

III

*(Atti preparatori)***BANCA CENTRALE EUROPEA****PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA****del 1° febbraio 2023****relativo a una proposta di regolamento che modifica i regolamenti (UE) n. 260/2012 e (UE) 2021/1230 per quanto riguarda i bonifici istantanei in euro****(CON/2023/4)**

(2023/C 106/02)

Introduzione e base giuridica

In data 16 e 24 novembre 2022 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea, rispettivamente, richieste di parere relativo a una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 260/2012 e (UE) 2021/1230 per quanto riguarda bonifici istantanei in euro ⁽¹⁾ (di seguito la «proposta di regolamento»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in quanto la proposta di regolamento contiene disposizioni che ricadono nella sua sfera di competenza, in virtù dell'articolo 127, paragrafo 4, TFUE e dell'articolo 3.1 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, in particolare, in relazione al compito fondamentale dell'Eurosistema di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

1.1 La BCE accoglie con grande favore l'iniziativa della Commissione europea volta a promuovere la fornitura e la diffusione dei pagamenti istantanei, definiti come bonifici che trasferiscono fondi sul conto di pagamento del beneficiario, entro dieci secondi dalla ricezione dell'ordine di pagamento dal pagatore, in euro nell'Unione europea. Tale iniziativa è perfettamente in linea con la strategia dell'Eurosistema per i pagamenti al dettaglio, ⁽²⁾ i cui elementi principali sono: a) lo sviluppo di una soluzione paneuropea per i pagamenti al dettaglio presso i punti di interazione; b) la piena operatività dei pagamenti istantanei; c) il miglioramento dei pagamenti transfrontalieri al di fuori dell'UE; e d) il supporto all'innovazione, alla digitalizzazione e a un ecosistema europeo per i pagamenti.

1.2 Al fine di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, è essenziale affrontare i problemi di frammentazione all'interno dell'area unica dei pagamenti in euro (Single Euro Payments Area, SEPA). Attualmente la fornitura di pagamenti istantanei non è disponibile su un piano di parità in tutte le giurisdizioni della SEPA. In tale contesto, misure che armonizzino ulteriormente la fornitura di pagamenti istantanei nelle giurisdizioni della SEPA amplierebbero la scelta dei consumatori e promuovrebbero l'innovazione, la sicurezza e l'autonomia strategica

⁽¹⁾ COM (2022) 546 final.

⁽²⁾ Cfr. la strategia dell'Eurosistema per i pagamenti al dettaglio, disponibile sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu.

aperta nei pagamenti europei. Analogamente, dovrebbero essere supportate anche le misure che possono promuovere l'efficienza in tutta la SEPA, nella misura in cui sia garantito il rispetto della normativa applicabile in materia di protezione dei dati. La possibilità di istituire soluzioni paneuropee standardizzate e/o eventualmente centralizzate per i controlli delle discrepanze, che i prestatori di servizi di pagamento (payment service providers, PSP) devono mettere a disposizione prima dell'autorizzazione pagamenti istantanei o prima che i fondi siano accreditati sul conto del beneficiario, dovrebbe essere utilmente esplorata dall'Eurosistema, ad esempio facendo leva sulla propria posizione centrale nel panorama dei pagamenti istantanei, consentendogli di raggiungere tutte le controparti interessate.

- 1.3 La fornitura e la diffusione dei pagamenti istantanei sono aumentate nell'Unione dall'avvio dello schema di bonifico istantaneo SEPA (SEPA Instant Credit Transfer, SCT Inst) nel 2017, ma non sono ancora diventate la nuova normalità, come ci si sarebbe potuto attendere. La BCE continua a incoraggiare gli operatori di mercato ad applicare i pagamenti istantanei su base paneuropea e a sostenerne la diffusione quanto prima presso gli utenti finali. In novembre 2018, la BCE ha avviato il servizio Target Instant Payment Settlement (TIPS), rendendo più facile per i PSP offrire pagamenti istantanei e consentendo loro di regolare pagamenti istantanei immediatamente, in modo sicuro e in qualsiasi momento. A partire dal 2022 tutti i PSP che aderiscono allo schema SCT Inst e che sono raggiungibili in TARGET2 devono essere raggiungibili anche tramite TIPS, contribuendo alla raggiungibilità (o interoperabilità) paneuropea dei PSP che offrono pagamenti istantanei a livello tecnico e infrastrutturale di mercato.
- 1.4 La BCE prende atto dell'esclusione degli istituti di moneta elettronica (IMEL) e degli istituti di pagamento che altrimenti sarebbero tenuti a offrire a tutti i loro utilizzatori di servizi di pagamento un servizio di pagamento per l'invio e la ricezione dei pagamenti istantanei, in quanto non possono partecipare ai sistemi di regolamento designati ai sensi della direttiva n. 98/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽³⁾ (di seguito «direttiva sul carattere definitivo del regolamento») ⁽⁴⁾. La BCE evince che, se l'ambito di applicazione della direttiva sul carattere definitivo del regolamento fosse esteso in modo da includere gli IMEL e gli istituti di pagamento, tali PSP dovrebbero anche rispettare l'obbligo di offrire a tutti i loro utilizzatori di servizi di pagamento un servizio di pagamento per l'invio e la ricezione di pagamenti istantanei, in quanto parteciperebbero direttamente ai sistemi di regolamento designati ai sensi di tale direttiva.

La BCE è a favore dell'obbligo per i PSP interessati di offrire pagamenti istantanei allo stesso costo di quelli che non lo sono. La BCE accoglie inoltre con favore l'introduzione di un processo semplificato di screening per le sanzioni al fine di superare l'attuale modello basato sulle operazioni senza ridurre l'efficacia dello screening per le sanzioni. Inoltre, la BCE è a favore della proposta di introdurre un servizio per individuare discrepanze tra il nome e il numero di conto bancario internazionale (IBAN) del beneficiario. Tale servizio può potenzialmente ridurre gli errori e le frodi nei pagamenti istantanei. Tuttavia, collegare una commissione a questo servizio può essere dissuasivo e, in combinazione con la clausola di non partecipazione, può comportare una scarsa diffusione di tale ulteriore protezione per i pagatori, pur continuando a imporre ai PSP un costo di investimento per lo sviluppo del servizio. I requisiti relativi alle modalità di attuazione del servizio di verifica delle discrepanze non sono troppo prescrittivi, il che consente al mercato di sviluppare soluzioni con la necessaria flessibilità. Tuttavia, un approccio armonizzato eviterebbe potenziali problemi di frammentazione. È inoltre importante concedere al mercato tempo sufficiente per sviluppare e attuare misure adeguate che non compromettano la rapidità dei pagamenti istantanei, in quanto ciò potrebbe ostacolarne la diffusione presso i punti di vendita.

2. Osservazioni specifiche

2.1 Definizione dei termini

Taluni termini definiti nella proposta di regolamento potrebbero a) richiedere un allineamento con quelli utilizzati nella direttiva (UE) 2015/2336 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁵⁾ (di seguito la «seconda direttiva sui servizi di pagamento», PSD2) e b) richiedere modifiche alla direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁶⁾ (di seguito la «direttiva sui conti di pagamento») e alla direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁷⁾ (di seguito «atto europeo sull'accessibilità»). Nello specifico, la definizione di «identificativo del conto di

⁽³⁾ 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 (GU L 166 del 11.6.1998, pag. 45).

⁽⁴⁾ Articolo 1, punto 2, della proposta di regolamento.

⁽⁵⁾ Direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE (GU L 337 del 23.12.2015, pag. 35).

⁽⁶⁾ Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 214).

⁽⁷⁾ Direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi (GU L 151 del 7.6.2019, pag. 70).

pagamento» introdotta nella proposta di regolamento sarebbe la stessa di «identificativo unico» definito nella PSD2 ⁽⁸⁾. La BCE suggerisce che, alla luce di ciò, il legislatore dell'Unione prenda in considerazione l'utilizzo della stessa terminologia nella proposta di regolamento. Inoltre, il termine «bonifico» è già definito nella direttiva sui conti di pagamento ⁽⁹⁾. La BCE propone che, per ragioni di coerenza, tale definizione sia allineata alla definizione di «bonifico istantaneo» introdotta dalla proposta di regolamento. A tale riguardo, la direttiva sui conti di pagamento ⁽¹⁰⁾ sottolinea la necessità di garantire l'allineamento delle definizioni ivi contenute con quelle contenute nella PSD2 e nel regolamento (UE) n. 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹¹⁾. Inoltre, l'atto europeo sull'accessibilità contiene una definizione di «terminale di pagamento» che ha un significato simile a quello di «interfaccia USP» introdotto dalla proposta di regolamento. La BCE suggerisce al legislatore dell'Unione di prendere in considerazione la possibilità di modificare l'atto europeo sull'accessibilità per allineare la definizione di «terminale di pagamento» con quella di «interfaccia USP». Infine, per garantire la coerenza sistematica, è importante considerare i termini oggetto di definizione introdotti dalla proposta di regolamento nel contesto delle imminenti modifiche della PSD2.

2.2 Discrepanze tra il nome e l'identificativo del conto di pagamento del beneficiario

Secondo la relazione che accompagna la proposta di regolamento, i PSP possono addebitare una commissione aggiuntiva per il servizio di rilevazione di discrepanze tra il nome e l'identificativo del conto di pagamento di un beneficiario ⁽¹²⁾. Una commissione aggiuntiva per rilevare eventuali discrepanze potrebbe, da un lato, avere l'effetto di dissuadere gli USP, il che potrebbe non favorire la fornitura e la diffusione dei pagamenti istantanei. D'altro canto, nel contesto dei pagamenti istantanei, tale servizio di verifica delle eventuali discrepanze è fondamentale. Per questo motivo, la proposta di regolamento dovrebbe essere modificata per evitare che gli USP non utilizzino i pagamenti istantanei scelgano di non avvalersi del servizio di verifica delle discrepanze a causa delle commissioni ad esso associate. Indipendentemente dalla diffusione del servizio presso gli USP, la proposta di regolamento obbliga i PSP a offrire il servizio, il che richiede costi di investimento. In alcuni Stati membri (ad esempio i Paesi Bassi) è già operativa una verifica obbligatoria tra IBAN e nome del beneficiario, fornita da tutti i PSP rispetto agli IBAN relativi ai conti nazionali senza oneri aggiuntivi. Un approccio armonizzato a tali verifiche dell'IBAN in tutta la SEPA può essere vantaggioso e più efficiente in termini di costi, e condurre potenzialmente, ad esempio, all'introduzione di un sistema comune e/o alla fornitura del servizio in modo centralizzato.

2.3 Screening dei pagamenti istantanei per le sanzioni dell'Unione

I PSP interessati devono effettuare controlli di screening per quanto riguarda le sanzioni dell'Unione immediatamente dopo l'entrata in vigore di eventuali misure restrittive adottate a norma dell'articolo 215 TFUE ⁽¹³⁾. A tale riguardo, la BCE desidera fare tre osservazioni.

In primo luogo, la proposta di regolamento non esonera il PSP interessato dal rispetto delle relative sanzioni nazionali applicate nei confronti di una persona, un organismo o un'entità pertinenti.

In secondo luogo, le misure restrittive adottate ai sensi dell'articolo 215 TFUE possono entrare in vigore il giorno della loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea o il giorno successivo alla loro pubblicazione. Al fine di garantire che tali misure restrittive siano applicate tempestivamente dai PSP interessati, la BCE suggerisce che i PSP interessati siano tenuti a effettuare tali verifiche immediatamente dopo la pubblicazione delle misure restrittive nella Gazzetta ufficiale (anziché subito dopo l'entrata in vigore), facilitandone l'osservanza in tutti i casi in cui la data di entrata in vigore è successiva a quella della pubblicazione.

In terzo luogo, e per garantire la certezza del diritto, la BCE è consapevole del ruolo potenzialmente vantaggioso che gli identificativi delle persone giuridiche (LEI) potrebbero svolgere nel contesto delle verifiche di screening per quanto riguarda le sanzioni dell'Unione e/o come standard di identificazione globale per le controparti in relazione al servizio di verifica delle discrepanze. Gli ultimi orientamenti del Consiglio europeo per i pagamenti (EPC) relativi alla prevista

⁽⁸⁾ Cfr. articolo 4, punto 33, della PSD2.

⁽⁹⁾ Cfr. articolo 2, punto 20, della direttiva sui conti di pagamento.

⁽¹⁰⁾ Cfr. il considerando 14 della direttiva sui conti di pagamento.

⁽¹¹⁾ Regolamento (UE) n. 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) n. 924/2009 (GU L 94, 30.3.2012, pag. 22).

⁽¹²⁾ Cfr. pag. 10 della relazione che accompagna la proposta di regolamento.

⁽¹³⁾ Cfr. l'articolo 1, punto 2, della proposta di regolamento.

migrazione delle regole relative al sistema di pagamento dell'EPC alla versione del 2019 dello standard di messaggistica ISO 20022 entro novembre 2023 prevedono i LEI come identificatori alternativi per una parte «non privata»⁽¹⁴⁾. Ciò consentirebbe di affrontare gli ostacoli tecnici a livello di regime di pagamento EPC. Sebbene il ricorso ai LEI dipenda da una loro più ampia attuazione, l'inclusione di un riferimento al potenziale uso di tali strumenti nella disposizione proposta in materia di screening delle sanzioni dimostrerebbe che l'Unione europea sostiene l'uso e la promozione di tale norma globale.

2.4 Procedure di infrazione

Per evitare uno scenario in cui i tempi di arresto programmati dello schema SCT Inst provocherebbero inavvertitamente una violazione del diritto dell'Unione da parte dei PSP, la BCE suggerisce che nella proposta di regolamento sia inserita una postilla. Di conseguenza, la BCE propone di esentare i PSP dalle procedure di infrazione nello scenario del tutto eccezionale in cui il sistema SCT Inst sia indisponibile per un breve periodo di tempo, come approvato dal rispettivo organo di governance, impedendo in tal modo il trattamento dei pagamenti istantanei.

Quando la BCE raccomanda di modificare la proposta di regolamento, indica in un separato documento di lavoro tecnico specifiche proposte redazionali, accompagnate da note esplicative. Il documento di lavoro tecnico è disponibile in lingua inglese sul sito internet EUR-Lex.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 1° febbraio 2023

La presidente della BCE
Christine LAGARDE

⁽¹⁴⁾ Cfr. gli orientamenti disponibili sul sito web dell'EPC all'indirizzo www.europeanpaymentscouncil.eu.