

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 6 gennaio 2009

concernente una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai pagamenti transfrontalieri nella Comunità

(CON/2009/1)

(2009/C 21/01)

Introduzione e base giuridica

Il 31 ottobre 2008 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere in relazione ad una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai pagamenti transfrontalieri nella Comunità ⁽¹⁾, che sostituisce e abroga il regolamento (CE) n. 2560/2001 ⁽²⁾ (di seguito «regolamento proposto»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 105, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea e degli articoli 3.1, 4, lettera a), e 5 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, in quanto il regolamento proposto contiene disposizioni concernenti il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento e la raccolta di statistiche relative alla bilancia dei pagamenti. In conformità del primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

Osservazioni di carattere generale

La BCE rileva che l'ambito di applicazione del regolamento proposto comprende non solo le operazioni di pagamento elettronico transfrontaliere e i bonifici, ma altresì gli addebiti diretti transfrontalieri. Ciò è in linea con gli sforzi volti a realizzare il mercato interno dei servizi di pagamento e, in particolare, con l'avvio dell'area unica dei pagamenti in euro (SEPA) ed è accolto con grande favore dalla BCE. Tuttavia, il regolamento proposto solleva anche alcune questioni, descritte più in dettaglio qui di seguito, che richiedono un attento esame.

Osservazioni di carattere specifico

1. *Disposizioni sulla dichiarazione relativa alla bilancia dei pagamenti*
 - 1.1. Rispetto alle disposizioni proposte sulla dichiarazione ai fini della bilancia dei pagamenti (BdP), la BCE considera essenziale che si pervenga ad una soluzione che non metta a rischio né i bisogni essenziali degli utenti per le statistiche della bilancia dei pagamenti, per l'area dell'euro e nazionali, né l'emergere in tempi brevi della SEPA.

⁽¹⁾ COM(2008) 640 definitivo.

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 2560/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2001, relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro, GU L 344 del 28.12.2001, pag. 13.

- 1.2. Lo sviluppo della SEPA comporta che i sistemi di dichiarazione BdP, principalmente basati sui dati di pagamento non possono rimanere invariati per quanto attiene ai pagamenti in euro nell'ambito dell'Unione europea. La riforma di tali sistemi può comportare non solo obblighi di dichiarazione sostanzialmente inferiori per le banche⁽¹⁾, ma altresì un aggravio degli obblighi di dichiarazione per i soggetti diversi dalle banche, aggravio che dovrebbe essere limitato per quanto possibile (ad esempio, applicando tecniche di rilevazione e di campionamento appropriate). Al contempo, dovrebbe essere garantito che le statistiche BdP possano continuare a essere compilate con l'elevata affidabilità, la frequenza e la tempestività richieste per la politica monetaria della BCE.
- 1.3. La BCE accoglie favorevolmente la proposta contenuta nell'articolo 5, paragrafo 1, di elevare la soglia di esenzione a 50 000 EUR per le dichiarazioni BdP e rileva che tale soglia è già operante nella maggior parte degli Stati membri che hanno già completato, o hanno avviato, il passaggio alla raccolta di dati attraverso fonti alternative (dati amministrativi o indagini/dichiarazioni dirette) diverse dai sistemi di pagamento, o hanno sviluppato fonti complementari ai dati di pagamento.
- 1.4. Le grandi imprese svolgono un ruolo essenziale nella compilazione delle statistiche BdP. Tuttavia esse tendono a centralizzare i propri pagamenti in entità specializzate, per modo che i loro pagamenti risultano sempre meno connessi alle loro operazioni economiche. Di conseguenza, tali grandi imprese devono essere coperte integralmente mediante un approccio basato sull'indagine. Entità di dimensioni più ridotte possono essere trattate sulla base del campionamento.
- 1.5. Al fine di effettuare un'analisi comparativa e di focalizzare l'ambito delle indagini relative alle dichiarazioni BdP, la BCE suggerisce che siano potenziate, laddove ciò sia necessario e possibile, altre fonti di dati amministrative e statistiche, quali archivi relativi all'IVA, INTRASTAT, registri delle imprese e statistiche strutturali sulle imprese, in modo tale da poter essere utilizzate per l'identificazione delle entità che devono essere oggetto dell'indagine o per la raccolta di informazioni sulle operazioni transfrontaliere. Scambi di buone prassi circa l'impiego di tali dati potrebbero già svolgersi tra gli statistici della bilancia dei pagamenti. D'altro canto, fatto salvo l'onere in capo ai rispondenti, i regolamenti relativi a tali fonti dovrebbero consentire una migliore identificazione delle operazioni transfrontaliere, specialmente per quanto riguarda i servizi.
- 1.6. La BCE accoglie con favore l'introduzione dell'articolo 5, paragrafo 3, che chiarisce che gli obblighi statistici che non incidono sul trattamento integrale dei pagamenti SEPA da parte dei prestatori di servizi di pagamento e che possono essere pienamente automatizzati dai prestatori di servizi di pagamento, non dovrebbero essere soggetti ad alcuna soglia di esenzione.
- 1.7. La BCE considera i dati relativi ai pagamenti uno strumento potenzialmente utile, in particolare per identificare la popolazione segnalante da sottoporre a indagine, cioè per istituire e mantenere un registro delle imprese che svolgono attività internazionali⁽²⁾. Ciò riguarda informazioni che sono già prontamente disponibili per le banche e che possono essere fornite agli statistici della bilancia dei pagamenti con modalità completamente automatizzate ad intervalli ragionevoli, ivi compresi, da un lato, i campi obbligatori del messaggio SEPA (compresa la numerazione internazionale dei conti bancari (IBAN) del pagatore e del beneficiario) e, dall'altro, ogni altro dato di riferimento che debba essere usato e/o registrato dalle banche (ad esempio, con finalità anti-riciclaggio dei proventi di attività criminose e contro il finanziamento del terrorismo), quali gli indirizzi dei detentori dei conti. A loro volta, tali dati potrebbero essere collegati al registro statistico nazionale delle imprese. Tale approccio dovrebbe essere reso possibile a discrezione di ogni statistico nazionale della bilancia dei pagamenti. Poiché tale approccio soddisfa le condizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 3, non dovrebbe essere soggetto ad alcuna soglia di dichiarazione.
- 1.8. In futuro, nell'ambito della SEPA, gli enti non finanziari potranno scegliere di detenere i propri conti bancari presso una banca che è residente in un altro paese dell'Unione europea. Se e quando ciò accadrà, le informazioni definite nell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento proposto, che si basano sull'assunto che le banche e i detentori dei conti presso le stesse risiedano nello stesso paese,

⁽¹⁾ In linea con l'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento proposto, le banche avranno ancora l'obbligo di segnalare le proprie operazioni transfrontaliere finanziarie e non finanziarie.

⁽²⁾ In particolare, ciò si applica alle piccole e medie imprese (PMI) che ricevono pagamenti da e/o inviano pagamenti a conti bancari di non residenti (cioè conti che contengono un codice paese non residente). Ciò può servire a indicare che tali PMI sono verosimilmente impegnate in operazioni transfrontaliere. (Il codice paese contenuto nell'IBAN nel messaggio SEPA può essere utilizzato come indicatore per identificare tali PMI.)

potrebbero non fornire più una valutazione soddisfacente della popolazione segnalante. In tale quadro, e al fine di assistere la Commissione, la BCE è disponibile a valutare ulteriormente fino a che punto tale fenomeno si è sviluppato. Qualora esso sia divenuto significativo, l'inserimento del paese di residenza del pagatore nel messaggio SEPA da parte delle banche dovrebbe essere riconsiderato ⁽¹⁾. Ciò consentirebbe l'identificazione automatica e univoca dei pagamenti transfrontalieri da parte della banca del beneficiario, in tutti i casi. Tale procedura dovrebbe essere applicata senza alcuna soglia.

- 1.9. Al fine di alleviare ulteriormente l'onere di dichiarazione sia per gli agenti finanziari che per quelli non finanziari, la BCE sostiene tutte le iniziative volte a facilitare lo scambio di informazioni tra gli statistici della bilancia dei pagamenti, ai soli fini statistici. Ciò potrebbe richiedere la rimozione di ostacoli giuridici allo scambio di informazioni tra autorità statistiche, nell'ambito dell'Unione europea, mantenendo al contempo le necessarie tutele per la riservatezza. Al fine di assistere la Commissione, la BCE sarebbe pronta a vagliare ulteriori possibilità in tale settore.
- 1.10. In relazione alla proposta di eliminare gli obblighi nazionali di dichiarazione relativi ai regolamenti, imposti ai prestatori di servizi di pagamento, dal 1° gennaio 2012, come stabilito dall'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento proposto, la BCE evidenzia la necessità di una soluzione transitoria per gli Stati membri che si basano ancora su dichiarazioni relative ai regolamenti, fino a che non sarà emersa una soluzione completamente armonizzata nell'ambito dell'Unione europea. Tale soluzione transitoria è stata oggetto di una discussione nell'ambito dell'Eurosistema che ha dato luogo alla seguente proposta della BCE:

- durante il periodo transitorio dovrebbe essere utilizzato un unico campo del messaggio di pagamento SEPA per effettuare le dichiarazioni in modo completamente armonizzato (incluso una lista di codici e una metodologia per l'applicazione di tale lista di codici). I clienti che mettono in atto tale approccio negli Stati membri, saranno obbligati a fornire le informazioni necessarie a compilare, nel messaggio SEPA, uno specifico campo opzionale in bianco, già esistente (il campo «Segnalazione regolamentare»). Un insieme comune di regole di utilizzo dovrebbe essere applicato dalle banche di tali Stati membri, attraverso la creazione di un servizio opzionale aggiuntivo (AOS). L'insieme comune di regole di utilizzo si applicherebbe solo tra gli Stati membri che decidono di mettere in atto tale approccio. L'EPC dovrebbe essere informato e si dovrebbe richiedere allo stesso di collaborare al coordinamento dell'attuazione dell'AOS,
- le banche e i clienti residenti negli Stati membri che non mettono in atto tale approccio, non dovranno adottare l'insieme di regole di utilizzo, né dovranno introdurre, trasmettere o leggere i codici BdP. Le infrastrutture che forniscono servizi di pagamento a livello europeo dovranno adottare l'insieme di regole di utilizzo unicamente se offrono servizi a banche e clienti residenti negli Stati membri che utilizzano tale approccio,
- l'intero processo richiede l'impiego di una lista di codici armonizzata circa la natura economica delle operazioni sottostanti e una metodologia unica per l'applicazione di tale lista di codici. Tale lista di codici è resa disponibile dalla BCE. Una volta che le informazioni codificate saranno introdotte nel messaggio SEPA, il loro trattamento da parte delle banche sarà completamente automatizzato, senza che ciò rallenti il trattamento integrale dei pagamenti.

Inoltre, la BCE raccomanda di monitorare attentamente gli sviluppi nei prossimi anni, tenendo conto degli sviluppi tecnologici nell'ambito della SEPA e degli sviluppi delle metodologie per la raccolta statistica.

2. Clausola di riesame — uso del codice di identificazione bancario (BIC)

- 2.1. Secondo l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento proposto, la Commissione deve presentare al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e alla Banca centrale europea, al più tardi entro dicembre 2012, una relazione sull'impiego dei codici IBAN e BIC in relazione all'automazione dei pagamenti, accompagnata eventualmente da proposte adeguate. In base all'assunto che la finalità di tale disposizione sia di agevolare e rendere più efficiente l'avvio dei pagamenti, la BCE sosterrrebbe la possibile abolizione della necessità per i clienti al dettaglio di utilizzare il BIC, qualora sia tecnicamente possibile l'impiego del solo IBAN, dato che ciò solleverebbe dall'onere di fornire due diversi identificativi.

⁽¹⁾ Se si dovesse compiere tale passo, dovrebbe essere richiesto al Consiglio europeo per i pagamenti (EPC) di rendere obbligatorio il campo, già esistente, relativo al paese di residenza del pagatore, attualmente facoltativo nel messaggio SEPA (e, se possibile, di concordare una codificazione).

- 2.2. L'IBAN fu introdotto dal regolamento (CE) n. 2560/2001 quale requisito obbligatorio per la parità delle commissioni e, a parere della BCE, ha dimostrato di essere uno dei cardini della standardizzazione dei pagamenti nell'ambito della SEPA, visto che migliora il trattamento integrale e agevola la verifica dei numeri di conto. La BCE, pertanto, raccomanderebbe fortemente che l'impiego dell'IBAN resti obbligatorio. La BCE rileva, inoltre, che l'introduzione per i conti titoli di un simile formato standard, equiparabile al regime dell'IBAN, potrebbe migliorare il regime di norme di conflitto per i titoli detenuti presso un intermediario.

3. *Commissioni sui pagamenti transfrontalieri e nazionali corrispondenti*

L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento proposto stabilisce il principio di parità di commissioni rispetto ai pagamenti transfrontalieri e nazionali corrispondenti «dello stesso valore». Il solo criterio per l'identificazione del pagamento nazionale corrispondente contenuto nel regolamento proposto è il riferimento al valore di tali pagamenti equivalenti. A tale riguardo, la BCE esprime la preoccupazione che la disposizione summenzionata non fornisca ai prestatori di servizi di pagamento indirizzi interpretativi adeguati riguardo alla nozione di pagamenti nazionali corrispondenti. Di conseguenza, la BCE propone di introdurre un paragrafo che stabilisca i criteri di valutazione fondamentali, al fine di assicurarne l'applicazione uniforme in ambito comunitario, piuttosto che accordare ai prestatori di servizi di pagamento un ampio margine di discrezionalità riguardo alla sua interpretazione.

4. *Ambito di applicazione*

Il regolamento (CE) n. 2560/2001 si applica agli «enti» e l'articolo 2, lettera e), del regolamento stesso definisce ente «ogni persona fisica o giuridica la quale, nell'ambito della propria attività, esegua pagamenti transfrontalieri». Ne consegue che né la BCE, né le banche centrali nazionali (BCN) rientrano nell'ambito del regolamento (CE) n. 2560/2001. Tale situazione è modificata dall'articolo 2, paragrafo 5, del regolamento proposto che si applica ai prestatori di servizi di pagamento definiti, tra l'altro, come «una delle categorie di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2007/64/CE»⁽¹⁾ (di seguito «direttiva sui servizi di pagamento»). L'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva sui servizi di pagamento stabilisce le categorie dei prestatori di servizi di pagamento, includendovi la BCE e le BCN ove non agiscano in quanto autorità monetarie. Dalle disposizioni summenzionate consegue che il regolamento proposto si applicherebbe ai pagamenti transfrontalieri fino all'importo di 50 000 EUR effettuati dalla BCE o dalle BCN ove agiscano al di fuori dell'ambito della propria capacità di autorità monetarie e ove tali operazioni non siano effettuate per conto proprio. La BCE accoglie favorevolmente l'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento proposto a tale riguardo, estensione che è in linea con i principi della SEPA.

5. *Ulteriori osservazioni giuridiche*

- 5.1. La BCE sostiene l'obiettivo del regolamento proposto di conformarsi agli standard di buona legislazione e concorda con l'introduzione del quadro di definizioni semplificato. Tuttavia, sembra esistere una certa sovrapposizione tra la nozione di «pagamenti transfrontalieri» e quella di «operazione di pagamento» contenute rispettivamente nell'articolo 2, paragrafo 1, e nell'articolo 2, paragrafo 7, del regolamento proposto.
- 5.2. La BCE è del parere che se un concetto definito compare in più d'una disposizione di diritto comunitario derivato, la definizione corrispondente dovrebbe, per quanto possibile, essere identica in ciascuna di tali disposizioni per garantire la certezza del diritto, specialmente in atti giuridici strettamente correlati. Tuttavia, vi sono alcune divergenze tra il concetto di «strumento di pagamento», come definito all'articolo 4, paragrafo 23, della direttiva sui servizi di pagamento e il suo equivalente all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento proposto. Nella direttiva sui servizi di pagamento si fa riferimento a «ordine di pagamento» mentre la definizione nel regolamento proposto fa riferimento a «operazione di pagamento». Ciò è inopportuno e potrebbe causare confusione, soprattutto perché sia «ordine di pagamento» che «operazione di pagamento» sono concetti definiti tanto nel regolamento proposto quanto nella direttiva sui servizi di pagamento. La BCE suggerisce pertanto che questi due atti giuridici siano uniformati rispetto alla definizione in questione.
- 5.3. Poiché il regolamento proposto non contiene alcuna disposizione sulla trasparenza delle commissioni che corrisponda all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 2560/2001, la BCE raccomanda di valutare se, nel regolamento proposto, debba essere fatto riferimento alle relative disposizioni della direttiva sui servizi di pagamento riguardanti le condizioni e gli obblighi di informazione relativi ai servizi di pagamento.

⁽¹⁾ 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, GU L 319 del 5.12.2007, pag. 1.

6. *Proposte redazionali*

Laddove le osservazioni di cui sopra relative all'articolo 2, paragrafo 1, e all'articolo 3 del regolamento proposto dovessero condurre a modifiche del regolamento proposto, l'allegato contiene le proposte redazionali.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 6 gennaio 2009.

Il presidente della BCE
Jean-Claude TRICHET

ALLEGATO

Proposte redazionali

Testo proposto dalla Commissione	Modifiche proposte dalla BCE
Modifica n. 1 Articolo 2, paragrafo 1, del regolamento proposto	
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 2, paragrafo 1</i></p> <p>«pagamenti transfrontalieri»: operazioni di pagamento elettronico disposte dal pagatore oppure dal beneficiario, o per il suo tramite, ed eseguite tramite un prestatore di servizi di pagamento, o una sua succursale in uno Stato membro, al fine di mettere un importo di denaro a disposizione di un beneficiario tramite il suo prestatore di servizi di pagamento o una succursale di quest'ultimo in un altro Stato membro;</p>	<p style="text-align: center;"><i>Articolo 2, paragrafo 1</i></p> <p>«pagamenti transfrontalieri»: operazioni di pagamento elettronico disposte dal pagatore oppure dal beneficiario, o per il suo tramite, ed eseguite tramite un prestatore di servizi di pagamento, o una sua succursale in uno Stato membro, al fine di mettere un importo di denaro a disposizione di un beneficiario tramite il suo prestatore di servizi di pagamento o una succursale di quest'ultimo in un altro Stato membro;</p>
<i>Motivazione</i> — Si veda il paragrafo 5.1 del parere	
Modifica n. 2 Inserimento dell'articolo 3, paragrafo 3, nel regolamento proposto	
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 3, paragrafo 3</i></p> <p>Nessun testo attuale</p>	<p style="text-align: center;"><i>Articolo 3, paragrafo 3</i></p> <p>L'equivalenza tra pagamenti transfrontalieri e pagamenti nazionali corrispondenti è valutata sulla base di criteri quali il canale utilizzato, la velocità, il grado di automazione, il rapporto di clientela e il livello del servizio fornito al cliente.</p>
<i>Motivazione</i> — Si veda il paragrafo 3 del parere	