pagamento può rappresentare un'insidia non adeguatamente controllabile con gli ordinari strumenti contrattuali (i.e. risoluzione del contratto e risarcimento dei danni), né sembra possibile la cifratura dei dati in tutte le fasi elaborative.

155 La SFD, in particolare, prevede che le autorità competenti designino ai sensi della Direttiva i sistemi meritevoli di tutela sotto il profilo del rischio sistemico; molte autorità in Europa hanno designato anche i sistemi al dettaglio nazionali perché ritengono il loro funzionamento rilevante per la stabilità



Quest'ultima eccezione si presenta come dirimente. Per essere designato un sistema deve essere conforme alla definizione contenuta nel testo della direttiva (art. 2 lett. a, “*un accordo formale fra tre o più partecipanti ....con regole comuni e accordi standardizzati per l'esecuzione di ordini di trasferimento tra i partecipanti*”). La SFD definisce altresì i concetti di “partecipante” (art. 2, lett. f – “*un ente, una controparte centrale, un agente di regolamento, una stanza di compensazione o un operatore del sistema*”) e di “ente” (art. 2, lett. b – enti creditizi, imprese di investimento, autorità pubbliche e imprese assistite da garanzia pubblica). Va notato che la definizione di ente, e quindi di partecipante, non include istituti di pagamento e di moneta elettronica. Pertanto la disapplicazione degli obblighi previsti dall'art. 28 della PSD ai sistemi designati potrebbe anche essere una diretta conseguenza del fatto che essi non possono partecipare direttamente ai sistemi protetti<sup>156</sup>. Alla luce di queste considerazioni l'Eurosistema ha deciso di non ammettere la partecipazione di istituti di pagamento e di moneta elettronica a Target2, imponendo di fatto una *policy* simile a tutti i sistemi ad esso ancillari<sup>157</sup>.

### 3.3.2 Collegamenti

L'art. 11 del provvedimento rappresenta una novità rispetto alle normative attuative precedenti; si occupa dei collegamenti fra sistemi, un tema sempre più rilevante in un contesto di mercato globalizzato. Le caratteristiche e la funzionalità stessa del sistema dei pagamenti fanno sì che ogni singolo sistema – che già collega tutti i propri partecipanti e i loro potenziali clienti – entri in relazione con altri sistemi. In alcuni casi il collegamento è obbligato, come ad esempio quando un sistema di regolamento delle transazioni in titoli si collega con un sistema di regolamento del contante per poter completare una

---

finanziaria; l'Italia non fa eccezione perché anche il sistema di compensazione multilaterale e regolamento BI-COMP è un sistema designato.

<sup>156</sup> Più aperto il discorso sulla partecipazione indiretta; in questo caso, infatti, i pagamenti sarebbero comunque immessi da un partecipante diretto che si assumerebbe la responsabilità legale e il rischio di credito; la loro ammissione viene quindi vista come una scelta di *policy* del singolo gestore, da considerare però con molta cautela per i sistemi di maggiore rilevanza come TARGET2 per i rischi che questa nuova tipologia di partecipanti potrebbe arrecare.

<sup>157</sup> Nell'area dell'euro, i conti per il regolamento dei pagamenti in moneta di banca centrale sono detenuti nel modulo *Payment Module* (PM) del sistema TARGET2. Essi sono destinati alle banche, che su di essi gestiscono la propria liquidità in euro; anche altri soggetti diversi dalle banche possono detenere un conto PM, a scelta discrezionale delle singole BCN. Le tipologie di soggetti ammessi alla partecipazione sono state limitate a scopo prudenziale per evitare che soggetti diversi dalle banche, con maggiori difficoltà ad accedere al mercato della liquidità, possano creare problemi all'ordinato funzionamento di un sistema di importanza strategica. In pratica, hanno diritto a partecipare gli enti creditizi e le banche centrali nazionali; le banche centrali aderenti a TARGET2 possono inoltre, a loro discrezione, ammettere alla partecipazione: 1) dipartimenti del Tesoro 2) enti del settore pubblico; 3) imprese di investimento; 4) soggetti gestori di sistemi ancillari. Gli istituti di moneta elettronica sono stati esplicitamente esclusi dalla partecipazione a TARGET2, anche prima che la nuova direttiva sulla moneta elettronica (2009/110/EC) li privasse della qualifica di istituzioni creditizie; lo stesso vale per gli istituti di pagamento. Ne consegue che tutti i sistemi al dettaglio che regolano le posizioni dei propri aderenti in Target2, non possono ammettere come partecipanti diretti istituti di pagamento e di moneta elettronica. Rimane invece aperta la possibilità di una partecipazione indiretta, che si realizza quando il sistema “conosce” il partecipante, che esegue in proprio alcune fasi del processo, ma conferisce mandato a regolare a un partecipante diretto.

transazione a due parti (consegna titoli verso consegna contante). In altri casi il collegamento è, per così dire, volontario, come ad esempio quello fra due infrastrutture di pagamento al dettaglio, perché consente di ampliare le funzionalità di ciascun sistema collegato, ad esempio, allargando l'area geografica servita. Come recita la stessa normativa, i collegamenti sono un modo per “*ampliare la gamma e la capillarità dei servizi offerti*”, in linea con le esigenze del mercato.

I collegamenti fra sistemi possono essere di tre tipi: diretto, indiretto o *relayed*. Un collegamento diretto è quello stabilito fra due sistemi senza l'intermediazione di una terza entità. Un collegamento è indiretto, invece, quando un soggetto, generalmente una banca commerciale o una banca centrale, funge da intermediario fra due sistemi; in questo caso esistono meccanismi legali e organizzativi che legano i sistemi collegati e l'intermediario; quest'ultimo assume su di sé la responsabilità di gestire lo scambio e il regolamento nei confronti del sistema a cui partecipa. Un collegamento *relayed* coinvolge invece più sistemi fra i quali almeno uno funge da intermediario fra gli altri due; può essere visto come una catena di collegamenti diretti fra sistemi.

In Europa i collegamenti fra sistemi sono cresciuti via via che progrediva l'integrazione; a fronte di questa evoluzione l'Eurosistema ha sentito l'esigenza di presidiare la tematica emanando un documento (*Oversight expectations for links between Retail Payment Systems*), che affronta la problematica del controllo dei collegamenti fra sistemi *retail*, definendo le “aspettative” di sorveglianza delle banche centrali. Queste aspettative sono pensate per essere applicabili a qualsiasi tipo di collegamento (diretto, indiretto e *relayed*).

I rischi da considerare nella valutazione dei collegamenti sono quelli tipici dei sistemi, trattati anche nei paragrafi precedenti (rischio legale, rischio operativo, rischio finanziario); le tematiche quelle dell'accesso, della *governance* e dell'efficienza. La *ratio* di una norma specifica sui collegamenti non è quella di introdurre concetti diversi da quelli che vengono presi in considerazione nell'analisi del sistema, ma sottolineare piuttosto l'importanza che tutti questi aspetti vengano considerati anche con riguardo ai collegamenti fra sistemi. Ciò per evitare, da un lato la propagazione dei rischi, dall'altro la sottovalutazione da parte dei gestori di aspetti considerati importanti, solo perché non attinenti le funzioni operative principali del sistema. Ogni aspetto trattato nelle *expectations* deve essere valutato dal gestore del sistema sia prima di stabilire il collegamento, sia nel continuo. Al riguardo l'Eurosistema ha elaborato otto aspettative specifiche:

- l'aspettativa 1 richiede al sistema che stabilisce un collegamento con altre piattaforme di identificare, monitorare e gestire adeguatamente i rischi insiti nella connessione;
- l'aspettativa 2 si occupa degli aspetti legali e richiede al sistema di assicurare che i collegamenti abbiano una solida base legale in tutte le giurisdizioni interessate, che possa adeguatamente supportare l'architettura del sistema e

proteggerlo, insieme ai suoi partecipanti, nelle diverse fasi di operatività del collegamento;

- l’aspettativa 3 fornisce indicazioni sulla corretta gestione del rischio operativo connesso al collegamento fra sistemi richiedendo scalabilità e affidabilità delle procedure operative e un accordo dei sistemi collegati sui livelli di servizio;
- l’aspettativa 4 individua le tipologie di rischio finanziario collegate alla fase di regolamento intrasistemi;
- l’aspettativa 5 sottolinea l’esigenza della trasparenza dei requisiti di accesso per la partecipazione degli altri sistemi e per consentire un collegamento ad altre piattaforme; stabilisce che un sistema di pagamento al dettaglio deve definire criteri oggettivi che permettano un accesso “equo” agli altri sistemi che richiedono un collegamento. Si specifica, inoltre, che i criteri di accesso devono essere chiari, oggettivi e non discriminatori; rispondere a esigenze di efficienza e sicurezza del sistema, ma anche più in generale, del mercato servito. Particolare attenzione viene dedicata anche al *pricing* dei servizi, che deve essere, al pari dei criteri di accesso, trasparente e non discriminatorio;
- l’aspettativa 6 pone l’attenzione sulla necessità che il collegamento fra sistemi risponda alle esigenze dei partecipanti e del mercato servito;
- l’aspettativa 7 richiede che ci siano dei meccanismi comuni di gestione del collegamento sia in fase d’avvio, sia di manutenzione;
- l’aspettativa 8 si riferisce ai soli *link* indiretti e *relayed* richiedendo una attenta valutazione e monitoraggio dei rischi che derivano dall’uso di intermediari nel collegamento.

Le *oversight expectations* costituiscono la *policy* europea per il controllo dei collegamenti fra sistemi al dettaglio, ma rappresentano anche una base di riferimento per la comunità internazionale, finora meno attiva nella sorveglianza dei *link* fra sistemi di pagamento. La normativa italiana è coerente con il documento di riferimento; affina tuttavia obiettivi e metodologie di controllo con riferimento ai sistemi italiani e alle loro peculiarità<sup>158</sup>.

In questa logica, l’art. 11 del Provvedimento riconosce, infatti, l’importanza dei collegamenti con altri sistemi “*per ampliare la gamma e la capillarità dei servizi offerti*”; insiste però anche sulla necessità di assicurare meccanismi di *governance*, formalizzati e trasparenti, che garantiscano lo scambio informativo fra sistemi, necessario per la loro corretta operatività, e l’assunzione di decisioni

---

158 L’elenco dei collegamenti realizzati da gestori di sistemi di pagamento al dettaglio con sede legale e/o operativa in Italia è pubblicato sul sito Internet della Banca d’Italia, diviso fra collegamenti di rilevanza nazionale ed europea. Tra i primi vi sono i seguenti link: CABI – BICOMP; ICBPI – BICOMP; ICCREA – BICOMP; SIA – BICOMP; CABI – ICBPI – ICCREA – SIA; fra i secondi: CABI/BICOMP – EQUENS SE; CABI/BICOMP – CS.I; CABI/BICOMP – STEP2; ICBPI/BICOMP – EQUENS SE; ICBPI/BICOMP – CS.I.

coordinate su aspetti di interesse comune. Importante sotto questo aspetto è la definizione della strategia, così come la gestione di momenti di crisi che coinvolgono uno o più intermediari.

Il secondo comma dell'articolo 11 si occupa della gestione dei rischi derivanti dal collegamento ed impone al gestore una serie di valutazioni da fare prima di attivare il collegamento. In primo luogo, il gestore di un sistema italiano deve verificare se il potenziale *partner* sia un soggetto sorvegliato e, in caso affermativo, in base a quale regime. L'assenza di un regime di controllo non è di per sé ostativa del collegamento, ma può richiedere una maggiore attenzione da parte del gestore nella definizione dell'impianto giuridico ed operativo necessario per scambiare e regolare le informazioni di pagamento. In secondo luogo, devono essere valutati i meccanismi utilizzati nei sistemi da collegare per gestire rischi derivanti dall'inadempienza di un partecipante. Terzo aspetto da presidiare è quello relativo al rischio legale e alla validità delle regole che disciplinano il collegamento. Con riferimento ai rischi finanziari, la normativa focalizza l'attenzione sulla necessità che i fondi destinati al regolamento delle posizioni del sistema siano segregati rispetto ai fondi propri del gestore.

Il terzo comma si occupa del rischio operativo, richiedendo che il funzionamento del collegamento sia monitorato e che vengano correttamente identificati, gestiti e catalogati tutti gli incidenti. Si applicano inoltre le norme di cui all'art. 9 sulla gestione del rischio operativo.



## APPENDICE

Provvedimento Banca d'Italia 21 ottobre 2000 – Ammissione della Cassa depositi e prestiti alla compensazione giornaliera dei recapiti. ....	111
Provvedimento Banca d'Italia 29 gennaio 2002 – <i>Funzionamento dell'archivio informatizzato degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento.</i> ....	113
Provvedimento Banca d'Italia 5 giugno 2003 – <i>Definizione dei criteri ex art. 2, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2010, n. 210, relativamente ai sistemi di regolamento del contante gestiti dalla Banca d'Italia.</i> ....	129
Provvedimento Banca d'Italia 24 febbraio 2004 – <i>Disposizioni in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento.</i> ....	131
Provvedimento Banca d'Italia 9 giugno 2004 – <i>Attuazione degli articoli 3 e 11 del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210, di recepimento della direttiva 98/26/CE sulla definitività degli ordini immessi in un sistema di pagamento o di regolamento titoli.</i> ....	139
Provvedimento Banca d'Italia 16 marzo 2005 – <i>Disciplina della Centrale d'Allarme Interbancaria.</i> ....	143
Provvedimento Banca d'Italia 11 novembre 2005 – <i>Disposizioni in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento di importo non rilevante.</i> ....	145
Provvedimento Banca d'Italia 29 novembre 2006 – <i>Disposizioni di vigilanza sui sistemi di pagamento in materia di trattamento del contante.</i> ....	151
Provvedimento Banca d'Italia 5 febbraio 2007 – <i>Modifiche del Provvedimento del 29 novembre 2006, recante disposizioni di vigilanza sui sistemi di pagamento in materia di trattamento del contante.</i> ....	155
Provvedimento Banca d'Italia 30 aprile 2008 – <i>Designazione ai sensi dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210, del sistema TARGET2 Banca d'Italia, quale sistema per l'esecuzione di ordini di trasferimento.</i> ....	157
Provvedimento Banca d'Italia 30 aprile 2008 – <i>Definizione delle prescrizioni ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210, per i sistemi di pagamento designati dalla Banca d'Italia.</i> ....	159
Provvedimento Banca d'Italia 5 luglio 2011 – <i>Attuazione del Titolo II del decreto legislativo n. 11 del 27 gennaio 2010 relativo ai servizi di pagamento (Diritti ed obblighi delle parti).</i> ....	161
Provvedimento Banca d'Italia 18 settembre 2012 – <i>Disposizioni in materia di sorveglianza sui sistemi di pagamento al dettaglio.</i> ....	217

Provvedimento Banca d'Italia 18 settembre 2012 – *Istruzioni per l'applicazione del Regolamento CE 1781/2006 riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi e sui pagamenti di copertura.* ..... 231

Provvedimento Banca d'Italia 12 febbraio 2013 – *Istruzioni applicative del Regolamento 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il Regolamento (CE) n. 924/2009.* ..... 253

**PROVVEDIMENTO 21 ottobre 2000**

**Ammissione della Cassa depositi e prestiti alla compensazione giornaliera dei recapiti.**

IL GOVERNATORE  
DELLA BANCA D'ITALIA

Considerati i compiti assolti dalla Banca d'Italia quale componente del SEBC ai sensi dell'art. 105, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea e dell'art. 3, paragrafo 1, dello statuto del SEBC e della BCE;

Visto l'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni e integrazioni;

Tenuto conto che spetta alla Banca d'Italia assicurare l'efficienza e l'affidabilità del sistema dei pagamenti;

Dispone:

La cassa depositi e prestiti è ammessa a partecipare al servizio di compensazione giornaliera dei recapiti nel rispetto delle previsioni di cui al decreto del Ministero del tesoro 7 maggio 1991 e di tutte le disposizioni disciplinari il servizio.

Il presente provvedimento ha effetto dalla data di sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Roma, 21 ottobre 2000

*Il Governatore: FAZIO*





Regolamento del Governatore della Banca d'Italia del 29 gennaio 2002 (G.U. n. 27 del 1 febbraio 2002) come modificato il 16 marzo 2005 (G.U. n. 69 del 24 marzo 2005).

**Funzionamento dell'archivio informatizzato degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento.**

IL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA

Visto l'art. 36, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, che prevede l'emanazione del regolamento per la disciplina delle modalita' di trasmissione, rettifica ed aggiornamento dei dati da inserire nell'archivio previsto dal comma 1 del medesimo articolo, nonche' le modalita' con cui la Banca d'Italia provvede al trattamento dei dati trasmessi e ne consente la consultazione;

Visto l'art. 36, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, che prevede che, con distinto regolamento emesso entro trenta giorni dall'adozione del regolamento ministeriale di cui al comma 2, la Banca d'Italia disciplina le modalita' e le procedure relative alle attivita' previste dal medesimo regolamento ministeriale;

Visto il decreto del Ministro della giustizia 7 novembre 2001, n. 458, adottato ai sensi dell'art. 36, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, recante il regolamento sul funzionamento dell'archivio informatizzato degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento;

Visto l'art. 146 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);

Visto l'art. 36, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, secondo il quale la Banca d'Italia provvede altresì a determinare i criteri generali per la quantificazione dei costi per l'accesso e la consultazione dell'archivio da parte delle banche, degli intermediari finanziari vigilati e degli uffici postali;

Ritenuta l'opportunità di provvedere, nel medesimo regolamento adottato ai sensi dell'art. 36, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, alla determinazione dei criteri generali per la quantificazione dei costi per l'accesso e la consultazione dell'archivio da parte delle banche, degli intermediari finanziari vigilati e degli uffici postali;

Sentito il garante per la protezione dei dati personali;

EMANA

il seguente regolamento:

## Titolo I

### DISPOSIZIONI GENERALI

#### Capo I

#### Funzionamento dell'archivio

##### Art. 1.

##### *Definizioni*

Nel presente regolamento, si intende per:

- a) "archivio": l'archivio degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento irregolari di cui all'art. 10-bis della legge 15 dicembre 1990, n. 386, composto dalla sezione centrale e dalle sezioni remote di cui all'art. 1, comma 2, del decreto ministeriale;
- b) "assegni e carte bloccati": assegni e carte di pagamento dei quali l'ente trattario ovvero emittente abbia disposto, di iniziativa ovvero su richiesta, il divieto di utilizzo;
- c) "decreto ministeriale": il decreto del Ministro della Giustizia 7 novembre 2001, n. 458;
- d) "ente responsabile": ente concessionario del servizio di gestione dell'archivio e responsabile per il trattamento dei dati, ai sensi dell'art. 10-bis, comma 2, della legge 15 dicembre 1990, n. 386;
- e) "enti segnalanti privati": le banche, gli uffici postali e gli intermediari finanziari vigilati emittenti carte di pagamento;
- f) "fase temporale": ciclo di funzionamento dell'archivio, secondo gli orari indicati nell'allegato "Tempi di funzionamento";
- g) "giorno operativo": giorno lavorativo bancario secondo il calendario nazionale;
- h) "manuale operativo": manuale comprendente, per ciascun segmento, documenti nei quali sono indicate le istruzioni tecniche per il funzionamento del segmento medesimo;
- i) "preavviso di revoca": la comunicazione di cui all'art. 9-bis della legge 15 dicembre 1990, n. 386;
- j) "revoca di sistema": la revoca di cui all'art. 9 della legge 15 dicembre 1990, n. 386;
- k) "revoca aziendale": la revoca disposta dal trattario fuori dai casi di revoca di sistema;
- l) "segmento": parte dell'archivio contenente i dati relativi alle medesime fattispecie di segnalazione;
- m) "segnalazione completa": il flusso informativo reso dagli enti segnalanti alla sezione centrale dell'archivio, quando tutti i dati che lo costituiscono sono inseriti negli appositi campi in modo conforme a quanto previsto dal manuale operativo;
- n) "sezione centrale": la sezione dell'archivio presso la Banca d'Italia ovvero presso l'ente responsabile;
- o) "sezione remota": la sezione dell'archivio esistente presso gli enti segnalanti privati e presso i prefetti.

##### Art. 2.

##### *Struttura dell'archivio*

1. Nella sezione centrale sono contenuti tutti i segmenti individuati nell'allegato "Tempi di funzionamento"; nelle sezioni remote devono essere contenuti i segmenti necessari per l'assolvimento degli obblighi di consultazione dell'archivio.

2. I dati da iscrivere nell'archivio, ai sensi dell'art. 2 del decreto ministeriale, devono essere completi degli elementi specificati nel manuale operativo.

Art. 3.

*Giorni di funzionamento dell'archivio*

L'archivio e' funzionante in tutti i giorni operativi secondo l'orario indicato nell'allegato "Tempi di funzionamento".

Art. 4.

*Modalita' di funzionamento dell'archivio*

1. Il funzionamento dell'archivio si articola in tre fasi temporali. Nella prima fase, ciascun ente segnalante trasmette all'ente responsabile i dati di propria pertinenza. Nella seconda fase, l'ente responsabile invia il flusso di ritorno dei dati ricevuti nel corso della fase precedente agli enti segnalanti tenutari delle sezioni remote, che effettuano le operazioni di riscontro. Nella terza fase, ai sensi dell'art. 9, comma 3, del decreto ministeriale, si realizza l'iscrizione dei dati nell'archivio e, quindi, la loro simultanea consultabilita' presso la sezione centrale e presso quelle remote.

2. Per le attivita' di trasmissione e di ricezione dei dati, previste dalla prima e dalla seconda fase di cui al comma precedente, ciascun ente segnalante privato in conformita' con le disposizioni della legge 31 dicembre 1996, n. 675, puo' avvalersi di altro ente segnalante privato a cio' delegato.

3. I giorni e gli orari relativi a ciascuna delle fasi di cui al comma 1 sono indicati nell'allegato "Tempi di funzionamento".

4. Fermo restando il momento di iscrizione nell'archivio dei dati relativi alle fattispecie di assegni emessi senza provvista e senza autorizzazione, resta salva, per la Banca d'Italia ovvero per l'ente responsabile, la possibilita' di:

- a) anticipare la conclusione delle fasi di cui al comma 3, allo scopo di accrescere l'efficienza dei meccanismi di funzionamento dell'archivio;
- b) posticipare la conclusione delle fasi medesime, in presenza di comprovate necessita' tecnico-operative.

5. Tenuto conto di quanto previsto nell'allegato "Tempi di funzionamento", il trattario indica nel preavviso di revoca la data dell'eventuale iscrizione della segnalazione in archivio.

Art. 5.

*Completezza delle segnalazioni*

1. La segnalazione di cui alla prima fase di funzionamento dell'archivio prevista dall'art. 4, comma 1, puo' essere utilmente effettuata e ricevuta solo se completa.

2. Qualora la segnalazione sia incompleta, essa viene respinta. L'ente segnalante, dopo le opportune integrazioni e modifiche, puo' effettuare una nuova segnalazione ed e' responsabile dell'eventuale ritardo.

3. Fatto salvo il disposto dell'art. 20, qualora i dati inseriti nel campo relativo al codice fiscale del soggetto segnalato siano incongruenti, l'ente segnalante, sotto la propria responsabilita' e in conformita' con quanto previsto nel manuale operativo, puo':

- a) indicare fin dall'inizio che la segnalazione deve essere comunque accettata dall'ente responsabile;
- b) proporre una nuova segnalazione di contenuto uguale a quella eventualmente respinta indicando che essa deve essere comunque accettata dall'ente responsabile. Il ritardo nella iscrizione in archivio conseguente alla necessita' della suddetta nuova segnalazione e' imputabile all'ente segnalante.

4. La cancellazione e la rettifica dei dati dell'archivio sono effettuate dall'ente che ha originato la relativa segnalazione, anche su ordine dell'autorita' giudiziaria o del garante per la protezione dei dati personali. I provvedimenti dell'autorita' giudiziaria o del garante che dispongono la

sospensione ovvero la cancellazione temporanea dell'iscrizione, sono eseguiti dall'ente che ha originato la segnalazione; in tal caso, traccia della segnalazione, non piu' consultabile e protetta in conformita' ai vigenti requisiti di sicurezza, viene conservata al solo fine di consentire l'eventuale riattivazione dell'iscrizione.

5. In caso di nuova segnalazione sostitutiva di una precedente che non consentiva l'identificazione del soggetto da revocare, i termini di efficacia della revoca di sistema decorrono dall'iscrizione della nuova segnalazione in archivio.

6. In caso di ritardata iscrizione dovuta a segnalazione tardiva, incompleta o con codice fiscale incongruo, nonche' nel caso di nuova segnalazione di cui al comma precedente, l'ente segnalante cura sotto la propria responsabilita' le necessarie comunicazioni ai soggetti interessati.

## Capo II

### Assegni e carte di pagamento

#### Art. 6.

##### *Assegni senza provvista e senza autorizzazione*

1. In caso di trasmissione telematica delle informazioni relative ad un assegno da parte dell'ente negoziatore del titolo all'ente trattario, quest'ultimo provvede ad effettuare i necessari controlli e a comunicarne l'esito all'ente negoziatore del titolo con le modalita' ed entro il termine massimo previsto dagli accordi interbancari che disciplinano le relative procedure.

2. Per gli effetti di cui all'art. 9-bis, comma 2, della legge 15 dicembre 1990, n. 386, l'assegno si intende presentato al pagamento nel giorno di scadenza del termine massimo di cui al comma precedente.

3. Ai fini del rispetto dei termini previsti per il preavviso di revoca, chi e' in possesso del titolo procede senza indugio, ove richiesto, a trasmetterlo al trattario.

#### Art. 7.

##### *Assegni non restituiti*

1. Contestualmente alla segnalazione relativa a una revoca di sistema, il trattario segnala alla sezione centrale dell'archivio i dati relativi agli assegni non restituiti dal soggetto revocato, ai sensi dell'art. 9-bis della legge 15 dicembre 1990, n. 386.

2. Nello stesso giorno in cui un proprio correntista autorizzato a trarre assegni e' iscritto in archivio da altro ente, il trattario segnala alla sezione centrale dell'archivio i dati relativi agli assegni non restituiti dal correntista medesimo.

3. Nello stesso giorno in cui dispone una revoca aziendale, il trattario segnala alla sezione centrale dell'archivio i dati relativi agli assegni non restituiti dal soggetto revocato.

#### Art. 8.

##### *Revoche all'utilizzo di carte di pagamento*

Gli emittenti carte di pagamento che revocano dall'utilizzo di una carta di pagamento segnalano alla sezione centrale dell'archivio, per i rispettivi segmenti, i dati relativi alla carta medesima e alle generalita' del titolare nello stesso giorno in cui e' disposta la revoca.

#### Art. 9.

##### *Assegni e carte di pagamento sottratti e smarriti*

1. Gli enti segnalanti privati segnalano alla sezione centrale dell'archivio i dati relativi agli assegni e alle carte di pagamento smarriti o sottratti nello stesso giorno in cui ricevono dalla clientela la comunicazione di furto o di smarrimento; eguale segnalazione puo' essere prevista dal manuale

operativo per gli assegni e le carte di pagamento bloccati per motivi diversi dalla sottrazione e dallo smarrimento.

2. Gli enti segnalanti privati comunicano alla clientela le modalita' con le quali effettuare la comunicazione di furto o di smarrimento ovvero la segnalazione di blocco.

## Titolo II

### GESTIONE DELL'ARCHIVIO

#### Art. 10.

##### *Sezione centrale*

1. In caso di affidamento della gestione dell'archivio a un ente responsabile, questo, oltre al rispetto delle necessarie misure tecniche, informatiche, organizzative, logistiche e procedurali di sicurezza in applicazione dell'art. 15 della legge 31 dicembre 1996, n. 675, e' tenuto ad adottare ogni ulteriore misura necessaria per la sicurezza nel trattamento dei dati e per l'affidabilita', l'efficienza e la continuita' del servizio; anche a tal fine, la Banca d'Italia individua specifici livelli di servizio coerenti con l'esigenza di garantire il corretto funzionamento dell'archivio e il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti.

2. L'ente responsabile e la Banca d'Italia possono consultare i dati inseriti in archivio per l'espletamento delle funzioni di rispettiva competenza.

3. L'ente responsabile registra le persone fisiche che accedono, in nome e per conto dello stesso ente responsabile, degli enti segnalanti o della Banca d'Italia a risorse controllate dal sistema informatico, tenendo altresì traccia della data e dell'oggetto dell'accesso medesimo.

#### Art. 11.

##### *Sezioni remote*

1. Gli enti segnalanti privati sono tenuti a garantire che le sezioni dell'archivio che risiedono presso di essi presentino un adeguato livello di efficienza e di sicurezza, rispondendo del rispetto delle vigenti disposizioni in materia di trattamento dei dati. Le consultazioni delle sezioni remote sono registrate secondo quanto previsto all'art. 12, comma 1.

2. Gli enti segnalanti privati, in base alla propria struttura tecnica e organizzativa, adottano processi di gestione della sicurezza del sistema informativo coerenti con l'esigenza di garantire la funzionalita' e l'efficienza dell'archivio, tenendo anche conto di quanto indicato nell'allegato "Sicurezza del sistema informativo" e di eventuali ulteriori indicazioni della Banca d'Italia.

## Titolo III

### MODALITA' DI ACCESSO AI DATI

#### Art. 12.

##### *Modalita' di consultazione*

1. Ogni consultazione effettuata dagli enti segnalanti privati e dai prefetti deve essere dagli stessi registrata in modo tale che ne risultino certi la persona fisica che la pone in essere, l'oggetto e la data e che i suddetti dati non possano essere alterati.

2. L'autorita' giudiziaria consulta direttamente i dati contenuti nella sezione centrale dell'archivio. La sezione centrale registra tali accessi in modo tale che ne risultino certi l'oggetto e la data; l'autorita' giudiziaria tiene traccia degli accessi medesimi in modo tale che ne risultino certi la persona fisica che li pone in essere, l'oggetto e la data.

Art. 13.

*Accesso dell'interessato*

Il soggetto interessato, o la persona da esso delegata, accede ai dati contenuti nell'archivio che lo riguardano tramite gli enti segnalanti privati o tramite le Filiali della Banca d'Italia.

Art. 14.

*Accesso ai dati non nominativi*

In presenza di un interesse connesso con l'utilizzo degli assegni e delle carte di pagamento, e' possibile accedere ai dati non nominativi contenuti nell'archivio presso gli enti segnalanti privati che offrono tale servizio e presso le Filiali della Banca d'Italia.

Art. 15.

*Scadenza delle iscrizioni*

1. Le segnalazioni contenenti dati identificativi personali restano iscritte in archivio secondo quanto previsto dall'art. 10 del decreto ministeriale.
2. I dati non nominativi inseriti in archivio a seguito di sottrazione, smarrimento, mancata restituzione ovvero blocco di un modulo di assegno restano iscritti in archivio per il periodo di dieci anni.
3. I dati non nominativi inseriti in archivio a seguito di sottrazione, smarrimento, revoca ovvero blocco di una carta di pagamento restano iscritti in archivio per il periodo di due anni.

Titolo IV

TARIFFE

Art. 16.

*Determinazione delle tariffe*

L'ente responsabile tariffa i servizi resi, nell'ambito della gestione dell'archivio, alle banche, agli uffici postali e agli intermediari finanziari vigilati emittenti carte di pagamento in conformita' con i criteri di cui all'art. 17.

Art. 17.

*Criteri per la determinazione delle tariffe*

1. Le tariffe applicate dall'ente responsabile sono tali da recuperare i costi complessivamente sostenuti e sono comprensive di un margine di profitto congruo.
2. La tariffazione deve preservare condizioni di uguaglianza tra gli enti segnalanti privati. A tal fine essa prevede:
  - a) una parte fissa, determinata in ragione della partecipazione al sistema di funzionamento dell'archivio, eventualmente maggiorata per il caso in cui l'attivita' di consultazione possa non essere associata a quella di segnalazione;
  - b) una parte variabile, che tiene conto del ruolo di ciascun ente nell'ambito del sistema medesimo, determinata in ragione direttamente proporzionale alla sua rilevanza operativo-dimensionale, anche in termini di flussi informativi trattati.
3. Ai fini di cui al comma 2, l'ente responsabile puo' altresì tenere conto delle soluzioni tecnico-organizzative adottate e prevedere forme ridotte di tariffazione per gli enti segnalanti che si avvalgono di altri enti segnalanti ai sensi dell'art. 4, comma 2.
4. L'ente responsabile assicura la trasparenza delle tariffe applicate a fronte dei servizi resi.

5. Al fine di consentire la verifica del rispetto dei criteri per la determinazione delle tariffe, l'ente responsabile e' tenuto ad effettuare e a dare conto della corretta disaggregazione e imputazione dei costi sostenuti.

6. L'ente responsabile verifica annualmente la necessita' di adeguare le tariffe all'effettivo andamento dei costi, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e di eventuali economie di produzione. L'ente responsabile rende conto della tariffazione e dell'eventuale adeguamento periodico delle tariffe, nonche' dei fattori a tal fine presi in considerazione, in un'apposita relazione annuale alla Banca d'Italia; al ricorrere di eventi straordinari e imprevedibili, l'ente responsabile puo' adeguare le tariffe dandone preventiva comunicazione alla Banca d'Italia.

## Titolo V

### CONTROLLI

#### Art. 18.

##### *Sorveglianza sull'attivita' dell'ente responsabile*

1. La Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 146 del Testo unico bancario, controlla che la gestione dell'archivio da parte dell'ente responsabile sia improntata a principi di affidabilita' ed efficienza e sia conforme alle norme del presente regolamento e alle disposizioni che regolano la materia.

2. L'ente responsabile definisce uno specifico "piano di qualita'" per l'erogazione del servizio, in conformita' con gli standard internazionali di riferimento e con le indicazioni fornite dalla Banca d'Italia.

3. La Banca d'Italia puo' richiedere all'ente responsabile dati e informazioni, nonche' la trasmissione, anche periodica, e l'esibizione di ogni documento ritenuto necessario. L'ente responsabile invia alla Banca d'Italia, secondo i tempi e le modalita' definiti da quest'ultima, apposite relazioni sull'attivita' svolta, nonche' le informazioni e i dati previsti dalle norme che disciplinano l'affidamento della gestione dell'archivio alla Banca d'Italia.

#### Art. 19.

##### *Controlli sugli enti segnalanti privati*

La Banca d'Italia, nell'esercizio delle funzioni di Vigilanza sulle banche, sugli intermediari finanziari e sui sistemi di pagamento previste dal Testo unico bancario, verifica il rispetto delle disposizioni del presente regolamento, delle relative disposizioni di attuazione e di ogni altra norma connessa da parte degli enti segnalanti privati.

## Titolo VI

### DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

#### Art. 20.

##### *Acquisizione del codice fiscale*

1. Entro centottanta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del presente regolamento, gli enti segnalanti privati richiedono il codice fiscale ai clienti non residenti che intrattengono con essi convenzioni di assegno, che siano titolari di una carta di pagamento emessa dagli stessi, ovvero che richiedono la stipula di tali convenzioni.

2. Nelle more dell'acquisizione di cui al comma 1, la segnalazione di revoca si intende completa anche in mancanza del codice fiscale.



Art. 21.

*Disposizioni allegate*

1. Le disposizioni contenute nell'allegato "Tempi di funzionamento" e nell'allegato "Sicurezza del sistema informativo" formano parte integrante del presente regolamento e, unitamente ad esso, sono pubblicate sul sito Internet della Banca d'Italia all'indirizzo [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), nonche' disponibili presso tutte le filiali della stessa Banca d'Italia.
2. In caso di difformita' tra il testo pubblicato sul sito della Banca d'Italia e quello disponibile presso le filiali della stessa, fa fede il contenuto di quest'ultimo.
3. La Banca d'Italia puo' modificare e integrare le disposizioni di cui al comma 1 per esigenze di adeguamento della struttura tecnica dell'archivio, al fine di assicurarne la funzionalita' e l'efficienza. La Banca d'Italia rende pubbliche tali modifiche e integrazioni mediante appositi avvisi pubblicati sul suo sito Internet e resi disponibili presso le proprie Filiali per un congruo periodo di tempo.

Roma, 29 gennaio 2002

Il Governatore: Fazio

## TEMPI DI FUNZIONAMENTO

## Art. 1.

*Segmenti dell'archivio*

L'archivio e' composto dai seguenti segmenti:

- 1) CAPRI (Centrale allarme procedura impagati), nel quale sono contenuti i dati relativi alle revoche dall'autorizzazione ad emettere assegni conseguenti alla commissione degli illeciti di cui agli articoli 1 e 2 della legge 15 dicembre 1990, n. 386;
- 2) PASS (Procedura assegni sottratti e smarriti), nel quale sono contenuti i dati relativi ai moduli di assegni sottratti, smarriti, non restituiti e bloccati per altri motivi;
- 3) CARTER (Carte revocate), nel quale sono contenuti i dati nominativi relativi alle revoche dall'utilizzo delle carte di pagamento;
- 4) PROCAR (Procedura carte), nel quale sono contenuti i dati relativi alle carte di pagamento revocate, smarrite e sottratte;
- 5) ASA (Assegni sanzioni amministrative), nel quale sono contenuti i dati relativi alle sanzioni amministrative ai sensi dell'art. 10-bis, comma 1, lettera c), della legge 15 dicembre 1990, n. 386;
- 6) ASP (Assegni sanzioni penali), nel quale sono contenuti i dati relativi alle sanzioni penali ai sensi dell'art. 10-bis, comma 1, lettera c), della legge 15 dicembre 1990, n. 386.

## Art. 2.

*Segmento CAPRI*

La trasmissione dei dati dagli enti segnalanti privati alla sezione centrale dell'archivio ha luogo tra le ore 5 e le ore 11 del giorno T<sup>1</sup>.

La divulgazione dalla sezione centrale agli enti segnalanti privati ha luogo tra le ore 11 del giorno T e le ore 15 del giorno T+1. Per le ipotesi di cui al comma 2 dell'art. 4 del regolamento della Banca d'Italia, l'ente segnalante delegato invia i dati ricevuti dalla sezione centrale all'ente segnalante che di esso si avvale entro le ore 18 del giorno T+1.

Gli enti segnalanti privati effettuano le operazioni di riscontro sui dati ricevuti; l'iscrizione e i conseguenti effetti si determinano alle ore 00:00 del giorno T+2.

Il segmento e' operativo nei giorni lavorativi bancari.

---

<sup>1</sup> Per il giorno T si intende:

- nel caso di revoca di sistema conseguente a emissione di assegno senza autorizzazione, il giorno lavorativo di segnalazione della revoca all'archivio;
- nel caso revoca di sistema conseguente a emissione di assegno in difetto di provvista, il sessantunesimo giorno, purché lavorativo, successivo alla scadenza del termine di presentazione al pagamento del titolo, salvo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 9-bis della legge 15 dicembre 1990, n. 386.

### Art. 3.

#### *Segmento PASS*

La trasmissione dei dati dagli enti segnalanti alla sezione centrale dell'archivio ha luogo tra le ore 5 e le ore 22 di ciascun giorno (giorno T<sup>2</sup>).

La divulgazione dei dati dalla sezione centrale agli enti segnalanti privati puo' avvenire dalle ore 5 del giorno T alle ore 3 del giorno T+1.

Per le ipotesi di cui al comma 2 dell'art. 4 del regolamento della Banca d'Italia, l'ente segnalante delegato invia i dati ricevuti dalla sezione centrale all'ente segnalante che di esso si avvale secondo quanto previsto negli accordi tra enti segnalanti e comunque entro le ore 5 del giorno lavorativo T+1.

I dati sono iscritti in archivio in concomitanza con la loro divulgazione.

Il segmento e' operativo nei giorni lavorativi bancari e, facoltativamente per gli enti segnalanti, nella giornata del sabato, salvi i casi di festività nazionale.

### Art. 4.

#### *Segmento CARTER*

La trasmissione dei dati dagli enti segnalanti privati alla sezione centrale dell'archivio ha luogo tra le ore 5 e le ore 11 del giorno T<sup>3</sup>.

La divulgazione dalla sezione centrale agli enti segnalanti privati puo' aver luogo tra le ore 11 del giorno T e le ore 15 del giorno T+1. Per le ipotesi di cui al comma 2 dell'art. 4 del regolamento della Banca d'Italia, l'ente segnalante delegato invia i dati ricevuti dalla sezione centrale all'ente segnalante che di esso si avvale entro le ore 18 del giorno T+1.

L'iscrizione ha luogo alle ore 00:00 del giorno T+2.

Il segmento e' operativo nei giorni lavorativi bancari.

### Art. 5.

#### *Segmento PROCAR*

La trasmissione dei dati dagli enti segnalanti privati alla sezione centrale dell'archivio ha luogo tra le ore 5 e le ore 11 del giorno T<sup>4</sup>.

La divulgazione dalla sezione centrale agli enti segnalanti privati puo' aver luogo tra le ore 11 del giorno T e le ore 15 del giorno T+1. Per le ipotesi di cui al comma 2 dell'art. 4 del regolamento della Banca d'Italia, l'ente segnalante delegato invia i dati ricevuti dalla sezione centrale all'ente segnalante che di esso si avvale entro le ore 18 del giorno T+1.

I dati sono iscritti in archivio in concomitanza con la loro divulgazione.

Il segmento e' operativo nei giorni lavorativi bancari.

---

<sup>2</sup> Per il giorno T si intende il giorno in cui gli enti segnalati privati ricevono la comunicazione di furto, di smarrimento o di blocco per altri motivi, ovvero quello in cui si riscontra che un proprio correntista autorizzato a trarre assegni e' stato iscritto in archivio da altro ente, ovvero si dispone una revoca aziendale.

<sup>3</sup> Per giorno lavorativo T si intende il giorno in cui e' disposta la revoca dall'utilizzo di una carta di pagamento.

<sup>4</sup> Per giorno lavorativo T si intende il giorno in cui e' disposta la revoca dall'utilizzo di una carta di pagamento.

Art. 6.

*Segmento ASA*

La trasmissione dei dati dai Prefetti, per il tramite del Ministero dell'Interno, alla sezione centrale dell'archivio ha luogo tra le ore 08:30 e le ore 12:30 del giorno T<sup>5</sup>.

La divulgazione dalla sezione centrale agli enti segnalanti legittimati alla consultazione ha luogo tra le ore 12:30 del giorno T e le ore 15:00 del giorno T+1.

L'iscrizione si determina alle ore 00:00 del giorno T+2.

Il segmento e' operativo nei giorni lavorativi bancari.

Art. 7.

*Segmento ASP*

La trasmissione dei dati dal Casellario, Giudiziale Centrale alla sezione centrale dell'archivio ha luogo tra le ore 08:30 e le ore 12:30 del giorno T<sup>6</sup>.

La divulgazione dalla sezione centrale agli enti segnalanti legittimati alla consultazione ha luogo tra le ore 12:30 del giorno T e le ore 15:00 del giorno T+1.

L'iscrizione si determina alle ore 00:00 del giorno T+2.

Il segmento e' operativo nei giorni lavorativi bancari.

---

<sup>5</sup> Per giorno T si intende la data nella quale il Ministro dell'Interno invia i provvedimenti alla sezione centrale dell'archivio.

<sup>6</sup> Per giorno T si intende la data nella quale il Ministero della Giustizia – Casellario Centrale invia i provvedimenti alla sezione centrale dell'archivio



## Allegato

### SICUREZZA DEL SISTEMA INFORMATIVO

Ogni ente segnalante privato, oltre ad assicurare il rispetto delle misure tecniche, informatiche, organizzative, logistiche e procedurali di sicurezza in applicazione dell'art. 15 della legge 31 dicembre 1996, n. 675, deve definire e governare un processo per la gestione della sicurezza del sistema informativo dell'archivio (Centrale d'allarme interbancaria - CAI). Nell'ambito di tale processo l'ente segnalante privato deve intraprendere le seguenti azioni:

- 1) definire le politiche per la sicurezza del sistema informativo della CAI.
- 2) definire i confini del sistema informativo della CAI in termini di struttura organizzativa, collocazione fisica, risorse e tecnologie.
- 3) analizzare adeguatamente i rischi in modo da identificare le minacce alle risorse, le vulnerabilita' e gli impatti sull'ente segnalante privato e quindi determinare il livello di rischio globale.
- 4) selezionare dall'elenco riportato in calce (realizzato utilizzando le specifiche ISO/IEC 17799:2000(E)<sup>7</sup> come riferimento) i controlli ritenuti appropriati. Tali controlli non sono esaustivi e ulteriori controlli possono essere individuati, per esempio attingendo alle gia' citate specifiche ISO/IEC 17799:2000(E).
- 5) redigere un documento che spieghi le ragioni che hanno portato alla scelta di ogni singolo controllo selezionato, in termini di risorse da proteggere a fronte di minacce e vulnerabilita'. In questo documento si devono anche indicare le ragioni che hanno indotto all'eventuale esclusione di alcuni controlli fra quelli riportati nel richiamato elenco.

Questi passi devono essere riesaminati periodicamente con cadenza definita dall'ente segnalante privato oppure in occasione di eventi significativi individuati dallo stesso. I passi identificati dai numeri 1), 2), 3), 5) devono essere, inoltre, opportunamente documentati.

La validita' delle procedure adottate per realizzare i controlli selezionati deve essere verificata per valutarne la coerenza con le politiche aziendali di sicurezza e vagliarne l'adeguatezza tecnica. Le procedure in oggetto devono, inoltre, essere documentate in modo che risultino chiaramente le responsabilita' e i principali ruoli delle funzioni e dei soggetti coinvolti. Il sistema informativo della CAI deve essere assoggettato a procedure di auditing.

I documenti sopra definiti devono essere:

- prontamente disponibili;
- periodicamente rivisti, coerentemente con le politiche di sicurezza dell'ente segnalante privato e immediatamente sostituiti in caso di obsolescenza;
- gestiti con una procedura di controllo delle versioni.

L'ente segnalante privato e' tenuto a conservare le evidenze relative all'applicazione dei controlli che dimostrino la conformita' con i requisiti di sicurezza della CAI (per esempio: tracce di audit, autorizzazioni all'accesso logico e/o fisico, ecc.). Tali evidenze possono essere in formato cartaceo e/o elettronico, memorizzate e gestite in modo che siano prontamente disponibili e adeguatamente protette. L'ente stesso ha la responsabilita' di definire e governare le procedure per identificare, gestire, conservare e distruggere tali evidenze che devono essere leggibili, identificabili e tracciabili rispetto alle attivita' a cui si riferiscono.

\*\*\*\*\*

---

<sup>7</sup> Per informazioni su tale norma ci si puo' rivolgere all'Ente nazionale italiano di unificazione - UNI.

*Elenco dei controlli suggeriti* (i numeri identificativi corrispondono a quelli delle specifiche ISO/IEC 17799:2000(E)).

Questi controlli rappresentano un insieme minimo tratto dalle specifiche ISO/IEC 17799:2000(E). Essi non garantiscono la sicurezza della CAI, che dipende fortemente dall'ambiente tecnico e organizzativo in cui la procedura e' inserita, bensì forniscono solo un insieme minimo di linee guida. Per questa ragione la maggior parte dei controlli previsti dalle specifiche ISO/IEC 17799:2000(E), pur essendo potenzialmente necessari per la sicurezza globale della procedura CAI, non sono espressamente menzionati in quanto non riguardano strettamente l'applicazione CAI ma l'intero ambiente elaborativo dell'ente segnalante privato<sup>8</sup>. In particolare quest'ultimo deve attivare opportuni presidi finalizzati ad assicurare: una efficace e sicura gestione operativa dei flussi informativi fra strutture centrali e periferiche dell'ente stesso;

Con riferimento alle sezioni remote dell'archivio, ogni ente segnalante privato e' tenuto a verificare che ogni flusso informativo ricevuto dall'ente responsabile sia perfettamente congruente con le segnalazioni inviate dallo stesso ente segnalante. In caso di incongruenza dei dati l'ente segnalante privato e' tenuto ad attivarsi tempestivamente presso l'ente responsabile.

Per quanto riguarda la gestione delle operazioni e delle comunicazioni si dovrebbe far riferimento ai seguenti controlli:

- 8.1 Procedure operative e responsabilita';
  - 8.1.1 Procedure operative documentate;
  - 8.1.3 Procedure per la gestione degli incidenti;
  - 8.1.4 Separazione delle responsabilita';
  - 8.1.5 Separazione fra le funzioni di sviluppo e produzione;
  - 8.1.6 Gestione delle strutture esterne;
- 8.5 Gestione della rete;
  - 8.5.1 Controlli di sicurezza sulla rete;
- 8.6 Gestione e sicurezza dei supporti di memorizzazione;
  - 8.6.1 Gestione dei supporti informatici rimovibili;
  - 8.6.2 Eliminazione dei supporti di memorizzazione;
  - 8.6.3 Procedure di gestione delle informazioni.

Relativamente al controllo degli accessi si dovrebbero prendere in considerazione i seguenti controlli:

- 9.1 Requisiti aziendali per l'accesso al sistema;
  - 9.1.1 Politiche per il controllo degli accessi;
    - 9.1.1.1 Politiche ed esigenze aziendali;
    - 9.1.1.2 Regole per il controllo degli accessi;
- 9.2 Gestione dell'accesso degli utenti;
  - 9.2.1 Registrazione degli utenti;

---

<sup>8</sup> Per esempio: politiche e organizzazione della sicurezza, classificazione di beni e risorse, sicurezza del personale, aree sicure, sicurezza degli apparati, protezioni contro software malizioso, scambio di informazioni e software, controllo degli accessi di rete, controllo degli accessi del sistema operativo, mobile computing e telelavoro, controlli crittografici, sicurezza nei processi di sviluppo e di supporto, gestione della business continuity, aderenza alla legislazione, revisione delle politiche di sicurezza e della conformita' tecnica, system audit, una chiara definizione e separazione di ruoli e responsabilita' tra gestori delle risorse informative e utilizzatori delle stesse.

- 9.2.2 Gestione dei privilegi;
- 9.2.3 Gestione delle password d'utente;
- 9.2.4 Revisione dei diritti di accesso degli utenti;
- 9.3 Responsabilita' dell'utente;
  - 9.3.1 Uso delle password;
  - 9.3.2 Dispositivi dell'utente non sorvegliati;
- 9.5 Controllo degli accessi al sistema operativo;
  - 9.5.4 Sistema di gestione delle password;
  - 9.5.5 Uso dei servizi di sistema;
- 9.6 Controllo dell'accesso alle applicazioni;
  - 9.6.1 Restrizione dell'accesso alle informazioni;
- 9.7 Monitoraggio dell'accesso e dell'uso del sistema;
  - 9.7.1 Registrazione degli eventi;
  - 9.7.2 Monitoraggio dell'uso del sistema;
    - 9.7.2.1 Procedure e aree di rischio;
    - 9.7.2.2 Fattori di rischio;
    - 9.7.2.3 Registrazione e verifica degli eventi.

In relazione allo sviluppo e alla gestione dei sistemi si dovrebbero esaminare i seguenti controlli:

- 10.2 Sicurezza delle applicazioni;
  - 10.2.1 Autenticazione dei dati in input;
  - 10.2.2 Controllo delle elaborazioni interne;
    - 10.2.2.1 Aree di rischio;
    - 10.2.2.2 Controlli e verifiche;
- 10.5 Sicurezza dei processi di sviluppo e supporto;
  - 10.5.1 Procedure di controllo delle modifiche.





## PROVVEDIMENTO BANCA D'ITALIA 5 GIUGNO 2003

### **Definizione dei criteri ex art. 2, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210 relativamente ai sistemi di regolamento del contante gestiti dalla Banca d'Italia**

(in G.U. n. 141 del 20 giugno 2003 – Serie generale)

#### IL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA

Visto l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210 (di seguito decreto), secondo cui i sistemi italiani stabiliscono il momento in cui un ordine di trasferimento è immesso nel sistema medesimo nel rispetto delle prescrizioni impartite dalla Banca d'Italia e dalla Consob secondo le rispettive competenze;

Visto l'art. 146 del decreto legislativo 30 settembre 1993, n. 385;

Considerato che, ai sensi del decreto, si considerano sistemi per l'esecuzione di ordini di trasferimento di cui all'art. 1, comma 1, lettera m), n. 1, (di seguito sistemi di pagamento) i sistemi BI-REL e BI-COMP gestiti dalla Banca d'Italia; che attualmente i predetti sistemi sono gli unici sistemi italiani di pagamento designati;

Considerato l'atto di indirizzo della Banca centrale europea del 26 aprile 2001 relativo ad un sistema di trasferimento espresso trans-europeo automatizzato di regolamento lordo in tempo reale (TARGET);

#### DETERMINA:

1. I sistemi di pagamento gestiti dalla Banca d'Italia fissano il momento di immissione degli ordini di trasferimento nel sistema nel rispetto dell'esigenza di contenere i rischi di regolamento e di assicurare il coordinamento con gli altri sistemi di pagamento o di regolamento titoli.

2. In particolare gli indicati sistemi fissano il momento di immissione degli ordini di trasferimento con modalità che ne assicurino l'esatta e oggettiva determinazione ed in conformità ai seguenti criteri:

- nel sistema di regolamento su base lorda BI-REL, tale momento non deve essere anteriore a quello in cui gli ordini di trasferimento siano certi, sotto il profilo soggettivo e oggettivo, e irrevocabili per l'ordinante;
- nel sistema di regolamento su base netta BI-COMP, tale momento non deve essere anteriore a quello in cui si completa l'acquisizione degli ordini di trasferimento o delle posizioni bilaterali dei partecipanti relative ai sottosistemi in cui la Compensazione giornaliera dei recapiti si articola;
- per gli ordini di trasferimento originatisi in altri sistemi designati ai sensi della Direttiva 98/26 CE, tale momento deve coincidere con quello di immissione nel sistema di provenienza.

Roma, 5 giugno 2003

Il Governatore: FAZIO





BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

**PROVVEDIMENTO 24 febbraio 2004** Disposizioni in  
materia di vigilanza sui sistemi di pagamento, emanato ai sensi  
dell'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.  
*(GU n. 75 del 30-3-2004)*



## IL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA

Visto l'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);

Visto l'art. 105, paragrafo 2, trattato CE;

Visto l'art. 2 del decreto legislativo 10 marzo 1998, n. 43 (adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del trattato istitutivo della Comunità europea in materia di politica monetaria e di sistema europeo delle banche centrali);

Visto l'art. 114-quater del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, introdotto dall'art. 55 della legge 1° marzo 2002, n. 39 (legge comunitaria per il 2001);

Visto l'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, n. 144 (regolamento recante norme sui servizi di bancoposta);

Visto il parere della Banca centrale europea del 7 agosto 2003;

Considerato che la funzione di vigilanza sul sistema dei pagamenti è propria delle banche centrali e che, in ambito europeo, la relativa politica comune è esercitata dal Sistema europeo di banche centrali (SEBC);

Considerato che sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili favoriscono l'efficacia della politica monetaria, contribuiscono alla stabilità del sistema finanziario, limitando il rischio di crisi sistemiche, e assicurano il mantenimento della fiducia del pubblico nella moneta, nei meccanismi per il suo trasferimento e nell'utilizzo degli strumenti di pagamento;

Considerato che l'attività della Banca d'Italia nel sistema dei pagamenti comprende l'offerta diretta di servizi di pagamento e di sistemi di compensazione e regolamento, la promozione della cooperazione fra gli operatori e l'esercizio della funzione di vigilanza sui sistemi di compensazione e sui sistemi di pagamento;

Considerato che la Banca d'Italia persegue il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti nazionale e promuove l'efficienza e l'affidabilità dei sistemi di compensazione e di pagamento in tutte le loro componenti;

Considerato che le suddette finalità, nell'esercizio della funzione di vigilanza prevista dall'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sono perseguite dalla Banca d'Italia nell'ambito delle linee guida di volta in volta definite a livello di Eurosystem, nonché avendo presenti gli orientamenti espressi dalle sedi internazionali di cooperazione;

Considerato che nell'esercizio della funzione di vigilanza prevista dall'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, la Banca d'Italia può emanare disposizioni volte ad assicurare l'efficienza e l'affidabilità dei sistemi di compensazione e dei sistemi di pagamento;

Considerato che la chiarezza delle regole di funzionamento dei singoli sistemi e dei ruoli assunti dai diversi soggetti coinvolti, anche in relazione ad attività strumentali ai servizi di pagamento, risponde ad esigenze di certezza e favorisce il corretto funzionamento dei servizi di pagamento e lo sviluppo del relativo mercato in condizioni di libera concorrenza;

Considerato che la chiarezza dei rapporti, delle regole e delle condizioni all'interno dei diversi sistemi è rilevante ai fini della promozione di comportamenti dei singoli operatori coerenti con gli obiettivi di efficienza e affidabilità complessiva dei sistemi e utile a favorire un'adeguata informativa agli utenti sulle condizioni di offerta dei servizi;

Considerato che il perseguimento delle finalità previste dall'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, può essere assicurato anche attraverso la diffusione di dati sulle modalità di

svolgimento dei servizi e sulle condizioni offerte all'utenza, da pubblicarsi in forma aggregata o comunque anonima;

Considerato che l'analisi dell'intero ciclo di trasferimento monetario, dall'originante al beneficiario, e' essenziale per valutare l'efficienza e l'affidabilita' complessiva di ciascuno strumento di pagamento;

Considerato che le infrastrutture, e, in particolare, quelle qualificate dal numero e dalle caratteristiche delle informazioni trattate, svolgono un ruolo centrale nel corretto funzionamento dei sistemi di pagamento;

Considerato che il sistema dei pagamenti e' caratterizzato dalla presenza di esternalita' di rete, dove l'utilita' che ciascun soggetto riceve dalla partecipazione al sistema aumenta al crescere del numero dei partecipanti, e che, quindi, e' importante l'adozione di standard per l'integrazione tra i diversi sistemi;

Considerato che al crescente sviluppo dei pagamenti elettronici devono corrispondere adeguati presidi di sicurezza;

Emana

le seguenti disposizioni:

Art. 1.

Definizioni

Nel presente provvedimento si intende per:

a) «affidabilita'»: contenimento del rischio sistemico e degli altri rischi, quali i rischi di liquidita', di credito, legali e operativi, che possono compromettere o influenzare negativamente il corretto e continuo funzionamento dei sistemi di pagamento e la fiducia del pubblico negli strumenti di pagamento;

b) «agente di regolamento»: il soggetto che, nell'ambito di un sistema di pagamento, esegue disposizioni di addebito e/o accredito di conti generalmente intrattenuti presso di se' dai partecipanti;

c) «autenticita'»: proprieta' che garantisce l'identita' dei soggetti che concorrono a realizzare operazioni di pagamento;

d) «efficienza»: proprieta' dei sistemi che offrono servizi rapidi, economici e pratici per gli utilizzatori, nonche' vantaggiosi per i mercati finanziari e per l'economia;

e) «infrastruttura»: complesso di impianti e di installazioni, utilizzato da uno o piu' soggetti, che consente la gestione delle informazioni per il trasferimento della moneta o per l'estinzione di obbligazioni pecuniarie anche mediante compensazione nell'ambito di un sistema di pagamento;

f) «infrastruttura qualificata»: l'infrastruttura valutata tale dalla Banca d'Italia tenendo conto del numero o delle caratteristiche delle informazioni trattate, nonche' dello svolgimento di attivita' di accentramento e di smistamento delle informazioni medesime ai fini della loro trasmissione ai sistemi di pagamento;

g) «integrita'»: proprieta' che garantisce le operazioni di pagamento da alterazioni non autorizzate;

h) «interoperabilita'»: capacita' di interazione fra infrastrutture o fra sistemi di pagamento diversi, basata sulla compatibilita' tecnologica fra i sistemi informativi e su standard condivisi;

i) «servizio essenziale»: un servizio non replicabile ovvero replicabile a costi non ragionevolmente sostenibili;

l) «sistema di pagamento» o «sistema»: insieme di soggetti, infrastrutture, procedure e norme che consentono il trasferimento della moneta, anche mediante strumenti di pagamento, o l'estinzione di obbligazioni pecuniarie mediante compensazione;

m) «strumento di pagamento» o «strumento»: ogni mezzo cartaceo, elettronico o di altro tipo finalizzato ad effettuare il trasferimento o il prelievo della moneta;

n) «tracciabilita'»: proprieta' che garantisce, anche a distanza di tempo, la possibilita' di ricostruire l'intera operazione di

pagamento dal mittente sino al destinatario.

#### Art. 2.

##### Ambito di applicazione

1. Le presenti disposizioni si applicano:
  - a) ai sistemi di pagamento gestiti dalla Banca d'Italia, con esclusione di quelle contenute nel successivo art. 6;
  - b) ai sistemi che regolano in moneta della banca centrale;
  - c) ai sistemi, valutati rilevanti dalla Banca d'Italia, che realizzano il trasferimento o il prelievo della moneta con impiego di strumenti di pagamento;
  - d) agli altri sistemi valutati rilevanti dalla Banca d'Italia.
2. La Banca d'Italia valuta il grado di rilevanza dei sistemi di cui alle lettere c) e d) del primo comma tenendo conto, anche per il contenimento delle diverse tipologie di rischio, della dimensione e delle caratteristiche operative dei sistemi stessi, della tipologia dei partecipanti e delle particolarità delle diverse forme di mercato.

#### Art. 3.

##### Gestione di un sistema di pagamento o di singole fasi di questo

1. I gestori di un sistema di pagamento, o di singole fasi di questo, al fine di garantire l'efficienza e l'affidabilità del sistema stesso e, comunque, dell'intero ciclo di trasferimento monetario, adottano:
  - a) regole di funzionamento chiare per i partecipanti e per tutti i soggetti interessati, coerenti con le regole dei sistemi con cui vi è interazione;
  - b) meccanismi di controllo e forme di contenimento dei rischi, inclusi i criteri di esclusione, resi noti ai partecipanti e adeguati all'operatività svolta e alle diverse fasi in cui il sistema si articola;
  - c) criteri di accesso chiari e tali da favorire l'interoperabilità, nonché, per i servizi essenziali, non discriminatori e tali da consentire un'ampia partecipazione;
  - d) condizioni economiche chiare per tutti i soggetti coinvolti nel trasferimento monetario;
  - e) assetti organizzativi e meccanismi decisionali chiari, efficaci e verificabili;
  - f) meccanismi di coordinamento fra tutte le componenti del sistema.
2. Gli agenti di regolamento adottano un assetto organizzativo-contabile adeguato alle caratteristiche del sistema e al volume delle operazioni trattate.

#### Art. 4.

##### Gestione di servizi di infrastruttura

1. I gestori di servizi di infrastruttura:
  - a) definiscono le specifiche tecnico-operative relative alle modalità di utilizzo del servizio di infrastruttura;
  - b) assicurano controlli e presidi di sicurezza dei sistemi informativi e dei dati trattati adeguati ai meccanismi di trattamento e trasmissione delle informazioni, avendo riguardo, in particolare, alla autenticità, integrità, tracciabilità e riservatezza dell'informazione;
  - c) garantiscono un livello di continuità operativa tale da consentire il regolare funzionamento del sistema interessato;
  - d) indicano, nei contratti, livelli di servizio coerenti con le



caratteristiche di cui al presente comma.

2. Fermo restando quanto previsto al comma 1, i gestori delle infrastrutture qualificate:

- a) si attengono a quanto previsto dall'art. 3, comma 1;
- b) definiscono la ripartizione delle responsabilita' tra il gestore del servizio e gli utenti. Nei confronti di questi ultimi, favoriscono la consapevolezza dei potenziali rischi e promuovono comportamenti idonei ad assicurare una corretta interazione operativa tra gli stessi utenti, anche attraverso l'adozione di adeguati standard tecnico procedurali;
- c) favoriscono l'interoperabilita' con le altre infrastrutture;
- d) adottano meccanismi di controllo interno adeguati alla complessita' dei compiti svolti.

#### Art. 5.

##### Strumenti di pagamento

1. I soggetti che, a qualsivoglia titolo, emettono e/o gestiscono strumenti di pagamento:

- a) adottano, con riferimento all'intero ciclo di trasferimento monetario, modalita' idonee a realizzare in modo efficiente e con tempi certi il trasferimento o il prelievo di moneta conseguente all'impiego degli strumenti stessi;
- b) assicurano l'affidabilita' del servizio e la continuita' dello stesso in condizioni di sicurezza, avendo riguardo, in particolare, alla integrita', autenticita' e tracciabilita' delle operazioni di pagamento e all'esigenza di prevenire utilizzi illeciti.

#### Art. 6.

##### Obblighi informativi

1. I soggetti che svolgono attivita' comprese nell'ambito di applicazione del presente provvedimento forniscono notizie, informazioni e dati richiesti dalla Banca d'Italia nell'esercizio della funzione di vigilanza sui sistemi di pagamento, inclusi quelli utili per:

- a) le valutazioni di cui all'art. 2, comma 1, lettere c) e d), e la individuazione delle infrastrutture qualificate;
- b) l'adozione da parte della Banca d'Italia di adeguate iniziative di pubblicita', nell'ambito degli interventi che la stessa puo' comunque assumere per assicurare la generale conoscibilita' di informazioni ritenute rilevanti.

2. I soggetti che intendono svolgere nuove attivita', o modificare attivita' gia' svolte, comprese nell'ambito di applicazione del presente provvedimento comunicano preventivamente alla Banca d'Italia le informazioni e i dati relativi alle medesime attivita'.

3. I soggetti che svolgono attivita' comprese nell'ambito di applicazione del presente provvedimento sottopongono preventivamente alla Banca d'Italia eventuali codici di condotta e di autodisciplina attinenti alla materia dei pagamenti.

#### Art. 7.

##### Disposizioni transitorie e finali

1. I vigenti decreti del Ministro del tesoro disciplinanti l'istituzione delle stanze di compensazione e il funzionamento della compensazione dei recapiti restano in vigore sino all'emanazione di apposite disposizioni ai sensi dell'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

2. La Banca d'Italia puo' emanare disposizioni, generali e particolari, per l'attuazione di quanto previsto nel presente provvedimento, tenendo anche conto del grado di rilevanza dei

sistemi, valutato ai sensi dell'art. 2, comma 2 e delle loro caratteristiche.

Art. 8.

Entrata in vigore

Il presente provvedimento entra in vigore il giorno successivo a quello di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 24 febbraio 2004

Il Governatore: Fazio





BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

PROVVEDIMENTO 9 giugno 2004.

Attuazione degli articoli 3 e 11 del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210, di recepimento della direttiva 98/26/CE sulla definitività degli ordini immessi in un sistema di pagamento o di regolamento titoli.

*(GU n. 161 del 12-7-2004)*



IL GOVERNATORE  
DELLA BANCA D'ITALIA

Visto il decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210 e, in particolare, l'art. 3 (Apertura della procedura di insolvenza), l'art. 10 (Designazione dei sistemi) e l'art. 11 (Informazioni sulla partecipazione ai sistemi);

Considerato che la Banca d'Italia è chiamata a disciplinare le modalità secondo le quali ciascun sistema italiano comunica alla Banca d'Italia i propri partecipanti, ciascun ente italiano comunica alla Banca d'Italia i sistemi ai quali partecipa e chiunque abbia un interesse giuridicamente tutelato può chiedere a un partecipante informazioni sui sistemi cui esso accede nonché sulle regole fondamentali che ne disciplinano il funzionamento e che, per quanto attiene i sistemi di regolamento titoli, tale disciplina è emanata d'intesa con la Consob;

Considerato che tali comunicazioni devono essere continuamente e tempestivamente aggiornate al fine di consentire una efficace applicazione del decreto;

D'intesa con la Commissione nazionale per le società e la borsa;

EMANA  
il presente provvedimento:

Art. 1  
Definizioni

1. Nel presente provvedimento si intendono per:

- a) "sistema italiano": uno dei sistemi indicati nell'allegato al decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210 nonché uno dei sistemi designati ai sensi dell'art. 10 del medesimo decreto;
- b) "ente italiano": ciascun ente di cui all'art. 1, comma 1, lettera h), che abbia sede legale in Italia, e le succursali italiane di banche extracomunitarie e di imprese di investimento extracomunitarie;
- c) "partecipante": uno dei soggetti di cui all'art. 1, comma 1, lettera n) del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210;
- d) "sistema estero": uno dei sistemi di cui all'art. 1, comma 1, lettera r) del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210, che non sia un sistema italiano.

Art. 2  
Comunicazioni da parte dei sistemi italiani

1. Ciascun sistema italiano comunica alla Banca d'Italia l'elenco dei propri partecipanti, diretti e indiretti, curando il tempestivo aggiornamento di tale comunicazione.
2. La prima comunicazione deve essere effettuata con lettera entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento.

3. Successivamente, la comunicazione relativa all'adesione di nuovi partecipanti o alla cessazione del rapporto di partecipazione deve essere effettuata non appena perfezionata la relativa procedura e comunque entro la data di inizio o di cessazione dell'operatività del partecipante nel sistema. Tale comunicazione deve avvenire con mezzi tali da consentire un tempestivo aggiornamento degli archivi da parte della Banca d'Italia e la documentazione dell'avvenuta comunicazione.

#### Art. 3

##### Comunicazioni da parte degli enti italiani

1. Ciascun ente italiano comunica alla Banca d'Italia l'elenco dei sistemi esteri ai quali partecipa, direttamente o indirettamente, curando il tempestivo aggiornamento di tale comunicazione.
2. La prima comunicazione deve essere effettuata con lettera entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento.
3. Successivamente, la comunicazione relativa all'adesione a nuovi sistemi esteri o alla cessazione del rapporto di partecipazione a sistemi già comunicati deve essere effettuata non appena perfezionata la relativa procedura e comunque entro la data di inizio o di cessazione dell'operatività nel sistema. Tale comunicazione deve avvenire con mezzi tali da consentire un tempestivo aggiornamento degli archivi da parte della Banca d'Italia e la documentazione dell'avvenuta comunicazione.

#### Art. 4

##### Rilascio di informazioni

1. Ciascun partecipante a sistemi italiani fornisce entro 30 giorni dalla richiesta, a chiunque abbia un interesse giuridicamente tutelato e ne faccia esplicita formale richiesta, informazioni sui sistemi cui esso accede nonché sulle regole fondamentali che ne disciplinano il funzionamento.

#### Art. 5

##### Disposizioni transitorie e finali

1. Le disposizioni di cui all'art. 2 non si applicano ai sistemi gestiti dalla Banca d'Italia.
2. Il presente provvedimento entra in vigore il giorno successivo a quello di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Roma, 9 giugno 2004

Il Governatore: Fazio

## BANCA D'ITALIA

PROVVEDIMENTO 16 marzo 2005

Disciplina della Centrale d'Allarme Interbancaria.

---

### IL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA

Visto l'art. 36, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, che prevede l'emanazione di un regolamento del Ministro della giustizia per la disciplina delle modalita' di trasmissione, rettifica ed aggiornamento dei dati da inserire nell'archivio previsto dal comma 1 del medesimo articolo e delle modalita' con cui la Banca d'Italia, attenendosi ai dati trasmessi, provvede al loro trattamento e ne consente la consultazione;

Visto il decreto del Ministro della giustizia 7 novembre 2001, n. 458, adottato ai sensi dell'art. 36, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, recante il regolamento sul funzionamento dell'archivio informatizzato degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento;

Visto, in particolare, l'art. 3 del Ministro della giustizia 7 novembre 2001, n. 458, ai sensi del quale le banche, gli uffici postali, gli intermediari finanziari vigilati emittenti carte di pagamento, i prefetti e l'autorita' giudiziaria assicurano l'esattezza e la completezza dei dati trasmessi all'archivio e provvedono tempestivamente alle cancellazioni e alle rettifiche dei dati errati;

Visto l'art. 36, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, che prevede che, con distinto regolamento, la Banca d'Italia disciplina le modalita' e le procedure relative alle attivita' previste dal regolamento ministeriale di cui al comma 2;

Visto il regolamento adottato dalla Banca d'Italia il 29 gennaio 2002;

Visto il protocollo d'intesa tra Banca d'Italia, Ministero dell'Interno e Ministero della Giustizia del 10 marzo 2005;

Visto l'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);

Emana

il seguente regolamento:

#### Art. 1.

Il quarto comma dell'art. 5 del regolamento della Banca d'Italia del 29 gennaio 2002 e' sostituito dal seguente:

«La cancellazione e la rettifica dei dati dell'archivio sono effettuate dall'ente che ha originato la relativa segnalazione, anche su ordine dell'autorita' giudiziaria o del garante per la protezione dei dati personali. I provvedimenti dell'autorita' giudiziaria o del garante che dispongono la sospensione ovvero la cancellazione temporanea dell'iscrizione, sono eseguiti dall'ente che ha originato la segnalazione; in tal caso, traccia della segnalazione, non piu' consultabile e protetta in conformita' ai vigenti requisiti di sicurezza, viene conservata al solo fine di consentire l'eventuale riattivazione dell'iscrizione.».

#### Art. 2.

L'art. 13 del regolamento di cui all'art. 1 e' sostituito dal seguente:

«Art. 13 (Accesso dell'interessato). - Il soggetto interessato, o la persona da esso delegata, accede ai dati contenuti nell'archivio che lo riguardano tramite gli enti segnalanti privati o tramite le Filiali della Banca d'Italia.».



Art. 3.

L'art. 6 dell'allegato «Tempi di funzionamento» del regolamento di cui all'articolo 1 e' sostituito dai seguenti articoli:

«Art. 6 (Segmento ASA). - La trasmissione dei dati dai Prefetti, per il tramite del Ministero dell'Interno, alla sezione centrale dell'archivio ha luogo tra le ore 08:30 e le ore 12:30 del giorno T (5).

La divulgazione dalla sezione centrale agli enti segnalanti legittimati alla consultazione ha luogo tra le ore 12:30 del giorno T e le ore 15:00 del giorno T+1.

L'iscrizione si determina alle ore 00:00 del giorno T+2.

Il segmento e' operativo nei giorni lavorativi bancari.»

«Art. 7 (Segmento ASP). - La trasmissione dei dati dal Casellario Giudiziale Centrale alla sezione centrale dell'archivio ha luogo tra le ore 08:30 e le ore 12:30 del giorno T (6).

(5) Per il giorno T si intende la data nella quale il Ministro dell'Interno invia i provvedimenti alla sezione centrale dell'archivio.

(6) Per giorno T si intende la data nella quale il Ministero della Giustizia - Casellario centrale invia i provvedimenti alla sezione centrale dell'archivio.

La divulgazione dalla sezione centrale agli enti segnalanti legittimati alla consultazione ha luogo tra le ore 12:30 del giorno T e le ore 15:00 del giorno T+1.

L'iscrizione si determina alle ore 00:00 del giorno T+2.

Il segmento e' operativo nei giorni lavorativi bancari.»

Art. 4.

Entrata in vigore

Le disposizioni del presente regolamento entrano in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Roma, 16 marzo 2005

Il Governatore: Fazio

*Il presente testo ha finalità meramente divulgative; a tutti gli effetti fa fede il provvedimento pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 281 del 2 dicembre 2005*

## **BANCA D'ITALIA**

Provvedimento 11 novembre 2005

### **Disposizioni in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento di importo non rilevante**

IL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA

Visto il regio decreto-legge 6 maggio 1926, n. 812, convertito nella legge 25 giugno 1926, n. 1262;

Visto l'art. 44 dello Statuto della Banca d'Italia approvato con regio decreto 11 giugno 1936, n. 1067;

Visto il decreto del Ministro del tesoro del 7 maggio 1991 (disciplina del funzionamento della compensazione dei recapiti);

Visto l'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);

Visto l'art. 105, par. 2, trattato CE;

Visto l'art. 2 del decreto legislativo 10 marzo 1998, n. 43 (adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del trattato istitutivo della Comunità europea in materia di politica monetaria e di Sistema europeo delle banche centrali);

Visto il provvedimento del Governatore della Banca d'Italia del 21 ottobre 2000 (ammissione della Cassa depositi e prestiti alla compensazione giornaliera dei recapiti);

Visto il decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210 (attuazione della direttiva 98/26/CE sulla definitività degli ordini immessi in un sistema di pagamento o di regolamento titoli) e, in particolare, i sistemi indicati in allegato al medesimo decreto;

Visto il provvedimento del Governatore della Banca d'Italia del 24 febbraio 2004, recante disposizioni in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento, emanato ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. 385/1993;

Considerato che la Banca d'Italia promuove il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti e, a tal fine, può emanare disposizioni volte ad assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili;

Considerato che tale attività viene svolta nell'ambito delle linee guida di volta in volta definite a livello di Eurosystem, nonché avendo presenti gli orientamenti espressi dalle sedi internazionali di cooperazione;

Considerato che il processo di compensazione si compone delle seguenti fasi: i) scambio delle informazioni di pagamento, ossia dei messaggi o degli ordini, elettronici o cartacei, diretti a trasferire fondi o, comunque, ad estinguere obbligazioni tramite compensazione; ii) svolgimento di

attività propedeutiche alla determinazione dei saldi multilaterali; iii) determinazione dei saldi multilaterali e relativo invio al regolamento;

Considerato che attualmente, nell'ambito del sistema dei pagamenti italiano, opera il sistema BI-COMP, gestito dalla Banca d'Italia, per la compensazione e l'invio al regolamento dei pagamenti di importo non rilevante, che si compone delle fasi di cui sopra;

Considerato che il sistema BI-COMP è articolato nei sottosistemi "Recapiti locale" – per gli assegni e gli altri titoli di pagamento cartacei - e "Dettaglio" – per i pagamenti trattati nelle procedure elettroniche - nonché nella procedura "Compensazione nazionale", in cui confluiscono i saldi dei predetti sistemi;

Considerata l'evoluzione dei sistemi di pagamento in atto a livello comunitario e, in tale contesto, le iniziative intraprese per la realizzazione di un'area unica dei pagamenti in Euro;

Considerato che l'adozione, per ogni tipologia di pagamento, di schemi uniformi con riferimento a caratteristiche, tempi e modalità di esecuzione degli ordini, nonché l'interazione fra gli operatori e l'interoperabilità fra le infrastrutture favoriscono la realizzazione di un'area unica dei pagamenti in Euro;

Considerato che appare coerente con l'obiettivo di evitare distorsioni competitive che le banche centrali, laddove offrano direttamente servizi di pagamento di importo non rilevante in competizione con il mercato, applichino il principio del recupero dei costi sostenuti e siano tenute al rispetto delle stesse norme e principi validi per gli altri operatori;

Considerata la necessità di garantire che nell'evoluzione del sistema dei pagamenti nazionale siano mantenuti adeguati presidi di affidabilità;

Considerata l'opportunità di aggiornare al mutato contesto nazionale e comunitario i principi stabiliti dal decreto del Ministro del tesoro del 7 maggio 1991;

Considerato che, con riguardo alle informazioni di pagamento che confluiscono nel sottosistema "Dettaglio", la gestione esclusiva della Banca d'Italia è necessaria nella fase della determinazione dei saldi multilaterali dei partecipanti e del conseguente invio al regolamento, non invece nelle fasi dello scambio delle informazioni di pagamento e dello svolgimento delle attività propedeutiche alla determinazione dei saldi multilaterali;

Considerato che le caratteristiche degli assegni e degli altri titoli di pagamento cartacei che vengono scambiati nel sottosistema "Recapiti locale" inducono a mantenere la gestione dell'intero processo di compensazione per tale sottosistema in capo alla Banca d'Italia;

emana le seguenti disposizioni:

## **TITOLO I** **Disposizioni introduttive**

### **Articolo 1** **(Ambito di applicazione)**

Il presente provvedimento disciplina le attività di scambio delle informazioni di pagamento da immettere nel sottosistema “Dettaglio” e le attività propedeutiche alla determinazione dei relativi saldi multilaterali e fissa i principi generali del sistema BI-COMP.

## **TITOLO II**

### **Fasi antecedenti alla determinazione dei saldi multilaterali nel sottosistema “Dettaglio”**

#### **Articolo 2**

##### **(Scambio)**

L'organizzazione, la gestione e l'esecuzione dello scambio delle informazioni di pagamento da immettere nel sottosistema “Dettaglio” possono essere svolte da qualsiasi soggetto in regime di libera concorrenza e nel rispetto delle norme e dei principi definiti nelle disposizioni in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento emanate dal Governatore della Banca d'Italia il 24 febbraio 2004 e nelle successive disposizioni che dovessero essere adottate in materia ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. 385/1993.

#### **Articolo 3**

##### **(Attività propedeutiche)**

Le attività propedeutiche alla determinazione dei saldi multilaterali nel sottosistema “Dettaglio” consistono nella ricezione e/o elaborazione delle informazioni di pagamento di cui all'art. 2 e/o successivo invio al sistema BI-COMP.

Lo svolgimento delle attività propedeutiche alla determinazione dei saldi multilaterali costituisce attività di gestione di servizi di infrastruttura ai sensi del provvedimento del Governatore della Banca d'Italia del 24 febbraio 2004 ed è condotto in regime di libera concorrenza nel rispetto delle norme e dei principi definiti in materia nelle disposizioni contenute nel suddetto provvedimento e in quelle che dovessero essere adottate in materia ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. 385/1993.

I soggetti che svolgono, per conto proprio o di terzi, le attività di cui al presente articolo (operatori incaricati) per l'invio delle informazioni di pagamento e per l'esercizio delle eventuali ulteriori attività connesse stipulano con il gestore del sistema BI-COMP appositi contratti.

Fermo quanto previsto nei commi precedenti, gli operatori incaricati:

- a) definiscono contrattualmente, secondo criteri di chiarezza e trasparenza, le modalità di svolgimento del servizio e le connesse responsabilità, specificando da quale momento le informazioni di pagamento si intendano da loro acquisite e i tempi entro cui vengono elaborate, nonché le misure di contenimento dei rischi adottate;
- b) adottano nell'offerta dei servizi comportamenti non ingiustamente discriminatori e tali da consentire un ampio utilizzo del servizio offerto;
- c) favoriscono l'utilizzo di standard tecnico-procedurali che consentano un trattamento pienamente automatizzato delle operazioni e che siano coerenti con l'obiettivo di realizzare l'area unica dei pagamenti in Euro;
- d) favoriscono l'interazione con gli altri operatori incaricati e l'interoperabilità tra le infrastrutture da essi gestite.

Fermo quanto previsto dall'art. 6 del provvedimento del Governatore della Banca d'Italia del 24 febbraio 2004, gli operatori incaricati sottopongono alla Banca d'Italia relazioni periodiche, secondo i tempi e con le modalità stabilite dalla stessa, sulle caratteristiche qualitative e quantitative dell'attività svolta, specificando i livelli di servizio e i malfunzionamenti eventualmente verificatisi,

nonché fornendo un'analisi dei principali profili di rischio. La relazione contiene anche informazioni in merito agli assetti organizzativi, ai meccanismi decisionali e ai controlli interni.

### **TITOLO III**

#### **Il sistema BI-COMP**

#### **Articolo 4** **(Struttura)**

Il sistema BI-COMP si compone dei sottosistemi “Recapiti locale” e “Dettaglio” e della procedura “Compensazione nazionale”.

Nel sottosistema “Recapiti locale” vengono scambiati assegni e titoli di pagamento cartacei. Il sottosistema svolge tutte le attività propedeutiche alla determinazione dei saldi multilaterali, calcola i saldi medesimi e li invia alla procedura "Compensazione nazionale".

Il sottosistema “Dettaglio” riceve dagli operatori incaricati e/o da altri sistemi di compensazione e/o di pagamento le informazioni di pagamento, anche sotto forma di saldi, determina i relativi saldi multilaterali e li invia alla procedura "Compensazione nazionale".

La procedura “Compensazione nazionale” provvede all’elaborazione dei saldi multilaterali relativi all’intero sistema BI-COMP e al loro invio al regolamento.

#### **Articolo 5** **(Partecipazione)**

Al sistema BI-COMP possono partecipare, purché in possesso dei requisiti stabiliti dal gestore e previa stipula di appositi contratti, le banche centrali, le banche, gli enti creditizi non bancari aventi sede negli Stati membri dell’Unione europea, gli enti che offrono servizi di compensazione e/o di regolamento, i Ministeri del tesoro di Governi centrali o regionali degli Stati membri dell’Unione europea, gli enti del settore pubblico degli Stati membri dell’Unione europea; partecipa di diritto la Banca d’Italia.

I requisiti di cui al primo comma sono stabiliti in coerenza con il principio di non discriminazione all’interno dello Spazio economico europeo.

Il gestore può indicare modalità differenziate di partecipazione e di utilizzo del sistema BI-COMP.

#### **Articolo 6** **(Area unica dei pagamenti in Euro)**

Il gestore del sistema BI-COMP può stabilire con enti che offrono servizi di compensazione e/o di regolamento anche fuori dal territorio della Repubblica relazioni dirette a favorire la realizzazione di un’area unica dei pagamenti in Euro e, conseguentemente, ampliare il novero dei servizi offerti.

Per area unica dei pagamenti in Euro si intende la situazione in cui l’insieme degli Stati membri dell’Unione europea che hanno adottato l’Euro ha raggiunto un livello di integrazione tra sistemi, strumenti e infrastrutture di pagamento analogo a quello normalmente riscontrabile all’interno di un paese con unica valuta.

**TITOLO IV**  
**Disposizioni finali**

**Articolo 7**  
**(Disposizioni abrogate)**

Il decreto del Ministro del Tesoro del 7 maggio 1991 e il provvedimento del Governatore della Banca d'Italia del 21 ottobre 2000 sono abrogati dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

**Articolo 8**  
**(Entrata in vigore)**

Il presente provvedimento sarà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana ed entra in vigore il 1° gennaio 2006.

Roma, 11 novembre 2005

*Il Governatore: FAZIO*



## BANCA D'ITALIA

PROVVEDIMENTO del 29 novembre 2006

Disposizioni di vigilanza sui sistemi di pagamento in materia di trattamento del contante

### IL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA

Visto l'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);

Visto l'art. 16 dello statuto del SEBC, che conferisce alla BCE e alle BCN dell'Eurosistema il diritto esclusivo di emettere banconote in euro;

Visto l'art. 106, paragrafo 1, trattato CE, che conferisce alla BCE e alle BCN dell'Eurosistema il diritto esclusivo di emettere banconote in euro;

Visto l'art. 105, paragrafo 2, trattato CE;

Visto l'art. 6 del Regolamento del Consiglio UE n. 1338/2001 del 28 giugno 2001 che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione, secondo il quale le banche e qualsiasi soggetto impegnato a titolo professionale in operazioni di selezione ed erogazione al pubblico di banconote hanno l'obbligo di ritirare dalla circolazione tutte le banconote ricevute che hanno la certezza o sufficiente motivo di ritenere che siano contraffatte, nonché di trasmetterle immediatamente alle autorità nazionali competenti;

Visto l'art. 8 del D.L. 25 settembre 2001, n. 350, convertito con modificazioni in legge 23 novembre 2001, n. 409, in materia di ritiro dalla circolazione e di trasmissione alla Banca d'Italia delle banconote in euro sospette di falsità, che ha attuato la sopra menzionata disciplina comunitaria in tema di banconote false;

Visto il Provvedimento del Governatore della Banca d'Italia del 21 gennaio 2002, modificato il 15 marzo 2006, in materia di ritiro dalla circolazione e di trasmissione alla Banca d'Italia delle banconote in euro sospette di falsità;

Visto il documento della Banca Centrale Europea del 16 dicembre 2004 "Ricircolo delle banconote in euro: quadro di riferimento per l'identificazione dei falsi e la selezione dei biglietti non più idonei alla circolazione da parte delle banche e di tutte le categorie professionali che operano con il contante";

Considerato che, complementare alla funzione delle Banche Centrali dell'Eurosistema di emettere banconote in euro, riveste primaria importanza il compito di assicurare l'integrità e il buono stato di conservazione dei biglietti in circolazione e di preservare quindi la fiducia del pubblico nelle banconote in euro;

Considerato che, per conseguire questi obiettivi gli esemplari devono mantenere un buon livello qualitativo, affinché vengano accettati come mezzo di pagamento da tutti gli utilizzatori e possano essere impiegati senza problemi nelle macchine che accettano banconote;

Considerato che i controlli di autenticità delle banconote in euro risultano facili e attendibili soltanto se i biglietti sono in buone condizioni;

Considerato che per salvaguardare l'integrità delle banconote in euro come mezzo di pagamento è necessario che i falsi siano prontamente riconosciuti e consegnati alle autorità nazionali competenti, a supporto dell'attività investigativa delle forze dell'ordine;

Considerato che la Banca d'Italia persegue il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti nazionale e promuove l'affidabilità dei sistemi di pagamento in tutte le loro componenti;

Considerato che nell'esercizio della funzione di vigilanza prevista dall'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, la Banca d'Italia può emanare disposizioni volte ad assicurare l'affidabilità dei sistemi di pagamento;

emana



le seguenti disposizioni:

Art. 1

*Definizioni*

Nel presente provvedimento si intende per:

- 1) banconote: banconote denominate in euro;
- 2) intermediari: le banche e la Società p.a. Poste italiane;
- 3) società di servizi: le società che effettuano il trattamento del contante per conto di un intermediario;
- 4) trattamento del contante: le operazioni di contazione e di autenticazione o di selezione buono/logoro delle banconote;
- 5) operazione di autenticazione delle banconote: operazione finalizzata ad individuare fra le banconote trattate quelle che sono sospette di falsità;
- 6) operazione di selezione buono/logoro delle banconote: operazione finalizzata a separare, fra le banconote autentiche, quelle idonee da quelle non idonee alla circolazione;
- 7) banconote buone: banconote autentiche idonee ad essere rimesse in circolazione;
- 8) banconote logore: banconote autentiche non più idonee alla circolazione;
- 9) apparecchiature di selezione: apparecchiature che consentono di effettuare automaticamente la contazione, l'autenticazione e la selezione buono/logoro delle banconote. Ai fini delle presenti disposizioni sono assimilati alle apparecchiature di selezione gli apparati automatici di deposito in grado di effettuare automaticamente la contazione, l'autenticazione e la selezione delle banconote immesse dal pubblico e di classificarle separatamente in banconote buone, logore e sospette di falsità;
- 10) apparecchiature di autenticazione: apparecchiature che consentono di effettuare automaticamente la contazione e l'autenticazione delle banconote introdotte dagli intermediari e di classificarle automaticamente in banconote buone e banconote sospette di falsità. Ai fini delle presenti disposizioni sono assimilate alle apparecchiature di autenticazione le apparecchiature di deposito in grado di effettuare automaticamente la contazione e l'autenticazione delle banconote introdotte dal pubblico e di classificarle separatamente in banconote buone e sospette di falsità;
- 11) apparecchiature di ricircolo: apparati utilizzabili autonomamente dalla clientela per il versamento e prelievo di banconote;
- 12) sportelli bancari automatici: dispositivi automatici di erogazione di banconote al pubblico.

Art. 2

*Principi*

1. Gli intermediari devono assicurare che le operazioni di autenticazione e di selezione buono/logoro delle banconote erogate al pubblico attraverso operazioni di sportello siano effettuate da personale esperto, con l'osservanza dei criteri indicati all'art. 3, comma 4.
2. Le banconote sospette di falsità e quelle logore non possono essere rimesse in circolazione e devono essere consegnate alla Banca d'Italia.
3. Gli intermediari e le società di servizi sono tenuti ad effettuare le operazioni di autenticazione e di selezione buono/logoro delle banconote destinate ad essere erogate al pubblico attraverso sportelli bancari automatici o apparecchiature di ricircolo secondo le prescrizioni del presente Provvedimento.

### Art. 3

#### *Condizioni da osservare per il trattamento delle banconote*

1. Le operazioni di autenticazione e di selezione buono/logoro delle banconote di cui all'art. 2, comma 3, debbono avvenire meccanicamente attraverso apparecchiature di autenticazione e di selezione che siano state positivamente testate da una Banca Centrale Nazionale dell'Eurosistema nel rispetto delle procedure comuni stabilite dalla Banca Centrale Europea. L'elenco delle apparecchiature che hanno superato positivamente detti test è pubblicato sul sito internet della Banca Centrale Europea e delle Banche Centrali Nazionali dell'Eurosistema.
2. In deroga a quanto stabilito al comma 1, gli intermediari, in caso di forza maggiore, possono, in via eccezionale e temporanea, alimentare gli sportelli bancari automatici utilizzando banconote per le quali le operazioni di autenticazione e di selezione buono/logoro siano state effettuate manualmente da proprio personale esperto ovvero da personale di una società di servizi; in tal caso gli intermediari danno immediata e circostanziata comunicazione alla Filiale territorialmente competente della Banca d'Italia, indicando la natura dell'evento e la presumibile durata dello stato di forza maggiore.
3. Gli intermediari che abbiano sportelli ubicati in località remote e con volumi molto modesti di operazioni in contanti in euro possono, in deroga a quanto previsto al comma 1, alimentare gli sportelli automatici con banconote per le quali le operazioni di autenticazione siano avvenute automaticamente tramite una apparecchiatura di autenticazione e quelle di selezione buono/logoro siano state effettuate manualmente da proprio personale esperto. Per ogni singolo taglio, il volume di dette banconote non potrà superare il 5% del totale del taglio stesso erogato mediante gli sportelli bancari automatici o le altre apparecchiature di ricircolo gestite dallo stesso intermediario.
4. I criteri da osservare per le operazioni di autenticazione e di selezione buono/logoro delle banconote, siano esse manuali ovvero automatiche, sono definiti con apposita comunicazione dalla Banca d'Italia, in conformità delle disposizioni adottate dalla Banca Centrale Europea.

### Art. 4

#### *Obblighi informativi degli intermediari*

1. Per consentire il monitoraggio dell'attività di ricircolo delle banconote e di valutare la qualità dei biglietti in circolazione, gli intermediari sono tenuti a trasmettere alla Banca d'Italia le seguenti informazioni:
  - a) informazioni generali sul ricircolo delle banconote e sui centri di deposito e verifica del contante;
  - b) dati statistici sul volume delle operazioni in contanti in euro;
  - c) informazioni sugli sportelli bancari automatici e sulle apparecchiature di ricircolo delle banconote;
  - d) dati sulle filiali ubicate in località remota e con volumi molto modesti di operazioni in contanti in euro, ove le operazioni di selezione buono/logoro delle banconote possono essere effettuate manualmente.
2. La Banca d'Italia definisce, con apposita comunicazione, il contenuto, le modalità e la periodicità di inoltro delle richiamate informazioni nel rispetto delle disposizioni adottate dalla Banca Centrale Europea, nonché di quelle ulteriori eventualmente richieste da quest'ultima.
3. I dati forniti hanno carattere riservato, vengono utilizzati esclusivamente per le finalità sopra indicate e possono essere pubblicati dalla Banca d'Italia solo in forma aggregata.

Art. 5  
*Entrata in vigore*

1. Le presenti disposizioni entrano in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Il periodo transitorio, entro il quale dovrà essere completato l'adeguamento delle procedure e delle attrezzature, scade il 31 dicembre 2007. Eventuali proroghe saranno pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale.

*Il Governatore*  
*M. Draghi*

*Il presente testo ha finalità meramente divulgative; a tutti gli effetti fa fede il provvedimento pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 41 del 19 febbraio 2007*

## BANCA D'ITALIA

### PROVVEDIMENTO del 5 febbraio 2007

Modifiche al Provvedimento del 29 novembre 2006, recante disposizioni di vigilanza sui sistemi di pagamento in materia di trattamento del contante

#### IL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA

Visto l'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);

Visto l'art. 16 dello statuto del SEBC, che conferisce alla BCE e alle BCN dell'Eurosistema il diritto esclusivo di emettere banconote in euro;

Visto l'art. 106, paragrafo 1, trattato CE, che conferisce alla BCE e alle BCN dell'Eurosistema il diritto esclusivo di emettere banconote in euro;

Visto l'art. 105, paragrafo 2, trattato CE;

Visto l'art. 6 del Regolamento del Consiglio UE n. 1338/2001 del 28 giugno 2001 che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione;

Visto l'art. 8 del D.L. 25 settembre 2001, n. 350, convertito con modificazioni in legge 23 novembre 2001, n. 409, in materia di ritiro dalla circolazione e di trasmissione alla Banca d'Italia delle banconote in euro sospette di falsità,;

Visto il Provvedimento del Governatore della Banca d'Italia del 21 gennaio 2002, modificato il 15 marzo 2006, in materia di ritiro dalla circolazione e di trasmissione alla Banca d'Italia delle banconote in euro sospette di falsità;

Visto il documento della Banca Centrale Europea del 16 dicembre 2004 "Ricircolo delle banconote in euro: quadro di riferimento per l'identificazione dei falsi e la selezione dei biglietti non più idonei alla circolazione da parte delle banche e di tutte le categorie professionali che operano con il contante";

Considerato che nell'esercizio della funzione di vigilanza prevista dall'art. 146 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, la Banca d'Italia può emanare disposizioni volte ad assicurare l'affidabilità dei sistemi di pagamento;

Visto il proprio Provvedimento del 29 novembre 2006, recante disposizioni di vigilanza sui sistemi di pagamento in materia di trattamento del contante;

Vista la decisione del Consiglio Direttivo della Banca Centrale Europea del 21 dicembre 2006 di prolungare il periodo di transizione entro il quale va data attuazione a quanto previsto dal citato documento del 16 dicembre 2004;

Considerato opportuno modificare il Provvedimento del 29 novembre 2006, emana il seguente provvedimento:

#### Art. 1

##### *Periodo transitorio*

1. Il secondo capoverso dell'articolo 5 del Provvedimento del 29 novembre 2006 è sostituito dal seguente: << Il periodo transitorio, entro il quale dovrà essere completato l'adeguamento delle procedure e delle attrezzature, scade il 31 dicembre 2010.>>

*Il Governatore  
(M. Draghi)*



## Deliberazione 30 aprile 2008

Designazione ai sensi dell'art.10, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210, del sistema TARGET2 - Banca d'Italia, quale sistema per l'esecuzione di ordini di trasferimento

### LA BANCA D'ITALIA

Visto l'art. 10, comma 2 del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210 "Attuazione della direttiva 98/26/CE sulla definitività degli ordini immessi in un sistema di pagamento o di regolamento titoli" ai sensi del quale la Banca d'Italia designa i sistemi per l'esecuzione di ordini di trasferimento di cui all'art. 1, comma 1, lettera *m*), numero 1 dello stesso decreto, nonché revoca, con le medesime modalità, le designazioni già effettuate;

Visto l'art. 146 del decreto legislativo 30 settembre 1993, n. 385;

Visto l'atto di indirizzo della Banca centrale europea del 30 dicembre 2005 e successive modifiche che disciplina un sistema di trasferimento espresso trans-europeo automatizzato di regolamento lordo in tempo reale (TARGET);

Visto l'atto di indirizzo della Banca centrale europea del 26 aprile 2007 che prevede l'istituzione di un nuovo sistema di trasferimento espresso trans-europeo automatizzato di regolamento lordo in tempo reale (TARGET2) e in particolare l'art. 3, comma 2;

Considerato che, ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2001 n. 210, il sistema BI-REL, gestito dalla Banca d'Italia, è stato designato quale sistema per l'esecuzione di ordini di trasferimento di cui all'art. 1, comma 1, lettera *m*) numero 1;

Considerato che l'attuale sistema TARGET presenta una struttura decentrata che collega fra loro i sistemi nazionali di regolamento lordo in tempo reale (RTGS) e la procedura per i pagamenti della BCE (ECB *payment mechanism* - EPM) e che BI-REL rappresenta la componente italiana di TARGET;

Considerato che TARGET viene sostituito da TARGET2, che rimane composto, sotto il profilo giuridico, da una pluralità di sistemi ma è caratterizzato da una piattaforma tecnica unica, denominata "piattaforma unica condivisa" (*Single Shared Platform* – SSP) e che il sistema componente di TARGET2 della Banca d'Italia sarà denominato "TARGET2-Banca d'Italia".

Considerato che la migrazione dagli attuali sistemi componenti TARGET alla SSP avviene per fasi (a decorrere dal 19 novembre 2007 fino al 15 settembre 2008 al più tardi) e che la migrazione dal sistema BI-REL al sistema TARGET2 - Banca d'Italia è prevista per il 19 maggio 2008.

Dispone

1. E' revocata, a decorrere dal 19 maggio 2008, la designazione del sistema BI-REL
2. E' designato, a decorrere dal 19 maggio 2008, il sistema TARGET2 - Banca d'Italia

Roma, 30 aprile 2008

*Il Governatore: Draghi*



## **Deliberazione 30 aprile 2008**

Definizione delle prescrizioni ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210, per i sistemi di pagamento designati dalla Banca d'Italia.

### LA BANCA D'ITALIA

Visto l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210 "Attuazione della direttiva 98/26/CE sulla definitività degli ordini immessi in un sistema di pagamento o di regolamento titoli" secondo il quale i sistemi italiani stabiliscono il momento in cui un ordine di trasferimento è immesso nel sistema medesimo nel rispetto delle prescrizioni impartite dalla Banca d'Italia e dalla Consob secondo le rispettive competenze;

Visto l'art. 10, comma 2 del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210 "Attuazione della direttiva 98/26/CE sulla definitività degli ordini immessi in un sistema di pagamento o di regolamento titoli" ai sensi del quale la Banca d'Italia designa i sistemi per l'esecuzione di ordini di trasferimento di cui all'art. 1, comma 1, lettera *m*), numero 1 dello stesso decreto, nonché revoca, con le medesime modalità, le designazioni già effettuate;

Visto l'art. 146 del decreto legislativo 30 settembre 1993, n. 385;

Visto il Provvedimento del Governatore della Banca d'Italia del 5 giugno 2003, recante la definizione dei criteri di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 210/2001, relativamente ai sistemi di regolamento del contante gestiti dalla Banca d'Italia;

Considerato che, a seguito della recente evoluzione nel settore dei sistemi di pagamento, è opportuno dettare le citate prescrizioni per tutti i sistemi designati dalla Banca d'Italia, mediante un unico provvedimento recante criteri di validità generale, che abroga il precedente Provvedimento del 5 giugno 2003.

### Dispone

1. I sistemi di pagamento designati dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art.10, comma 2, del d.lgs. n. 210/2001 fissano il momento di immissione degli ordini di trasferimento nel sistema nel rispetto dell'esigenza di contenere i rischi di regolamento e di assicurare il coordinamento con gli altri sistemi di pagamento o di regolamento titoli.
2. Gli indicati sistemi fissano il momento di immissione degli ordini di trasferimento con modalità che ne assicurino l'esatta e oggettiva determinazione. In particolare, tale momento non deve essere anteriore a quello in cui gli ordini di trasferimento siano certi sotto il profilo soggettivo e oggettivo, e irrevocabili per l'ordinante.
3. Per gli ordini di trasferimento originatisi in altri sistemi designati ai sensi della Direttiva 98/26/CE, tale momento coincide con quello di immissione nel sistema di provenienza.
4. E' abrogato il Provvedimento del Governatore della Banca d'Italia del 5 giugno 2003.

Roma, 30 aprile 2008

*Il Governatore: Draghi*







**Attuazione del Titolo II del Decreto legislativo n. 11 del 27 gennaio 2010  
relativo ai servizi di pagamento (Diritti ed obblighi delle parti)**

L'articolo 31 del decreto legislativo n. 11 del 27 gennaio 2010 – che recepisce in Italia la direttiva 2007/64/CE sui servizi di pagamento - rimette alla Banca d'Italia l'emanazione di misure di attuazione delle disposizioni di cui al Titolo II del medesimo decreto, riguardanti diritti ed obblighi delle parti di un contratto per la prestazione di servizi di pagamento.

Alla luce di detta previsione, l'accluso Provvedimento, che tiene conto anche delle osservazioni formulate nell'ambito di un'apposita procedura di consultazione pubblica, fornisce indicazioni a contenuto vincolante per i prestatori e per gli utilizzatori di servizi di pagamento: dal comportamento di entrambi dipende infatti il conseguimento delle finalità di regolare funzionamento del sistema dei pagamenti, di sicurezza ed efficienza dei servizi, di tutela degli utilizzatori alle quali è indirizzata la normativa.

La realizzazione di detti obiettivi, propri delle competenze esercitate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 146 del Testo Unico Bancario e nell'ambito dell'Eurosistema, è legata anche al corretto funzionamento delle piattaforme tecniche, delle procedure e delle regole interne al sistema dei pagamenti. Per questo motivo, le norme del Titolo II del Decreto e le relative disposizioni di attuazione costituiscono un vincolo anche per i gestori di circuiti di pagamento nonché per i fornitori di servizi di supporto alla prestazione di servizi di pagamento.

Il Provvedimento è articolato in sette Sezioni che seguono l'iter dispositivo definito dalla normativa primaria e dettano norme riguardanti l'ambito di applicazione della disciplina, le spese, l'autorizzazione e l'esecuzione delle operazioni nonché la responsabilità delle parti di un'operazione di pagamento, oltre a disposizioni transitorie finali.

Al Provvedimento è allegato il documento "Tipologie di strumenti di più elevata qualità sotto il profilo della sicurezza": i prestatori di servizi di pagamento che decidano di osservare i requisiti di sicurezza ivi indicati possono chiedere alla Banca d'Italia che i relativi strumenti siano inclusi in una lista pubblica. Al fine di incentivare il ricorso a modalità di

pagamento connotate da elevati profili di affidabilità, in caso di utilizzo indebito degli strumenti inclusi nella lista pubblica la clientela può giovare di forme di responsabilità attenuata.

L'accluso Provvedimento sarà pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana e sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it); al fine di assicurare ai prestatori di servizi di pagamento un congruo periodo di tempo per la realizzazione dei necessari adeguamenti organizzativi e tecnici, esso entrerà in vigore il 1° ottobre 2011.

Roma, 5 luglio 2011

*Il Governatore*

Mario Draghi



**BANCA D'ITALIA**  
EUROSISTEMA

**Attuazione del Titolo II del Decreto legislativo n. 11 del 27 gennaio 2010  
relativo ai servizi di pagamento (Diritti ed obblighi delle parti)**

**Luglio 2011**



## **INDICE**

### **SEZIONE I**

#### **Disposizioni di carattere generale**

- 1. Premessa**
- 2. Definizioni**

### **SEZIONE II**

#### **Ambito di applicazione**

- 1. Fonti normative**
- 2. Ambito di applicazione oggettivo**
  - 2.1 Servizi di pagamento
  - 2.2 Attività che non costituiscono servizi di pagamento ai sensi del Decreto
    - 2.2.1 Servizi che non sono prestati agli utilizzatori
    - 2.2.2 Cash-Pooling
    - 2.2.3 Trasporto di contante
    - 2.2.4 Modulistica contrattuale
    - 2.2.5 “Cash-back”
    - 2.2.6 Strumenti a spendibilità limitata
    - 2.2.7 Operazioni con finalità di investimento
    - 2.2.8 Operazioni di cambio valuta
    - 2.2.9 Pagamenti eseguiti tramite operatore di telecomunicazione, digitale o informatico
  - 2.3 Deroghe per i micropagamenti
- 3. Ambito di applicazione soggettivo**
  - 3.1 Prestatori di servizi di pagamento
  - 3.2 Utilizzatori di servizi di pagamento

### **SEZIONE III**

#### **Spese**

- 1. Fonti normative**
- 2. Principi generali**
  - 2.1 Gratuità delle misure correttive e preventive
  - 2.2 Regola tariffaria
  - 2.3 Divieto di decurtazione delle spese
- 3. Data valuta e tempi di disponibilità dei fondi**

## **SEZIONE IV**

### **Autorizzazione di operazioni di pagamento**

- 1. Fonti normative**
- 2. Obblighi e responsabilità dell'utilizzatore di servizi di pagamento in relazione alle modalità di utilizzo dei servizi e degli strumenti di pagamento**
  - 2.1 Riservatezza dei dispositivi di sicurezza
  - 2.2 Responsabilità dell'utilizzatore
  - 2.3 Prova di autenticazione ed esecuzione dell'operazione di pagamento
- 3. Obblighi del prestatore di servizi di pagamento in relazione alla prestazione di servizi e all'emissione di strumenti di pagamento**
  - 3.1 Sicurezza
- 4. Rettifica di operazioni di pagamento non autorizzate o eseguite in modo inesatto**
- 5. Rimborsi**
  - 5.1 Rimborsi nel caso di operazioni di pagamento non autorizzate
  - 5.2 Rimborsi nel caso di operazioni di pagamento eseguite su iniziativa del beneficiario
    - 5.2.1 Rimborso di addebiti diretti
    - 5.2.2 Deroga per i non consumatori e le micro-imprese

## **SEZIONE V**

### **Esecuzione di un'operazione di pagamento**

- 1. Fonti normative**
- 2. Ricezione degli ordini di pagamento**
- 3. Irrevocabilità di un ordine di pagamento**

- 4. Rifiuto di un ordine di pagamento**
- 5. Tempi di esecuzione**
  - 5.1 Pagamenti a valere su un conto
    - 5.1.1 Conversioni valutarie
    - 5.1.2 Pagamenti interni
  - 5.2 Pagamenti in assenza di conto
  - 5.3 Versamenti
  - 5.4 Data valuta e disponibilità dei fondi
    - 5.4.1 Pagamenti in giornate non operative
  - 5.5 Rettifiche

## **SEZIONE VI**

### **Responsabilità**

- 1. Fonti normative:**
- 2. Identificativo unico**
  - 2.1 Identificativi unici inesatti
  - 2.2 Assenza di identificativo unico
- 3. Responsabilità per mancata o inesatta esecuzione**
  - 3.1 Principi generali
  - 3.2 Responsabilità del prestatore di servizi di pagamento del pagatore
  - 3.3 Responsabilità del prestatore di servizi di pagamento del beneficiario
  - 3.4 Diritto di regresso

## **SEZIONE VII**

### **Disposizioni transitorie e finali**

- 1. Istituti di pagamento**
- 2. Istituti di moneta elettronica**
- 3. Banche e Bancoposta S.p.A.**



## **ALLEGATO TECNICO**

### **Tipologie di strumenti di più elevata qualità sotto il profilo della sicurezza**

- 1. Premessa**
- 2. Requisiti degli strumenti “a maggior sicurezza”**
- 3. Assessment indipendente**
- 4. Procedura di adesione**
- 5. Strumenti di pagamento di “basso valore”**

## SEZIONE I

### Disposizioni di carattere generale

#### 1. Premessa

Il presente Provvedimento, emanato ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 11/2010 (di seguito "Decreto") - di recepimento della direttiva 2007/64/CE relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (Payment Services Directive - PSD) - reca misure attuative delle norme del Titolo II del Decreto medesimo, relativo ai diritti e gli obblighi delle parti di un'operazione di pagamento, entrate in vigore il 1° marzo 2010. Le disposizioni contenute nel presente Provvedimento forniscono quindi indicazioni a contenuto vincolante a cui prestatori e utilizzatori di servizi di pagamento devono attenersi nell'applicazione delle norme contenute nel richiamato Titolo II.

Il documento è articolato in sette Sezioni riguardanti l'ambito di applicazione della disciplina, le spese, l'autorizzazione e l'esecuzione delle operazioni nonché la responsabilità delle parti di un'operazione di pagamento, oltre a disposizioni transitorie finali.

Le disposizioni si rivolgono sia ai prestatori di servizi di pagamento, così come definiti dall'articolo 1, lett. g), del Decreto, sia agli utilizzatori di servizi di pagamento: il conseguimento delle finalità di regolare funzionamento del sistema dei pagamenti, di sicurezza ed efficienza dei servizi, di tutela degli utilizzatori alle quali è indirizzata la normativa dipende infatti dal comportamento diligente di entrambe le parti di un contratto per la prestazione dei servizi in questione.

La rilevanza per la Funzione di Sorveglianza sul sistema dei pagamenti delle disposizioni del Titolo II del Decreto – confermata dal richiamo operato dall'art. 31 dello stesso Decreto all'art. 146 del Testo Unico Bancario – si basa sull'importanza dell'affidabilità e dell'efficienza dei servizi offerti agli utilizzatori finali per il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti nel suo complesso. Tali obiettivi non dipendono, tuttavia, solo dai corretti comportamenti dei prestatori e degli utilizzatori – così come disciplinati dalle norme dettate dal Decreto in materia di diritti e obblighi delle parti - ma anche dal corretto funzionamento delle piattaforme tecniche, delle procedure e delle regole interne al sistema dei pagamenti su cui la Sorveglianza esplica la sua azione di controllo.

Per quanto precede, ai sensi di quanto previsto dall'art. 146 del Testo Unico Bancario, le norme del Titolo II del Decreto e le relative disposizioni di attuazione costituiscono un vincolo anche per i gestori di circuiti di pagamento nonché per i fornitori di servizi di supporto alla prestazione di servizi di pagamento che, nell'esercizio di tali attività, debbono mettere i prestatori di servizi di pagamento in condizione di osservare le vigenti disposizioni dettate in materia.

#### 2. Definizioni

Ai fini del presente Provvedimento si definiscono<sup>1</sup>:

- a) “addebito diretto”: un servizio di pagamento per l’addebito del conto di pagamento di un pagatore in base al quale un’operazione di pagamento è disposta dal beneficiario in conformità al consenso dato dal pagatore al beneficiario, al prestatore di servizi di pagamento del beneficiario o al prestatore di servizi di pagamento del pagatore medesimo;
- b) “area unica dei pagamenti in euro (SEPA)”: l’insieme dei Paesi aderenti al processo di integrazione dei servizi di pagamento in euro secondo regole e standard definiti in appositi documenti;
- c) “ATM” (Automated teller machine): apparecchiatura automatica per l’effettuazione da parte della clientela di operazioni quali prelievo di contante, versamento di contante o assegni, richiesta di informazioni sul conto, bonifici, pagamento di utenze, ricariche telefoniche, ecc.;
- d) “autenticazione”: una procedura che consente al prestatore di servizi di pagamento di verificare il legittimo utilizzo di uno specifico strumento di pagamento, inclusi i relativi dispositivi personalizzati di sicurezza;
- e) “beneficiario”: il soggetto previsto quale destinatario finale dei fondi oggetto dell’operazione di pagamento;
- f) “circuito di pagamento”: insieme di regole, procedure e infrastrutture che consentono l’accettazione e l’utilizzo di uno strumento di pagamento;
- g) “consumatore”: nei contratti di servizi di pagamento contemplati dal Decreto, la persona fisica di cui all’articolo 3, comma 1, lettera a), del Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni;
- h) “conto di pagamento”: un conto intrattenuto presso un prestatore di servizi di pagamento da uno o più utilizzatori di servizi di pagamento per l’esecuzione di operazioni di pagamento. Rientra nella nozione di conto di pagamento il conto corrente bancario o postale nei limiti in cui venga utilizzato per operazioni di pagamento, nonché il conto sul quale vengono addebitate e accreditate le operazioni di pagamento eseguite a valere su una carta di debito o di credito;
- i) “contratto quadro”: il contratto che disciplina la futura esecuzione di operazioni di pagamento singole e ricorrenti e che può dettare gli obblighi e le condizioni che le parti devono rispettare per l’apertura e la gestione di un conto di pagamento;
- j) “data valuta”: la data di riferimento usata da un prestatore di servizi di pagamento per il calcolo degli interessi applicati ai fondi addebitati o accreditati su un conto di pagamento;
- k) “Decreto”: il Decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11;
- l) “Eurosistema”: il sistema di banche centrali dell’area dell’euro responsabile dell’attuazione della politica monetaria unica. Esso comprende la Banca Centrale Europea (BCE) e le banche centrali nazionali (BCN) dei Paesi dell’Unione europea che hanno adottato l’euro quale valuta nazionale;
- m) “fondi”: banconote e monete, moneta scritturale e moneta elettronica

---

<sup>1</sup> In questa sede vengono mutate le definizioni di cui all’art. 1 del Decreto corredate, ove del caso, di riferimenti esplicativi.

così come definita dall'articolo 1, comma 2, lettera *h-ter*), del Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385;

- n) “gestore di un circuito di pagamento”: il soggetto che definisce le regole di funzionamento e di partecipazione a un circuito di pagamento e che è responsabile del suo funzionamento;
- o) “giornata operativa”: il giorno in cui il prestatore di servizi di pagamento del pagatore o del beneficiario coinvolto nell'esecuzione di un'operazione di pagamento è operativo, in base a quanto è necessario per l'esecuzione dell'operazione stessa;
- p) “identificativo unico”: la combinazione di lettere, numeri o simboli che il prestatore di servizi di pagamento indica all'utilizzatore di servizi di pagamento e che l'utilizzatore deve fornire al proprio prestatore di servizi di pagamento per identificare con chiarezza l'altro utilizzatore del servizio di pagamento e/o il suo conto di pagamento per l'esecuzione di un'operazione di pagamento. Ove non vi sia un conto di pagamento, l'identificativo unico identifica solo l'utilizzatore del servizio di pagamento;
- q) “micro-impresa”: l'impresa che, al momento della conclusione del contratto per la prestazione di servizi di pagamento, è un'impresa che possiede i requisiti previsti dalla raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE del 6 maggio 2003<sup>2</sup>, vigente alla data di entrata in vigore del presente Decreto, ovvero i requisiti individuati con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze attuativo delle misure adottate dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 84, lettera *b*), della direttiva 2007/64/CE;
- r) “moneta elettronica”: valore monetario così come definito dall'art. 1, comma 2, lett. *h-ter*, del TUB;
- s) “operazione di pagamento”: l'attività, posta in essere dal pagatore o dal beneficiario, di versare, trasferire o prelevare fondi, indipendentemente da eventuali obblighi sottostanti tra pagatore e beneficiario;
- t) “ordine di pagamento”: qualsiasi istruzione data da un pagatore o da un beneficiario al proprio prestatore di servizi di pagamento con la quale viene chiesta l'esecuzione di un'operazione di pagamento;
- u) “overlay services”: servizi che consentono l'esecuzione di pagamenti in ambiente internet attraverso l'interposizione - tra prestatore di servizi di pagamento e utilizzatore - di un soggetto attraverso l'utilizzo dei codici di autenticazione dell'utilizzatore;
- v) “pagatore”: il soggetto titolare di un conto di pagamento a valere sul quale viene impartito un ordine di pagamento ovvero, in mancanza di un conto di pagamento, il soggetto che impartisce un ordine di pagamento;
- w) “prestatore di servizi di pagamento”: uno dei seguenti organismi che presta servizi di pagamento sul territorio della Repubblica in quanto ivi insediato o in regime di libera prestazione di servizi: istituti di moneta elettronica e istituti di pagamento nonché, quando prestano servizi di pagamento, banche, uffici postali, la Banca Centrale Europea e le banche centrali nazionali se non agiscono in veste di autorità monetarie, altre autorità pubbliche, le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali se non agiscono in veste di autorità pubbliche;

---

<sup>2</sup> Pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 124/39 del 20.05.2003.

- x) “rimessa di denaro”: servizio di pagamento dove, senza l’apertura di conti di pagamento a nome del pagatore o del beneficiario, il prestatore di servizi di pagamento riceve i fondi dal pagatore con l’unico scopo di trasferire un ammontare corrispondente al beneficiario o a un altro prestatore di servizi di pagamento che agisce per conto del beneficiario. Tali fondi possono essere ricevuti per conto del beneficiario e messi a sua disposizione;
- y) “servizi di infrastruttura”: servizi tecnici, inclusi quelli di rete, di supporto alla prestazione di servizi di pagamento;
- z) “servizi di pagamento”: le seguenti attività:
- 1) servizi che permettono di depositare il contante su un conto di pagamento nonché tutte le operazioni richieste per la gestione di un conto di pagamento;
  - 2) servizi che permettono prelievi in contante da un conto di pagamento nonché tutte le operazioni richieste per la gestione di un conto di pagamento;
  - 3) esecuzione di ordini di pagamento, incluso il trasferimento di fondi, su un conto di pagamento presso il prestatore di servizi di pagamento dell’utente o presso un altro prestatore di servizi di pagamento:
    - esecuzione di addebiti diretti, inclusi addebiti diretti *una tantum*;
    - esecuzione di operazioni di pagamento mediante carte di pagamento o dispositivi analoghi;
    - esecuzione di bonifici, inclusi ordini permanenti;
  - 4) esecuzione di operazioni di pagamento quando i fondi rientrano in una linea di credito accordata ad un utilizzatore di servizi di pagamento:
    - esecuzione di addebiti diretti, inclusi addebiti diretti *una tantum*;
    - esecuzione di operazioni di pagamento mediante carte di pagamento o dispositivi analoghi;
    - esecuzione di bonifici, inclusi ordini permanenti;
  - 5) emissione e/o acquisizione di strumenti di pagamento;
  - 6) rimessa di denaro;
  - 7) esecuzione di operazioni di pagamento ove il consenso del pagatore ad eseguire l’operazione di pagamento sia dato mediante un dispositivo di telecomunicazione, digitale o informatico e il pagamento sia effettuato all’operatore del sistema o della rete di telecomunicazioni o digitale o informatica che agisce esclusivamente come intermediario tra l’utente di servizi di pagamento e il fornitore di beni e servizi;
- aa) “sistema di pagamento” o “sistema di scambio, di compensazione e di regolamento”: un sistema di trasferimento di fondi con meccanismi di funzionamento formali e standardizzati e regole comuni per il trattamento, la compensazione e/o il regolamento di operazioni di pagamento;
- bb) “strumento di pagamento”: qualsiasi dispositivo personalizzato e/o insieme di procedure concordate tra l’utente e il prestatore di servizi di pagamento e di cui l’utente di servizi di pagamento si avvale per

impartire un ordine di pagamento;

cc) “TUB”: il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e successive modificazioni;

dd) “utilizzatore di servizi di pagamento” o “utilizzatore”: il soggetto che utilizza un servizio di pagamento in veste di pagatore o beneficiario o di entrambi.

### 3. Comunicazioni e informazioni agli utilizzatori di servizi di pagamento

Sia nella fase genetica sia in quella dell'esecuzione di un'operazione di pagamento può emergere l'esigenza per il prestatore di servizi di pagamento di comunicare in modo tempestivo ed efficace con la propria clientela, al fine di assicurare il regolare svolgimento dell'attività di pagamento. I casi in cui ciò costituisce un obbligo sono individuati dal Decreto e dalle presenti disposizioni.

L'individuazione del mezzo di comunicazione o della modalità di informazione più adatti allo scopo specifico della comunicazione o informazione e alle esigenze di tutela degli interessi dell'utilizzatore di servizi di pagamento nel caso concreto è rimessa alla valutazione del singolo prestatore di servizi di pagamento nel rispetto della vigente normativa di trasparenza.

## SEZIONE II

### Ambito di applicazione

Le disposizioni del Titolo II del Decreto si applicano a tutti i prestatori di servizi di pagamento per l'attività svolta nel territorio della Repubblica in quanto ivi insediati o in regime di libera prestazione di servizi, a condizione che sia il prestatore di servizi di pagamento del pagatore sia quello del beneficiario siano insediati nello Spazio Economico Europeo e che la valuta in cui è denominato il pagamento sia quella ufficiale di uno Stato Membro o di uno Stato appartenente allo Spazio Economico Europeo. L'articolo 23 del Decreto, relativo all'applicazione della data valuta e alla disponibilità delle somme trasferite, si applica anche al caso in cui solo il prestatore di servizi di pagamento del pagatore o solo quello del beneficiario sia insediato nello Spazio Economico Europeo.

I servizi di pagamento ai quali si riferiscono le presenti disposizioni sono quelli elencati dall'art. 1, lettera *b*), del Decreto, nonché l'emissione e l'utilizzo di moneta elettronica e i servizi di pagamento ad iniziativa del beneficiario eseguiti da un pagatore anche in assenza di un conto (servizi di incasso).

Rientrano altresì nell'ambito di applicazione del Decreto le operazioni in euro o nella valuta ufficiale di uno Stato Membro o di uno Stato appartenente allo Spazio Economico Europeo a valere su un conto del pagatore denominato in una diversa divisa. Resta ferma, in tal caso, l'applicazione dell'art. 15, comma 2, del Decreto per la determinazione del momento di ricezione dell'ordine di pagamento e di messa a disposizione dei fondi oggetto del trasferimento da parte del pagatore al rispettivo prestatore di servizi di pagamento; tale momento coincide con quello di completamento dell'operazione di conversione valutaria.

Non rientrano nell'ambito di applicazione le attività elencate nell'art. 2, comma 2, del Decreto.

Nei paragrafi che seguono vengono fornite indicazioni sul contenuto di alcuni servizi di pagamento tenendo anche conto di indicazioni fornite dal "Comitato dei pagamenti" costituito presso la Commissione europea ai sensi dell'art. 85 della PSD.

#### **1. Fonti normative:**

Artt. 1, 2 e 4 del Decreto; articolo 114-*octies*, comma 1, lettere a) e b) del TUB.

#### **2. Ambito di applicazione oggettivo**

##### 2.1 Servizi di pagamento:

- Servizi di pagamento - Ai fini della presente disciplina si definiscono servizi di pagamento i servizi individuati dal combinato disposto:

- dell'art. 1 del Decreto, che alla lettera *b*) fornisce un elenco dettagliato delle attività;

- dell'art. 2 del Decreto, che al primo comma individua la valuta nella quale devono essere espressi i pagamenti e al 2° comma indica le attività che non costituiscono servizi di pagamento ai sensi del Decreto medesimo.

Con riferimento ai servizi disciplinati dal Decreto si forniscono i seguenti chiarimenti:

- Deposito di contante su un conto di pagamento:

consiste nel versamento di contante su un conto e comprende il servizio di “cassa continua”, ossia di deposito di contante su un conto di pagamento eseguito presso uno sportello automatico. Ai fini del rispetto dei tempi di disponibilità delle somme versate di cui all'articolo 22 del Decreto, per tale ultimo servizio il versamento si intende effettuato dal cliente nel momento in cui il contante versato viene ritirato presso lo sportello automatico e le attività di controllo e contazione sono espletate dal prestatore di servizi di pagamento. Il prestatore di servizi di pagamento è tenuto ad informare l'utilizzatore sui tempi di esecuzione del servizio di cassa continua. Le attività di verifica e contazione devono essere completate entro la giornata operativa successiva al ritiro del contante.

- Carte di pagamento:

nell'ambito della definizione di servizi di pagamento prevista dal Decreto, il riferimento alle carte di pagamento deve intendersi operato alle carte di credito – che consentono l'effettuazione di transazioni e/o prelievi con regolamento successivo - e alle carte di debito, che consentono transazioni e/o prelievi con contestuale impegno dei fondi disponibili sul conto di pagamento.

Non è inclusa nella definizione di servizi di pagamento contenuta nel Decreto la moneta elettronica. Caratteristiche specifiche degli strumenti di moneta elettronica sono le seguenti:

1. consentono utilizzi esclusivamente nei limiti delle somme trasformate in moneta elettronica;
2. possono essere emessi in forma anonima con i limiti e le caratteristiche previsti dalla legislazione vigente.

L'emissione di moneta elettronica e i servizi ad essa connessi sono comunque assoggettati alle disposizioni di cui agli articoli 3 e ss. del Titolo II del Decreto e di quelle del presente provvedimento.

- Acquisizione di strumenti di pagamento

Viene annoverata tra i servizi di pagamento l'attività di “acquisizione” di strumenti di pagamento (art. 1, comma 1, lett. b) n. 5) che consiste nella stipula di apposito contratto per il convenzionamento di soggetti (ad esempio, esercizi commerciali) con lo scopo di abilitarli all'accettazione di uno strumento di pagamento secondo le regole del circuito di riferimento accompagnata dalla gestione dei relativi flussi finanziari (c.d. acquiring). La mera gestione di terminali non costituisce servizio di acquiring; tuttavia, data la loro importanza per l'accettazione di uno strumento di pagamento, ai sensi dell'articolo 146, comma 2 del TUB, i soggetti che forniscono e gestiscono i terminali assicurano che i propri servizi consentano ai prestatori di servizi di pagamento la piena conformità alle disposizioni del Decreto e del presente Provvedimento.



- Rimesse di denaro

Il servizio di remessa di denaro si configura come un incasso e trasferimento di fondi senza utilizzo di conti di pagamento. Rientra nella fattispecie l'ipotesi del coinvolgimento di un unico prestatore di servizi di pagamento che, eventualmente attraverso la propria rete di agenti, incassa il denaro dal pagatore e lo detiene per conto del beneficiario. I servizi di remessa vengono usualmente iniziati e conclusi con denaro contante (c.d. "cash in/cash out"). Resta ferma la possibilità per l'ordinante di fornire la provvista per la successiva esecuzione del servizio di remessa attingendo i fondi da un conto di pagamento. Parimenti, in alternativa al ritiro dei fondi in contante, il beneficiario può chiederne l'accredito su un conto di pagamento successivamente alla conclusione dell'operazione di remessa.

– Pagamenti eseguiti tramite operatore di telecomunicazione, digitale o informatico

Costituiscono servizi di pagamento ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. b), n. 7) i pagamenti effettuati mediante dispositivi di telecomunicazione, digitali o informatici, nel caso in cui ricorrano tutte le seguenti condizioni:

- a) il consenso all'esecuzione dell'operazione di pagamento sia dato mediante un dispositivo di telecomunicazione, digitale o informatico;
- b) il pagamento sia effettuato all'operatore del sistema o della rete di telecomunicazione o digitale o informatica al quale è riconducibile la gestione del dispositivo di cui alla lett. a);
- c) l'operatore agisca esclusivamente come intermediario tra l'utilizzatore di servizi di pagamento e il fornitore di beni e servizi.

A titolo esemplificativo, rientrano nell'ambito di cui al citato n. 7) i servizi di pagamento via telefono cellulare (mobile payment) gestiti da operatore di telecomunicazione per l'acquisto di beni o servizi, anche di natura fisica, presso punti di accettazione convenzionati.

La compresenza delle condizioni descritte caratterizza i servizi di pagamento sub n. 7 rispetto agli altri servizi di pagamento di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), nn. 3 e 4, per l'esecuzione dei quali il ricorso a dispositivi di telecomunicazione, digitali o informatici rappresenta solo una delle possibili modalità di colloquio tra l'utilizzatore e il prestatore di servizi di pagamento (ad es. esecuzione di ordini di pagamento attraverso internet banking)<sup>3</sup>.

### 2.1.1 Operazioni di pagamento

I servizi di pagamento sono strumentali all'esecuzione di operazioni di pagamento. Queste ultime rappresentano trasferimenti di fondi disposti su iniziativa del pagatore o del beneficiario. Ne consegue che, ove non esplicitamente compreso nell'ambito di applicazione negativo del decreto ai

---

<sup>3</sup> Sui servizi di pagamento gestiti dagli operatori di telecomunicazione, digitali o informatici v. anche infra par. 2.2.10.

sensi dell'articolo 2, comma 2, qualsiasi trasferimento di fondi è riconducibile alla definizione di operazione di pagamento.

### 2.1.2 Operazioni di pagamento complesse

Vi sono operazioni di pagamento che risultano dal collegamento tra più servizi di pagamento o tra servizi di pagamento e altre operazioni ad essi contigue. In tali ipotesi si è in presenza di operazioni di pagamento complesse. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del Decreto e del presente provvedimento, ciascun segmento che compone l'operazione di pagamento complessa deve essere considerato separatamente.

A titolo esemplificativo:

1. nel caso in cui si paghi il saldo mensile di una carta di credito con addebito diretto su un conto di pagamento, si ha una combinazione tra due servizi di pagamento: l'emissione (e la gestione degli utilizzi) di una carta di credito e un trasferimento di fondi tramite addebito diretto su conto di pagamento. In questo caso vi sono due rapporti contrattuali tra l'utilizzatore e: i) l'emittente la carta di credito; ii) il prestatore di servizi di pagamento che gestisce il conto su cui viene eseguito l'addebito diretto (l'emittente e quest'ultimo prestatore possono coincidere). Il disconoscimento di operazioni effettuate con la carta di credito andrà quindi sottoposto all'emittente della carta medesima e non al prestatore di servizi di pagamento che gestisce il conto di addebito; l'opposizione all'operazione di addebito sul conto, nel rispetto dei requisiti fissati dal Decreto agli artt. 13 e 14 e dalla Sezione IV del presente Provvedimento, andrà eccepita al prestatore di servizi di pagamento che gestisce il conto medesimo;
2. altra ipotesi di operazione complessa è quella che si realizza nel caso di pagamento di bollette o di altre fatture commerciali effettuato presso un soggetto incaricato della riscossione dal creditore/beneficiario. La prima fase di questa operazione è rappresentata dalla consegna dei fondi da parte del pagatore al soggetto incaricato: ove con detta consegna il pagatore venga liberato dall'obbligazione sottostante nei confronti del creditore, si è in presenza di un "pagamento" con effetto solutorio (e non quindi di un "ordine di pagamento") a cui non si applicano i presidi di cui al Titolo II del Decreto. La seconda fase dell'operazione è rappresentata dal trasferimento della somma dal soggetto incaricato al creditore/beneficiario: detto trasferimento può costituire un servizio di pagamento ai sensi del Decreto e richiedere, quindi, l'intervento di un prestatore abilitato. Nel caso descritto si ha quindi una combinazione tra servizi di pagamento (il trasferimento di fondi disposto dall'incaricato alla riscossione al creditore) e operazioni contigue (pagamento liberatorio da parte del debitore al soggetto incaricato della riscossione).

### 2.2 Attività che non costituiscono servizi di pagamento ai sensi del Decreto.

L'art. 2, comma 2, fornisce un dettagliato elenco di attività escluse dall'ambito di applicazione del Decreto. L'individuazione in concreto di tali

attività deve essere effettuata, ove del caso, tenendo conto delle disposizioni che seguono.

### 2.2.1 Servizi che non sono prestati agli utilizzatori.

In via generale, le norme del Decreto non si applicano ai servizi di pagamento che non prevedono un rapporto diretto tra prestatore di servizi di pagamento e utilizzatore finale. Sono pertanto esclusi:

- i pagamenti tra prestatori di servizi di pagamento o tra questi e i loro agenti;
- i pagamenti effettuati all'interno di un sistema di pagamento o di regolamento titoli tra partecipanti al sistema di pagamento o di regolamento titoli e controparti centrali, agenti di regolamento, stanze di compensazione o banche centrali;
- i servizi offerti da prestatori di servizi di pagamento ad altri prestatori senza intrattenere un rapporto contrattuale con la clientela di questi ultimi (ad esempio, mera gestione di sportelli ATM senza rapporto con gli utilizzatori che prelevano o versano contante);
- i servizi di infrastruttura, che sono esclusi dall'ambito di applicazione del Decreto a condizione che i relativi fornitori non entrino mai in possesso dei fondi che vengono trasferiti, ma si limitino a prestare servizi di supporto all'esecuzione dell'operazione di pagamento. Resta fermo l'obbligo per il prestatore di servizi di pagamento di accertarsi, nella scelta del fornitore, che i servizi di infrastruttura consentano il rispetto degli obblighi previsti dal Decreto e dal presente Provvedimento; a tal fine, la ripartizione di responsabilità tra il prestatore di servizi di infrastruttura e il prestatore di servizi di pagamento è chiaramente disciplinata dal contratto stipulato da tali soggetti.

### 2.2.2 Cash-Pooling

Non costituisce servizio di pagamento ai sensi del Decreto la gestione della liquidità relativa a rapporti reciproci tra imprese commerciali e/o finanziarie appartenenti al medesimo gruppo (cd. cash-pooling) da parte di un soggetto che si interpone nei rapporti infragruppo per la mera ottimizzazione della gestione delle relative disponibilità finanziarie. L'esenzione presuppone che la suddetta gestione sia limitata all'interno del gruppo e non investa l'esecuzione di trasferimenti di fondi per conto di società del medesimo gruppo da e verso soggetti allo stesso esterni.

### 2.2.3 Trasporto di contante

Il trasporto di contante, compresi la raccolta, il trattamento e la consegna, non costituisce servizio di pagamento. L'esenzione a favore della società di trasporto opera anche quando una fase dello stesso trasporto di contante è effettuata attraverso un'operazione di trasferimento di fondi per realizzare il quale la società che offre il servizio si avvale, in veste di utilizzatore, di un prestatore di servizi di pagamento. La suddetta operazione di

trasferimento di fondi costituisce un servizio di pagamento a cui si applica la disciplina del Decreto e del presente Provvedimento.

#### 2.2.4 Modulistica contrattuale

La mera distribuzione di modulistica contrattuale relativa alla prestazione di servizi di pagamento non è attività riservata ai sensi del Decreto. Restano comunque fermi tutti gli obblighi previsti in materia di offerta fuori sede di prodotti bancari e finanziari.

#### 2.2.5 “Cash-back”

Non costituisce attività di prestazione di servizi di pagamento ai sensi del Decreto il c.d. “cash-back” che consiste nell’attività con cui il venditore di un bene o di un servizio - ricevuto dall’utilizzatore un pagamento eseguito con una carta di pagamento o con moneta elettronica per un importo superiore al prezzo dovuto - restituisce all’utilizzatore medesimo una somma in contanti corrispondente alla differenza tra quanto pagato e quanto dovuto.

#### 2.2.6 Strumenti a spendibilità limitata

Ai sensi dell’art. 2, comma 2, lett. m), sono esclusi dall’ambito di applicazione del Decreto i servizi<sup>4</sup> basati su strumenti di pagamento che possono essere utilizzati esclusivamente:

- a) per l’acquisto di beni o servizi presso l’emittente<sup>5</sup>;
- b) sulla base di un accordo commerciale con l’emittente: b.1) per l’acquisto di beni o servizi all’interno di una rete limitata di esercenti; b.2) per l’acquisto di una gamma limitata di beni o servizi.

Con riferimento alla ipotesi di cui alla lettera a), rientrano nella fattispecie gli strumenti di pagamento spendibili presso singoli emittenti all’interno dei propri punti vendita. Più imprese appartenenti ad un medesimo gruppo societario, anche se utilizzano marchi diversi, sono riconducibili alla nozione di “singolo emittente” purché l’appartenenza al medesimo gruppo societario sia resa nota al pubblico. In particolare, la carta spendibile presso i punti vendita dovrà elencare i marchi riconducibili al medesimo gruppo societario.

Relativamente alle ipotesi di cui alla lett. b), la direttiva e il Decreto non predeterminano in via generale il concetto di “limitatezza” della rete di accettazione ovvero della gamma di beni e servizi acquistabili. Alla luce delle indicazioni della Commissione Europea - nonché di elementi interpretativi ricavabili dalla direttiva 2009/110/CE sugli Istituti di moneta elettronica,

---

<sup>4</sup> Rientra fra tali servizi l’attività di “acquisizione” di strumenti di pagamento di cui all’art. 1, comma 1, lett. b) n. 5 del Decreto.

<sup>5</sup> E’ equiparato all’emittente il soggetto interamente controllato dall’emittente o interamente controllante l’emittente stesso o una sua consorella.

contenente analoga esenzione (v. in particolare il considerando n. 5) - si formulano le seguenti indicazioni.

L'esclusione opera in forza della spendibilità limitata dello strumento di pagamento presso determinati esercenti o con riferimento a determinati beni o servizi e non della sua utilizzabilità in un'area geograficamente limitata. In presenza di uno dei presupposti richiamati dalla norma, l'esclusione deve intendersi operante anche nel caso in cui l'emissione, sulla base di un accordo commerciale, sia stata affidata a soggetti terzi rispetto ai fornitori dei beni o dei servizi<sup>6</sup>.

Rientrano nella fattispecie sub lettera b.1) - e sono pertanto da considerare oggetto dell'esenzione - gli strumenti di pagamento spendibili presso catene di esercizi commerciali (ad esempio "carte fedeltà" o similari), indipendentemente dall'estensione della catena stessa e dalla natura giuridica del rapporto tra i singoli punti vendita e la "casa madre", purché: (i) si tratti di entità legate da accordi di natura commerciale che prevedano l'utilizzo di un medesimo marchio che renda pienamente riconoscibile dal pubblico l'esistenza di una relazione giuridicamente rilevante tra la "casa madre" e i punti di accettazione degli strumenti di pagamento emessi; e (ii) il suddetto marchio sia utilizzato dai punti vendita e sia presente sulla carta spendibile presso gli stessi. Rientrano nella fattispecie le carte spendibili presso esercizi commerciali in franchising nonché le carte spendibili presso gli esercizi di un medesimo centro commerciale. A meno che non ricorra l'esenzione di cui alla lettera b.2), i casi in cui due o più catene commerciali si accordino per accettare reciprocamente le carte di ciascuna catena non rientrano nell'esenzione. Nei casi dubbi, resta ferma la possibilità di una valutazione caso per caso<sup>7</sup>.

L'esenzione di cui alla lettera b.2) ricorre quando l'ambito di spendibilità sia effettivamente circoscritto a una predeterminata lista di beni o servizi funzionalmente collegati (è il caso, ad esempio, delle c.d. carte "trasporti", "parcheggio", "cinema", "musei", dei buoni pasto, ecc.). Atteso che i criteri di esenzione sono alternativi e non cumulativi, l'esenzione ricorre, in presenza di queste caratteristiche, anche quando la spendita dello strumento può essere effettuata presso soggetti diversi, non appartenenti alla medesima catena commerciale.

La valutazione della sussistenza dei presupposti per l'esenzione deve essere nuovamente effettuata ogni qualvolta le caratteristiche di spendibilità dello strumento vengono modificate.

---

<sup>6</sup> Con riferimento alle carte di pagamento, tale esclusione determina la non applicabilità delle disposizioni concernenti il funzionamento dell'Archivio informatizzato degli assegni e delle carte di pagamento irregolari (c.d. "Centrale d'Allarme Interbancaria" - CAI) istituito presso la Banca d'Italia ai sensi della Legge 205/99.

<sup>7</sup> A titolo esemplificativo, mentre rientrano nella fattispecie sub lettera a) le c.d. "carte carburante", emesse da una determinata compagnia petrolifera per l'acquisto del carburante e di prodotti o servizi simili o connessi (cambio olio, gomme etc.) presso la propria rete distributiva, possono essere invece ricondotte alla fattispecie sub lettera b.1) le carte della specie che consentono anche acquisti di altro tipo di beni e servizi presso esercizi comunque collegati alla società petrolifera stessa, per via dell'utilizzo dello stesso marchio o perché operanti all'interno delle stazioni di servizio della compagnia medesima.

Quale criterio generale per la corretta individuazione del perimetro della deroga va inoltre considerato che non possono beneficiare di esenzione - rientrando pertanto nell'ambito di applicazione della normativa - gli strumenti spendibili presso una lista di esercenti convenzionati (si pensi al caso del convenzionamento di una pluralità di commercianti promosso dall'emittente e potenzialmente aperto alla libera adesione di chi abbia interesse), poiché in tal caso l'estensione soggettiva della rete di accettazione non è determinabile ex ante ed è quindi potenzialmente illimitata: rientrano in questa tipologia, ad esempio, strumenti come le "carte regalo" che possono essere spese presso più punti vendita di svariata natura, oppure le c.d. "city card", genericamente aperte all'utilizzo presso più esercizi all'interno di una stessa città.

Il formato e la funzione degli strumenti a spendibilità limitata sono spesso uguali o molto simili a quelli degli strumenti di pagamento a spendibilità generalizzata; solo per gli utilizzatori di questi ultimi, tuttavia, operano le tutele e i diritti previsti dal decreto. E' quindi necessario che lo strumento a spendibilità limitata rechi la dicitura "strumento privativo" o altra dicitura idonea a indicarne univocamente la funzione di strumento a spendibilità limitata.

L'esclusione dall'ambito di applicazione del Decreto e delle presenti disposizioni non opera con riguardo alle operazioni di pagamento con le quali vengono regolati i flussi finanziari connessi con la gestione e il funzionamento degli strumenti a spendibilità limitata. A titolo esemplificativo, rientrano nell'ambito di applicazione in parola l'addebito diretto con il quale viene pagato il saldo di una carta di credito a spendibilità limitata ovvero il bonifico con il quale viene caricata una carta prepagata a spendibilità limitata.

Resta ferma l'applicazione della disciplina in materia di trasparenza e, ove applicabile, di credito al consumo qualora all'emissione di strumenti a spendibilità limitata sia connessa l'erogazione di finanziamenti.

#### 2.2.7 Operazioni con finalità di investimento

L'articolo 2 del Decreto alla lett. i) esclude dall'ambito di applicazione le operazioni che perseguono finalità di investimento invece che di pagamento. Tra queste si richiamano a titolo esemplificativo:

- i rimborsi relativi a quote o azioni di OICR;
- i conferimenti e i rimborsi anche parziali effettuati nell'ambito del servizio di gestione di portafogli;
- le operazioni di pagamento connesse alla "sottoscrizione" o allo switch di quote o azioni di OICR;
- le operazioni collegate all'amministrazione di fondi pensione;
- le operazioni connesse alla gestione di prodotti assicurativi, quando perseguono finalità di investimento.

#### 2.2.8 Operazioni di cambio valuta

Le operazioni di cambio valuta si distinguono dalle operazioni di pagamento in cui l'ordine di pagamento è espresso in una valuta diversa da quella dei fondi messi a disposizione del beneficiario. Esse si contraddistinguono per la finalità prevalente di cambiare la valuta in cui è espressa una determinata

somma di denaro e per l'assenza di una finalità di pagamento. Per tali ragioni sono escluse dall'ambito di applicazione del Decreto e delle presenti disposizioni:

1. le operazioni di cambio di valuta contante contro contante nell'ambito delle quali i fondi non sono detenuti su un conto di pagamento;
2. i contratti di compravendita a termine di divisa estera, il cui oggetto è la consegna reciproca tra le parti delle divise e non il pagamento di differenziali;
3. i contratti di acquisto e vendita di valuta, estranei a transazioni commerciali e regolati per differenza, anche mediante operazioni di rinnovo automatico (c.d. "roll-over").

#### 2.2.9 Pagamenti eseguiti tramite operatore di telecomunicazione, digitale o informatico

I servizi di pagamento gestiti dagli operatori di telecomunicazione, digitali o informatici sono esclusi dall'ambito di applicazione del Decreto al ricorrere di tutte le condizioni di cui all'art. 2, comma 2, lett. n), del Decreto<sup>8</sup>. In particolare, è necessario che:

- a) le operazioni di pagamento siano riferibili all'acquisto di beni o servizi digitali;
- b) l'operatore di telecomunicazione, digitale o informatico non agisca quale mero intermediario del pagamento tra l'utilizzatore e il fornitore di beni e servizi ma apporti a questi ultimi un valore aggiunto (es. funzioni di accesso, ricerca o distribuzione) in assenza del quale non sarebbe possibile usufruire del bene con le medesime modalità;
- c) la consegna o l'utilizzo dei beni e servizi in questione siano effettuati tramite il dispositivo di telecomunicazione, digitale o informatico gestito dall'operatore<sup>9</sup>.

Con riferimento al requisito di cui alla lett. a), il bene o il servizio è qualificabile come digitale se esso non è in alcun modo utilizzabile per l'ottenimento di beni o servizi nel mondo fisico: a titolo esemplificativo, non rientra nella fattispecie in esame un titolo di legittimazione elettronico abilitativo all'ottenimento di diversi beni o servizi (es. di trasporto).

Con riferimento al requisito di cui alla lett. b), il valore aggiunto apportato dall'operatore di telecomunicazione, digitale o informatico deve assumere un ruolo essenziale, tale che senza di esso non sarebbe stato possibile fruire del bene o del servizio ovvero lo sarebbe stato con modalità affatto diverse (es.

---

<sup>8</sup> Sulla ratio di tale esclusione e dei suoi presupposti cfr. considerando nn. 6 delle direttive 2007/64/CE e 2009/110/CE.

<sup>9</sup> Un esempio di esenzione è rappresentato dai pagamenti effettuati all'operatore della rete di telecomunicazioni per l'acquisto di contenuti multimediali che possono essere scaricati sul telefono cellulare o su altro dispositivo dell'acquirente (es. smartphone, decoder, tablet PC) nell'ambito dei servizi di trasmissione dati offerti dall'operatore medesimo.

fornitura di codici di accesso con memorizzazione dell'autorizzazione accordata per i successivi utilizzi)<sup>10</sup>.

Con riferimento al requisito di cui alla lett. c), l'esenzione opera se la fruizione o la consegna del bene o servizio digitale avviene su un dispositivo oppure tramite un servizio di trasmissione dati riconducibile allo stesso operatore; tale condizione non esclude tuttavia la possibilità che il contenuto digitale, successivamente alla consegna (es. in caso di download), venga fruito su altri dispositivi.

Resta ferma, anche nei casi di deroga, la competenza della Banca d'Italia per l'esercizio della funzione di cui all'art. 146 del TUB.

### **3. Ambito di applicazione soggettivo**

#### **3.1 Prestatori di servizi di pagamento**

Il Titolo II del Decreto contiene le norme che disciplinano le modalità con cui deve essere esercitata la prestazione di servizi di pagamento (cc.dd. conduct-of-business rules).

Esse si applicano a tutte le categorie di prestatori di servizi di pagamento elencate nel Decreto quando offrono servizi di pagamento in Italia:

- banche, istituti di moneta elettronica, istituti di pagamento, Poste Italiane S.p.A.;
- Banca Centrale Europea e banche centrali nazionali qualora non agiscano in veste di autorità monetarie e prestino servizi di pagamento in Italia;
- qualsiasi altra amministrazione statale, regionale e locale che offra servizi di pagamento non agendo in veste di autorità pubblica.

#### **3.2 Utilizzatori di servizi di pagamento**

Il Titolo II del Decreto distingue tre categorie di utilizzatori di servizi di pagamento: i consumatori, le micro-imprese e gli utilizzatori che non sono consumatori. Mentre le prime due categorie sono individuate dal diritto comunitario, l'ultima deve essere costruita per differenza rispetto alle prime due e comprende, ad esempio, le imprese, le amministrazioni e gli enti pubblici, i professionisti. Ove i professionisti presentino caratteristiche di fatturato e numero di dipendenti analoghi alle micro-imprese, essi possono chiedere di essere equiparati a queste ultime.

L'individuazione delle caratteristiche delle tre diverse categorie è particolarmente rilevante ai fini dell'applicazione di alcune disposizioni del Titolo II che possono essere derogate per accordo tra le parti quando l'utilizzatore dei servizi di pagamento non è un consumatore.

---

<sup>10</sup> Il ruolo essenziale dell'operatore può essere comprovato dalla circostanza che esso assume una responsabilità diretta nei confronti della clientela per la corretta consegna o fruizione del bene o servizio digitale.



Si tratta, in particolare, delle norme che riconoscono diritti all'utilizzatore e responsabilità in capo al prestatore di servizi di pagamento.

Le norme derogabili, anche solo in parte, sono:

1. il principio di gratuità dell'esercizio dei diritti riconosciuti dal Titolo II del Decreto e, quando applicabili, di proporzionalità delle spese rispetto ai costi sostenuti dal prestatore di servizi di pagamento (articolo 3, comma 1);
2. la revocabilità del consenso (articolo 5, comma 4);
3. l'onere della prova di autenticazione ed esecuzione in capo al prestatore di servizi di pagamento (articolo 10);
4. le responsabilità del prestatore di servizi di pagamento per utilizzi non autorizzati di strumenti di pagamento (articolo 12);
5. il diritto dell'utilizzatore ad ottenere il rimborso di alcuni tipi di operazioni (articoli 13 e 14);
6. l'irrevocabilità degli ordini di pagamento (articolo 17);
7. la responsabilità del prestatore di servizi di pagamento per la mancata o inesatta esecuzione di un'operazione di pagamento (articolo 25). La responsabilità opera pienamente e a prescindere dalla deroga pattizia nel caso di dolo o colpa grave del prestatore di servizi di pagamento.

Le micro-imprese sono equiparate ai consumatori e godono delle forme di tutela più intense previste dal Decreto; tuttavia, al fine di non escludere per tale categoria di utilizzatori la possibilità di utilizzare servizi di pagamento particolarmente efficienti e efficaci (quali ad esempio i servizi di addebito RID veloci), è ammessa comunque, come per le imprese di più grande dimensione, la possibilità di rinunciare ai diritti di cui agli articoli 13, 14 e 17, comma 3, del Decreto (rimborso e irrevocabilità).

Tenuto conto dello specifico regime applicabile alle diverse categorie di utilizzatori di servizi di pagamento – con particolare riguardo a quanto previsto dall'art. 2, comma 4, lettere b) e c) del Decreto - i prestatori di servizi di pagamento, nell'ambito delle procedure previste dalla Sezione XI, paragrafo 2 del provvedimento della Banca d'Italia del 29 luglio 2009 e successive modificazioni<sup>11</sup>, sono tenuti ad adottare le soluzioni organizzative e tecnico-procedurali adeguate a gestire le operazioni relative alle diverse categorie di utilizzatori in conformità con le disposizioni del Decreto e del presente Provvedimento.

#### **4. Micropagamenti**

Per gli strumenti di pagamento dedicati ai micropagamenti è previsto un regime particolare. Tali strumenti sono individuati in quelli che impongono un

---

<sup>11</sup> “Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti” disponibili sul sito internet della Banca d'Italia ([www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)).

limite di importo alla singola spesa di 30 euro o che hanno un importo spendibile non superiore ai 150 euro (strumenti usa e getta) o che non possono in nessun momento essere avvalorati per un importo superiore ai 150 euro (strumenti ricaricabili).

Il Decreto consente alle parti ampie deroghe alla disciplina in materia di tutela dell'utilizzatore, al fine di renderla proporzionata alle esigenze di protezione effettivamente sussistenti contemperandole con quelle di maggiore economicità e agevole funzionamento proprie degli strumenti in questione.

Il legislatore riconosce innanzitutto la possibilità che detti strumenti non prevedano il blocco dell'utilizzo, in quanto trattasi di una funzionalità che presuppone la possibilità di comunicazione tra prestatore e utilizzatore di servizi di pagamento e si presenta quindi onerosa rispetto ai micropagamenti.

Il Decreto prevede inoltre una attenuazione delle responsabilità del prestatore per l'esecuzione di operazioni non autorizzate quando lo strumento è utilizzabile in forma anonima (rientrando in tale categoria gli strumenti che non prevedono l'identificazione del relativo titolare, segnatamente la moneta elettronica entro le soglie previste dal D.lgs. n. 231 del 2007) o non consente di dimostrare l'intervenuta autorizzazione da parte del titolare (ad esempio, non essendo previsto l'utilizzo di un PIN).

Il regime in deroga autorizza inoltre il prestatore di servizi di pagamento a non informare il cliente del rifiuto di eseguire il pagamento quando il rifiuto è evidente dal contesto in cui viene effettuato il pagamento (ad esempio nel caso di mancata esecuzione di un pagamento con carta su un terminale di accettazione) e prevede infine l'irrevocabilità dell'ordine di pagamento una volta che questo sia stato trasmesso al beneficiario o dopo che questo sia stato autorizzato ad avviare l'esecuzione del pagamento.

## SEZIONE III

### Spese

La direttiva sui servizi di pagamento e il relativo Decreto di recepimento fissano alcuni principi di fondo che incidono sui modelli di pricing dei servizi di pagamento favorendo quelli più efficienti ed affidabili.

Tali principi sono: la gratuità delle misure correttive e preventive di errori e inesattezze nell'esecuzione di operazioni di pagamento, la ripartizione delle spese tra le due parti (pagatore e beneficiario) del pagamento, il divieto di detrarre spese dall'importo trasferito, il divieto per il beneficiario di applicare un sovrapprezzo per l'utilizzo di un determinato strumento di pagamento (cd. surcharge) fatte salve le deroghe che la Banca d'Italia potrà stabilire con proprio regolamento, l'eliminazione di forme di tariffe implicite (ad esempio, la data valuta) che rendono opaco il mercato. Il Decreto mira così a rendere più trasparente e concorrenziale il mercato, agevolando l'utilizzatore non solo nella scelta del prestatore di servizi di pagamento che pratica le migliori condizioni di offerta ma anche in quella dello strumento o del servizio di pagamento che meglio risponde alle sue esigenze.

Il Decreto consente altresì l'utilizzo della leva tariffaria per disincentivare l'utilizzo degli strumenti di pagamento meno efficienti e affidabili. Da un lato impone il divieto del surcharge, dall'altro rimette alla Banca d'Italia l'individuazione di casi in cui sia possibile derogare al divieto. Tale facoltà non trova attuazione con il presente Provvedimento: il suo esercizio potrà essere disposto anche in connessione con la definizione di indicatori tesi a misurare il costo relativo di utilizzo di diversi strumenti di pagamento.

#### 1. Fonti normative

Artt. 3, 18 e 23 del Decreto

#### 2. Principi generali

##### 2.1. Gratuità delle misure correttive e preventive

I prestatori di servizi di pagamento sono tenuti ad effettuare gratuitamente gli interventi volti a correggere o prevenire errori e inesattezze nell'esecuzione di operazioni di pagamento. Sono previste eccezioni tassative nei casi di:

- giustificato rifiuto ad eseguire un ordine di pagamento (v. Sez. V, par. 4, del presente Provvedimento), ove ciò sia stato concordato dalle parti;
- revoca dell'ordine di pagamento su accordo delle parti (v. Sez. V, par. 3, del presente Provvedimento), una volta decorsi i termini di irrevocabilità;
- recupero dei fondi trasferiti a seguito dell'utilizzo di un codice identificativo inesatto da parte del cliente (v. Sez. VI, par. 2.1, del presente Provvedimento).

In tali ipotesi le spese applicate devono essere comunque convenute nel contratto ed essere adeguate e proporzionate rispetto ai costi effettivamente sostenuti dal prestatore di servizi di pagamento.

## 2.2 Regola tariffaria

Il Decreto prevede che, quando l'operazione di pagamento non richiede una conversione valutaria, il pagatore e il beneficiario remunerino ciascuno il proprio prestatore di servizi di pagamento per il servizio prestato (c.d. "regola share"). Tale regola non incide sulle eventuali ripartizioni di spese tra i prestatori di servizi di pagamento coinvolti nell'esecuzione di un'operazione di pagamento, ivi comprese eventuali tariffe multilaterali.

## 2.3 Divieto di decurtazione delle spese

Il Decreto vieta di decurtare spese dagli importi trasferiti, che devono corrispondere a quelli indicati nei singoli ordini di pagamento. Tuttavia, il beneficiario può concordare con il proprio prestatore di servizi che le spese dovute a quest'ultimo vengano detratte dall'importo trasferito, a condizione che il beneficiario venga informato esattamente dell'importo decurtato e della relativa modalità di addebito nelle informazioni allo stesso dovute dal proprio prestatore di servizi di pagamento.

Il divieto di decurtazione degli importi trasferiti si riferisce al pagamento di spese sostenute dal prestatore di servizi di pagamento; esso non trova quindi applicazione nel caso di decurtazioni applicate in osservanza di vincoli normativi (ad esempio, disposizioni fiscali).

Quando un prestatore di servizi di pagamento che interviene nell'esecuzione di un'operazione di pagamento senza avere rapporti né con il pagatore né con il beneficiario trattiene delle spese dall'importo oggetto di trasferimento, spetta al prestatore di servizi che si avvale di detto prestatore garantire che il beneficiario riceva per intero l'importo trasferito.

## 2.4 Divieto di surcharge

Il divieto di surcharge opera nei confronti del beneficiario di un'operazione di pagamento.

I prestatori che offrono il servizio di acquisizione di strumenti di pagamento sono tenuti a richiamare nel contratto di convenzionamento l'attenzione dei propri clienti sul divieto in questione anche attraverso una clausola che preveda la possibilità di risoluzione del contratto medesimo in caso di violazioni.

## 3. Data valuta e tempi di disponibilità dei fondi

Secondo l'articolo 23 del Decreto, è vietata la possibilità di applicare:

- al pagatore una data valuta antecedente a quella in cui i fondi vengono addebitati sul suo conto;
- al beneficiario una data valuta successiva a quella in cui i fondi vengono accreditati sul conto di quest'ultimo.

In aggiunta ai predetti divieti, i fondi trasferiti devono essere resi disponibili al beneficiario da parte del suo prestatore di servizi di pagamento non appena la somma trasferita sia stata accreditata al prestatore medesimo.

Qualora le informazioni relative al beneficiario siano trasmesse separatamente rispetto al trasferimento dei fondi, l'obbligo di rendere immediatamente disponibili i fondi trasferiti al beneficiario decorre dalla ricezione delle informazioni relative a quest'ultimo.

Le regole sulla valuta non trovano applicazione nei casi previsti dall'art. 23, comma 4, del Decreto, così come specificato, nella Sezione V, paragrafo 5.5 del presente Provvedimento.

## SEZIONE IV

### Autorizzazione di operazioni di pagamento

La fase genetica di un'operazione di pagamento è quella più delicata per la sua corretta esecuzione: per tale motivo il legislatore ripartisce nel dettaglio gli obblighi del prestatore di servizi di pagamento e dell'utilizzatore nel processo di autorizzazione all'esecuzione di un'operazione di pagamento. Proprio per evitare operazioni fraudolente viene richiesta l'adozione di specifici accorgimenti, oltre che ai prestatori, anche agli utilizzatori di servizi di pagamento, in particolare per quel che riguarda la gestione dei codici di accesso all'utilizzo di strumenti o di conti di pagamento. Al fine di preservare la fiducia del pubblico negli strumenti di pagamento più efficienti (come ad esempio le carte di pagamento e gli addebiti diretti), al ricorrere di determinate condizioni sono riconosciute forme di tutela rafforzate ai loro utilizzatori.

#### 1. Fonti normative

Artt. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 del Decreto.

#### 2. Obblighi e responsabilità dell'utilizzatore di servizi di pagamento in relazione alle modalità di utilizzo dei servizi e degli strumenti di pagamento

L'utilizzo di strumenti di pagamento comporta alcune responsabilità e obblighi di condotta diligente volti a favorire l'efficiente funzionamento del relativo circuito di riferimento; tali obblighi e responsabilità sono stabiliti dalla disciplina contenuta nel Decreto nonché nelle clausole contrattuali che disciplinano le modalità di utilizzo del servizio o dello strumento di pagamento.

##### 2.1 Riservatezza dei dispositivi di sicurezza

Quando uno strumento prevede l'utilizzo di dispositivi personalizzati di sicurezza (es. PIN e password) è fatto obbligo all'utilizzatore di mettere in atto gli accorgimenti idonei al fine di preservarne la riservatezza onde evitare gli utilizzi non autorizzati degli strumenti di pagamento in questione.

Tale esigenza rileva in modo specifico nel caso in cui il pagamento sia effettuato a distanza, ad esempio per mezzo di un dispositivo telefonico o di un sito internet<sup>12</sup>. E' necessario che l'utilizzatore ottenga l'autorizzazione del proprio prestatore di servizi di pagamento prima di fornire a terzi i codici per l'utilizzo del servizio o dello strumento di pagamento: in tal modo è possibile per il prestatore individuare le richieste dei codici di sicurezza provenienti da soggetti che simulino la legittimità della richiesta medesima, come nel caso del phishing. In aggiunta, ciò consente di limitare i rischi connessi con l'eventuale utilizzo di piattaforme per i pagamenti su internet (in particolare quelli a valere

---

<sup>12</sup> Rientrano in questa casistica: 1) i pagamenti gestiti su siti web per operazioni di e-commerce; 2) gli ordini di pagamento effettuati attraverso la rete internet (internet banking).

su un conto, quali i bonifici) che non sono autorizzate dal prestatore di servizi di pagamento di cui l'utilizzatore si avvale (cc.dd. overlay services)<sup>13</sup>. Qualora il contratto tra utilizzatore e prestatore di servizi di pagamento faccia divieto al primo di comunicare a terzi i codici di sicurezza, la violazione di tale divieto integra una condotta negligente da parte dell'utilizzatore, non consentendogli di avvalersi dell'esenzione di responsabilità di cui al successivo paragrafo.

Nell'ambito delle procedure organizzative previste dalla Sezione XI del provvedimento della Banca d'Italia del 29 luglio 2009 e successive modificazioni<sup>14</sup>, i prestatori di servizi di pagamento prevedono che nelle occasioni di interlocuzione con la clientela vengano richiamati i seguenti aspetti:

- le clausole contrattuali che disciplinano l'utilizzo dei servizi e degli strumenti di pagamento che prevedono il ricorso a codici di sicurezza (ad esempio, servizi di pagamento compresi nell'home banking);
- l'esigenza di rispettare i termini contrattuali volti a dare particolari garanzie di utilizzo sicuro;
- l'obbligo di assumere un comportamento diligente nell'utilizzo di tali servizi e strumenti.

## 2.2 Responsabilità dell'utilizzatore

Il rispetto degli obblighi di condotta diligente da parte dell'utilizzatore esime quest'ultimo da responsabilità per utilizzi non autorizzati dei servizi e degli strumenti di pagamento. Il mancato adempimento di tali obblighi può invece comportare la sua responsabilità per gli utilizzi non autorizzati. La violazione degli obblighi posti in capo all'utilizzatore dalla legge o dal contratto in essere con il suo prestatore di servizi di pagamento integra una condotta negligente.

Al fine di favorire la diffusione dei servizi e degli strumenti di più elevata qualità sotto il profilo della sicurezza, la Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 12, comma 5, del Decreto, dispone la riduzione delle responsabilità dell'utilizzatore che scelga detti prodotti di pagamento. Rientrano nella fattispecie in esame gli strumenti di pagamento aventi le caratteristiche di sicurezza individuate nel documento "Tipologie di strumenti di più elevata qualità sotto il profilo della sicurezza" allegato al presente Provvedimento. Per questi strumenti - fatti salvi i casi in cui l'utilizzatore abbia agito con dolo o colpa grave ovvero non abbia adottato le misure idonee a garantire la sicurezza dei dispositivi personalizzati che consentono l'utilizzo dello strumento di pagamento - l'utilizzatore non risponde neppure della franchigia di cui all'art. 12, comma 3, del Decreto.

---

<sup>13</sup> Gli overlay services, infatti, qualora svincolati da accordi con il prestatore di servizi di pagamento, risultano particolarmente esposti al rischio di frode.

<sup>14</sup> "Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti" disponibili sul sito internet della Banca d'Italia ([www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)).

### 2.3 Prova di autenticazione ed esecuzione dell'operazione di pagamento.

L'art. 10 del Decreto pone in capo al prestatore di servizi di pagamento l'onere di provare l'utilizzo autorizzato dello strumento di pagamento da parte dell'utilizzatore quando quest'ultimo neghi di aver autorizzato l'operazione.

In caso di utilizzo di uno strumento di pagamento registrato, il prestatore di servizi di pagamento ha comunque l'onere di verificare che non sussistano elementi tali da non consentire di ritenere certa l'autorizzazione dell'utilizzatore: è questo il caso, ad esempio, di una carta di pagamento utilizzata su terminali fisici a breve distanza temporale in luoghi geograficamente distanti.

### **3. Obblighi del prestatore di servizi di pagamento in relazione alla prestazione di servizi e all'emissione di strumenti di pagamento**

Il Decreto (cfr. art. 8) prevede a carico dei prestatori di servizi di pagamento:

- obblighi di riservatezza dei dispositivi personalizzati relativi a uno strumento di pagamento;
- l'obbligo di consentire all'utilizzatore di bloccare tempestivamente lo strumento in caso di furto o smarrimento. Tale misura è volta ad evitare che lo strumento sottratto o smarrito venga utilizzato indebitamente. Una volta che tale evento venga comunicato tempestivamente dall'utilizzatore al proprio prestatore di servizi di pagamento, quest'ultimo fornisce al cliente una conferma dell'avvenuto blocco, comunicando il codice che identifica il blocco e l'orario in cui è intervenuto il blocco medesimo;
- il divieto di inviare all'utilizzatore strumenti di pagamento non richiesti, già attivi o attivabili anche in mancanza di una esplicita richiesta dell'utilizzatore medesimo. Tale misura è tesa a eliminare prassi che espongono gli utilizzatori al rischio di accessi non autorizzati al proprio conto o di incorrere in spese per servizi non richiesti (ad esempio, per l'invio dell'estratto conto mensile relativo a una carta di credito mai richiesta né attivata). A tal fine è necessario che la richiesta dell'utilizzatore di acquisire un nuovo strumento di pagamento sia inequivocabile e precedente l'invio dello strumento di pagamento, anche quando questo non sia ancora stato attivato (cfr. la Sezione V, paragrafo 2.3 del provvedimento della Banca d'Italia del 29 luglio 2009 e successive modificazioni<sup>15</sup>).

I prestatori di servizi di pagamento pongono altresì la massima attenzione nella scelta del mezzo di spedizione di uno strumento di pagamento e/o dei relativi codici di sicurezza, in considerazione del rischio di accesso non autorizzato a detti strumenti e codici; per questo motivo, il legislatore pone interamente a carico del prestatore di servizi di pagamento detto rischio.

---

<sup>15</sup> "Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti" disponibili sul sito internet della Banca d'Italia ([www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)).



Con specifico riferimento ai servizi di pagamento fruibili in ambiente internet, al fine di prevenire utilizzi fraudolenti, è necessario che i prestatori di servizi di pagamento aderiscano a piattaforme tecniche che consentano ai propri clienti di effettuare pagamenti in rete in condizioni di elevata sicurezza.

### 3.1 Sicurezza

Avuto riguardo agli obiettivi di regolare funzionamento del sistema dei pagamenti nonché di tutela della fiducia degli utilizzatori nel ricorso ai servizi compresi nell'ambito di applicazione del Decreto, i prestatori di servizi di pagamento assicurano che le soluzioni tecniche adottate per l'esercizio dell'attività siano presidiate gestendo i rischi associati alle tecnologie utilizzate, tra i quali:

- malfunzionamenti nei sistemi e nei processi informatizzati interni;
- difetti delle procedure software e dei sistemi operativi;
- guasti dei componenti hardware;
- limitata capacità dei sistemi di elaborazione e trasmissione;
- vulnerabilità delle reti di telecomunicazione;
- debolezza del sistema dei controlli e delle misure di sicurezza;
- sabotaggi;
- attacchi da parte di soggetti esterni;
- tentativi di frode.

In conformità con la normativa di Vigilanza emanata in materia di controlli interni<sup>16</sup>, i prestatori di servizi di pagamento:

- devono essere in grado – nell'ambito del processo di gestione dei rischi - di identificare, valutare, misurare, monitorare e mitigare le minacce di natura tecnologica. In particolare, è necessario individuare un insieme di misure di sicurezza e di controlli appropriati, in grado di assicurare gli obiettivi di confidenzialità, integrità, disponibilità dei sistemi informativi e dei dati ad essi associati; deve inoltre essere prevista l'esecuzione di fasi di verifica teorica e pratica della vulnerabilità dei presidi di sicurezza con relativa revisione periodica del processo stesso<sup>17</sup>.

- definiscono: i) un adeguato insieme di presidi di sicurezza logica e fisica per i sistemi informativi; ii) un efficace processo di controllo interno; iii) un appropriato piano di continuità operativa; iv) una gestione dei rapporti contrattuali con i fornitori esterni coerente con i vincoli posti a carico dei prestatori di servizi di pagamento.

---

<sup>16</sup> Cfr. in particolare: Circ. 229 del 21 aprile 1999 Istruzioni di vigilanza per le banche, Titoli IV, Capitolo 11; Circ. 263 del 27 dicembre 2006 Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche, Titoli I, Capitolo 1, Parte Quarta; Disposizioni di vigilanza in materia di conformità (compliance) del 9 luglio 2007; Disposizioni in materia di organizzazione e governo societario delle banche del 4 marzo 2008.

<sup>17</sup> Cc.dd. "vulnerability assessment" e "penetration test".

Nell'osservanza delle disposizioni di cui al presente paragrafo i prestatori di servizi di pagamento si attengono ai requisiti di sicurezza definiti nell'ambito dell'Eurosistema con riferimento agli strumenti di pagamento offerti alla clientela finale.

#### **4. Rettifica di operazioni di pagamento non autorizzate o eseguite in modo inesatto**

Quando viene a conoscenza del fatto che un'operazione di pagamento è stata eseguita in difetto di autorizzazione o in modo inesatto, l'utilizzatore deve comunicarlo senza indugio al proprio prestatore con le modalità e secondo i termini concordati con quest'ultimo; l'utilizzatore avrà quindi diritto ad ottenere la rettifica e, nei casi specificati nei paragrafi seguenti, il rimborso dell'operazione.

Ferma restando l'esigenza di tempestività della comunicazione di cui al precedente paragrafo, l'utilizzatore può chiedere la rettifica dell'operazione entro il termine di 13 mesi dalla data dell'addebito, nel caso del pagatore, o di accredito, nel caso del beneficiario. La richiesta può avvenire in un momento successivo alla scadenza dei 13 mesi solo se il prestatore di servizi di pagamento ha omesso di fornire o mettere a disposizione l'informativa successiva all'esecuzione dell'operazione di cui al paragrafo 6 della Sezione VI del provvedimento della Banca d'Italia del 29 luglio 2009 e successive modificazioni<sup>18</sup>: in tal caso, l'utilizzatore non è stato posto dal suo prestatore di servizi di pagamento in condizione di comunicare tempestivamente che l'operazione di pagamento era stata eseguita senza autorizzazione o in modo inesatto. E' onere del prestatore di servizi di pagamento dimostrare di aver fornito o messo a disposizione la suddetta informativa.

Alle operazioni di rettifica si applica la data valuta secondo quanto previsto nella Sezione V, paragrafo 5.5. del presente Provvedimento.

#### **5. Rimborsi**

Il rimborso integrale costituisce la forma di tutela più efficace nel caso di un'operazione di pagamento non autorizzata: a differenza delle operazioni di pagamento non eseguite correttamente, infatti, in questo caso manca il presupposto fondamentale della volontà del pagatore di effettuare il pagamento (cfr. infra, paragrafo 5.1).

##### **5.1 Rimborsi in caso di operazioni di pagamento non autorizzate**

Quando un'operazione di pagamento viene eseguita in assenza dell'autorizzazione del pagatore, questi ha diritto ad ottenere immediatamente

---

<sup>18</sup> "Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti" disponibili sul sito internet della Banca d'Italia ([www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)).

dal proprio prestatore di servizi di pagamento il rimborso dell'importo trasferito; nel caso in cui l'operazione sia stata eseguita a valere su un conto, il pagatore ha diritto di ottenere il ripristino del proprio conto nella condizione in cui si sarebbe trovato se l'operazione non avesse avuto luogo attraverso un'operazione di rettifica (cfr. Sez. V, par. 5.5 delle presenti disposizioni). Nel caso di operazioni di pagamento non autorizzate connesse con l'utilizzo di una carta di credito, il prestatore di servizi di pagamento rifonde al cliente l'importo sconosciuto e ripristina ove possibile la linea di credito concessa per un importo corrispondente a quello dell'operazione non autorizzata.

Al dovere di rimborso immediato da parte del prestatore di servizi di pagamento fa riscontro la possibilità di interrompere tale rimborso in caso di fondato sospetto di comportamento fraudolento da parte del soggetto richiedente il rimborso medesimo. Il sospetto di frode deve emergere con immediatezza e la sua fondatezza potrà derivare dalla valutazione motivata delle circostanze del caso da parte del prestatore di servizi di pagamento. Per tale ragione, sebbene l'immediatezza del rimborso non ne implichi la contestualità rispetto alla richiesta del cliente, la sua corresponsione non può attendere lo svolgimento di un'istruttoria da parte del prestatore di servizi di pagamento. L'esito dell'immediata valutazione del sospetto di frode dovrà essere comunicato subito dal prestatore di servizi di pagamento al proprio cliente e dovrà essere conservato in modo da consentirne la verifica anche a distanza di tempo.

Nel caso di strumenti di pagamento di cui sia consentito l'utilizzo in forma anonima, i prestatori di servizi di pagamento valutano con particolare attenzione il rischio di frode prima di procedere al rimborso dell'operazione a favore del titolare legittimato; in caso di accoglimento della richiesta, devono registrare le generalità di quest'ultimo al fine di poterne tenere conto nel caso di successive richieste riconducibili al medesimo soggetto.

Il prestatore di servizi di pagamento può dimostrare anche in un momento successivo all'erogazione che l'operazione era stata autorizzata e che quindi il rimborso non era dovuto: in tal caso avrà il diritto di chiedere ed ottenere indietro i fondi originariamente trasferiti, ripristinando la situazione come se l'operazione di rimborso non avesse avuto luogo. A tale ultimo scopo sarà possibile derogare alle disposizioni di cui all'articolo 23 del Decreto in materia di data valuta.

## 5.2 Rimborsi nel caso di operazioni di pagamento autorizzate eseguite su iniziativa del beneficiario o per il suo tramite

Le operazioni di pagamento autorizzate eseguite su iniziativa del beneficiario del pagamento o per il suo tramite richiedono per il pagatore forme rafforzate di tutela nelle ipotesi in cui il trasferimento, pur se autorizzato, non corrisponda alle sue ragionevoli aspettative. Le operazioni in questione sono costituite dagli addebiti diretti e da quelle effettuate con carta di pagamento.

Il diritto al rimborso è riconosciuto al ricorrere di entrambe le seguenti condizioni:

1. l'indeterminatezza dell'importo da trasferire al momento in cui il pagatore ha autorizzato il pagamento<sup>19</sup>;
2. l'importo trasferito sia superiore a quello che il pagatore, date le circostanze e/o il precedente modello di spesa, avrebbe potuto ragionevolmente attendersi: al riguardo, è necessario che vi sia una differenza considerevole tra importo atteso e importo effettivamente addebitato e/o che quest'ultimo non risulti in linea con le abitudini di pagamento dell'utilizzatore.

La condizione di cui al numero 2) ha carattere soggettivo e non può che essere valutata caso per caso; è tuttavia possibile che i prestatori di servizi di pagamento definiscano, tramite le procedure organizzative di cui alla Sezione XI del provvedimento della Banca d'Italia del 29 luglio 2009 e successive modificazioni<sup>20</sup>, criteri oggettivi al ricorrere dei quali la differenza tra importo atteso e importo addebitato possa essere ritenuta considerevole.

La circostanza che l'importo effettivamente addebitato non sia in linea con le abitudini di pagamento dell'utilizzatore deve essere valutata anche alla stregua di ogni ulteriore circostanza di fatto in cui si iscrive il pagamento di cui si chiede il rimborso: ad esempio, nel caso del pagamento di una rata di mutuo a tasso variabile, dove l'ammontare degli interessi è determinabile dal cliente sulla base di quanto previsto nel contratto di mutuo, l'aumento del tasso di interesse applicato non può essere opposto dal cliente per l'ottenimento del rimborso. Nell'esempio citato restano fermi i diritti di rettifica e rimborso nel caso di errore nel calcolo della rata del mutuo.

Il rimborso viene corrisposto entro 10 giornate operative dalla ricezione della richiesta che deve essere trasmessa entro otto settimane dall'addebito stesso; in caso di rifiuto ad effettuare il rimborso, il prestatore di servizi di pagamento, nei medesimi tempi sopra citati, deve fornire al pagatore una giustificazione del diniego e contestualmente comunicargli che, ove non accetti la giustificazione fornita, ha il diritto di presentare un ricorso all'Arbitro Bancario Finanziario secondo quanto previsto dall'articolo 128-bis del TUB ovvero, se del caso, attivare altre forme di soluzione stragiudiziale delle controversie. Il prestatore di servizi di pagamento comunica all'utilizzatore anche le modalità per l'esercizio dei diritti sopra descritti.

Nel caso in cui la risposta del prestatore di servizi di pagamento alla richiesta di rimborso sia stata negativa, l'utilizzatore può adire l'arbitro Bancario Finanziario senza bisogno di presentare il preventivo reclamo al prestatore medesimo. Per tale ragione, il rifiuto della richiesta di rimborso deve essere motivato e contenere l'indicazione della possibilità di ricorrere all'Arbitro Bancario Finanziario.

Resta ferma la possibilità di rivolgersi in qualunque momento all'Autorità Giudiziaria e di presentare un esposto alla Banca d'Italia.

---

<sup>19</sup> Può trattarsi, ad esempio, di un addebito preautorizzato per il pagamento della bolletta telefonica o dell'addebito sul proprio conto dell'importo speso con la carta di credito .

<sup>20</sup> "Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti" disponibili sul sito internet della Banca d'Italia ([www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)).

I prestatori di servizi di pagamento debbono dotarsi di procedure interne e di strutture organizzative idonee ad assicurare l'espletamento degli obblighi sopra descritti.

#### 5.2.1 Rimborso di addebiti diretti

Per incentivare la fiducia del pubblico nell'addebito diretto, è previsto che per questo strumento di pagamento le parti del contratto possano convenire di riconoscere il diritto di rimborso del pagatore anche a prescindere dal ricorrere di entrambe le condizioni di cui ai punti 1 e 2 del paragrafo precedente: in tal caso il prestatore di servizi di pagamento non potrà rifiutare il rimborso al pagatore.

Fermo restando quanto precede, e al fine di garantire l'affidabilità dei circuiti di pagamento, i prestatori di servizi di pagamento sono tenuti a monitorare le richieste di rimborso (in particolare, la loro frequenza e il loro importo) al fine di individuare eventuali anomalie nell'utilizzo degli addebiti diretti nonché di adottare le contromisure ritenute più appropriate<sup>21</sup>.

Il diritto al rimborso può invece essere escluso a condizione che l'autorizzazione al pagamento sia stata data direttamente dal pagatore al proprio prestatore di servizi di pagamento<sup>22</sup> e, ove possibile, le informazioni sulla futura operazione di pagamento siano state fornite o messe a disposizione del pagatore almeno quattro settimane prima dell'esecuzione.

#### 5.2.2 Deroga per i non consumatori e le micro-imprese

Al fine di assicurare che servizi di addebito connotati dalla tempestiva definitività del completamento dell'operazione (es. RID veloci) siano utilizzabili in specifici ambiti economici (tipicamente, le forniture commerciali), il Decreto prevede che, ove l'utilizzatore del servizio di pagamento non sia un consumatore, le parti possano convenire di escludere il diritto di rimborso dell'utilizzatore o quantomeno di concordare tempi ristretti per effettuare le comunicazioni relative alla richiesta di rimborso.

---

<sup>21</sup> In tale contesto si inserisce, ad esempio, la possibilità di contattare il cliente al fine di accertare se sussistano eventuali anomalie connesse con le richieste di rimborso.

<sup>22</sup> Ad esempio, il pagatore ha contattato l'emittente della carta di credito prima di effettuare un acquisto di elevato ammontare; l'autorizzazione ad addebitare il proprio conto alla ricezione della disposizione di incasso da parte del fornitore di luce o gas è stata data direttamente dal debitore al proprio prestatore di servizi di pagamento.

## SEZIONE V

### Esecuzione di un'operazione di pagamento

Perchè l'esecuzione di un'operazione di pagamento possa considerarsi correttamente eseguita due sono gli elementi sui quali è necessaria la massima certezza: il momento in cui viene avviata l'esecuzione dell'ordine di pagamento dal prestatore di servizi di pagamento e il tempo necessario affinché l'operazione sia completata con l'accredito dei fondi, o la loro messa a disposizione, a favore del beneficiario.

#### 1. Fonti normative:

Artt. 15, 16, 17, 20, 21, 22 e 23 del Decreto

#### 2. Ricezione degli ordini di pagamento

Il momento della ricezione di un ordine di pagamento è quello in cui esso viene ricevuto dal prestatore di servizi di pagamento del pagatore o direttamente dal proprio cliente o dal beneficiario o dal prestatore di servizi di pagamento del beneficiario. A partire da questo momento:

- si calcolano i tempi massimi entro i quali l'operazione di pagamento deve essere eseguita;
- l'ordine di pagamento diventa irrevocabile;
- a seconda che sia o meno conforme al contratto, si realizza per il prestatore di servizi di pagamento del pagatore l'obbligo di eseguire l'ordine di pagamento o la possibilità di rifiutarne l'esecuzione comunicandolo al proprio cliente.

Nel caso degli addebiti diretti, la data di ricezione dell'ordine di pagamento è quella concordata tra il pagatore e il beneficiario quale data di scadenza del pagamento stesso.

Per agevolare il fluido funzionamento dei circuiti di pagamento è prevista la possibilità che il prestatore di servizi di pagamento fissi un termine oltre il quale gli ordini si intendono ricevuti la giornata operativa successiva. Tale possibilità non deve tuttavia tradursi in un danno per l'utilizzatore di servizi di pagamento che non può vedersi ridotto in modo significativo il lasso di tempo utile per dare un ordine di pagamento al proprio prestatore di servizi: per tale motivo, qualora venga fissato un termine per la ricezione degli ordini di pagamento, questo deve essere il più possibile coincidente con la fine effettiva della giornata operativa. Detto termine può essere differenziato in relazione al canale utilizzato dal cliente per l'invio dell'ordine di pagamento.

Il prestatore di servizi di pagamento:

- comunica il termine di ricezione degli ordini di pagamento all'utilizzatore in conformità con quanto previsto dalla Sezione VI, paragrafo 4.1.1, e 4.2.1 del

provvedimento della Banca d'Italia del 29 luglio 2009 e successive modificazioni<sup>23</sup>;

- verifica che tale termine sia coerente con l'esigenza di garantire nel concreto la fluidità e la correttezza dell'effettuazione delle operazioni di pagamento; in caso di incoerenza, provvede tempestivamente a spostarlo il più possibile in avanti.

L'effetto di differimento al giorno successivo degli ordini trasmessi dal cliente oltre il termine si produce anche nei confronti dell'ordinante stesso. I prestatori di servizi di pagamento riconoscono pertanto al cliente ordinante la disponibilità delle somme relative a un ordine di pagamento ricevuto dopo il termine della giornata operativa fino al momento di ricezione dell'ordine medesimo nella giornata operativa successiva.

Non è consentito individuare analogo termine per i pagamenti ricevuti dal prestatore di servizi di pagamento del beneficiario. Ove tali pagamenti siano ricevuti in tempi oggettivamente incompatibili con l'immediata messa a disposizione dei fondi del beneficiario, la disponibilità è riconosciuta nel giorno operativo immediatamente successivo alla ricezione con data valuta del giorno precedente.

La gestione della ricezione e dell'esecuzione di un ordine di pagamento deve essere svolta in conformità con i vincoli derivanti dalla normativa dettata in materia di contrasto all'utilizzo dei circuiti e servizi di pagamento per finalità illecite e agli obblighi dettati in materia di tracciabilità dei flussi finanziari<sup>24</sup>.

### **3. Irrevocabilità di un ordine di pagamento**

L'utilizzatore non può revocare un ordine di pagamento una volta che questo sia stato ricevuto dal suo prestatore di servizi di pagamento.

Quando l'operazione di pagamento è disposta su iniziativa del beneficiario o per il suo tramite, il pagatore, in ossequio al principio di affidamento, non può revocare l'ordine dopo che questo è stato trasmesso al beneficiario medesimo o dopo avergli dato il consenso ad eseguire l'operazione di pagamento. Nel caso di addebiti diretti, per i quali vi è una preventiva autorizzazione all'addebito del proprio conto da parte del pagatore, quest'ultimo può revocare l'ordine non oltre la fine della giornata operativa precedente il giorno concordato per l'addebito dei fondi.

---

<sup>23</sup> "Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti" disponibili sul sito internet della Banca d'Italia ([www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)).

<sup>24</sup> Oltre alle disposizioni di contrasto al riciclaggio dei proventi di attività illecite e al finanziamento del terrorismo, si fa riferimento alla disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificata dal decreto legge 12 novembre 2010, n. 187 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217, e successivi provvedimenti attuativi. Con riferimento a quest'ultima disciplina, i prestatori di servizi di pagamento ne possono essere destinatari diretti.

Nel caso di pagamenti a esecuzione differita, la revoca non può intervenire oltre la fine della giornata operativa che precede il giorno previsto per l'esecuzione.

Decorsi i termini sopra richiamati, un ordine di pagamento può essere revocato solo se sussiste l'accordo tra l'utilizzatore e il suo prestatore di servizi di pagamento.

#### **4. Rifiuto di un ordine di pagamento**

Il prestatore di servizi di pagamento ha l'obbligo di eseguire un ordine di pagamento quando questo risulti conforme alle condizioni previste nel contratto. In caso di rifiuto, per tutelare l'affidamento del cliente che confida nell'esecuzione dell'ordine di pagamento impartito secondo i tempi previsti, il prestatore di servizi di pagamento deve informare immediatamente, e comunque non oltre il termine per l'esecuzione dell'operazione di pagamento, il pagatore del rifiuto di eseguire l'ordine seguendo le modalità di comunicazione concordate nel contratto e fornendo le motivazioni del rifiuto, salvo che tale comunicazione sia contraria alla legge (tale contrarietà ricorre, ad esempio, nel caso in cui il nominativo del pagatore corrisponda a uno di quelli elencati nelle liste diffuse per il contrasto al finanziamento del terrorismo). Considerata l'esigenza di effettuare con la massima rapidità tale comunicazione, i prestatori di servizi di pagamento debbono adottare modalità di comunicazione atte ad assicurare il più possibile l'immediatezza dell'informazione del cliente (es. telefoniche o a mezzo posta elettronica).

Ove il rifiuto sia imputabile a un errore materiale del pagatore, il prestatore di servizi di pagamento è tenuto a comunicare anche le procedure finalizzate alla correzione dello stesso .

#### **5. Tempi di esecuzione**

Il tempo di esecuzione è il tempo necessario affinché l'ordine di pagamento venga eseguito attraverso l'accredito dei fondi sul conto del beneficiario o la loro messa a disposizione a favore di quest'ultimo.

##### **5.1 Pagamenti a valere su un conto**

Il prestatore di servizi di pagamento del pagatore esegue l'ordine di pagamento con l'accredito dei fondi sul conto del prestatore di servizi di pagamento del beneficiario entro la fine della giornata operativa successiva alla ricezione dell'ordine di pagamento; fino al 1° gennaio 2012 detto lasso temporale è dilazionabile, d'accordo tra il prestatore e l'utilizzatore del servizio di pagamento, fino a un massimo di tre giorni.

Nel caso in cui l'operazione sia ad iniziativa del pagatore, il termine decorre da quando l'ordine di pagamento è ricevuto dal prestatore di servizi di pagamento di quest'ultimo. Nel caso delle operazioni ad iniziativa del beneficiario o per il suo tramite, il termine decorre dal momento della ricezione, da parte del prestatore di servizi del pagatore, della disposizione di pagamento trasmessa dal prestatore di servizi del beneficiario. La trasmissione della



disposizione di pagamento ha luogo nel momento concordato tra il beneficiario e il proprio prestatore di servizi (facendo riferimento, ad esempio, alla data di addebito indicata sulla fattura di un'utenza domestica).

#### 5.1.1 Conversioni valutarie

Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 126-octies, comma 1, del Decreto, qualora un'operazione di pagamento sia eseguita in una valuta diversa da quella in cui è denominato il conto del beneficiario il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario:

- 1) avvia immediatamente l'operazione di conversione valutaria;
- 2) riconosce la disponibilità dei fondi al beneficiario nella valuta in cui è denominato il conto non appena l'operazione di conversione valutaria è stata completata. Resta ferma la possibilità del beneficiario di chiedere al proprio prestatore di servizi di pagamento di non accreditare la somma ricevuta sul proprio conto rendendola disponibile nella valuta in cui era originariamente espresso il pagamento.

In caso di ordini di pagamento da eseguire in una valuta diversa da quella in cui è denominato il conto del pagatore - o, in mancanza di un conto, da quella versata per l'esecuzione dell'operazione - il prestatore di servizi di pagamento del pagatore informa quest'ultimo del tasso di cambio applicato.

#### 5.1.2 Pagamenti interni

Il caso dei c.d. "pagamenti interni" ricorre quando i conti coinvolti nell'operazione di pagamento sono tenuti presso lo stesso prestatore di servizi di pagamento. In tal caso, ove i conti siano detenuti presso la stessa filiale o presso diverse filiali del medesimo prestatore di servizi di pagamento, le operazioni devono essere eseguite immediatamente ai sensi dell'art. 23 del Decreto, a meno che per il relativo regolamento non venga utilizzato un sistema esterno al prestatore medesimo. In tal caso il momento dell'accredito dei fondi sul conto della filiale presso cui è detenuto il conto del beneficiario, fermo restando il rispetto dei tempi di cui all'art. 20 del Decreto, sarà quello del regolamento del sistema esterno attraverso il quale viene effettuato il regolamento dell'operazione.

#### 5.2 Pagamenti in assenza di conto

Se il beneficiario non ha un conto di pagamento, i fondi trasferiti sono messi a sua disposizione dal prestatore di servizi di pagamento di cui egli si avvale entro i tempi di cui all'articolo 23, comma 2, del Decreto, che decorrono dall'accredito dei fondi medesimi sul conto del prestatore di servizi in questione. Le somme dovranno essere contabilizzate in conti o sottoconti transitori riconducibili al beneficiario che verranno estinti nel momento in cui esse saranno ritirate in contanti o il beneficiario ne richiederà l'accredito su un altro conto.

### 5.3 Versamenti

Nel caso di versamenti di contante su un conto nella stessa valuta in cui è denominato il conto medesimo, i fondi sono immediatamente disponibili per il titolare del conto e la data valuta sarà quella del giorno in cui viene effettuato il versamento. Se l'utilizzatore non è un consumatore, l'importo è reso disponibile e la valuta datata al più tardi la giornata operativa successiva al versamento dei fondi.

Quando il versamento di contante è effettuato in una valuta diversa da quella in cui è denominato il conto, i fondi sono immediatamente disponibili per l'utilizzo (ad esempio, per l'esecuzione di un nuovo ordine di pagamento espresso nella valuta medesima che non deve quindi essere convertita) ma vengono accreditati sul conto immediatamente dopo che sia stata effettuata l'operazione di conversione valutaria; la data valuta è quella dell'accredito in conto che non può superare la seconda giornata operativa successiva a quella in cui viene effettuato il versamento (cfr. presente Sezione, par. 5.1.1). L'utilizzatore viene preventivamente informato dei tempi necessari per effettuare detta operazione di conversione valutaria. Qualora il titolare del conto non sia un consumatore, la disponibilità dei fondi potrà essere al più tardi quella della giornata operativa successiva a quella in cui il versamento ha avuto luogo e la data valuta applicata potrà essere quella della terza giornata operativa successiva a quella del versamento.

### 5.4 Data valuta e disponibilità dei fondi

Cfr. Sezione III, par. 3, del presente Provvedimento.

#### 5.4.1 Pagamenti in giornate non operative

Nel caso di operazioni di pagamento effettuate in una giornata che non è operativa per il prestatore di servizi di pagamento del pagatore o, nel caso di prelievo effettuato in una giornata che non è operativa per il prestatore di servizi di pagamento presso cui è detenuto il conto di pagamento dal quale i fondi vengono prelevati, la data in cui l'importo viene addebitato sul medesimo conto è necessariamente successiva a quella in cui i fondi sono resi disponibili all'utilizzatore. In tali casi, la data valuta dell'operazione di pagamento è quella del giorno in cui viene disposto l'ordine di pagamento o effettuato il prelievo. Per il rispetto dei tempi di esecuzione di cui all'articolo 20 del Decreto, l'ordine di pagamento si intende ricevuto il giorno in cui il pagatore dispone effettivamente dei fondi, quindi, il giorno in cui viene disposto l'ordine di pagamento o effettuato il prelievo.

### 5.5 Rettifiche

La rettifica è un'operazione con la quale viene corretta un'operazione di pagamento eseguita in modo inesatto, anche a causa di un mero errore materiale, di ritardi nella contabilizzazione o di un difetto di autorizzazione all'esecuzione (è questo, ad esempio, il caso di storni, rimborsi, ecc.; cfr. anche Sezione IV,

par. 4). La rettifica riporta il conto nello stato in cui si sarebbe trovato se l'operazione errata non avesse avuto luogo: la data valuta applicata verrà quindi retrodatata al giorno in cui i fondi sono stati originariamente addebitati sul conto del pagatore e, se del caso, la data valuta di addebito al beneficiario verrà retrodatata al giorno in cui i fondi sono stati accreditati sul conto del beneficiario.

Il prestatore di servizi di pagamento può scegliere di effettuare la rettifica con un'operazione di pagamento che integra quella precedentemente eseguita in modo inesatto, oppure annullare l'operazione di pagamento eseguita in modo inesatto con una ad essa uguale e contraria ed effettuare una nuova operazione conforme all'ordine di pagamento o alle istruzioni impartite dal proprio cliente.

I prestatori di servizi di pagamento provvedono a effettuare rettifiche in relazione a esigenze effettive connesse con operazioni non autorizzate o eseguite in modo inesatto; non è ammesso il ricorso a rettifiche aventi l'effetto sostanziale di eludere le regole poste a presidio della regolare esecuzione delle operazioni di pagamento (in particolare, di quelle relative alla valuta e ai tempi di esecuzione delle operazioni medesime).

## SEZIONE VI

### Responsabilità

Come nella fase di autorizzazione di un pagamento, la normativa opera un attento bilanciamento di obblighi tra prestatori e utilizzatori di servizi di pagamento anche nella fase di esecuzione dell'operazione di pagamento: all'estensione della responsabilità dei prestatori di servizi di pagamento a copertura dell'intero ciclo di trasferimento monetario fa riscontro l'esenzione totale di responsabilità per gli stessi nel caso in cui l'utilizzatore abbia fornito un identificativo unico inesatto. I rimedi individuati dal Decreto per i casi di operazioni di pagamento non eseguite o eseguite in modo inesatto lasciano impregiudicata l'applicazione di quelli risarcitori previsti dal codice civile.

#### 1. Fonti normative:

Artt. 24, 25, 27, 28 del Decreto

#### 2. Identificativo unico

L'identificativo unico è un codice che identifica l'utilizzatore di servizi di pagamento o il suo conto oppure entrambi. Esso viene indicato a ciascun utilizzatore dal prestatore di servizi di pagamento e assolve alla funzione di indirizzamento dei pagamenti, consentendone l'esecuzione interamente automatizzata (c.d. straight through processing). L'utilizzatore che impartisce un ordine di pagamento deve quindi fornire al proprio prestatore di servizi l'identificativo unico della controparte del pagamento e deve prestare particolare attenzione a che il codice fornito sia esatto. Secondo quanto previsto nella Sezione VI paragrafo 4.1.1 del provvedimento della Banca d'Italia del 29 luglio 2009 e successive modificazioni<sup>25</sup>, i prestatori di servizi di pagamento debbono adottare accorgimenti idonei a richiamare l'attenzione degli utilizzatori sulle conseguenze derivanti dall'utilizzo di un codice identificativo inesatto.

##### 2.1 Identificativi unici inesatti

L'esecuzione dell'ordine in conformità con l'identificativo unico fornito dall'utilizzatore fa scattare la presunzione di esecuzione corretta dell'ordine medesimo da parte del prestatore di servizi di pagamento ed esclude la sua responsabilità in caso di mancata o inesatta esecuzione dell'operazione di pagamento. La presunzione di corretta esecuzione e l'esclusione della responsabilità operano anche qualora l'utilizzatore abbia fornito al proprio prestatore di servizi di pagamento informazioni aggiuntive rispetto all'identificativo unico: quest'ultimo assume quindi importanza prioritaria,

---

<sup>25</sup> “Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti” disponibili sul sito internet della Banca d'Italia ([www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)).

condizionando il buon fine delle operazioni di pagamento e la possibilità per l'utilizzatore di far valere le responsabilità del prestatore di servizi di cui si avvale.

Nel caso in cui l'utilizzatore abbia fornito un codice identificativo inesatto, i prestatori di servizi di pagamento si adoperano per il recupero dei fondi oggetto dell'operazione di pagamento sulla base degli obblighi di diligenza professionale che loro competono. All'utilizzatore potranno essere applicate spese per il recupero dei fondi, secondo i principi elencati nella Sezione III del presente Provvedimento.

Sulla base dei citati obblighi di diligenza professionale, i prestatori di servizi di pagamento – limitatamente ai casi in cui, anche senza porre necessariamente in essere verifiche specifiche, siano comunque consapevoli dell'inesattezza dell'identificativo unico fornito dal proprio cliente – devono adoperarsi affinché l'operazione di pagamento venga eseguita correttamente: il prestatore che esegua l'operazione di pagamento malgrado sia consapevole dell'inesattezza dell'identificativo unico pone infatti in essere una condotta volutamente pregiudizievole degli interessi del proprio cliente. Pertanto, al fine di favorire la corretta esecuzione dell'operazione di pagamento, il prestatore di servizi di pagamento consapevole dell'inesattezza dell'identificativo unico utilizzato dal proprio cliente lo contatterà prima di avviare l'esecuzione dell'operazione di pagamento. Il prestatore di servizi del beneficiario consapevole contatterà invece il prestatore di servizi dell'ordinante prima di decidere se respingere il pagamento - nel caso di codice identificativo inesistente presso di sé – ovvero di eseguirlo sulla base del solo codice identificativo unico in caso di discordanza tra questo e i riferimenti indicati nell'ordine di pagamento. L'adozione di tali accorgimenti – ove fondata su presupposti oggettivi e giustificabili - esime il prestatore di servizi di pagamento da responsabilità per il mancato rispetto dei tempi di esecuzione dell'operazione di pagamento.

## 2.2 Assenza di identificativo unico

Qualora l'utilizzatore ometta di fornire al prestatore di servizi di pagamento di cui si avvale l'identificativo unico della controparte del pagamento l'ordine di pagamento deve essere rifiutato dal prestatore di servizi medesimo, a meno che quest'ultimo non sia già in possesso dell'identificativo unico della controparte in quanto fornito in precedenza dall'utilizzatore che impartisce l'ordine di pagamento. In quest'ultimo caso, ove decida di eseguire l'ordine di pagamento ricevuto, il prestatore di servizi di pagamento comunicherà al proprio cliente l'integrazione dell'ordine di pagamento incompleto prima di avviare la relativa esecuzione.

## **3. Responsabilità per mancata o inesatta esecuzione**

### 3.1 Principi generali

Il Decreto disciplina la responsabilità dei prestatori di servizi di pagamento in caso di mancata o inesatta esecuzione di un'operazione di

pagamento. Tale disciplina fa salva l'applicabilità delle disposizioni che esimono i prestatori di servizi di pagamento da responsabilità (quale l'utilizzo di identificativi unici inesatti, il caso fortuito e la forza maggiore) e non pregiudica le modalità e i tempi con cui l'utilizzatore deve far valere le proprie ragioni per l'esecuzione non autorizzata o inesatta di un'operazione di pagamento (articolo 9 del Decreto).

La disciplina contenuta nell'articolo 25 del Decreto si concentra infatti sul modo in cui un'operazione di pagamento viene eseguita e sul caso in cui essa non venga eseguita affatto, prescindendo dagli elementi che hanno dato luogo all'inesattezza o al difetto di esecuzione quali la volontà del pagatore, errori dell'utilizzatore, eventi accidentali o inevitabili.

Un'operazione di pagamento è eseguita in modo inesatto quando l'esecuzione non è conforme a quanto chiesto dall'utilizzatore al proprio prestatore di servizi di pagamento nell'ordine di pagamento o in istruzioni allo stesso impartite. Il rispetto delle istruzioni impartite dal cliente attiene all'importo trasferito, ai tempi di esecuzione e di disponibilità, alle date valuta applicate. Si ha mancata esecuzione di un'operazione di pagamento quando i fondi oggetto dell'ordine di pagamento non vengono trasferiti da parte del prestatore di servizi di pagamento del pagatore, rimanendo nella disponibilità del pagatore o del prestatore stesso. Qualora i fondi vengano addebitati al pagatore, escano dalla disponibilità del prestatore di servizi del pagatore ma non vengano accreditati, in tutto o in parte, al prestatore del beneficiario l'esecuzione sarà invece considerata inesatta.

Il principio generale al quale è informata la ripartizione di responsabilità per la corretta esecuzione delle operazioni di pagamento è che ciascun prestatore di servizi di pagamento è interamente responsabile nei confronti del proprio cliente. Fatto salvo il riparto di responsabilità nelle diverse fasi in cui si articola l'esecuzione di un'operazione di pagamento, ciascun prestatore di servizi risponde quindi nei confronti del proprio cliente di tutte le spese o interessi che siano stati a lui imputati a seguito della mancata o inesatta esecuzione dell'operazione di pagamento.

In caso di inesatta o mancata esecuzione di un'operazione di pagamento, ferme restando le rispettive responsabilità dei prestatori di servizi di pagamento coinvolti, l'obbligo di diligenza professionale che ricade in capo ai prestatori di servizi di pagamento impone comunque a questi ultimi di adoperarsi senza indugio - quando i clienti ne facciano richiesta - per individuare lo stato in cui si trovano i fondi oggetto dell'ordine di pagamento e di comunicarlo tempestivamente ai clienti medesimi.

### 3.2 Responsabilità del prestatore di servizi di pagamento del pagatore

Il prestatore di servizi di pagamento del pagatore risponde nei confronti del proprio cliente della corretta esecuzione dell'ordine di pagamento. La responsabilità comporta l'obbligo di rimborso immediato dell'importo non andato a buon fine, oppure, ove l'ordine di pagamento sia stato impartito a valere su un conto, l'obbligo di ripristinare la situazione del conto come se l'operazione eseguita in modo inesatto non avesse avuto luogo. Il rimborso non è

dovuto nel caso in cui la somma da trasferire non sia mai stata addebitata al pagatore.

In ossequio al principio di conservazione degli atti giuridici, il pagatore può scegliere di non ottenere il rimborso o il ripristino del conto (ad esempio nel caso di esecuzione avvenuta oltre i tempi massimi previsti nell'articolo 20 del Decreto o nel caso di trasferimento di un importo diverso da quello indicato nell'ordine di pagamento); può comunque ottenere la rettifica dell'operazione inesatta secondo quanto previsto dall'articolo 9 del Decreto.

Il prestatore di servizi di pagamento del pagatore può comunque dimostrare al proprio cliente e, ove necessario, al prestatore di servizi di pagamento del beneficiario che i fondi trasferiti sono stati accreditati sul conto di quest'ultimo prestatore secondo i prescritti limiti temporali; in tal caso, l'ordine di pagamento deve intendersi eseguito correttamente da parte del prestatore del pagatore e il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario risponde nei confronti del beneficiario della corretta esecuzione dell'operazione di pagamento, mettendo immediatamente i fondi ricevuti a disposizione del proprio cliente o accreditandoli sul suo conto.

### 3.3 Responsabilità del prestatore di servizi di pagamento del beneficiario

Quando un'operazione di pagamento è disposta su iniziativa del beneficiario o per il suo tramite, il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario deve:

- rispettare i tempi concordati con il beneficiario per l'inoltro della disposizione di incasso al prestatore di servizi del pagatore;
- trasmettere in modo corretto la disposizione di incasso di cui al punto precedente;
- applicare la data valuta dell'accredito dei fondi sul conto del beneficiario secondo quanto prescritto dall'articolo 23 del decreto;
- mettere immediatamente a disposizione del beneficiario i fondi ricevuti.

### 3.4 Diritto di regresso

Se la responsabilità di un prestatore di servizi di pagamento ai sensi dei paragrafi precedenti è in realtà ascrivibile ad un altro prestatore di servizi di pagamento o a qualunque altro soggetto intervenuto nell'esecuzione dell'operazione di pagamento, questo sarà tenuto a risarcire il prestatore di servizi di pagamento responsabile delle perdite subite o degli importi versati. L'esercizio del diritto di regresso lascia impregiudicati eventuali ulteriori risarcimenti derivanti da accordi in essere tra prestatori di servizi di pagamento o dalla disciplina ad essi applicabile.

## **SEZIONE VII**

### **Disposizioni transitorie e finali**

#### **1. Istituti di pagamento**

Gli Istituti di pagamento redigono la relazione sulla struttura organizzativa e il documento descrittivo dei servizi di pagamento prestati e delle relative caratteristiche di cui alla Sezione III, Capitolo VI, delle Disposizioni di Vigilanza della Banca d'Italia per gli istituti di pagamento tenendo conto degli obblighi previsti dal presente Provvedimento.

#### **2. Istituti di moneta elettronica**

Gli Istituti di moneta elettronica redigono la relazione sulla struttura organizzativa di cui alla Sezione III, Capitolo VIII, delle Istruzioni di Vigilanza per gli Istituti di moneta elettronica (Imel) tenendo conto degli obblighi previsti dal presente Provvedimento.

#### **3. Banche e Poste Italiane S.p.A.**

Le banche e Poste Italiane S.p.A. tengono conto degli obblighi previsti dal presente Provvedimento nella definizione della propria struttura organizzativa e di controlli interni.







**BANCA D'ITALIA**  
EUROSISTEMA

**ALLEGATO TECNICO**

**Tipologie di strumenti di più elevata qualità sotto il profilo della sicurezza**

## **1. Premessa**

I prestatori di servizi di pagamento (PSP) sono sottoposti all'obbligo generale di assicurare per tutti gli strumenti di pagamento offerti alla clientela adeguati presidi tecnico-organizzativi di sicurezza al fine di garantire il regolare funzionamento, in ogni momento, degli stessi nonché la fiducia del pubblico nel loro utilizzo. La conformità a tale obbligo è definita nella Sezione IV del Provvedimento della Banca d'Italia (d'ora in avanti "Provvedimento") emanato ai sensi dell'art. 31 del D.lgs 27 gennaio 2010, n. 11<sup>26</sup> (d'ora in avanti "Decreto").

Le presenti disposizioni – emanate ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del Decreto - individuano gli strumenti di pagamento retail di più elevata qualità sotto il profilo della sicurezza, per i quali la Banca d'Italia riconosce l'esclusione della responsabilità patrimoniale dell'utilizzatore, fatta eccezione per i casi di dolo, colpa grave ovvero mancata adozione di misure idonee a garantire la sicurezza dei dispositivi necessari per l'esecuzione dei pagamenti<sup>27</sup>.

Obiettivo delle presenti disposizioni è la promozione di strumenti di pagamento sicuri che aumentino la fiducia del pubblico nei pagamenti elettronici e, quindi, ne favoriscano la diffusione; in considerazione di tale obiettivo, esse trovano applicazione esclusivamente nei casi di utilizzo degli strumenti "a maggior sicurezza" da parte di "consumatori", con esclusione, quindi, delle altre categorie di utilizzatori previste dal Decreto.

Gli strumenti qualificati come "a maggior sicurezza" non vanno intesi come mezzi intrinsecamente sicuri, cioè privi di rischio, ma come strumenti che presentano un livello di rischio connesso con frodi o disconoscimenti inferiore rispetto agli altri strumenti di pagamento alla luce dell'evoluzione tecnologica.

L'adesione ai requisiti delle presenti disposizioni avviene su base volontaria per singolo strumento di pagamento su richiesta del PSP. La Banca d'Italia assicura la generale conoscibilità di tali strumenti.

Nei paragrafi successivi si definiscono i requisiti tecnico-organizzativi che qualificano i presidi di sicurezza "rafforzati" degli strumenti "a maggior sicurezza" nonché la procedura per il riconoscimento di tali requisiti.

## **2. Requisiti degli strumenti "a maggior sicurezza"**

Sono strumenti di più elevata qualità quelli dotati di maggiori presidi di sicurezza specificamente orientati a:

- prevenire i furti di identità;
- minimizzare il rischio di frodi.

---

<sup>26</sup> Vedi Provvedimento Banca d'Italia cit., Sez. IV - § 3 "Obblighi del prestatore di servizi di pagamento in relazione alla prestazione di servizi e all'emissione di strumenti di pagamento"

<sup>27</sup> Questo implica, per l'utilizzatore, l'esonero dalla responsabilità di perdite fino a 150 euro derivanti dall'utilizzo indebito dello strumento di pagamento conseguente al suo furto o smarrimento.

Gli strumenti di pagamento possono essere qualificati a “maggior sicurezza” in presenza di un rapporto di valutazione, (cfr. § 3), che attesti la presenza presso il PSP del processo di gestione e mitigazione dei rischi relativi alla sicurezza secondo quanto previsto alla sezione IV, par. 3.1. del Provvedimento.

Il processo di gestione e mitigazione dei rischi, per gli strumenti di cui al presente allegato, deve includere obbligatoriamente specifici presidi per la mitigazione del rischio di sottrazione delle credenziali di autenticazione dai dispositivi dell’utente (es: smart card, token, PC, lap-top, telefono cellulare), dai canali di comunicazione (es: attacchi man-in-the-middle) e dai dispositivi del PSP (server, data storage, etc.). In particolare, tra i presidi specifici devono essere previsti almeno quelli relativi a quanto di seguito indicato:

- a) **Autenticazione multifattore**<sup>28</sup>. L’autenticazione dell’utente deve avvenire utilizzando due o più fattori di autenticazione; tali fattori devono essere tra loro indipendenti in maniera che la compromissione dell’uno non comprometta anche l’altro. Nel caso di One-Time-Password di tipo time-based, il tempo di validità della singola password non deve superare i 100 secondi ed in ogni caso deve impedire attacchi di tipo “forza bruta”.
- b) **Autenticazione del dispositivo del PSP**: lo strumento di pagamento deve essere in grado di autenticare in maniera sicura il dispositivo di pagamento del PSP con il quale interagisce, al fine di minimizzare il rischio che l’utilizzatore consegni inconsapevolmente le proprie credenziali e i propri dati a dispositivi malevoli (es: autenticazione POS/ATM verso la carta, autenticazione Web server della banca verso il PC dell’utente, personalizzazione della pagina Web<sup>29</sup>).
- c) **Autorizzazione on-line delle transazioni**: le transazioni di importo superiore a 500 euro devono essere autorizzate on-line tramite il server centrale che gestisce lo strumento di pagamento.
- d) **Crittografia end-to-end**: la trasmissione delle credenziali di autenticazione dell’utilizzatore nonché dei suoi dati personali, dal dispositivo del cliente fino al punto di verifica del PSP, deve essere effettuata su canali con cifratura end-to-end<sup>30</sup>. Qualora la tecnologia del

---

<sup>28</sup> Le metodologie di autenticazione forte degli utenti si basano su una pluralità di “fattori”, tra i quali: i) qualcosa che l’utente conosce (es: password/PIN); ii) qualcosa che l’utente possiede (es. smart card, token, OTP, SIM cellulare, Firma Digitale); iii) qualcosa che l’utente è (es: caratteristiche biometriche). Fattori di diverso tipo possono essere combinati insieme per ottenere soluzioni di autenticazione “multifattore” in grado di elevare il livello complessivo di sicurezza.

<sup>29</sup> In fase di registrazione, il PSP mette a disposizione funzioni per la personalizzazione della pagina Web dove l’utilizzatore inserisce le proprie credenziali; tale personalizzazione può avvenire attraverso un’immagine e/o una frase che l’utente registra ed è in grado di vedere ogni volta che esegue il login verso il sito valido, agendo come segreto condiviso (shared secret) tra l’utente ed il server. Se il segreto condiviso non è presente oppure non è presentato in maniera corretta, l’utente finale sarà immediatamente in grado di notarlo, evitando di incorrere in attacchi di tipo phishing.

<sup>30</sup> Sono esclusi dalla seguente previsione i servizi di banca telefonica, basati su interazione vocale con l’operatore oppure attraverso servizi di risponditori automatici (IVR).

PSP richieda che tali dati siano rimessi in chiaro su dispositivi intermedi, ciò deve avvenire all'interno di dispositivi sicuri (es: tamper-resistant module, HSM), oppure nell'ambito di sottoreti chiuse non pubbliche sicure (es: reti aziendali protette). Le funzioni di cifratura utilizzate devono basarsi su algoritmi pubblicamente disponibili e di comprovata robustezza.

- e) **Autorizzazione singola transazione:** nel caso lo strumento consenta di effettuare più transazioni dispositive nell'ambito della stessa sessione (es: Internet Banking), ogni transazione deve essere autorizzata singolarmente.
- f) **Canale out-of-band:** lo strumento di pagamento deve mettere a disposizione dell'utilizzatore<sup>31</sup> un canale di comunicazione differente da quello usualmente utilizzato per le transazioni, attraverso cui l'utilizzatore viene tempestivamente informato delle transazioni effettuate (es: SMS, e-mail, pagine web riservate, etc.).
- g) **Aggiornamento del software:** per gli aggiornamenti dello strumento di pagamento effettuati da remoto, il PSP implementa metodi di download sicuri<sup>32</sup> delle nuove versioni software, ovvero dei relativi parametri di configurazione, dai propri server ai dispositivi dell'utente<sup>33</sup>.
- h) **Controlli in sede di gestione dello strumento di pagamento:** nella fase di attivazione di uno strumento di pagamento, il PSP mette a disposizione del cliente un processo di verifica delle identità che prevede adeguati controlli volti a minimizzare il rischio di acquisizione di false generalità. Per la gestione dello strumento di pagamento (es: cambio PIN/password, variazione indirizzo, modifica limiti di spesa, etc.), sono disponibili processi con sistemi di autenticazione affidabili, diversi da quelli in essere per le transazioni dispositive. Il PSP garantisce che non sia possibile ottenere le credenziali di autenticazione dell'utilizzatore sufficienti ad effettuare una transazione dalla intercettazione delle comunicazioni periodiche tra PSP e utilizzatore (es: estratti conto via posta, e-mail o SMS).
- i) **Controlli per il contrasto di attacchi complessi:** il titolare delle funzionalità di pagamento (il PSP o il circuito a cui aderisce) implementa efficaci controlli in grado di intercettare attacchi complessi, inclusi quelli che si basano sulla interposizione dell'attaccante tra il dispositivo di pagamento e il PSP (es: Man-In-The-Middle)<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Per utilizzatore si intende in questo caso il titolare dello strumento di pagamento.

<sup>32</sup> Tali metodi dovrebbero assicurare la autenticità, riservatezza e integrità dei frammenti software (e/o dei relativi dati di configurazione) trasmessi via rete.

<sup>33</sup> Si precisa che il download sicuro è richiesto unicamente per le componenti software strettamente funzionali all'operazione di pagamento.

<sup>34</sup> Nel tipico scenario di attacco man-in-the-middle, l'attaccante durante una transazione dispositiva effettuata dall'utente modifica il numero del conto del destinatario ovvero l'ammontare dell'operazione prima che essa si perfezioni. In maniera similare, nel caso di una carta di pagamento, l'attaccante si intromette nel collegamento tra POS e Issuer per carpire le credenziali della carta ed utilizzarle su un altro terminale POS a proprio vantaggio.

In aggiunta a quanto precede, il titolare delle funzionalità di pagamento (il PSP o il circuito a cui aderisce) implementa efficaci controlli di sicurezza in grado di rilevare tempestivamente transazioni sospette o attività inusuali potenzialmente riconducibili a furto di identità o frode. In particolare, i suddetti controlli devono riscontrare orario e canale utilizzato dall'utente nell'effettuare la transazione nonché essere in grado di rilevare almeno le seguenti situazioni:

- ripetute transazioni di trasferimento fondi eseguite entro un ristretto periodo di tempo<sup>35</sup> verso lo stesso beneficiario e per importi prossimi ai massimali consentiti;
- cambio di indirizzo richiesto dell'utente, a cui fa seguito a stretto giro la richiesta di ri-emissione di PIN/password da consegnare attraverso il servizio postale;
- innalzamento dei massimali richiesti dall'utente, a cui fa seguito una improvvisa movimentazione di fondi verso controparti inusuali.

In tali casi il PSP riscontra prontamente con l'utilizzatore l'autenticità di tali transazioni ovvero dispone il blocco cautelativo.

### **3. Assessment indipendente**

Gli organi aziendali assicurano, nell'ambito delle rispettive competenze, la conformità ai requisiti necessari perché lo strumento di pagamento possa essere qualificato a maggiore sicurezza, mediante una specifica validazione (assessment). Per lo svolgimento dell'assessment i PSP possono avvalersi anche di una terza parte indipendente e qualificata. I risultati dell'assessment devono essere altresì portati a conoscenza e approvati dagli organi aziendali competenti. L'assessment deve prevedere, oltre a valutazioni di tipo organizzativo, specifiche verifiche tecniche volte ad accertare la robustezza dei presidi di sicurezza implementati, con particolare riferimento agli aspetti indicati nel § 2. L'assessor deve possedere adeguata expertise nel comparto della sicurezza delle informazioni<sup>36</sup> ed assicurare imparzialità nello svolgimento del compito affidato.

La valutazione deve riguardare l'intero ciclo di vita dello strumento di pagamento (emissione, transazione, compensazione e regolamento, risoluzione delle controversie, monitoraggio). Nel caso di strumenti che funzionino nell'ambito di un circuito, la valutazione deve riguardare tutti i canali di accettazione dello strumento di pagamento, anche se non ricadenti sotto il diretto controllo del PSP (es. POS fisici, internet, canale telefonico).

Il rapporto di valutazione deve: i) attestare l'esistenza di un efficace processo di risk management; ii) dare conto della adeguatezza dei presidi di sicurezza implementati; iii) documentare il numero e la tipologia delle frodi nonché delle violazioni di sicurezza subite nel periodo di riferimento precedente alla valutazione. Al riguardo si precisa che, per gli strumenti di nuova costituzione o

---

<sup>35</sup> Ci si riferisce a transazioni di movimento fondi, non direttamente riconducibili a sottostanti acquisti di beni o servizi, che sono generalmente più appetibili in caso di frode.

<sup>36</sup> A titolo esemplificativo, l'Assessor potrebbe essere un soggetto accreditato secondo standard internazionali ovvero una Autorità Finanziaria

con tempo di vita inferiore all'anno, la suddetta documentazione statistica sulle frodi e violazioni di sicurezza non è richiesta; per gli strumenti già operativi, il periodo di riferimento per la statistica non deve essere inferiore all'anno; in caso di rinnovo della valutazione, il periodo di riferimento da considerare è quello intercorso dall'ultima valutazione effettuata.

Inoltre, il rapporto di valutazione deve attestare il supporto del Vertice Aziendale al richiesto processo di risk management per il quale ha definito una adeguata struttura organizzativa. Tale processo deve prevedere presidi di sicurezza adeguati rispetto ai rischi da fronteggiare e includere tutti quelli elencati al paragrafo 2. Esso deve contenere quanto segue:

- *data e fasi*: deve essere indicato il periodo di riferimento dell'assessment e si deve dare conto delle fasi di progettazione, implementazione, testing, messa in produzione, revisione periodica dello strumento di pagamento;
- *contesto*: deve essere descritto il perimetro della valutazione effettuata, indicando quali componenti (sistemi, reti, apparati, dispositivi, strutture organizzative) sono state oggetto della valutazione. Tale perimetro deve interessare tutte le componenti tecnologiche e organizzative afferenti al servizio di pagamento;
- *metodologia*: deve essere indicato l'approccio seguito nel percorso di valutazione (analisi documentale, interviste, test di laboratorio, ispezioni). I risultati della valutazione devono essere riproducibili e comparabili. Il rapporto deve fornire riferimenti specifici sulle aree a maggior rischio (es: vulnerability assessment e penetration test per i servizi via Internet, test sulla resistenza alla effrazione per i POS, verifica delle caratteristiche di qualità dei token). Essi possono essere documentati facendo riferimento anche a rapporti di valutazione o certificazioni emessi da altri soggetti specializzati sulle tematiche in esame;
- *risultati*: devono essere chiaramente esposti i risultati della valutazione, evidenziando gli eventuali aspetti potenzialmente critici per il servizio di pagamento offerto dal PSP; va anche quantificato il rischio residuo tenendo in considerazione le principali modalità con cui sono effettuati gli attacchi e le relative frequenze nonché l'effetto mitigante delle contromisure poste in essere;
- *raccomandazioni*: devono essere riportate eventuali raccomandazioni del valutatore volte a sanare criticità riscontrate o aree con livelli di sicurezza sub-ottimali.

Il rapporto di valutazione deve essere: i) rinnovato con frequenza almeno biennale; ii) aggiornato in presenza di significative modifiche tecnico-organizzative del servizio di pagamento.

#### **4. Procedura di adesione.**

La qualifica di strumento a "maggior sicurezza" è riconosciuta dalla Banca d'Italia, su richiesta dei vertici aziendali del PSP, a seguito di una valutazione per la quale è necessario:

1. fornire la descrizione del prodotto, con evidenza delle caratteristiche di cui al § 2 (Requisiti degli strumenti a maggior sicurezza);
2. presentare l'assessment di cui al § 3 (Assessment indipendente);
3. fornire riferimenti sul soggetto che ha eseguito l'assessment;
4. predisporre uno schema di pagina web descrittiva del prodotto e dei risultati dell'assessment, che costituirà il riferimento al quale la Banca d'Italia farà rinvio per assicurare la generale conoscibilità degli strumenti di più elevata qualità sotto il profilo della sicurezza, mediante loro inclusione in una lista pubblica.

In caso di significative modifiche tecnico-organizzative del servizio di pagamento e comunque ogni due anni il PSP deve chiedere il rinnovo della qualifica degli strumenti a “maggior sicurezza” ai fini del mantenimento degli stessi nella suddetta lista pubblica.

L'acquisizione e la gestione del rapporto di valutazione da parte della Banca d'Italia verrà effettuato con modalità tali da preservare la riservatezza delle informazioni in esso contenute.

#### **5. Strumenti di pagamento di “basso valore”.**

Gli strumenti di pagamento di basso valore, che consentono operazioni di pagamento non superiori a 30 euro ovvero hanno un limite massimo di avvaloramento che in nessun momento supera i 150 euro, sono soggetti ai sensi dell'art. 4 del Decreto a un regime di responsabilità particolare.

Detti strumenti, su richiesta del PSP emittente, possono essere assimilati a quelli “a maggior sicurezza” ai fini dell'applicazione del regime di responsabilità ridotta per l'utilizzatore di cui all'art. 12, comma 5, del Decreto. In tal caso sono inseriti nella suddetta lista pubblica ai fini di assicurarne la generale conoscibilità.

La richiesta del PSP deve essere inoltrata alla Banca d'Italia unitamente a una scheda descrittiva del prodotto, nella quale sono precisati le condizioni e i limiti di operatività dello stesso.

Per gli strumenti di pagamento di “basso valore” non sono obbligatori i requisiti di cui al § 2.







BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

Provvedimento del 18 settembre 2012

## **Disposizioni in materia di sorveglianza sui sistemi di pagamento al dettaglio**

### **IL DIRETTORIO DELLA BANCA D'ITALIA**

In attuazione dell'art. 146 del decreto legislativo del 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) così come modificato dall'art. 35 comma 18 del decreto legislativo del 27 gennaio 2010, n. 11;

Visto l'art. 127 par. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea;

Visto l'art. 22 del Protocollo sullo Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca Centrale Europea;

Visto il decreto legislativo del 12 aprile 2001, n. 210 (attuazione della direttiva 98/26/CE sulla definitività degli ordini immessi in un sistema di pagamento o di regolamento titoli) così come modificato dal decreto legislativo del 24 marzo 2011, n. 48 (attuazione della direttiva 2009/44/CE, che modifica la direttiva 98/26/CE, concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli e la direttiva 2002/47/CE relativa ai contratti di garanzia finanziaria per quanto riguarda i sistemi connessi e i crediti);

Visto il provvedimento del Governatore della Banca d'Italia del 24 febbraio 2004, recante disposizioni in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento, emanato ai sensi dell'art. 146 del decreto legislativo n. 385 del 1993;

Visto il provvedimento del Governatore della Banca d'Italia dell'11 novembre 2005, recante disposizioni in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento di importo non rilevante;

Visto il decreto legislativo del 27 gennaio 2010, n. 11 (attuazione della direttiva 2007/64/CE, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, e che abroga la direttiva 97/5/CE);

Considerato che nel 2003 l'Eurosistema ha definito la cornice di riferimento per la sorveglianza sui sistemi di pagamento al dettaglio per l'area dell'Euro, individuando tre categorie di sistemi (sistemi al dettaglio di importanza sistemica, di importanza preminente e altri sistemi), nonché i principi di sorveglianza ad esse applicabili, basandosi sugli standard di sorveglianza per i sistemi di pagamento di importanza sistemica emanati nel 2001 dalla Banca dei Regolamenti Internazionali;

Considerato che nel 2004 l'Eurosistema e la Commissione Europea hanno promosso la realizzazione di un'area unica dei pagamenti in Euro (SEPA) per favorire la progressiva eliminazione delle barriere nazionali all'offerta di servizi di pagamento e la creazione – per le infrastrutture di pagamento al dettaglio europee – di un contesto più competitivo, caratterizzato da regole e standard comuni;

Considerato che nel 2005 l'Eurosistema ha pubblicato una dichiarazione relativa ai principi cui devono attenersi le Banche Centrali che offrono servizi di compensazione e regolamento per i pagamenti al dettaglio in concorrenza con i sistemi privati;

Considerato che la Banca d'Italia nel 2004 e l'Eurosistema nel 2006 hanno definito linee guida per la continuità di servizio rispettivamente per le infrastrutture qualificate dei sistemi di pagamento e per gli operatori di sistemi di pagamento sistemicamente rilevanti;

Considerato che l'Eurosistema nel 2011 ha pubblicato l'Eurosystem Oversight Policy Framework che definisce l'ambito di applicazione della funzione di sorveglianza condivisa all'interno dell'Eurosistema includendovi i sistemi di pagamento al dettaglio;

Considerato che nel 2012 il Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS) della Banca dei Regolamenti Internazionali e il Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions (IOSCO) hanno reso pubblico il Rapporto contenente i nuovi principi per la regolamentazione delle infrastrutture dei mercati finanziari;

Considerato che l'art. 146 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia conferisce alla Banca d'Italia, oltre al potere normativo, poteri informativi, ispettivi, provvedimenti e sanzionatori attraverso l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie;

Considerata la necessità di dare attuazione all'art. 30 del decreto legislativo n. 11 del 2010 che disciplina l'accesso dei prestatori dei servizi di pagamento ai sistemi di pagamento al dettaglio;

Considerato che si rende necessario rivedere la normativa secondaria per i sistemi di pagamento al dettaglio al fine di introdurre disposizioni che considerino unitariamente le funzioni di scambio, compensazione e regolamento ancorché gestite da soggetti diversi e che tengano conto dei principi di sorveglianza e delle migliori prassi condivise a livello internazionale;

Considerato che la definizione di "sistema di pagamento al dettaglio" adottata nel presente provvedimento è coerente con quella in uso nell'Eurosistema e non esclude la possibilità per i gestori di trattare nel medesimo sistema anche pagamenti di altro tipo sia per importi sia per caratteristiche;

Considerato che la presente normativa non tratta le fasi di scambio, compensazione e regolamento delle operazioni con carte qualora esse siano svolte al di fuori di un sistema di pagamento al dettaglio, in linea con la policy definita nello Eurosystem oversight framework for card payment schemes

emana le seguenti disposizioni:

## **TITOLO I - DISPOSIZIONI INTRODUTTIVE**

### **Articolo 1 (Definizioni)**

Nel presente provvedimento, si intendono per:

- (a) "sistema di pagamento al dettaglio": sistema – caratterizzato da meccanismi di funzionamento formali e standardizzati e da regole comuni – per lo scambio, la compensazione e/o il regolamento di operazioni di pagamento di importo pari o inferiore a 500.000 euro, generalmente con bassa priorità e trasmesse in forma aggregata;

- (b) “affidabilità”: contenimento dei rischi che possono compromettere o influenzare negativamente il corretto e continuo funzionamento dei sistemi di pagamento, ripercuotendosi così sulla fiducia del pubblico negli strumenti di pagamento;
- (c) “efficienza”: proprietà dei sistemi che offrono servizi rapidi, economici e pratici per gli utilizzatori, nonché vantaggiosi per i mercati finanziari e per l’economia;
- (d) “gestore”: società o ente che gestisce sistemi di pagamento al dettaglio o singole fasi di questi; se ne ha i requisiti può anche essere partecipante;
- (e) “partecipante”: società o ente che partecipa a un sistema di pagamento al dettaglio assumendo gli obblighi derivanti dalla disciplina contrattuale che regola la partecipazione al sistema;
- (f) “scambio”: attività attraverso la quale vengono scambiate fra i partecipanti al sistema le informazioni di pagamento, ossia i messaggi e gli ordini diretti a trasferire fondi o, comunque, ad estinguere obbligazioni tramite compensazione; il gestore può disciplinare direttamente l’attività di scambio ovvero fare riferimento a regole definite da soggetti terzi;
- (g) “compensazione”: la conversione, secondo le regole del sistema, in un’unica posizione – a credito o a debito – dei crediti e dei debiti di uno o più partecipanti nei confronti di uno o più partecipanti e risultanti dallo scambio delle informazioni di pagamento;
- (h) “regolamento”: invio in Target2 delle posizioni a credito o a debito dei partecipanti;
- (i) “prestatori di servizi di pagamento”: istituti di moneta elettronica e istituti di pagamento, nonché, quando prestano servizi di pagamento, banche, Poste Italiane s.p.a., la Banca centrale europea e le Banche centrali nazionali se non agiscono in veste di autorità monetarie, altre autorità pubbliche, le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali se non agiscono in veste di autorità pubbliche;
- (j) “collegamenti”: insieme di regole operative e procedure che consentono lo scambio, la compensazione e il regolamento delle informazioni di pagamento tra partecipanti a sistemi di pagamento al dettaglio diversi;
- (k) “malfunzionamento”: l’arresto dell’operatività del sistema, gli errori procedurali, il peggioramento dei tempi di elaborazione delle operazioni di pagamento, la perdita di riservatezza e l’alterazione non autorizzata dei dati trattati.

## **Articolo 2** **(Finalità e ambito applicativo)**

Le presenti disposizioni sono volte a favorire l’affidabilità ed efficienza dell’offerta di servizi di pagamento al dettaglio in Italia. Esse si applicano ai prestatori dei servizi di pagamento e ai gestori di sistemi di pagamento al dettaglio che abbiano sede legale e/o operativa in Italia.

**TITOLO II - OBBLIGHI**  
**CAPO I - PRESTATORI DI SERVIZI DI PAGAMENTO**

**Articolo 3**  
**(Obblighi di comunicazione)**

I prestatori di servizi di pagamento, che intendano rivolgersi per lo scambio, la compensazione e/o il regolamento dei pagamenti al dettaglio a sistemi diversi da quelli che rientrano nell'ambito applicativo di cui al presente provvedimento, sono tenuti a comunicare per iscritto alla Banca d'Italia la denominazione del sistema e del gestore e il paese d'insediamento.

Se il sistema ha sede legale e/o operativa in un paese al di fuori dell'Area dell'Euro deve essere altresì trasmessa alla Banca d'Italia una dichiarazione della banca centrale o altra autorità competente per la funzione di sorveglianza che descriva il regime di controllo applicato; la Banca d'Italia ne verificherà la coerenza con i principi ispiratori della presente normativa.

**CAPO II - GESTORI DI SISTEMI DI PAGAMENTO AL DETTAGLIO**  
**SEZIONE I - ORGANIZZAZIONE**

**Articolo 4**  
**(Assetto organizzativo)**

I gestori di sistemi di pagamento al dettaglio definiscono il modello organizzativo sulla base del grado di complessità operativa del sistema. Essi devono assicurare: i) la chiara e univoca definizione delle competenze di ciascuna struttura interna, al fine di garantire il coordinamento delle funzioni e ridurre i casi di sovrapposizione di ruoli e di conflitti di attribuzione; ii) l'esatta individuazione delle responsabilità decisionali per i principali atti della gestione, attraverso idonee evidenze documentali; iii) la definizione di meccanismi atti a verificare e misurare le prestazioni delle strutture operative.

Per rispondere alle esigenze dei partecipanti i gestori valutano l'istituzione di comitati con funzioni consultive, le cui regole di funzionamento devono essere definite in maniera chiara e comunicate ai partecipanti.

Qualora le funzioni di scambio, di compensazione e/o regolamento siano svolte, in tutto o in parte, da gestori diversi, va assicurato il coordinamento delle attività svolte.

## **Articolo 5 (Efficacia dei controlli)**

I gestori adottano un'architettura dei controlli adeguata ai rischi d'impresa, legali, operativi e a tutti gli altri rischi che possono compromettere l'affidabilità del sistema. In particolare: i) assicurano la conformità dei servizi offerti alle normative vigenti, nonché alle strategie, ai regolamenti e alle procedure interne; ii) definiscono le caratteristiche e la tempistica della reportistica della funzione di controllo agli organi decisionali; iii) verificano – almeno annualmente – la complessiva funzionalità del sistema dei controlli interni; iv) definiscono su base annua un piano dei controlli sui rischi connessi all'attività svolta e un ordine di priorità degli interventi; v) definiscono uno schema di classificazione dei malfunzionamenti e le caratteristiche e la tempistica della reportistica della struttura operativa agli organi di Direzione e alla funzione di controllo.

Nell'operatività corrente, i gestori assicurano: i) la tempestiva individuazione dei malfunzionamenti sulla base dello schema di classificazione di cui al comma precedente punto v), l'analisi delle loro cause e la loro rimozione; ii) la rilevazione della frequenza e delle caratteristiche degli eventi e l'aggiornamento costante dei relativi dati; iii) l'individuazione delle misure idonee a prevenire il verificarsi dei malfunzionamenti. Nei casi giudicati più gravi deve essere data tempestiva informazione alla direzione e alla funzione di controllo.

Il gestore trasmette annualmente alla Banca d'Italia una relazione sui malfunzionamenti verificatisi nell'anno precedente.

## **Articolo 6 (Esterneizzazione)**

I gestori valutano i profili di efficienza e di rischio connessi all'esternalizzazione di funzioni rilevanti per l'offerta del servizio.

Nel decidere il ricorso all'esternalizzazione, i gestori devono valutare i costi/benefici della scelta e stabilire i criteri da seguire per l'individuazione del fornitore. Inoltre, devono assicurarsi che il relativo contratto definisca: i) i diritti, gli obblighi e le responsabilità delle parti coinvolte, anche nei confronti dei partecipanti al sistema; ii) la disciplina dei livelli di servizio e le penali per il caso di

mancato rispetto; iii) le caratteristiche dei flussi informativi che il fornitore è tenuto periodicamente a trasmettere al gestore; iv) le modalità di accesso del gestore e della Banca d'Italia alle informazioni disponibili presso il fornitore; v) le misure alternative per minimizzare l'impatto in caso di fallimento del fornitore e quelle previste per la sua sostituzione o per la successiva reinternalizzazione delle attività.

I gestori devono verificare l'adempimento del contratto e monitorare l'operatività del fornitore in modo da assicurare la qualità dei servizi esternalizzati.

## **SEZIONE II - GESTIONE DEI RISCHI**

### **Articolo 7 (Rischio d'impresa)**

I gestori elaborano e approvano periodicamente un piano per la manutenzione e lo sviluppo del servizio – ivi compresi eventuali collegamenti con altri sistemi – tenendo conto delle caratteristiche e della situazione del mercato, delle esigenze dei partecipanti, delle opportunità offerte dall'innovazione tecnologica.

I gestori mantengono un profilo economico-finanziario tale da consentire la continuità nell'offerta del servizio e la sostenibilità economica degli investimenti necessari per la manutenzione e lo sviluppo del servizio.

### **Articolo 8 (Rischio legale)**

I gestori assicurano che le regole, le procedure e i contratti relativi all'operatività del sistema siano conformi alla legge applicabile e validi in tutte le giurisdizioni interessate.

I gestori devono: i) formulare le condizioni di offerta del servizio (ivi incluso piano tariffario e livelli minimi di servizio) in maniera chiara e trasparente; ii) descrivere nelle regole di funzionamento del sistema diritti ed obblighi propri, dei partecipanti e dei soggetti di cui essi si avvalgono per il funzionamento del sistema; iii) definire il momento d'ingresso dell'ordine di pagamento nel sistema e le condizioni per la sua revoca; iv) predisporre idonei meccanismi per la tracciabilità dell'ordine nelle diverse fasi del ciclo di trattamento.



Le regole di funzionamento del sistema devono disciplinare l'ipotesi di inadempimento di un partecipante prevedendo meccanismi idonei a ridurre possibili riflessi negativi sul sistema e sugli altri partecipanti, definendo le procedure da attivare, le strutture responsabili e le modalità di coinvolgimento dei partecipanti.

I gestori possono trattare dati personali ove ciò sia necessario a prevenire, individuare e indagare casi di frode nei pagamenti. Il trattamento avviene in conformità al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

### **Articolo 9 (Rischio operativo)**

I gestori adottano un sistema di gestione del rischio operativo atto a prevenire: i) l'arresto dell'operatività; ii) gli errori procedurali; iii) una riduzione della funzionalità elaborativa; iv) la perdita di riservatezza e l'alterazione non autorizzata dei dati.

A tal fine, i gestori sono tenuti a individuare una politica di gestione del rischio operativo che stabilisca obiettivi in termini di: a) availability (tempo in cui il servizio è attivo esclusi i fermi tecnici); b) reliability (numero massimo di interruzioni in un determinato periodo); c) recovery time (tempo massimo entro cui il servizio deve essere ripristinato dopo l'anomalia); d) recovery point (istante di consolidamento dei dati fino al quale è garantita l'integrità degli stessi).

I gestori stabiliscono altresì meccanismi di governo tali da consentire l'identificazione e la valutazione del rischio e l'implementazione di strategie di risposta a incidenti specifici; i gestori devono valutare il sistema di gestione dei rischi con cadenza annuale attraverso esercizi di autovalutazione.

Il sistema di gestione del rischio operativo prevede anche misure tecnico-organizzative per la riduzione della probabilità del verificarsi di un malfunzionamento e per il contenimento degli effetti del suo impatto. I gestori di sistemi, riconosciuti di importanza sistemica, sono tenuti a osservare le disposizioni specifiche in materia di continuità operativa comunicate dalla Banca d'Italia.

### **SEZIONE III - ACCESSO E COLLEGAMENTI**

#### **Articolo 10 (Accesso)**

I gestori fissano requisiti di tipo operativo, finanziario e legale che i partecipanti devono soddisfare per garantire l'adempimento regolare e tempestivo degli obblighi dei partecipanti verso il sistema e verso gli altri partecipanti. Tali requisiti devono essere obiettivi, non discriminatori e proporzionati nonché improntati alla più ampia apertura, fatte salve le limitazioni dovute alla necessità di proteggere il sistema da rischi specifici, quali il rischio di regolamento, il rischio operativo e il rischio d'impresa e a tutelarne la stabilità finanziaria e operativa.

Le norme che disciplinano l'accesso ai sistemi di pagamento al dettaglio non possono imporre nessuno dei seguenti requisiti ai prestatori di servizi di pagamento, agli utilizzatori di servizi di pagamento o ad altri sistemi di pagamento: i) restrizioni all'effettiva partecipazione ad altri sistemi di pagamento; ii) discriminazioni tra prestatori di servizi di pagamento autorizzati e registrati in relazione ai diritti, agli obblighi e alle prerogative dei partecipanti; iii) restrizioni in base allo status istituzionale.

I commi 1 e 2 non si applicano: i) ai sistemi di pagamento designati ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210; ii) ai sistemi di pagamento costituiti esclusivamente da prestatori di servizi di pagamento appartenenti a un gruppo composto da società aventi legami di capitale, ove una delle società collegate eserciti un controllo effettivo sulle altre; iii) ai sistemi di pagamento in cui uno stesso prestatore di servizi di pagamento: 1) agisce o può agire come prestatore di servizi di pagamento sia per il pagatore sia per il beneficiario e ha la responsabilità esclusiva della gestione del sistema e 2) autorizza altri prestatori di servizi di pagamento a partecipare al sistema e questi ultimi non hanno la possibilità di negoziare commissioni tra loro in relazione al sistema di pagamento, benché possano stabilire le proprie tariffe nei confronti degli utilizzatori dei servizi di pagamento.

#### **Articolo 11 (Collegamenti)**

I gestori possono stabilire collegamenti con altri sistemi per ampliare la gamma e la capillarità dei servizi offerti. In questo caso, i gestori concordano con i sistemi collegati meccanismi formalizzati

per lo scambio d'informazioni rilevanti e per l'assunzione di decisioni su aspetti d'interesse comune.

I gestori analizzano i rischi che derivano dal collegamento e, in particolare: a) se i sistemi collegati siano assoggettati a un regime di sorveglianza; b) se nei sistemi collegati esistano meccanismi per gestire i rischi derivanti dall'insolvenza di un partecipante; c) se le regole contrattuali disciplinanti il collegamento siano valide e applicabili nonché compatibili con le regole generali di funzionamento del sistema. I gestori, diversi dalle banche centrali, assicurano che i fondi utilizzati per il regolamento dei pagamenti che transitano nei collegamenti siano separati dai fondi propri del gestore.

Il funzionamento del collegamento deve essere monitorato e gli incidenti devono essere identificati, gestiti e catalogati, assicurando la continuità operativa del collegamento. Con riferimento alla gestione del rischio operativo, si applicano le disposizioni di cui all'art. 9 del presente provvedimento.

## **SEZIONE IV – COMUNICAZIONI**

### **Articolo 12**

#### **(Obblighi informativi)**

I gestori trasmettono alla Banca d'Italia le seguenti informazioni, in occasione dell'inizio dell'operatività e successivamente nei termini prescritti:

- a) statuto, atto costitutivo e regolamenti interni attinenti le materie di cui al Titolo II Capo II del presente provvedimento;
- b) organigramma, funzionigramma ed eventuali comitati di gestione che trattano questioni relative all'offerta di servizi di pagamento;
- c) la documentazione relativa al bilancio di esercizio;
- d) piano strategico e operativo;
- e) delibera istitutiva dei comitati di cui all'art. 4 comma secondo, se previsti;
- f) resoconto delle verifiche di cui all'articolo 5 comma primo, punto iii);
- g) piano annuale dei controlli previsto dall'articolo 5 comma primo, punto iv);
- h) schema di classificazione dei malfunzionamenti di cui all'articolo 5 comma primo, punto v);
- i) relazione sui malfunzionamenti di cui all'articolo 5 comma 2;

- j) contratto di esternalizzazione di cui all'articolo 6;
- k) studi di fattibilità dei nuovi progetti per lo sviluppo dell'attività, ivi compresi i collegamenti;
- l) regole di funzionamento del sistema;
- m) requisiti tecnici-operativi per l'immissione delle informazioni di pagamento nel sistema;
- n) contrattualistica relativa ai partecipanti;
- o) piano tariffario;
- p) livelli minimi di servizio (SLA);
- q) elenco dei partecipanti raggiungibili;
- r) documentazione relativa alla gestione del rischio operativo di cui all'articolo 9;
- s) criteri di accesso ed esclusione;
- t) contrattualistica relativa ai sistemi collegati.

I gestori sono inoltre tenuti a trasmettere report periodici sui malfunzionamenti e dati statistici sull'operatività del sistema, con le caratteristiche e la frequenza fissata dalla Banca d'Italia.

### **Articolo 13 (Modalità di comunicazione)**

La documentazione deve essere trasmessa all'indirizzo di posta elettronica certificata [smp@pec.bancaditalia.it](mailto:smp@pec.bancaditalia.it). Dopo il primo invio, i gestori aggiornano i documenti ogni qual volta intervengano modifiche rilevanti e, comunque, con cadenza annuale.

L'obbligo si intende assolto qualora i documenti e le informazioni siano già trasmesse alla Banca d'Italia nell'adempimento di obblighi informativi previsti dal TUB.

## **SEZIONE V - SISTEMI DI PAGAMENTO AL DETTAGLIO GESTITI DALLA BANCA D'ITALIA**

### **Articolo 14 (Regime giuridico)**

Ai fini del presente provvedimento, ai sistemi di pagamento al dettaglio gestiti direttamente dalla Banca d'Italia, in regime di servizio pubblico e senza fine di lucro, non si applicano, l'articolo 5 (efficacia dei controlli) primo comma e l'articolo 10 (accesso), nonché l'articolo 12 (obblighi informativi), l'articolo 13 (modalità di comunicazione) e l'articolo 16 (sanzioni). L'articolo 4 (assetto organizzativo) e l'articolo 7 (rischio d'impresa) si applicano in quanto compatibili.

Gli obblighi informativi facenti capo alla Banca d'Italia come gestore sono assolti attraverso l'attivazione di canali informativi interni. I documenti e le informazioni da fornire sono i seguenti:

- a) relazione sui malfunzionamenti di cui all'articolo 5 secondo comma;
- b) contratto di esternalizzazione di cui all'articolo 6;
- c) contrattualistica relativa ai partecipanti;
- d) regole di funzionamento del sistema;
- e) requisiti tecnici-operativi per l'immissione delle informazioni di pagamento nel sistema;
- f) piano tariffario;
- g) livelli minimi di servizio (SLA);
- h) elenco dei partecipanti raggiungibili;
- i) documentazione relativa alla gestione del rischio operativo di cui all'articolo 9;
- j) contrattualistica relativa ai sistemi collegati;
- k) eventuali progetti di manutenzione, sviluppo e ampliamento dell'offerta dei servizi;
- l) report periodici sui malfunzionamenti e dati statistici sull'operatività del sistema.

#### **Articolo 15 (Recupero dei costi)**

Ai sistemi di pagamento al dettaglio gestiti dalla Banca d'Italia si applica il principio del recupero dei costi.

### **TITOLO III – SANZIONI**

#### **Articolo 16 (Sanzioni)**

Per la violazione delle norme contenute nel Titolo II del presente provvedimento sono applicate le sanzioni amministrative e pecuniarie previste dall'art. 144, primo comma del TUB.

### **TITOLO IV - DISPOSIZIONI FINALI**

#### **Articolo 17 (Abrogazione)**

Dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento è abrogato il provvedimento del Governatore della Banca d'Italia dell'11 novembre 2005, recante disposizioni in materia di

vigilanza sui sistemi di pagamento di importo non rilevante.

**Articolo 18**  
**(Entrata in vigore)**

Il presente provvedimento sarà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana ed entra in vigore il quindicesimo giorno successivo a quello di pubblicazione.

Il Governatore  
(Ignazio Visco)



**Istruzioni per l'applicazione del Regolamento CE 1781/2006 riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi e sui pagamenti di copertura**

L'articolo 61 del decreto legislativo n. 231 del 21 novembre 2007 - che recepisce in Italia la direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo – prevede che la Banca d'Italia emani istruzioni per l'attuazione del Regolamento (CE) n. 1781/2006 riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi.

Alla luce di tale previsione l'accluso Provvedimento fornisce indicazioni ai prestatori di servizi di pagamento volte a facilitare l'applicazione del Regolamento comunitario nel sistema dei pagamenti italiano, fornendo indicazioni dettagliate circa l'ambito di applicazione e gli adempimenti che devono essere posti in essere da parte dei diversi prestatori di servizi di pagamento coinvolti nell'esecuzione di un trasferimento di fondi. Le disposizioni tengono in considerazione gli sviluppi più recenti del quadro di riferimento internazionale, in particolare del Rapporto del Comitato di Basilea sulla trasparenza dei messaggi dei pagamenti di copertura del 2009; esse tengono inoltre conto delle osservazioni formulate nell'ambito della procedura di consultazione pubblica.

La trasparenza dei messaggi di pagamento rappresenta un importante strumento di supporto alle attività di indagine in materia di riciclaggio dei proventi di attività illecite e di finanziamento del terrorismo, soprattutto con riguardo ai pagamenti internazionali particolarmente esposti al rischio di abuso. A tale scopo l'inserimento delle informazioni relative alle parti di un'operazione di pagamento è essenziale: il Regolamento impone l'inserimento dei dati dell'ordinante, il rapporto di Basilea rafforza la trasparenza richiedendo l'inserimento delle informazioni sul beneficiario nei pagamenti di copertura.

Il Provvedimento si articola in cinque sezioni dedicate alle definizioni e ambito applicativo, agli obblighi del prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante, di quello intermediario, di quello del beneficiario e ai pagamenti di copertura.

L'accluso Provvedimento sarà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

Roma, 18 settembre 2012

*Il Governatore*

Ignazio Visco







**BANCA D'ITALIA**  
EUROSISTEMA

**Istruzioni per l'applicazione del Regolamento CE 1781/2006 riguardante i  
dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di  
fondi e sui pagamenti di copertura**

**Settembre 2012**



## **Capitolo I**

### **Definizioni e ambito di applicazione**

#### **Premessa e fonti normative**

Il primo gennaio 2007 è entrato in vigore il Regolamento (CE) n. 1781/2006, del 15 novembre 2006, che pone a carico delle banche e degli altri soggetti che offrono servizi di pagamento nella UE l'obbligo di accompagnare i trasferimenti di fondi con i dati identificativi dell'ordinante nonché quello di registrazione e verifica di tali dati.

Il Regolamento, che recepisce la VII Raccomandazione speciale del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) del 2003, si inserisce nel contesto delle norme in materia di contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, fra le quali si richiamano in particolare i Regolamenti CE n. 2580/2001 e n. 881/2002, la Direttiva 2005/60/CE (recepita in Italia con il d.lgs. 231/2007 e il d.lgs. 109/2007).

Il Regolamento è direttamente applicabile nell'ambito dell'Unione europea a tutte le persone fisiche o giuridiche le cui attività comprendono la prestazione di servizi di trasferimento fondi o che partecipano in qualità di intermediari all'esecuzione di tali trasferimenti.

Le presenti Istruzioni sono emanate ai sensi dell'art. 61 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 e successive modificazioni e integrazioni, entrato in vigore il 29 dicembre 2007. Esse sono volte a disciplinare nel dettaglio taluni aspetti del Regolamento, tenendo anche conto degli approfondimenti svolti in materia a livello internazionale<sup>1</sup>.

La violazione degli obblighi di verifica della completezza dei dati informativi relativi all'ordinante nonché di quelli relativi alla loro registrazione e conservazione previsti dal Regolamento è punita ai sensi dell'art. 56 del d.lgs. 231/2007 con sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 200.000 euro.

La materia è regolata:

- dal Regolamento CE 1781/2006 del 15 novembre 2006;
- dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (e successive modifiche ed integrazioni)
- dal D.lgs 29/12/2011, n. 230.

#### **1. Definizioni**

Nel presente provvedimento si intende per:

---

<sup>1</sup> In particolare sono state tenute in considerazione: le indicazioni contenute nel "Common understanding of the obligations imposed by the European Regulation 1781/2006 on the information on the payer accompanying funds transfers to payment service providers of payees" predisposto dalla Anti-Money Laundering Task Force (AMLTF) costituita in sede CEBS, CESR and CEIOPS nell'ottobre 2008; le linee guida del Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria "Due diligence and transparency regarding cover payment messages related to cross-border wire transfers" del maggio 2009.

- a) “ordinante” la persona fisica o giuridica titolare di un conto che autorizza un trasferimento di fondi da tale conto; in mancanza di un conto, la persona fisica o giuridica che ordina il trasferimento di fondi;
- b) “beneficiario del pagamento” la persona fisica o giuridica destinataria finale dei fondi trasferiti;
- c) “prestatore di servizi di pagamento” uno dei seguenti organismi: istituti di moneta elettronica e istituti di pagamento nonché, quando prestano servizi di pagamento, banche, Poste Italiane s.p.a., la Banca Centrale Europea e le banche centrali nazionali se non agiscono in veste di autorità monetarie, altre autorità pubbliche, le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali se non agiscono in veste di autorità pubbliche;
- d) “prestatore intermediario di servizi di pagamento” prestatore di servizi di pagamento che non agisce per conto né dell’ordinante né del beneficiario del pagamento, ma partecipa all’esecuzione di un trasferimento di fondi;
- e) “servizi di pagamento” le seguenti attività:
- 1) servizi che permettono di depositare il contante su un conto di pagamento nonché tutte le operazioni richieste per la gestione di un conto di pagamento;
  - 2) servizi che permettono prelievi in contante da un conto di pagamento nonché tutte le operazioni richieste per la gestione di un conto di pagamento;
  - 3) esecuzione di ordini di pagamento, incluso il trasferimento di fondi, su un conto di pagamento presso il prestatore di servizi di pagamento dell’utilizzatore o presso un altro prestatore di servizi di pagamento:
    - esecuzione di addebiti diretti, inclusi addebiti diretti *una tantum*;
    - esecuzione di operazioni di pagamento mediante carte di pagamento o dispositivi analoghi;
    - esecuzione di bonifici, inclusi ordini permanenti;
  - 4) esecuzione di operazioni di pagamento quando i fondi rientrano in una linea di credito accordata ad un utilizzatore di servizi di pagamento:
    - esecuzione di addebiti diretti, inclusi addebiti diretti *una tantum*;
    - esecuzione di operazioni di pagamento mediante carte di pagamento o dispositivi analoghi;
    - esecuzione di bonifici, inclusi ordini permanenti;
  - 5) emissione e/o acquisizione di strumenti di pagamento;
  - 6) rimessa di denaro;
  - 7) esecuzione di operazioni di pagamento ove il consenso del pagatore ad eseguire l’operazione di pagamento sia dato mediante un dispositivo di telecomunicazione, digitale o informatico e il pagamento sia effettuato all’operatore del sistema o della rete di telecomunicazioni o digitale o informatica che agisce esclusivamente come intermediario tra l’utilizzatore di servizi di pagamento e il fornitore di beni e servizi;
  - 8) emissione di moneta elettronica così come definita nell’art. 1, lett. *h-ter*, del TUB;
- f) “trasferimento di fondi” operazione di pagamento effettuata per conto di un ordinante, in via elettronica, da un prestatore di servizi di pagamento, allo scopo di mettere i fondi a disposizione del beneficiario presso un prestatore di servizi di pagamento; l’ordinante e il beneficiario possono essere la medesima persona;

g) “codice unico di identificazione” una combinazione di lettere, numeri o simboli, determinata dal prestatore di servizi di pagamento in conformità con i protocolli del sistema di pagamento e di regolamento o del sistema di messaggistica utilizzato per effettuare il trasferimento di fondi;

h) “conto di pagamento” un conto intrattenuto presso un prestatore di servizi di pagamento da uno o più utilizzatori di servizi di pagamento per l’esecuzione di operazioni di pagamento, inclusi i trasferimenti di fondi;

i) “pagamento di copertura” trasferimento di fondi utilizzato quando non vi è un rapporto diretto tra il prestatore di servizi di pagamento dell’ordinante e quello del beneficiario ed è quindi necessario ricorrere a una catena di rapporti (di corrispondenza o similari) tra prestatori di servizi di pagamento. In un pagamento di copertura sono coinvolti tre o più prestatori di servizi di pagamento; detto pagamento è finalizzato a dare copertura finanziaria a un messaggio inviato dal prestatore dell’ordinante a quello del beneficiario con il quale si comunica direttamente il trasferimento di fondi medesimo;

l) giornata operativa: il giorno in cui il prestatore di servizi di pagamento del pagatore o del beneficiario coinvolto nell’esecuzione di un’operazione di pagamento è operativo, in base a quanto necessario per l’esecuzione dell’operazione stessa.

## **2. Ambito di applicazione**

### **2.1 Ambito di applicazione soggettivo**

Le presenti Istruzioni si applicano ai trasferimenti di fondi in qualsiasi valuta, inviati o ricevuti da prestatori di servizi di pagamento italiani nonché dalle succursali insediate in Italia di prestatori di servizi di pagamento aventi sede legale in uno Stato estero.

In particolare, secondo quanto prevede la vigente normativa, le presenti Istruzioni sono rivolte ai seguenti soggetti: istituti di moneta elettronica, istituti di pagamento, banche, Poste Italiane s.p.a., altre autorità pubbliche, pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali se non agiscono in veste di autorità pubbliche.

### **2.2 Ambito di applicazione territoriale**

Ai sensi della vigente normativa, i riferimenti al territorio dell’Unione europea comprendono gli Stati membri dell’Unione europea nonché i seguenti Paesi o territori: Norvegia, Islanda, Liechtenstein, territori francesi d’oltremare (Guadalupa, Martinica, Guyana francese, Reunion), isole Azzorre, Madeira, isole Canarie, Ceuta, Melilla e Gibilterra.

Non essendo stata attivata la deroga di cui all’art. 17 del Regolamento 1781/2006, il regime semplificato previsto dall’art. 6 del medesimo Regolamento non si applica ai trasferimenti di fondi inviati o ricevuti da un prestatore di servizi di pagamento stabilito in uno dei seguenti Paesi: Città del Vaticano, Repubblica di San Marino, ancorché in questi paesi circolino banconote e monete in euro.

### **2.3 Ambito di applicazione oggettivo**

Secondo un approccio basato sul rischio e coerentemente con quanto previsto nel Regolamento, le presenti Istruzioni non si applicano ai trasferimenti

di fondi effettuati attraverso carte di pagamento (ivi incluse quelle relative a prodotti di moneta elettronica), a condizione che i trasferimenti siano effettuati per l'acquisto di beni o servizi presso esercenti convenzionati (merchant) e siano accompagnati da un codice unico di identificazione che consenta di risalire all'ordinante: tale codice potrà ad esempio consistere nel codice che identifica uno strumento di pagamento nominativo, quale il PAN<sup>2</sup>. Le presenti Istruzioni si applicano invece ai trasferimenti di fondi tra i conti di pagamento su cui insistono le relative carte, in quanto non siano finalizzati all'acquisto di beni o servizi (pagamenti cc.dd. peer-to-peer) nonché alle operazioni di avvaloramento di moneta elettronica.

Ai fini delle presenti Istruzioni le carte prepagate a spendibilità generalizzata costituiscono moneta elettronica.

Sempre seguendo il criterio della proporzionalità rispetto al rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, le presenti Istruzioni non si applicano ai trasferimenti di fondi:

1. con moneta elettronica non nominativa di importo pari o inferiore a 1.000 euro (tale esenzione trova applicazione anche nei confronti delle operazioni di avvaloramento/creazione di tali strumenti);
2. prepagati tramite telefono cellulare o altri dispositivi digitali o telematici quando l'importo non supera i 150 euro;
3. postpagati mediante telefono cellulare o altri dispositivi digitali o telematici per l'acquisto di beni o servizi presso *merchant* convenzionati a condizione che: i trasferimenti siano corredati di un codice unico di identificazione che consente di risalire all'ordinante (ad esempio, il numero di telefono cellulare o l'indirizzo e-mail); il prestatore di servizi di pagamento sia soggetto agli obblighi di cui alla Direttiva 2005/60/CE;
4. effettuati tramite prelievi di contanti dal proprio conto ai quali sono equiparate le operazioni di rimborso di moneta elettronica;
5. effettuati tramite addebiti preautorizzati di un conto a favore di un altro conto di pagamento (quali ad esempio i RID), purché il trasferimento di fondi sia corredato di un codice unico d'identificazione che consenta di risalire alla persona fisica o giuridica dell'ordinante;
6. effettuati tramite assegni troncati;
7. effettuati a favore di autorità pubbliche per il pagamento di imposte, sanzioni pecuniarie o altri prelievi;
8. in cui l'ordinante e il beneficiario sono entrambi prestatori di servizi di pagamento che operano per proprio conto;
9. effettuati in ambito nazionale sul conto di un beneficiario per il pagamento della fornitura di beni o servizi qualora ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni:
  - a) il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario sia soggetto agli obblighi di cui al Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231;
  - b) il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario sia in grado, mediante un numero unico d'identificazione, di risalire, attraverso il medesimo beneficiario, al trasferimento di fondi effettuato dalla persona

---

<sup>2</sup> Il PAN (primary account number) è il codice identificativo univoco della carta di pagamento (sia di debito che di credito).

fisica o giuridica che ha concluso un accordo con il beneficiario per la fornitura di beni e servizi;

- c) l'importo della transazione non superi 1.000 euro.

Alla luce di quanto precede, e nel rispetto del limite di 1.000 euro di cui al punto 9) lettera c), risultano pertanto esclusi dall'ambito di applicazione del Regolamento i servizi MAV, Ri.Ba. e bollettini bancari e postali sia nel caso di pagamento mediante addebito di un conto sia nel caso di pagamento in contanti. Sono infine esclusi i versamenti di contante su un conto di pagamento.

Nel caso di trasferimento fondi per finalità di investimento/disinvestimento in valori mobiliari (ad es., sottoscrizione o rimborso di quote o azioni di OICR e di fondi pensione), le presenti Istruzioni trovano applicazione nei rapporti tra il cliente e il prestatore di servizi di pagamento che effettua il trasferimento. Resta escluso dall'ambito d'applicazione il trasferimento effettuato dal prestatore di servizi di pagamento a favore della banca depositaria e da quest'ultima all'intermediario che effettua l'operazione d'investimento, e viceversa.

### **3. Profili organizzativi**

I criteri applicativi, le misure organizzative, le procedure e i controlli relativi all'adempimento degli obblighi del regolamento e delle presenti istruzioni sono definiti secondo i principi di proporzionalità – in correlazione con la natura, le dimensioni e la complessità delle attività di ciascun intermediario – e dell'approccio basato sul rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, valutato alla luce dei fattori rilevanti, tra cui quelli indicati nell'art. 20 del d. lgs. 231/2007.

La definizione delle linee di policy, delle procedure e dei processi di cui ai paragrafi successivi avverrà nell'ambito dei più generali compiti degli organi aziendali così come individuati alla luce delle disposizioni emanate dalla Banca d'Italia il 10 marzo 2011 in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

L'insieme degli adempimenti previsti dal regolamento e disciplinati nei paragrafi successivi formeranno altresì oggetto di apposite verifiche da parte degli organi aziendali a ciò deputati nell'ambito del più generale quadro delineato dal suddetto provvedimento.

### **4. Rapporti con la normativa in materia di Archivio Unico Informatico**

Alla luce delle diverse finalità e del diverso ambito di applicazione, per i soggetti destinatari della disciplina contenuta nel "Provvedimento recante disposizioni attuative per la tenuta dell'archivio unico informatico e per le modalità semplificate di registrazione di cui all'articolo 37, commi 7 e 8, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231" gli adempimenti previsti dal Regolamento e disciplinati dalle presenti istruzioni non fanno venire meno gli obblighi contenuti nel suddetto provvedimento.



Resta ferma la possibilità, per i soggetti obbligati, di avvalersi dei dati registrati nell'archivio unico informatico per adempiere gli obblighi previsti dalle presenti Istruzioni.

## Capitolo II

### Obblighi del prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante

#### Premessa

L'obiettivo del Regolamento è quello di assicurare l'accesso alle informazioni relative ai nominativi dei soggetti coinvolti nei trasferimenti di fondi in qualunque fase del trasferimento medesimo da parte delle autorità investigative e di quelle deputate alla prevenzione e al contrasto delle attività di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo. Il prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante che genera il trasferimento di fondi è quindi responsabile della completezza e affidabilità delle informazioni inserite nel messaggio di pagamento, perchè ha il contatto diretto con l'ordinante. I suoi obblighi consistono quindi: nell'identificazione dell'ordinante, nella verifica dei dati acquisiti, nell'inserimento degli stessi nel messaggio di pagamento e nella loro registrazione.

#### 1. Acquisizione dei dati

I dati informativi che devono essere acquisiti per l'inserimento nei messaggi di pagamento consistono nel nome e cognome dell'ordinante (ovvero nella ragione sociale), nel suo indirizzo e nel suo numero di conto. L'indirizzo può essere sostituito dall'indicazione del luogo e della data di nascita dell'ordinante ovvero da un numero identificativo assegnatogli dal suo prestatore di servizi di pagamento, ovvero dal numero di un documento di identità; ove l'ordinante non intrattenga un rapporto di conto con il prestatore di servizi di pagamento di cui si avvale per l'esecuzione del trasferimento di fondi, le informazioni relative al conto vengono sostituite da un codice unico di identificazione che consente di far risalire il trasferimento univocamente all'ordinante.

I clienti sono tenuti a fornire ai prestatori di servizi di pagamento tutte le informazioni necessarie a questi ultimi per adempiere agli obblighi di identificazione; in linea con quanto previsto dal d.lgs. 231/2007, ove non sia possibile acquisire i suddetti dati il prestatore di servizi di pagamento si astiene dall'eseguire l'operazione.

Resta ferma la possibilità per i soggetti obbligati di avvalersi dei dati raccolti in ossequio alle disposizioni del d.lgs. 231/2007 in tema di adeguata verifica della clientela per adempiere gli obblighi del presente paragrafo.

#### 2. Verifica dei dati

Quando il trasferimento di fondi è effettuato a valere su un conto di pagamento, l'obbligo di verifica dei dati informativi relativi all'ordinante si riterrà adempiuto quando sia stata già eseguita l'identificazione in occasione dell'apertura del conto e i dati informativi ottenuti con tale verifica siano stati archiviati in conformità con quanto previsto dal d.lgs. 231/2007. Per i trasferimenti di fondi non eseguiti a valere su un conto, a garanzia dell'affidabilità delle informazioni contenute nei messaggi, prima di eseguire il trasferimento medesimo il prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante deve

verificare le informazioni relative a quest'ultimo attraverso documenti, dati o informazioni ottenuti da una fonte affidabile e indipendente. A tal fine potrà utilizzare, ad esempio, archivi camerati, albi ed elenchi di soggetti autorizzati, comunicazioni rese al pubblico ai sensi della normativa di settore, quali prospetti, comunicazioni di partecipazioni rilevanti, siti web di organismi ed autorità pubbliche, anche esteri.

Secondo il principio di proporzionalità rispetto al rischio, l'obbligo di verifica dei dati informativi relativi all'ordinante non trova applicazione per i trasferimenti di fondi non eseguiti a valere su un conto quando questi siano di importo pari o inferiore a 1.000 euro; l'obbligo di verifica va tuttavia adempiuto in caso di sospetto di riciclaggio o finanziamento del terrorismo nonché nel caso di frazionamento dell'operazione in più trasferimenti di fondi che, sommati, superino l'importo di 1.000 euro.

I dati informativi sull'ordinante devono essere sempre inseriti nei messaggi di pagamento, anche nei casi in cui non sussista l'obbligo di verifica di tali dati.

### **3. Conservazione dei dati**

I dati informativi relativi all'ordinante acquisiti dal prestatore di servizi di pagamento di cui egli si avvale vengono registrati in un archivio e conservati per un periodo di 5 anni.

### **4. Trasferimenti di fondi all'interno dell'Unione europea**

Il regolamento prevede un regime meno stringente per i trasferimenti di fondi in cui sia il prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante sia quello del beneficiario siano stabiliti nell'Unione europea, trattandoli alla stregua di pagamenti nazionali. In tale caso, i dati informativi relativi all'ordinante che devono essere inseriti nei messaggi di pagamento possono limitarsi al solo numero di conto o, nel caso in cui l'ordinante non intrattenga un rapporto di conto con il prestatore di servizi di pagamento di cui si avvale, da un codice unico di identificazione assegnato dal prestatore di servizi che consenta di risalire univocamente all'ordinante.

In tal caso, il prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante fornisce al prestatore di servizi di pagamento del beneficiario che ne faccia richiesta i dati informativi completi relativi all'ordinante – ovvero li mette a sua disposizione in modo da consentirne l'acquisizione - entro tre giornate operative dalla ricezione della richiesta. Restano fermi gli obblighi di identificazione e verifica dei dati di cui al paragrafo precedente.

### **5. Trasferimenti di fondi destinati all'esterno dell'Unione europea**

I trasferimenti di fondi diretti a un prestatore di servizi di pagamento stabilito all'esterno dell'Unione europea devono essere sempre accompagnati dai dati informativi completi relativi all'ordinante.

Nel caso di pagamenti raggruppati (cc.dd. "pagamenti batch") che provengano tutti da uno stesso ordinante i dati informativi completi relativi all'ordinante medesimo non sono inseriti nei singoli messaggi di pagamento, ma possono essere inseriti anche solo nel file di raggruppamento, a condizione che il

singolo pagamento rechi il numero di conto dell'ordinante o un codice unico di identificazione.

### **Capitolo III**

#### **Obblighi del prestatore di servizi di pagamento del beneficiario**

##### **Premessa**

Il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario deve adempiere a una serie di obblighi che rappresentano il naturale complemento a quelli di cui al Capitolo II delle presenti istruzioni. In primo luogo deve verificare che nel messaggio di trasferimento di fondi siano presenti i dati informativi relativi all'ordinante, deve quindi adoperarsi per ottenere le informazioni eventualmente mancanti nei messaggi di trasferimento di fondi ricevuti e conservare i dati in essi contenuti.

##### **1. Verifica della completezza dei dati informativi relativi all'ordinante**

Il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario deve dotarsi di procedure che gli consentano di accertare l'incompletezza o l'inattendibilità dei dati relativi all'ordinante che devono essere presenti nei messaggi di trasferimento fondi ricevuti. Si precisa che il messaggio recante informazioni inattendibili equivale a un messaggio incompleto. A tal fine:

- si accerta che i campi del messaggio di trasferimento fondi siano riempiti in conformità con le regole di messaggistica utilizzate dal sistema di pagamento attraverso il quale è stato eseguito il trasferimento di fondi. I controlli a ciò deputati non garantiscono automaticamente che le informazioni inserite nei campi dei messaggi di trasferimento fondi siano attendibili; è quindi raccomandata l'applicazione di filtri atti ad individuare le informazioni palesemente inattendibili o prive di significato (ad es. nomi di fantasia, combinazioni di lettere prive di significato, presenza di numeri in campi nei quali si presume debbano invece essere presenti caratteri alfabetici), anche sulla base dell'esperienza maturata nel tempo;
- periodicamente effettua controlli ex-post a campione sui pagamenti ricevuti per l'individuazione di messaggi incompleti o palesemente inattendibili che non siano stati individuati con i sistemi di controllo di cui al punto precedente. In occasione di tali verifiche campionarie è prestata particolare attenzione ai messaggi di trasferimento fondi provenienti da prestatori di servizi di pagamento che abbiano già inviato messaggi incompleti o palesemente inattendibili o che siano considerati rischiosi (ad esempio perché insediati in Paesi o territori a rischio<sup>3</sup>).

La responsabilità della veridicità delle informazioni trasmesse resta in capo al prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante.

---

<sup>3</sup> Si tratta di Paesi o i territori non annoverati in quelli a regime antiriciclaggio equivalente di cui al relativo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze e, in ogni caso, (quelli) indicati da organismi internazionali competenti (ad es. GAFI, OCSE) come esposti a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo ovvero non cooperativi nello scambio di informazioni anche in materia fiscale.

## **2. Adempimenti nel caso di ricezione di messaggi di trasferimento fondi nei quali i dati informativi relativi all'ordinante manchino o siano incompleti**

### **2.1 Adempimenti organizzativi**

Ove, nell'eseguire i controlli di cui al paragrafo precedente, il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario si renda conto che le informazioni contenute in un messaggio di trasferimento fondi da lui ricevuto sono incomplete o palesemente inattendibili egli deve alternativamente:

- a) respingere il trasferimento fondi, oppure;
- b) chiedere le informazioni mancanti al prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante. In attesa della ricezione delle informazioni mancanti il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario esegue il pagamento accreditando i fondi sul conto del beneficiario o mettendoli a sua disposizione secondo quanto previsto dagli articoli 20, 21 e 23 del d.lgs. n. 11 del 27 gennaio 2010 e relative misure di attuazione. Non è invece possibile trattenere i fondi ricevuti in attesa della comunicazione delle informazioni mancanti, in quanto tale condotta sarebbe in contrasto con tale disciplina.

I prestatori di servizi di pagamento definiscono *policy* aziendali da seguire in caso di ricezione di messaggi di trasferimento fondi incompleti; in particolare sono definiti criteri idonei a distinguere i trasferimenti fondi che saranno eseguiti direttamente e quelli che saranno respinti. I suddetti criteri informano le procedure e i processi interni di cui il prestatore di servizi di pagamento deve dotarsi per ottemperare agli obblighi delle presenti istruzioni. Nel definire tali criteri si tiene conto degli obblighi di legge e regolamento applicabili, in particolare di quelli derivanti dai Regolamenti comunitari n. 2580/2001, n. 881/2002, n. 110 del 2008.

### **2.2 Rigetto di un pagamento incompleto**

Quando decide di respingere un pagamento incompleto, il prestatore di servizi di pagamento dà conto del motivo della decisione al prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante. In tal caso non ricorre l'obbligo di chiedere le informazioni mancanti.

Nel caso in cui respinga un pagamento incompleto, il prestatore di servizi di pagamento non incorre nelle responsabilità previste dall'art. 25, commi 1 e 4, del d. lgs. 11/2010 né è soggetto all'obbligo di cui al comma 7 del medesimo articolo.

L'incompletezza di un messaggio di trasferimento fondi non costituisce di per sé motivo per ritenere l'operazione sospetta e segnalarla all'Unità di informazione finanziaria: i prestatori di servizi di pagamento considerano di effettuare una segnalazione all'Unità di informazione finanziaria, a norma dell'art. 41 del d.lgs. 231/2007, soltanto quando sanno, sospettano o hanno ragionevoli motivi per sospettare che siano in corso o siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, anche avvalendosi degli indicatori di anomalia di cui al citato articolo del d.lgs. 231/2007.

L'incompletezza di un pagamento costituisce inoltre un elemento da tenere in considerazione per valutare il carattere sospetto di altre operazioni collegate al pagamento medesimo. Per la valutazione del carattere sospetto di un pagamento e delle operazioni ad esso collegate (ad es. pluralità di pagamenti riferibili a uno stesso soggetto ordinante o beneficiario), nonché per l'eventuale segnalazione degli stessi all'Unità di informazione finanziaria, i prestatori di

servizi di pagamento si avvalgono degli indicatori di anomalia emanati ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. 231/2007.

### **2.3 Esecuzione di un pagamento incompleto**

Nel caso in cui il prestatore di servizi di pagamento esegua un pagamento incompleto o non attendibile, deve chiedere le informazioni mancanti al prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante senza indugio dopo l'esecuzione dell'operazione. Nella richiesta di informazioni viene indicato il termine entro il quale dette informazioni devono essere ricevute: tale termine non deve comunque eccedere le sette giornate operative. Si potrà concedere un lasso di tempo maggiore ai prestatori di servizi di pagamento stabiliti all'esterno dell'Unione europea.

Una volta ottenute le informazioni mancanti o scaduto il termine fissato senza che queste siano state ricevute, il prestatore di servizi di pagamento valuta il carattere sospetto dell'operazione sulla base dei criteri esposti nel paragrafo precedente.

Il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario non è responsabile per l'esecuzione in buona fede di un pagamento che non avrebbe eseguito se il relativo messaggio avesse contenuto le informazioni complete sull'ordinante.

Il prestatore di servizi di pagamento definisce *policy* e procedure da seguire a seguito della richiesta di informazioni complete sull'ordinante al prestatore di servizi di pagamento di quest'ultimo. In particolare, il prestatore di servizi di pagamento deve essere in grado di dimostrare che le *policy* e le procedure interne sono adeguate ad assicurare il rispetto del Regolamento e delle presenti istruzioni e che la loro applicazione è efficace allo scopo; a tal fine deve essere registrata ogni richiesta di informazioni, la risposta ottenuta o la mancata ricezione della risposta.

Nel caso in cui il prestatore di servizi di pagamento non abbia ricevuto una risposta soddisfacente entro il termine fissato nella richiesta di informazioni, invia un sollecito al prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante indicando un nuovo termine entro il quale rispondere. Nel sollecito il prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante è informato che, in caso di mancata risposta entro il nuovo termine fissato, verrà assoggettato a forme di monitoraggio specifiche in considerazione dell'elevato profilo di rischio assegnatogli e, ove non sia già previsto nel contratto che disciplina i rapporti tra il prestatore di servizi dell'ordinante e il prestatore di servizi del beneficiario, che potranno essere adottate le misure di cui al paragrafo successivo. Nel caso in cui più richieste vengano inviate a uno stesso prestatore di servizi di pagamento, esse potranno essere raggruppate.

### **2.4 Sistemico inadempimento dell'obbligo di fornire le complete informazioni sull'ordinante**

Nel caso di sistemico inadempimento da parte di un prestatore di servizi di pagamento di inserire nei messaggi di trasferimento fondi le informazioni sull'ordinante, il prestatore di servizi del beneficiario deve:

1. inviargli un richiamo con il quale gli comunica che è stato classificato come controparte sistematicamente inadempiente ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2 del Regolamento;

2. segnalare la circostanza alla Banca d'Italia, Servizio Supervisione sui Mercati e sul Sistema dei Pagamenti<sup>4</sup> mediante invio di un messaggio di posta elettronica certificata all'indirizzo [smp@pec.bancaditalia.it](mailto:smp@pec.bancaditalia.it). Tale segnalazione dovrà recare l'oggetto "Segnalazione Regolamento 1781/2006" e contenere i seguenti elementi informativi: denominazione del prestatore di servizi di pagamento sistematicamente inadempiente, Stato nel quale il prestatore di servizi di pagamento sistematicamente inadempiente ha la propria sede legale, sintetica descrizione delle motivazioni che hanno indotto a qualificare come sistematicamente inadempiente il prestatore di servizi di pagamento.

3. applicare misure rafforzate di adeguata verifica ai sensi dell'articolo 28, comma 4, del d.lgs. del 21 novembre 2007 n. 231, salvo che ricorrano motivate ragioni per escluderle.

I prestatori di servizi di pagamento definiscono i criteri al ricorrere dei quali un prestatore di servizi di pagamento viene considerato sistematicamente inadempiente all'obbligo di fornire le complete informazioni sull'ordinante. Per l'individuazione dell'inadempimento sistematico si tiene conto dei seguenti aspetti:

- il livello di collaborazione in occasione di richieste di informazioni mancanti o inattendibili;
- il superamento di un determinato numero o di una determinata percentuale di messaggi di trasferimento fondi incompleti o contenenti informazioni palesemente non attendibili sull'ordinante inviati;
- il superamento di un determinato numero o di una determinata percentuale di messaggi di trasferimento fondi incompleti o recanti informazioni palesemente inattendibili inviati in un determinato arco di tempo dopo che il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario ha inviato un certo numero di richieste di integrazione di informazioni mancanti o palesemente inattendibili.

Il Regolamento prevede che, dopo reiterati richiami il prestatore di servizi di pagamento debba respingere tutti i pagamenti provenienti da un prestatore di servizi di pagamento sistematicamente inadempiente ai sensi del presente paragrafo o, in alternativa, limitare (ad esempio escludendo l'operatività connessa con la ricezione di messaggi di pagamento) o interrompere i rapporti con lo stesso. La scelta della contromisura da prendere è nella piena discrezionalità del prestatore di servizi di pagamento. Ove vi sia un rapporto di corrispondenza con il prestatore sistematicamente inadempiente ai sensi del presente paragrafo, l'inadempimento sistematico viene tenuto presente nella gestione del rischio connesso a tale rapporto ai sensi dell'articolo 28, comma 4, del d.lgs. del 21 novembre 2007 n. 231.

## **2.5 Conservazione dei dati**

I dati relativi all'ordinante contenuti nei messaggi di trasferimento fondi ricevuti vengono conservati dal prestatore di servizi di pagamento del beneficiario per cinque anni.

---

<sup>4</sup> Tale segnalazione non costituisce una segnalazione di operazione sospetta ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2007 in quanto il prestatore di servizi di pagamento sistematicamente inadempiente all'obbligo di inserire le informazioni sull'ordinante nei messaggi di trasferimento fondi non è per ciò stesso sospettato di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.



## Capitolo IV

### Obblighi del prestatore di servizi di pagamento intermediario

#### Premessa

Il Regolamento assegna un ruolo circoscritto ai prestatori di servizi di pagamento intermedi, che devono limitarsi ad assicurare che le informazioni relative all'ordinante presenti nei messaggi di trasferimento fondi non vadano perse nelle fasi intermedie di esecuzione del trasferimento di fondi.

#### 1. Trasmissione dei dati dell'ordinante e del beneficiario insieme al trasferimento di fondi

Il prestatore di servizi di pagamento che interviene come mero intermediario nell'esecuzione di un trasferimento di fondi, non avendo rapporti diretti né con l'ordinante né con il beneficiario del trasferimento, assicura che i dati presenti nel messaggio di trasferimento fondi ricevuti siano mantenuti nel messaggio che egli ritrasmette.

Il prestatore intermediario non deve omettere, cancellare o alterare in alcun modo le informazioni presenti nei messaggi di trasferimento fondi ricevuti e ritrasmessi.

#### 2. Limitazioni tecniche

Un prestatore di servizi di pagamento può avvalersi di un sistema la cui messaggistica non consente la trasmissione delle informazioni complete relative all'ordinante per inoltrare un trasferimento fondi disposto da un prestatore di servizi di pagamento stabilito in un Paese extracomunitario al prestatore di servizi del beneficiario stabilito nell'Unione europea.

Il prestatore di servizi di pagamento che inoltra il trasferimento fondi – ove a conoscenza della circostanza che le informazioni sull'ordinante sono incomplete o palesemente inattendibili – può utilizzare un sistema di pagamento con le limitazioni tecniche di cui al paragrafo precedente solo se in grado, con qualsiasi mezzo concordato, di informare il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario che il messaggio di trasferimento fondi è incompleto; in caso contrario l'operazione deve essere rigettata.

Fermo restando quanto previsto ai precedenti paragrafi, il prestatore di servizi di pagamento intermediario - ove si avvalga di un sistema di pagamento la cui messaggistica non consente la trasmissione delle informazioni complete relative all'ordinante - fornisce tutte le informazioni ricevute, ovvero le mette a disposizione in modo da consentirne l'acquisizione, al prestatore di servizi di pagamento del beneficiario che ne faccia richiesta entro tre giornate operative dalla ricezione della richiesta medesima.

Il prestatore di servizi di pagamento intermediario che si avvale di sistemi di pagamento la cui messaggistica non consente la trasmissione delle informazioni complete relative all'ordinante pone in essere gli opportuni accorgimenti atti a individuare le operazioni con dati incompleti o palesemente

inattendibili al fine di adempiere correttamente a quanto previsto nel presente paragrafo.

### **3. Conservazione dei dati**

Il prestatore di servizi di pagamento intermediario conserva tutte le informazioni ricevute ai sensi del paragrafo precedente per cinque anni.

## Capitolo V

### Pagamenti di copertura

#### Premessa

Il presente capitolo disciplina aspetti specifici relativi ai cc.dd. pagamenti di copertura (noti anche come *cover payments*) la cui peculiarità consiste nel fatto che le informazioni relative a ordinante e beneficiario della transazione viaggiano tipicamente in un messaggio - che non transita necessariamente in un sistema di pagamento - diverso da quello relativo alla movimentazione dei fondi. Per tale ragione nel presente Capitolo si ha riguardo, oltre che al Regolamento CE n. 1781/2006, alle linee guida emanate nel mese di maggio 2009 dal Comitato di Vigilanza bancaria della Banca dei Regolamenti Internazionali. Poiché i pagamenti di copertura sono tipicamente utilizzati in presenza di rapporti di corrispondenza collegati tra più prestatori di servizi di pagamento, a questi si applicano anche le disposizioni di cui all'articolo 28 del d.lgs. del 21 novembre 2007, n. 231.

Le presenti istruzioni non si applicano ai pagamenti di copertura scambiati all'interno dell'Unione europea.

#### 1. Messaggistica utilizzata

I prestatori di servizi di pagamento non possono utilizzare messaggi di trasferimento fondi specifici al solo fine di evitare che le informazioni relative ad ordinante e beneficiario siano visibili da altri prestatori di servizi di pagamento coinvolti nell'esecuzione del trasferimento fondi. Per tale ragione, ad esempio, nell'esecuzione di pagamenti di copertura mediante la rete SWIFT, dovrà essere utilizzato il messaggio MT202 COV anziché il messaggio MT202.

#### 2. Obblighi del prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante

Il prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante assicura che nel messaggio di trasferimento fondi di copertura inviato a un prestatore intermediario siano presenti sia le informazioni complete relative all'ordinante, sia quelle relative al beneficiario che vengono trasmesse a parte direttamente al prestatore di servizi di pagamento del beneficiario.

Sulla base di quanto dichiarato dal cliente ordinante, le informazioni relative al beneficiario comprendono nome, cognome, numero di conto. Ove l'ordinante non sia in possesso di quest'ultima informazione essa potrà essere sostituita dal luogo e data di nascita del beneficiario ovvero da ogni altra informazione utile a individuare univocamente il beneficiario.

L'inserimento di ulteriori dati informativi relativi al beneficiario viene effettuato quando ciò possa contribuire a limitare il rischio di erroneo congelamento, blocco o respingimento dei fondi del beneficiario, ovvero di ritardi nell'esecuzione del pagamento di copertura.

### **3. Obblighi dei prestatori intermediari**

#### **3.1 Verifica della completezza e attendibilità dei messaggi di trasferimento fondi**

I prestatori di servizi di pagamento intermediari in un pagamento di copertura devono dotarsi di *policy* aziendali e procedure in grado di individuare i messaggi di copertura che non rechino le informazioni relative all'ordinante e al beneficiario. Nel caso in cui i messaggi di copertura ricevuti risultino incompleti o palesemente inattendibili, deve essere adottata una delle seguenti misure:

1. rifiuto del pagamento incompleto;
2. richiesta delle informazioni mancanti al prestatore dell'ordinante o a quello che ha eseguito la fase immediatamente precedente del pagamento di copertura.

Nel secondo caso il prestatore di servizi di pagamento può comunque fare proseguire l'operazione.

In entrambi i casi viene valutata l'opportunità di segnalare l'operazione come sospetta all'Unità di Informazione Finanziaria.

Nel caso in cui vi siano già stati episodi di messaggi incompleti o palesemente inattendibili provenienti dal medesimo prestatore di servizi di pagamento o qualora il corrispondente rifiuti di fornire le informazioni mancanti, il prestatore di servizi di pagamento valuta di limitare o interrompere il rapporto di corrispondenza in questione.

Le ragioni che hanno determinato la scelta sul comportamento da tenere di seguito alla ricezione di un messaggio di trasferimento fondi di copertura incompleto sono documentate.

I prestatori di servizi di pagamento intermediari non sono obbligati a verificare la congruenza tra la messaggistica utilizzata dal prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante e la tipologia di pagamento sottostante.

#### **3.2 Controllo dei dati nominativi elencati nelle liste per il congelamento o il blocco dei fondi**

Viene verificata la presenza dei nominativi dell'ordinante e del beneficiario presenti nei messaggi di trasferimento fondi di copertura nelle liste nominative pubbliche consultabili mediante link sul sito della Banca d'Italia, sezione Unità di Informazione Finanziaria. Qualora ricorrano soggetti specificamente designati all'interno di regolamenti comunitari ovvero in appositi decreti emanati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze dovranno essere applicati gli obblighi di congelamento, ai sensi del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109, recante misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE. Restano salvi gli obblighi di segnalazione all'Unità di Informazione Finanziaria qualora le risultanze del controllo conducano alla individuazione di anomalie e incongruenze che possono indurre al sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Il controllo dei nominativi può essere omesso in quanto effettuato dal corrispondente del prestatore di servizi di pagamento intermediario in un pagamento di copertura in una delle seguenti ipotesi:

- le liste sulla base delle quali effettuare i controlli sono le stesse nei diversi paesi in cui sono stabiliti i due prestatori di servizi di pagamento;
- il prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante e gli intermediari coinvolti nel pagamento di copertura appartengono al medesimo gruppo e tutti i componenti del gruppo utilizzano un'unica lista, definita dalla capogruppo, che comprende tutti i nominativi previsti dalle liste applicabili nei diversi paesi in cui sono stabiliti i diversi prestatori di servizi di pagamento appartenenti al gruppo;
- il prestatore di servizi dell'ordinante verifica su base volontaria la presenza dei nominativi di ordinante e beneficiario nelle liste applicabili nei paesi in cui sono stabiliti i prestatori intermediari coinvolti nell'esecuzione del pagamento di copertura ed invia il pagamento solo nel caso in cui il controllo medesimo abbia esito negativo.

Resta ferma la responsabilità del prestatore di servizi di pagamento delegante per l'adempimento degli obblighi di verifica dei nominativi di cui al presente paragrafo.



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

**Provvedimento della Banca d'Italia recante istruzioni applicative del  
Regolamento 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i  
requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che  
modifica il Regolamento (CE) n. 924/2009**

*Febbraio 2013*

## IL DIRETTORIO DELLA BANCA D'ITALIA

Visto il Regolamento (UE) 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012 che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il Regolamento (CE) 924/2009 al fine di creare l'area unica dei pagamenti in euro («SEPA») volta a sviluppare servizi di pagamento comuni a tutta l'Unione in sostituzione degli attuali servizi di pagamento nazionali

Visto il Regolamento (CE) 924/2009 del 16 settembre 2009 relativo ai pagamenti transfrontalieri nella Comunità e che abroga il regolamento (CE) n. 2560/2001

Visto l'art. 146 del d. lgs. 1° settembre 1993, n. 385

Visto l'art. 10 del Regolamento 260/2012, che rimette alle autorità competenti designate dagli Stati membri il compito di assicurare il rispetto del medesimo Regolamento

Vista la designazione della Banca d'Italia quale autorità competente ai sensi dell'art. 10 del Regolamento 260/2012

Visti gli articoli 3 e 4 del Regolamento 260/2012, che fissano gli obblighi di raggiungibilità dei prestatori di servizi di pagamento e di interoperabilità tra i gestori dei sistemi di pagamento al dettaglio all'interno dell'Unione Europea

Visto l'art. 5 del Regolamento 260/2012, ai sensi del quale i prestatori di servizi di pagamento effettuano operazioni di addebito diretto e di bonifico nel rispetto dei requisiti stabiliti nel medesimo Regolamento

Visto l'art. 6 del Regolamento 260/2012, che fissa i termini entro i quali le operazioni di bonifico e di addebito diretto devono essere effettuate nel rispetto dei requisiti stabiliti nel medesimo Regolamento

Visto l'art. 16, comma 3, del Regolamento 260/2012, ai sensi del quale gli Stati membri possono autorizzare le proprie autorità competenti a concedere deroghe a tutti o ad alcuni dei requisiti di cui all'art. 6, commi 1 e 2, fino al 1° febbraio 2016, per le operazioni di bonifico e addebito diretto che, secondo le statistiche ufficiali sui pagamenti pubblicate annualmente dalla BCE, hanno nello Stato membro in questione una quota cumulativa di mercato inferiore al 10% del totale, rispettivamente, delle operazioni di bonifico e di addebito diretto

Visto l'art. 16, comma 5, del Regolamento 260/2012, ai sensi del quale, in deroga all'art. 6, commi 1 e 2, gli Stati membri possono consentire alle autorità competenti di derogare fino al 1° febbraio 2016 al requisito specifico di utilizzare i formati di

messaggistica ISO 20022 XML per gli utilizzatori di servizi di pagamento che trasmettono o ricevono singoli bonifici o addebiti diretti in forma raggruppata

Considerato che l'interoperabilità fra i sistemi di pagamento al dettaglio operanti all'interno dell'Unione Europea è fattore essenziale ai fini della realizzazione di un mercato dei pagamenti elettronici in euro

Considerata l'opportunità di minimizzare gli impatti per gli utenti dell'adeguamento di talune procedure di addebito diretto che presentano caratteristiche specifiche e che hanno una quota cumulativa di mercato inferiore al 10% del totale del servizio di pagamento corrispondente

Considerato che il Regolamento 260/2012 definisce: a) il "bonifico" come il servizio di pagamento per l'accredito sul conto di pagamento del beneficiario tramite un'operazione di pagamento eseguita a partire da un conto di pagamento del pagatore; b) il "pagatore" come la persona fisica o giuridica che autorizza un'operazione di pagamento sia a valere su un proprio conto di pagamento sia in assenza di esso; c) l'"operazione di pagamento" come l'atto, iniziato dal pagatore o dal beneficiario, di trasferimento di fondi tra conti di pagamento

Considerato che, stanti le definizioni del Regolamento 260/2012 relative alla nozione di "bonifico", "pagatore" e "operazione di pagamento", il Regolamento medesimo deve ritenersi applicabile anche alle operazioni di bonifico in cui i fondi vengono forniti in contanti dal pagatore al prestatore di servizi di pagamento di cui si avvale e che vengono gestite attraverso il trasferimento di fondi a partire da conti, anche transitori, riferibili al pagatore

Considerata l'opportunità di consentire agli utilizzatori di servizi di pagamento che trasmettono o ricevono singoli bonifici o addebiti diretti in forma raggruppata di disporre di un tempo adeguato per adattare le proprie procedure di pagamento ai requisiti previsti dal Regolamento 260/2012

Considerato che il requisito di cui al punto 1, lett. b), dell'allegato al Regolamento 260/2012 – che prevede l'obbligo per i prestatori di servizi di pagamento di conformare la messaggistica relativa a operazioni di bonifico o addebito diretto allo standard ISO 20022 XML – non deve essere necessariamente applicato alle operazioni disposte tra sportelli dello stesso prestatore di servizi di pagamento

Considerata l'opportunità di assicurare la certezza del quadro normativo di riferimento anche in relazione a specifiche tematiche applicative in modo da assicurare il rispetto del termine ultimo del 1° febbraio 2014 per la migrazione dei servizi di bonifico e addebito diretto nazionali ai requisiti fissati dal Regolamento 260/2012



Considerata l'opportunità di promuovere la razionalizzazione complessiva dei servizi di incasso e pagamento, anche non compresi nell'ambito applicativo del Regolamento 260/2012, al fine di facilitare lo sviluppo di modalità elettroniche di pagamento nonché di perseguire la maggiore uniformità possibile degli schemi nazionali a quelli SEPA

Considerata l'importanza di favorire modalità di passaggio agli strumenti SEPA che non comportino aumenti complessivi dei prezzi per gli utilizzatori dei servizi di pagamento in generale e per i consumatori in particolare

Considerata l'importanza di assicurare che la migrazione dei servizi di bonifico e addebito diretto nazionali ai requisiti fissati dal Regolamento 260/2012 avvenga in modo sicuro, efficiente e il più possibile semplice anche in considerazione degli interessi dei consumatori, delle imprese e degli enti della Pubblica Amministrazione in qualità di utilizzatori dei servizi di bonifico e addebito diretto

**EMANA**  
il seguente provvedimento

**Art. 1**  
*(Definizioni)*

Ai fini del presente provvedimento si intende per:

- a) *bollettino bancario*: bollettino precompilato inviato dal beneficiario al pagatore utilizzato da quest'ultimo per effettuare il pagamento in contanti o con altre modalità presso qualunque sportello bancario, a prescindere dal possesso o meno di un conto di pagamento ai fini dell'accredito sul conto di pagamento del beneficiario;
- b) *bollettino di conto corrente postale*: bollettino precompilato dal beneficiario - o da compilare a cura del pagatore - con cui il pagatore effettua il pagamento con accredito sul conto di pagamento detenuto dal beneficiario presso Poste Italiane S.p.A.;
- c) *bonifico per cassa*: operazione di bonifico in cui i fondi vengono forniti in contanti dal pagatore al prestatore di servizi di pagamento di cui si avvale;
- d) *circuito postale*: insieme di regole, procedure e infrastrutture che consentono l'effettuazione di operazioni di pagamento tra un pagatore e un beneficiario nell'ambito esclusivo della rete di Poste Italiane S.p.A.;
- e) *gestore di sistema di pagamento al dettaglio*: società o ente che gestisce sistemi di pagamento al dettaglio o singole fasi di questi;

- f) *MAV*: ordine di incasso di crediti basato su avviso inviato al pagatore che può effettuare il pagamento presso un prestatore di servizi di pagamento; l'operazione di pagamento è gestita da un'apposita procedura interbancaria;
- g) *procedura interbancaria BON*: procedura interbancaria per lo scambio attraverso il Sistema per la trasmissione telematica dei dati di informazioni contabili relative a bonifici nazionali;
- h) *procedura interbancaria RID*: procedura interbancaria per la trasmissione attraverso il Sistema per la trasmissione telematica dei dati delle informazioni relative ad addebiti diretti preautorizzati nazionali, ivi incluse quelle relative all'allineamento elettronico degli archivi in essere presso il prestatore di servizi di pagamento del pagatore e quello del beneficiario;
- i) *RAV* (Riscossione Mediante Avviso): ordine di incasso basato su avviso inviato al pagatore per la riscossione di somme iscritte a ruolo da parte di agenti della riscossione; il pagamento può essere effettuato presso un prestatore di servizi di pagamento e gestito da un'apposita procedura interbancaria;
- j) *Ri.Ba.* (Ricevuta bancaria): ordine di incasso disposto dal beneficiario alla propria banca e da quest'ultima trasmesso, attraverso una apposita procedura interbancaria via Sistema per la trasmissione telematica dei dati, alla banca del pagatore la quale provvede a inviare un avviso di pagamento al pagatore;
- k) *RID finanziari*: operazioni di addebito diretto collegate alla gestione di strumenti finanziari o all'esecuzione di operazioni aventi finalità di investimento la cui quota cumulativa di mercato in Italia, unitamente a quella dei RID a importo fisso, è inferiore al 10 % del totale delle operazioni di addebito diretto;
- l) *RID a importo fisso*: operazioni di addebito diretto a importo prefissato all'atto del rilascio dell'autorizzazione all'addebito in conto la cui quota cumulativa di mercato in Italia, unitamente a quella dei RID finanziari, è inferiore al 10 % del totale delle operazioni di addebito diretto;
- m) *servizi opzionali aggiuntivi*: servizi ad adesione facoltativa complementari rispetto a quelli di bonifico e addebito diretto;

## Art. 2

(Ambito applicativo)

1. Fermo restando quanto previsto dall'art. 1 del Regolamento 260/2012, sono soggetti all'obbligo di migrazione ai sensi degli articoli 5 e 6 del medesimo Regolamento i servizi di bonifico e di addebito diretto nazionali tra i quali rientrano quelli riportati, a titolo esemplificativo, nell'allegato al presente provvedimento.
2. I bonifici per cassa costituiscono bonifici ai sensi dell'art. 6, comma 1, del Regolamento 260/2012.

3. Fermo restando quanto previsto dall'art. 1 del Regolamento 260/2012, non sono soggetti all'obbligo di migrazione ai sensi degli articoli 5 e 6 del medesimo Regolamento i servizi diversi dai bonifici e dagli addebiti diretti nazionali tra i quali rientrano quelli riportati, a titolo esemplificativo, nell'allegato al presente provvedimento.

**Art. 3**  
*(Deroghe)*

1. Ai sensi di quanto previsto dall'art. 16, comma 3, del Regolamento 260/2012, fino al 1° febbraio 2016 i RID finanziari e i RID a importo fisso sono esclusi dall'applicazione dei requisiti di cui agli articoli 5 e 6 del medesimo Regolamento.
2. Ai sensi di quanto previsto dall'art. 16, comma 5, del Regolamento 260/2012, alla disposizione o ricezione di singoli bonifici o singoli addebiti diretti trasmessi in forma raggruppata non si applica, fino al 1° febbraio 2016, il requisito dell'utilizzo dei formati di messaggistica specificati al punto 1, lettera b), dell'allegato al Regolamento 260/2012 – stabilito dall'art. 5, comma 1, lett. d) del medesimo Regolamento - che richiama lo standard ISO 20022 XML. I prestatori di servizi di pagamento soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, comma 1, lettera d), del suddetto Regolamento se un utilizzatore di servizi di pagamento richiede tale servizio.

**Art. 4**  
*(Interoperabilità)*

Fermo restando il rispetto degli obblighi di cui all'art. 4 del Regolamento 260/2012, i gestori dei sistemi di pagamento al dettaglio rendono noti, attraverso i loro siti internet, i collegamenti attivati con altri sistemi di pagamento al dettaglio operanti all'interno dell'Unione Europea volti a facilitare la raggiungibilità dei prestatori di servizi di pagamento secondo quanto previsto all'art. 3 del Regolamento 260/2012.

**Art. 5**  
*(Comunicazioni)*

1. Fermo restando la validità dei mandati di cui all'art. 7 del Regolamento 260/2012, i prestatori di servizi di pagamento – ai sensi dell'art. 126-sexies del d.lgs 1° settembre 1993, n. 385 – entro il 1° maggio 2013 propongono ove necessario alla propria clientela le modifiche delle condizioni contrattuali connesse con l'esecuzione degli addebiti diretti in conformità con i requisiti del medesimo Regolamento.

2. I prestatori di servizi di pagamento – ai sensi dell’art. 126-sexies del d.lgs 1° settembre 1993, n. 385 – entro il 1° maggio 2013 propongono ove necessario alla propria clientela le modifiche delle condizioni contrattuali connesse con l’esecuzione dei bonifici in conformità con i requisiti del Regolamento 260/2012.
3. Il beneficiario di servizi di addebito diretto nazionali informa il pagatore dell’intenzione di avvalersi dell’addebito diretto conforme a quanto previsto dal Regolamento 260/2012 con un preavviso di almeno 30 giorni rispetto alla data di attivazione del servizio e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2013.
4. I prestatori di servizi di pagamento presso i quali sono conservati mandati relativi a servizi di addebito diretto nazionali forniscono ai beneficiari degli addebiti medesimi le informazioni relative ai suddetti mandati al fine di consentire ai beneficiari di effettuare correttamente le operazioni di addebito diretto conformi a quanto previsto dal Regolamento 260/2012.

#### **Art. 6**

##### *(Conservazione dei mandati dell’addebito diretto)*

Tenuto conto di quanto previsto dall’art 5, comma 3, lett. a), punto ii), del Regolamento 260/2012, la conservazione dei mandati conferiti dal pagatore nell’ambito di un servizio di addebito diretto da parte del beneficiario o di un terzo non costituisce servizio di pagamento e non è attività riservata a prestatori di servizi di pagamento.

#### **Art. 7**

##### *(BIC)*

1. Tenuto conto di quanto previsto dall’art. 5, comma 7, del Regolamento 260/2012, i prestatori di servizi di pagamento adottano tempestivamente procedure idonee a garantire la corretta esecuzione delle operazioni di pagamento nel rispetto del divieto di richiedere agli utilizzatori di servizi di pagamento di indicare il BIC del prestatore di servizi di pagamento del pagatore o del prestatore di servizi di pagamento del beneficiario.
2. Gli enti aventi sede legale in Italia, che gestiscono archivi volti a consentire il rispetto degli obblighi di cui al comma 1 del presente articolo, comunicano alla Banca d’Italia le caratteristiche di funzionamento del servizio offerto, avendo riguardo ai relativi profili di affidabilità, tempestività, efficienza e completezza informativa.

#### **Art. 8**

I prestatori di servizi di pagamento, anche attraverso le loro rappresentanze associative, in collaborazione con le rappresentanze associative degli utilizzatori di servizi di pagamento, definiscono e rendono disponibili servizi opzionali aggiuntivi in grado di garantire che i livelli di servizio dei bonifici e degli addebiti diretti previsti dal Regolamento 260/2012 siano almeno pari a quello dei corrispondenti servizi nazionali.

**Art. 9**  
*(Piani di migrazione)*

1. I prestatori di servizi di pagamento adottano misure organizzative e definiscono piani di migrazione, approvati dagli organi decisionali, volti a garantire la correttezza del processo di migrazione delle operazioni di bonifico e di addebito diretto da essi gestite ai requisiti previsti dal Regolamento 260/2012.
2. Gli utilizzatori di servizi di pagamento diversi da consumatori e microimprese definiscono modalità o piani idonei a consentire la regolarità del processo di migrazione delle operazioni di bonifico e di addebito diretto da essi effettuate ai requisiti previsti dal Regolamento 260/2012.
3. I prestatori di servizi di pagamento, anche attraverso le loro rappresentanze associative, in collaborazione con le rappresentanze associative degli utilizzatori di servizi di pagamento, individuano possibili linee di razionalizzazione dei servizi di incasso e pagamento da essi offerti non compresi nell'ambito applicativo del Regolamento 260/2012.

**Art. 10**  
*(Entrata in vigore)*

Il presente provvedimento entra in vigore il giorno della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Il Governatore

Firmato digitalmente da  
IGNAZIO VISCO

## Allegato

A) Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del presente provvedimento, rientrano tra i bonifici soggetti all'obbligo di migrazione ai sensi degli articoli 5 e 6 del Regolamento 260/2012 i bonifici eseguiti attraverso la procedura interbancaria BON.

B) Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del presente provvedimento, rientrano tra gli addebiti diretti soggetti all'obbligo di migrazione ai sensi degli articoli 5 e 6 del Regolamento 260/2012 gli addebiti diretti eseguiti attraverso la procedura interbancaria RID e quelli gestiti nell'ambito del circuito postale.

C) Non sono soggetti all'obbligo di migrazione ai sensi degli articoli 5 e 6 del Regolamento 260/2012 i servizi diversi dai bonifici e dagli addebiti diretti tra i quali rientrano i bollettini bancari e di conto corrente postale, i MAV, i RAV, le Ri.Ba., che, a seconda dei casi, costituiscono servizi di versamento su conto, basati su supporto cartaceo, non scindibili da una componente integrata di finanziamento ovvero di avvisatura.



## QUADERNI PUBBLICATI

- n. 1 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Evoluzione tecnica e disciplina giuridica dell'intermediazione finanziaria*, ottobre 1985 (esaurito).
- n. 2 – FRANCESCO CARBONETTI, *Moneta*, dicembre 1985.
- n. 3 – PIETRO DE VECCHIS, *L'istituto di emissione*, febbraio 1986 (esaurito).
- n. 4 – GIUSEPPE CARRIERO, *Governo del credito e Regioni a statuto speciale: il quadro istituzionale*, aprile 1986.
- n. 5 – GIORGIO OPPO, *Una svolta dei titoli di massa (il progetto Monte Titoli)*, aprile 1986.
- n. 6 – LUIGI DESIDERIO, *Le norme di recepimento della Direttiva comunitaria n. 780/77 in materia creditizia*, maggio 1986 (esaurito).
- n. 7 – GIORGIO SANGIORGIO – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *La legge bancaria: evoluzione normativa e orientamenti esegetici*, giugno 1986.
- n. 8 – VINCENZO MEZZACAPO, *L'attività bancaria nell'ambito dei movimenti di capitali nella CEE*, giugno 1986 (esaurito).
- n. 9 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Le gestioni bancarie di patrimoni mobiliari*, luglio 1986.
- n. 10 – FRANCESCO CARBONETTI, *I cinquant'anni della legge bancaria*, settembre 1986.
- n. 11 – *La legge bancaria*, ottobre 1986.
- n. 12 – CARMINE LAMANDA, *L'evoluzione della disciplina del controllo sul sistema creditizio dalla legge bancaria ad oggi*, dicembre 1986 (esaurito).
- n. 13 – GIOVANNI IMPERATRICE, *L'accertamento dell'illecito amministrativo nel diritto valutario e nel diritto tributario*, marzo 1987.
- n. 14 – GIORGIO SANGIORGIO, *Profilo istituzionale della disciplina pubblicistica del credito*, maggio 1987.
- n. 15 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, (a cura di) *La disciplina comunitaria del credito al consumo*, luglio 1987.
- n. 16 – CARLO TAGLIENTI, *Il credito documentario: nozione, fondamento, problematica*, settembre 1987.
- n. 17 – PIETRO DE VECCHIS, *Aspetti legali delle crisi bancarie in Italia*, gennaio 1988.
- n. 18 – VINCENZO MEZZACAPO, *Il mercato secondario organizzato dei titoli emessi o garantiti dallo Stato*, agosto 1988.
- n. 19 – FRANCESCO CARBONETTI, *Il controllo della Banca d'Italia sulle emissioni di titoli atipici*, ottobre 1988.
- n. 20 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Le polizze di credito commerciale*, dicembre 1988.
- n. 21 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *La responsabilità penale del banchiere: evoluzione giurisprudenziale e prospettive di riforma*, dicembre 1989 (esaurito).
- n. 22 – MARCELLO CONDEMI, *Le sanzioni amministrative bancarie e la giurisprudenza della Corte d'Appello di Roma*, aprile 1991.
- n. 23 – MARCO MANCINI – MARINO PERASSI, *I trasferimenti elettronici di fondi*, maggio 1991.
- n. 24 – ENRICO GALANTI, *La crisi degli enti creditizi nella giurisprudenza: la liquidazione coatta amministrativa*, giugno 1991.
- n. 25 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Note introduttive alla disciplina delle s.i.m. e dell'organizzazione dei mercati finanziari*, giugno 1991.



- n. 26 – AA.VV., *La ristrutturazione della banca pubblica e la disciplina del gruppo creditizio*, gennaio 1992.
- n. 27 – GIORGIO SANGIORGIO, *Le Autorità creditizie e i loro poteri*, marzo 1992.
- n. 28 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Il recepimento della seconda direttiva Cee in materia bancaria. Prime riflessioni*, febbraio 1993.
- n. 29 – *Il Sistema dei pagamenti. Atti del Convegno giuridico* (Perugia S.A.Di.Ba., 23-24 ottobre 1992), settembre 1993.
- n. 30 – OLINA CAPOLINO, *L'amministrazione straordinaria delle banche nella giurisprudenza*, ottobre 1993.
- n. 31 – P. FERRO-LUZZI – P. G. MARCHETTI, *Riflessioni sul gruppo creditizio*, dicembre 1993 (esaurito).
- n. 32 – *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, marzo 1994.
- n. 33 – *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. The 1993 Banking Law*, marzo 1994.
- n. 34 – GIUSEPPE CARRIERO, *Struttura ed obiettivi della legge sui fondi immobiliari chiusi*, novembre 1994.
- n. 35 – LUCIO CERENZA, *Profilo giuridico del sistema dei pagamenti in Italia*, febbraio 1995.
- n. 36 – GIOVANNI CASTALDI, *Il riassetto della disciplina bancaria: principali aspetti innovativi*, marzo 1995.
- n. 37 – VINCENZO PONTOLILLO, *L'evoluzione della disciplina dell'attività di emissione di valori mobiliari*, giugno 1995.
- n. 38 – O. CAPOLINO – G. CARRIERO – P. DE VECCHIS – M. PERASSI, *Contributi allo studio del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, dicembre 1995.
- n. 39 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Cooperazione di credito e Testo Unico bancario*, dicembre 1995 (esaurito).
- n. 40 – MARINO PERASSI, *L'attività delle banche in "securities" e la disciplina dei contratti derivati in Giappone*, aprile 1996.
- n. 41 – ENRICO GALANTI, *Norme delle autorità indipendenti e regolamento del mercato: alcune riflessioni*, novembre 1996.
- n. 42 – M. PERASSI – R. D'AMBROSIO – G. CARRIERO – O. CAPOLINO – M. CONDEMI, *Studi in materia bancaria e finanziaria*, novembre 1996.
- n. 43 – *Convegno Per un diritto della concorrenza* (Perugia, giugno 1996), dicembre 1996.
- n. 44 – *Crisi d'impresa, procedure concorsuali e ruolo delle banche*, marzo 1997.
- n. 45 – DONATELLA LA LICATA, *La cessione di rapporti giuridici "individuabili in blocco" nell'art. 58 del T.U. bancario*, aprile 1997.
- n. 46 – PAOLO CIOCCA – ANTONELLA MAGLIOCCO – MATILDE CARLA PANZERI, *Il trattamento fiscale dei rischi sui crediti*, aprile 1997.
- n. 47 – P. DE VECCHIS – G.L. CARRIERO – O. CAPOLINO, M. MANCINI, R. D'AMBROSIO, *Studi in materia bancaria e finanziaria 1996*, settembre 1997.
- n. 48 – GIUSEPPE CARRIERO, *Il credito al consumo*, ottobre 1998 (esaurito).
- n. 49 – *Fondamento, implicazioni e limiti dell'intervento regolamentare nei rapporti tra intermediari finanziari e clientela*, marzo 1999.
- n. 50 – A. MAGLIOCCO – D. PITARO – G. RICOTTI – A. SANELLI, *Tassazione del risparmio gestito e integrazione finanziaria europea*, settembre 1999.

- n. 51 – ENRICO GALANTI, *Garanzia non possessoria e controllo della crisi di impresa: la floating charge e l'administrative receivership*, gennaio 2000.
- n. 52 – *Bankruptcy Legislation in Belgium, Italy and the Netherlands*, (Brussels, 7 July 2000), giugno 2001.
- n. 53 – VINCENZO TROIANO, *Gli Istituti di moneta elettronica*, luglio 2001.
- n. 54 – STEFANO CAPIELLO, *Prospettive di riforma del diritto di recesso dalle società di capitali: fondamento e limiti dell'autonomia statutaria*, luglio 2001.
- n. 55 – BRUNA SZEGO, *Il venture capital come strumento per lo sviluppo delle piccole e medie imprese: un'analisi di adeguatezza dell'ordinamento italiano*, giugno 2002.
- n. 56 – AA.VV., *Diritto Societario e Competitività in Italia e in Germania*, luglio 2003.
- n. 57 – GIANMARIA MARANO, *I patrimoni destinati in una prospettiva di analisi giuseconomica*, giugno 2004.
- n. 58 – ENRICO GALANTI E MARIO MARANGONI, *La disciplina italiana dei Covered Bond*, giugno 2007.
- n. 59 – MARCO MANCINI, VINCENZA PROFETA E NICOLA DE GIORGI, *La Centrale d'Allarme Interbancaria nella disciplina sanzionatoria dell'assegno*, settembre 2007 (esaurito).
- n. 60 – MARCELLO CONDEMI E FRANCESCO DE PASQUALE, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, febbraio 2008.
- n. 61 – BRUNA SZEGO, *Le impugnazioni in Italia: perchè le riforme non hanno funzionato?*, luglio 2008.
- n. 62 – RENZO COSTI E FRANCESCO VELLA, *Banche, governo societario e funzione di vigilanza*, settembre 2008.
- n. 63 – MARCO MANCINI E MARINO PERASSI, *Il nuovo quadro normativo comunitario dei servizi di pagamento. Prime riflessioni*, dicembre 2008.
- n. 64 – ENRICO GALANTI, *Discrezionalità delle autorità indipendenti e controllo giudiziale*, giugno 2009.
- n. 65 – DAVID PITARO, *Le disposizioni italiane di contrasto all'elusione fiscale internazionale*, luglio 2009.
- n. 66 – CRISTINA GIORGIANTONIO, *Le riforme del processo civile italiano tra adversarial system e case management*, settembre 2009.
- n. 66<sup>en</sup> – CRISTINA GIORGIANTONIO, *Civil procedure reforms in Italy: concentration principle, adversarial system or case management?*, September 2009.
- n. 67 – OLINA CAPOLINO E RAFFAELE D'AMBROSIO, *La tutela penale dell'attività di Vigilanza*, ottobre 2009.
- n. 68 – GIUSEPPE BOCCUZZI, *I sistemi alternativi di risoluzione delle controversie nel settore bancario e finanziario: un'analisi comparata*, settembre 2010.
- n. 69 – AA.VV., *Insolvency and Cross-border Groups. UNCITRAL Recommendations for a European Perspective?*, febbraio 2011.
- n. 70 – BRUNO DE CAROLIS, *L'Arbitro bancario finanziario come strumento di tutela della trasparenza*, giugno 2011.
- n. 71 – GIUSEPPE BOCCUZZI, *Towards a new framework for banking crisis management. The international debate and the italian model*, ottobre 2011 (esaurito).

- n. 72 – *Legislazione bancaria, finanziaria e assicurativa: la storia, il presente, il futuro*. Atti della conferenza tenutasi a Roma il 14 ottobre 2011, ottobre 2012.
- n.72<sub>app</sub>– ENRICO GALANTI , *Cronologia della crisi 2007-2012*, maggio 2013.
- n. 73 – MARCO MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, settembre 2013.
- n. 74 – RAFFAELE D'AMBROSIO, *Due process and safeguards of the persons subject to SSM supervisory and sanctioning proceedings*, dicembre 2013.
- n. 75 – *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*. Atti del convegno tenutosi a Roma il 16 settembre 2013, marzo 2014.
- n. 76 – GIUSEPPE NAPOLETANO, *Legal aspects of macroprudential policy in the United States and in the European Union*, giugno 2014.

