

Provvedimento di attuazione dell'art. 146 TUB: Comunicazione agli operatori

I sistemi di pagamento hanno registrato negli ultimi anni profondi mutamenti, principalmente in termini di maggiore complessità dei processi di produzione e di differenziazione dei servizi di pagamento offerti alla clientela. Tali cambiamenti sono riconducibili, tra l'altro, allo sviluppo della tecnologia e ai fenomeni di integrazione e di globalizzazione delle piazze finanziarie a livello internazionale. Significativi esempi, in tale direzione, sono rappresentati da: lo sfruttamento delle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni per accrescere l'efficienza degli strumenti di pagamento tradizionali e per lo sviluppo di strumenti innovativi; l'aumentato ricorso all'esternalizzazione da parte delle banche di attività di supporto alla prestazione di servizi di pagamento; il ruolo cruciale assunto dalle infrastrutture nei diversi circuiti di pagamento; la crescente presenza sul mercato di operatori non bancari; lo sviluppo di sistemi di pagamento gestiti da privati accanto a quelli direttamente gestiti dalle banche centrali; la concentrazione dell'offerta di servizi di pagamento in capo a un ristretto numero di operatori specializzati e attivi a livello globale.

Tali cambiamenti hanno indotto le banche centrali – nel perseguimento dell'obiettivo loro proprio di assicurare il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti – a delineare forme strutturate di sorveglianza, al fine di favorire lo sviluppo stabile, ordinato ed efficiente di tale area del sistema finanziario.

Il Trattato di Maastricht annovera la sorveglianza sul sistema dei pagamenti tra le funzioni proprie del Sistema Europeo delle Banche Centrali; in tale contesto, le Banche Centrali Nazionali sono chiamate ad implementare le linee guida definite dall'Eurosistema e ad esercitare il controllo sui sistemi di rilevanza nazionale.

In Italia, le previsioni del Trattato trovano riscontro nell'art. 146 del Testo Unico Bancario che, nel riconoscere la titolarità della funzione in capo alla Banca d'Italia, attribuisce ad essa anche la possibilità di emanare disposizioni al fine di assicurare l'efficienza e l'affidabilità dei sistemi di pagamento. L'esigenza di rendere maggiormente efficace ed effettivo l'esercizio della sorveglianza ha portato all'istituzione, alla fine degli anni '90, di un'apposita unità della Banca d'Italia deputata a presidiare – in stretto raccordo con gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Eurosistema - il regolare funzionamento di tutte le componenti dei sistemi di pagamento nazionali. In linea di continuità con i prevalenti standard internazionali consolidati in materia, il 24 febbraio u.s. il Governatore della Banca d'Italia – acquisito il previsto parere da parte della Banca Centrale Europea e dopo aver effettuato un'ampia consultazione pubblica - ha emanato un provvedimento che dà attuazione all'art. 146 del Testo Unico Bancario; tali disposizioni sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 30 marzo 2004 e sono entrate in vigore il giorno successivo. Il testo del provvedimento – in italiano e in inglese – è disponibile sul sito Internet della Banca d'Italia (www.bancaditalia.it), unitamente alla presente comunicazione.

In un'ottica di trasparenza degli interessi sottesi alle finalità e all'azione della Sorveglianza, il provvedimento si muove nella direzione sia di una chiara indicazione agli operatori degli standard e dei principi cui essi devono improntare la loro azione nel sistema dei pagamenti, sia di realizzare la generale conoscibilità degli strumenti e delle modalità di esercizio della funzione. In tale prospettiva, le disposizioni si collocano nella serie di iniziative regolatorie a vario titolo assunte da altre banche centrali sui sistemi di pagamento segnalandosi, in tale ambito, per ampiezza e organicità di trattazione. Al loro interno trovano unitaria considerazione e sintesi sia le analisi e l'esperienza concreta che ha caratterizzato i primi anni di lavoro della Sorveglianza della Banca d'Italia, sia i principi elaborati nelle sedi istituzionali e di cooperazione internazionale; in particolare, si richiamano *“Il ruolo dell'Eurosistema nella sorveglianza sui sistemi di pagamento”* della BCE, nonché i *“Principi fondamentali per sistemi di rilevanza sistemica”* e i *“Policy issues for central banks in retail*

payments”, della Banca dei Regolamenti Internazionali. Quest’ultima caratteristica del provvedimento - unitamente ai richiamati vincoli conseguenti all’appartenenza all’Eurosistema - vale a garantirne la coerenza con le regole e i principi europei e internazionali, preservando per tale via le capacità competitive degli operatori domestici.

Elemento centrale che caratterizza l’atto normativo e’ dato dal suo ambito di applicazione, che viene individuato tenendo conto della rilevanza delle attività esercitate dagli operatori attivi nel sistema dei pagamenti in base, in primo luogo, ad un processo di autovalutazione degli operatori medesimi, nonché sulla scorta delle specifiche valutazioni di competenza della Sorveglianza. Ne discende:

- una sostanziale equiparazione, proprio in relazione alla rilevanza dell’attività svolta, dell’attenzione rivolta ai soggetti finanziari e a quelli non finanziari;
- una particolare attenzione e una serie di obblighi specifici per i soggetti che offrono servizi di infrastruttura, stante la crucialità di questi ultimi ai fini del regolare funzionamento dei sistemi di pagamento.

Sotto il profilo oggettivo, l’azione della sorveglianza si connota per il perseguimento dell’efficienza e affidabilità complessiva dei sistemi e dei circuiti di pagamento, in cui - stante anche l’accresciuta complessità dei meccanismi che consentono il trasferimento monetario - determinante risulta essere il raccordo tra i diversi soggetti coinvolti, ivi compresi gli utenti finali (c.d. approccio “*end to end*”). In tale contesto, per la Sorveglianza risulta cruciale la costante interazione con gli operatori, anche nell’espletamento delle attività di indirizzo e controllo, funzionale, tra l’altro, ad individuare il migliore equilibrio possibile tra le esigenze di affidabilità e quelle di efficienza in relazione agli specifici interessi in gioco.

L’articolato si compone di tre principali aree di interesse: 1) i sistemi di pagamento; 2) le infrastrutture di pagamento; 3) i trasferimenti monetari effettuati tramite l’utilizzo di strumenti di pagamento. Alla disciplina di tali aspetti, si affiancano alcune disposizioni di carattere generale, che definiscono le finalità della normativa, nonché i poteri e le modalità di esercizio della Sorveglianza.

In particolare, e con riferimento agli aspetti di principale rilievo, il provvedimento prevede:

- un giudizio di “rilevanza” dei singoli sistemi di pagamento - basato sulle rispettive dimensioni e caratteristiche operative, sulla tipologia dei partecipanti e sulla forma del mercato di riferimento - funzionale a definire l’ambito applicativo delle disposizioni (art. 2);
- la necessità che i gestori di sistemi di pagamento e di servizi di infrastruttura, nonché i soggetti che emettono e/o gestiscono strumenti di pagamento, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza e affidabilità, tengano conto dell’intero ciclo di trasferimento monetario (artt. 3, 4 e 6);
- obblighi di chiarezza delle regole di funzionamento dei sistemi, con particolare riguardo ai criteri di accesso e alle relative condizioni economiche (art. 3);
- l’adeguatezza dei meccanismi di controllo e delle forme di contenimento dei rischi per i sistemi di pagamento (art. 3) e per i servizi di infrastruttura, i quali ultimi devono assicurare un livello di continuità operativa compatibile con il regolare funzionamento del sistema di pagamento interessato (art. 4, comma 1);
- il riconoscimento che tra le infrastrutture ve ne sono alcune che, tenendo conto del numero o delle caratteristiche delle informazioni trattate, ovvero del ruolo svolto nel sistema (accantonamento e smistamento di dati), possono essere considerate “qualificate” e, in quanto tali, devono osservare regole più stringenti di quelle dettate per le altre infrastrutture (art. 4, comma 2);

- la necessita' che i soggetti che emettono o gestiscono strumenti di pagamento adottino, con riferimento all'intero ciclo di trasferimento monetario, modalita' operative tali da consentire un trasferimento o un prelievo di moneta sicuro, in tempi certi e rapidi (art. 5);
- l'obbligo dei soggetti che svolgono attivita' comprese nell'ambito di applicazione del provvedimento di fornire documenti, dati e informazioni richiesti dalla Banca d'Italia al fine di valutare la rilevanza delle attivita' e di adottare iniziative di pubblicita' volte ad assicurare la generale conoscibilita' di informazioni da essa ritenute rilevanti (art. 6, comma 1), nonche' di sottoporre preventivamente alla Banca d'Italia eventuali codici di condotta o di autodisciplina relativi alla materia dei pagamenti (art. 6, comma 3);
- l'esigenza che i soggetti che si apprestano a svolgere attivita' comprese nell'ambito di applicazione della disciplina forniscano un'informativa preventiva alla Banca d'Italia (art. 6, comma 2);
- il potere della Banca d'Italia di emanare disposizioni di carattere generale o particolare per dare attuazione al provvedimento medesimo (art. 7).

Con riguardo all'ultimo dei punti citati, rileva in particolare l'esigenza di dare concreta applicazione ai principi contenuti nel provvedimento nelle diverse aree del sistema dei pagamenti. Ferma restando l'immediata applicabilita' delle disposizioni, pertanto, la futura normativa di dettaglio (istruzioni di Sorveglianza) definira' adeguati modelli di analisi, controllo e intervento, individuando altresì una coerente cornice procedurale e amministrativa di supporto agli obblighi contemplati nell'articolato.

Si confida nell'attento esame e nella pronta applicazione di quanto previsto nel provvedimento in parola.