

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

Disposizioni in materia di sorveglianza sui servizi e sui sistemi di pagamento al dettaglio

Eventuali osservazioni possono essere trasmesse entro il 30 marzo 2012 a: Banca d'Italia, Servizio Supervisione sui Mercati e sul Sistema dei Pagamenti, Divisione Sistemi di Pagamento al Dettaglio e Infrastrutture, via Milano 60/g – 00184 ROMA. Una copia in formato elettronico dovrà essere contestualmente inviata all'indirizzo di posta elettronica smp301@bancaditalia.it. Nel caso in cui si disponga di casella PEC (Posta Elettronica Certificata) e/o firma digitale, le osservazioni potranno essere inviate esclusivamente all'indirizzo smp@pec.bancaditalia.it; ove si utilizzi tale modalità il documento contenente le osservazioni dovrà essere inviato come allegato al messaggio.

Febbraio 2012

IL GOVERNATORE 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 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, provvedimentali e sanzionatori attraverso l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie;

Considerata la necessità di disciplinare l'accesso dei prestatori dei servizi di pagamento ai sistemi di pagamento al dettaglio in conformità ai principi di cui all'art. 30 del decreto legislativo n. 11 del 2010;

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;

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;
- (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;
- (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 che l'offerta di servizi di pagamento al dettaglio in Italia sia affidabile ed efficiente. 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: a) la denominazione del sistema e del gestore; b) il paese d'insediamento; c) il regime di sorveglianza cui è sottoposto il sistema.

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 dell'Autorità competente o un parere legale che descriva il regime di controllo applicato e i principi cui esso è conformato.

CAPO II - GESTORI DI SISTEMI DI PAGAMENTO AL DETTAGLIO
SEZIONE I - ASSETTO ORGANIZZATIVO

Articolo 4
(Governance)

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 dell'utenza i gestori valutano l'istituzione di comitati utenti con funzioni consultive, le cui regole di funzionamento devono essere definite in maniera chiara e comunicate all'utenza.

Qualora le funzioni di scambio, di compensazione e/o regolamento siano svolte, in tutto o in parte, da soggetti giuridicamente distinti, i gestori devono assicurare 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 degli organi 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 un piano per la classificazione dei malfunzionamenti e le caratteristiche e la tempistica della reportistica della struttura operativa agli organi di Direzione e di controllo.

Nell'operatività corrente, i gestori assicurano: i) la tempestiva individuazione dei malfunzionamenti, 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. Quest'ultima 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 attraverso le quali il gestore e la Banca d'Italia possono accedere 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 mantengono un profilo economico-finanziario tale da consentire la continuità nell'offerta del servizio e piani di sviluppo industriali in linea con l'innovazione tecnologica.

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 degli utenti, delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie e della sostenibilità economica dell'investimento.

Articolo 8 (Rischio legale)

I gestori assicurano che le regole, le procedure e i contratti relativi all'operatività del sistema siano coerenti con il quadro giuridico 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 e darne adeguata pubblicità; ii) descrivere dettagliatamente nelle regole di funzionamento le responsabilità proprie, dei partecipanti e quelle dei soggetti di cui essi si avvalgono per il funzionamento del sistema; iii) definire il momento

d'immissione dell'ordine di pagamento – per i sistemi designati in coerenza con quanto disposto dal decreto legislativo del 12 aprile 2001, n. 210 - stabilendo i requisiti tecnico-operativi per l'immissione e l'irrevocabilità dell'ordine; iv) predisporre idonei meccanismi per la tracciabilità dell'ordine nelle diverse fasi del ciclo di trattamento.

Con specifico riferimento all'inadempimento di un partecipante, le regole di funzionamento devono prevedere meccanismi idonei a prevenire possibili riflessi negativi sul sistema e sugli altri partecipanti, definendo le procedure da attivare in caso di crisi, le strutture operative 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) disponibilità del sistema; b) affidabilità (numero massimo di interruzioni in un determinato periodo); c) tempo di ripristino (tempo massimo entro cui il servizio deve essere ripristinato dopo l'anomalia); d) punto di ripristino (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) bilancio individuale e, se facenti parte di un gruppo, consolidato;
- d) piano strategico e operativo;
- e) delibera istitutiva dei comitati utenti;
- 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) piano di classificazione dei malfunzionamenti di cui all'articolo 5 comma primo, punto v);
- i) relazione sui malfunzionamenti della funzione di controllo 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. 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 4 (governance) primo e secondo comma, l'articolo 5 (efficacia dei controlli) primo comma, l'articolo 7 (rischio di impresa) e l'articolo 10 (accesso), nonché l'articolo 12 (obblighi informativi), l'articolo 13 (modalità di comunicazione) e l'articolo 16 (sanzioni).

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 della funzione di controllo 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 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.

Restano altresì abrogati il decreto del Ministro del Tesoro del 7 maggio 1991 e il provvedimento del Governatore della Banca d'Italia del 21 ottobre 2000.

Articolo 18
(Entrata in vigore)

Il presente provvedimento sarà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana ed entra in vigore il ...