

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 26 ottobre 2001

su richiesta del Consiglio dell'Unione europea su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro

(CON/2001/34)

(2001/C 308/15)

1. Il 26 settembre 2001 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere in merito a una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i pagamenti transfrontalieri in euro (in seguito denominato «progetto di regolamento»). L'obiettivo principale del progetto di regolamento è l'affermazione del principio secondo il quale le commissioni applicate da un ente sui pagamenti transfrontalieri in euro devono essere pari a quelle applicate dal medesimo ente sui pagamenti nazionali di corrispondente entità.
2. La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 105, paragrafo 4, primo trattino, del trattato che istituisce la Comunità europea (in seguito denominato «il trattato»), 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 progetto di regolamento contiene disposizioni concernenti il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento e la raccolta di statistiche di bilancia dei pagamenti. In conformità del primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il consiglio direttivo della BCE ha adottato il presente parere.
3. Il progetto di regolamento prevede che le commissioni applicate da un ente sui pagamenti transfrontalieri in euro fino a un massimo di 50 000 EUR debbano essere pari a quelle applicate dal medesimo ente sui pagamenti di corrispondente entità effettuati all'interno dello Stato membro nel quale l'ente che effettua tale pagamento transfrontaliero è stabilito. L'applicazione del progetto di regolamento è prevista a partire dal 1° gennaio 2002, per quanto riguarda le transazioni transfrontaliere di pagamento elettronico, vale a dire, in principio, i pagamenti tramite carta e il prelievo di danaro in contanti alle casse, mentre è prevista a partire dal 1° gennaio 2003 per quanto riguarda i bonifici e gli assegni transfrontalieri. Il progetto di regolamento contiene anche disposizioni che obbligano gli enti a fornire ai propri clienti informazioni preliminari sulle commissioni, in nome del principio della trasparenza. Inoltre, esso contiene misure per il trattamento diretto e automatizzato dei pagamenti transfrontalieri mediante l'imposizione, in capo agli enti e ai clienti, dell'obbligo di comunicarsi a vicenda, su richiesta, la numerazione internazionale dei conti bancari (codice IBAN) e il codice di identificazione bancario (codice BIC). Il progetto di regolamento stabilisce inoltre una soglia pari a 12 500 EUR per la segnalazione delle statistiche di bilancia dei pagamenti a partire dal 1° gennaio 2002 e la innalza a 50 000 EUR a partire dal 1° gennaio 2004.
4. Il fondamento giuridico del progetto di regolamento è costituito dall'articolo 95, paragrafo 1, del trattato, secondo il quale il Consiglio «adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che, hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno». Con riguardo alla scelta del fondamento giuridico, la BCE ritiene opportuno che il Consiglio esprima una valutazione sulla compatibilità del progetto di regolamento con il principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, così come delineato nell'articolo 4, paragrafo 1, del trattato, nonché con il diritto di proprietà e il principio di proporzionalità.
5. Gli articoli da 1 a 3 del progetto di regolamento prevedono l'allineamento delle commissioni per pagamenti transfrontalieri e nazionali, nell'intento di istituire un'unica area per i pagamenti in euro. In questo senso, l'obiettivo del progetto di regolamento è pienamente in linea con la politica perseguita dall'Eurosistema fin dal momento della pubblicazione nel 1999 della relazione intitolata *Improving cross-border retail payment services: the Eurosystem's view*, vale a dire la creazione di un'unica area per i pagamenti in euro. In tale rispetto, la BCE concorda con l'opinione secondo cui la nozione di «confine» non deve costituire di per sé un fattore di giustificazione delle differenze tra i pagamenti nell'area dell'euro. La BCE ha sempre promosso la realizzazione di un'area integrata per i pagamenti in euro in cui le differenze tra pagamenti nazionali e transfrontalieri, dal punto di vista dei costi e della convenienza, si riducessero sostanzialmente fino a scomparire. Di più, in linea con i compiti affidati alla BCE da parte del trattato, essa abbraccia anche il punto di vista contenuto nella relazione del progetto di regolamento secondo cui è desiderabile la creazione di un'area unica per i pagamenti in euro, al fine di rafforzare la fiducia del pubblico nella

moneta unica. La BCE mantiene quindi fermamente il proprio impegno a realizzare lo scopo principale dell'unica area integrata per i pagamenti in euro. Tuttavia, pur condividendo gli obiettivi del progetto di regolamento, la BCE esprime le proprie riserve nei confronti di una regolamentazione che, influenzando sui prezzi dei servizi, comporti il rischio di danneggiare il funzionamento dell'economia di mercato. Sebbene la BCE sia consapevole delle considerazioni sottostanti il progetto di regolamento, essa ritiene preferibile affrontare la questione economica concedendo alle banche un termine più ampio, anche se determinato, per adattare i propri prezzi progressivamente, in linea con la diminuzione progressiva del loro costo base. Infatti, i prezzi proposti nel progetto di regolamento non saranno in grado di rimediare alla frammentazione esistente dei canali di pagamento e alle costose procedure interbancarie per i pagamenti transfrontalieri — che costituiscono alcune delle ragioni principali delle commissioni elevate. In tale prospettiva, il progetto di regolamento si occupa solo delle conseguenze delle inefficienze descritte e non delle loro cause.

6. In questo rispetto, la considerazione seguente riguarda il momento dell'entrata in vigore del progetto di regolamento. La BCE ha lavorato intensamente con il settore bancario dal 1999 nella veste di catalizzatore del cambiamento. Da allora, sono stati fatti progressi e sono stati rimossi impedimenti identificati come ostacoli ai pagamenti transfrontalieri. Pertanto, la BCE si aspetta — quale risultato delle misure di attuazione — che a partire dal 1° gennaio 2002 sia già in atto una riduzione sostanziale delle commissioni sui pagamenti transfrontalieri. In un secondo momento, seguirà la realizzazione di un'area unica e totalmente integrata per i pagamenti, necessaria per parificare a pieno i prezzi basati solidamente su costi e produzione, nell'arco di tempo realisticamente più breve possibile e sufficiente ad effettuare gli adattamenti strutturali necessari. Tuttavia, per lo meno per i bonifici, le banche necessitano di un termine più lungo, per esempio fino al 2005, per realizzare le strutture e la logistica necessarie a considerare una parificazione dei prezzi dei trasferimenti nazionali e transfrontalieri economicamente perseguibile. Si deve considerare che, anche se in seguito all'introduzione dell'euro si è già verificata la consolidazione delle infrastrutture dei sistemi di pagamento per i sistemi di trasferimento di grande volume, non esiste ancora un'infrastruttura paneuropea per i pagamenti al dettaglio. In questo campo ci si aspetta che la consolidazione abbia inizio dopo il passaggio definitivo all'euro.
7. Inoltre, la BCE è del parere che l'allineamento delle commissioni per i pagamenti nazionali e transfrontalieri in un momento ancora prematuro potrebbe in conclusione causare delle reazioni controproducenti da parte degli enti, quali una diminuzione della fornitura dei pagamenti transfrontalieri o un aumento delle commissioni nazionali o di quelle applicate su altri servizi. In alcuni paesi i bonifici bancari nazionali sono gratis o vi si applicano commis-

sioni basse, mentre in altri le commissioni sono alquanto alte. Un effetto indesiderabile del progetto di regolamento potrebbe essere quello della protrazione delle disparità attuali tra paesi e la persistenza delle differenze di prezzo dei pagamenti transfrontalieri nei vari paesi dell'area dell'euro.

8. Ancora, la BCE prende atto che, al momento, la prassi riguardante chi attualmente sopporti il carico della commissione nei trasferimenti nazionali — mittente, beneficiario o entrambi — può differire da Stato membro a Stato membro. Pertanto, la trasposizione di tale prassi nazionale ai pagamenti transfrontalieri che coinvolgono paesi con diverse consuetudini non è lineare. Non è neanche chiaro se il progetto di regolamento lasci spazio per realizzare un accordo tra mittente e destinatario su chi debba sostenere il costo del trasferimento. Inoltre, si deve prestare maggiore attenzione, in tale rispetto, al rapporto tra il progetto di regolamento e la direttiva 97/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 1997, sui bonifici transfrontalieri⁽¹⁾. Più in generale, una standardizzazione delle pratiche relative alle commissioni potrebbe rivelarsi appropriata e quindi dovrebbe costituire oggetto di studio.
9. La BCE concorda con il fatto che la creazione di un'unica area per i pagamenti in euro richieda il miglioramento delle procedure relative al prelievo del contante, al pagamento tramite carte e ai bonifici. Tuttavia, l'articolo 3 del progetto di regolamento allarga il campo di applicazione anche agli assegni. Mentre la BCE riconosce che gli assegni giocino ancora un ruolo importante in alcuni mercati nazionali, è del parere che debbano essere evitate misure che possano incoraggiare l'uso transfrontaliero di tale strumento di pagamento. In vista del proprio mandato istituzionale, consistente nell'assicurare l'ordinato svolgimento dei sistemi di pagamento, la BCE scoraggia l'uso transfrontaliero e nazionale degli assegni a favore di mezzi di pagamento più sicuri ed efficienti, sulla base anche del fatto che gli assegni sono strumenti di pagamento contenuti in documenti cartacei e non possono essere trattati in maniera tanto efficiente quanto gli strumenti di pagamento elettronico. L'introduzione degli assegni nell'ambito di applicazione del progetto di regolamento forzerebbe le banche ad investire in infrastrutture atte a trattare gli assegni transfrontalieri, laddove le stesse devono, allo stesso tempo, investire pesantemente nel miglioramento delle procedure relative ai bonifici transfrontalieri.
10. La BCE accoglie con favore l'iniziativa contenuta nell'articolo 4 del progetto di regolamento diretta a promuovere la trasparenza delle commissioni applicate ai pagamenti transfrontalieri e a quelli effettuati all'interno degli Stati membri nei quali l'ente è situato. Tale iniziativa favorirà la concorrenza, contribuirà alla realizzazione di un'unica area di pagamento e migliorerà i vantaggi per i consumatori nel mercato interno.

⁽¹⁾ GU L 43 del 14.2.1997, pag. 25.

11. L'articolo 5 del progetto di regolamento impone l'obbligo in capo agli enti e ai clienti di comunicarsi a vicenda, su richiesta, la numerazione internazionale dei conti bancari (codice IBAN) e il codice di identificazione bancario (codice BIC). La BCE ha sempre promosso la creazione di standard quali strumenti diretti a facilitare l'esecuzione dei pagamenti transfrontalieri. Ha dato inizio a discussioni e ha lavorato intensamente con il settore bancario per introdurre standard quali l'IBAN. Di conseguenza, la BCE concorda con l'obiettivo di accelerare e facilitare l'attuazione di standard definiti, contenuto nell'articolo 5 del progetto di regolamento. Tuttavia, la BCE suggerisce di assicurare sufficiente flessibilità per il futuro sviluppo di standard tecnici, al fine di salvaguardare l'efficienza dei sistemi di pagamento a lungo termine. Infine, si è notato che il progetto di regolamento non concede tempo agli enti e ai loro clienti per conformarsi agli articoli 4 e 5. Il Consiglio potrebbe volere considerare questo aspetto dal punto di vista della sua concreta fattibilità.
12. Conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, del progetto di regolamento, gli Stati membri rimuovono entro il 1° gennaio 2002 qualunque obbligo di segnalazione nazionale per i pagamenti transfrontalieri fino a un massimo di 12 500 EUR per le statistiche di bilancia dei pagamenti. La soglia sarà elevata a 50 000 EUR a partire dal 1° gennaio 2004. Il Comitato per le statistiche monetarie, finanziarie e di bilancia dei pagamenti ha concordato nel giugno 2000 l'applicazione di una soglia di esenzione comune pari a 12 500 EUR a partire dal 1° gennaio 2002, per quegli Stati membri che fanno uso di pratiche di segnalazione da parte delle banche, per conto dei propri clienti, aventi ad oggetto le operazioni di liquidazione. Tale ammontare è stato scelto per liberare dall'obbligo della segnalazione di statistiche di bilancia di pagamenti quasi tutte le transazioni transfrontaliere al dettaglio e circa i due terzi di tutte le transazioni. Con la soglia di 12 500 EUR, i pagamenti transfrontalieri dei consumatori sono in concreto esentati da qualunque onere di segnalazione. La BCE è del parere che un aumento prematuro della soglia fino a 50 000 EUR non accrescerebbe sostanzialmente la proporzione delle transazioni transfrontaliere esentate, ma avrebbe un forte impatto sulla qualità delle statistiche attraverso la perdita di informazioni relative a certe voci della bilancia dei pagamenti, soprattutto i servizi, il reddito e i trasferimenti. Per l'adozione delle decisioni sono necessari dati accurati di bilancia dei pagamenti. Inoltre, un deterioramento dei dati di bilancia dei pagamenti nazionale ridurrebbe la qualità dei conti nazionali aggregati, in particolare il prodotto interno lordo e il reddito nazionale lordo. Una riforma radicale del sistema di raccolta dei dati in alcuni Stati membri, al fine di mantenere la qualità dei dati, prenderebbe tempo e probabilmente si andrebbe ad aggiungere all'onere di segnalazione in particolare per le piccole e medie imprese. Un sistema a due soglie, con soglie diverse per i pagamenti all'interno e all'esterno della UE — approccio che potrebbe limitare gli effetti negativi sulle statistiche di bilancia dei pagamenti dell'area dell'euro nel suo insieme — potrebbe essere complicato e accrescere i costi di segnalazione delle banche. Per tali ragioni, la BCE raccomanda fermamente di rimandare al 2006 l'aumento della soglia fino a 50 000 EUR, in modo tale da accordare tempo sufficiente allo sviluppo di risorse alternative. Il progetto di regolamento dovrebbe anche chiarire che la soglia si applica alla segnalazione, da parte di banche, di pagamenti transfrontalieri effettuati da propri clienti, e non pregiudica l'obbligo di rispettare i requisiti statistici stabiliti nel SEC 95. La BCE suggerisce anche di postporre al 2004 la soppressione degli obblighi riguardanti le informazioni minime sui dati del beneficiario, che impediscono l'automazione dell'esecuzione di un pagamento, contenuta nell'articolo 6, paragrafo 2, del oggetto regolamento, in quanto ciò potrebbe in particolare comportare la necessità di consultare varie parti a livello nazionale.
13. Per quanto riguarda l'applicazione del progetto di regolamento nei tre paesi non partecipanti all'Unione economica e monetaria, sembrano essere necessarie delle chiarificazioni. Visto che l'euro rimarrà valuta estera in tali paesi, potrebbe essere difficile determinare l'adeguato termine di confronto di un pagamento domestico di equivalente valore, vale a dire, per esempio, se il termine di confronto sia un trasferimento nella valuta nazionale o in euro all'interno del medesimo paese non partecipante. Analogamente, non è chiaro quale sarebbe la commissione di riferimento per il prelievo di danaro in contanti in uno di detti paesi.
14. Il presente parere è pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 26 ottobre 2001.

Il Presidente della BCE

Willem F. DUISENBERG