



BANCA CENTRALE EUROPEA



**RAPPORTO
SUI PROGRESSI COMPIUTI
NELLA REALIZZAZIONE
DI UN'AREA UNICA
DEI PAGAMENTI IN EURO**

Giugno 2003



© Banca centrale europea, 2003

Indirizzo	Kaiserstrasse 29 D-60311 Francoforte sul Meno Germania
Indirizzo postale	Postfach 16 03 19 D-60066 Francoforte sul Meno Germania
Telefono	+49 69 1344 0
Internet	http://www.ecb.int
Fax	+49 69 1344 6000
Telex	411 144 ecb d

Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

ISSN 1725-6364 (stampa)

ISSN 1725-6461 (online)

Indice

Rapporto sui progressi compiuti nella realizzazione di un'Area unica dei pagamenti in euro	5
Sintesi	5
Introduzione	7
I Recenti sviluppi realizzati nel campo dei pagamenti al dettaglio nell'area dell'euro	8
I.1 La rimozione degli ostacoli a una riduzione dei costi dei servizi di pagamento transfrontalieri	8
I.2 Il regolamento relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro	9
I.3 La strategia del settore bancario per la creazione di un'Area unica dei pagamenti in euro	11
2 Valutazione degli sforzi profusi dalle banche in vista della creazione dell'AUPE	14
2.1 L'efficienza in termini di costo dei processi interbancari e da cliente a cliente	14
2.2 Un efficace assetto di mercato	17
3 Le politiche dell'Eurosistema a sostegno dei lavori svolti dal settore dei pagamenti ai fini della realizzazione dell'AUPE	21
3.1 Sintesi del quadro di riferimento e degli strumenti di <i>policy</i> dell'Eurosistema	21
3.2 Azioni che l'Eurosistema deve intraprendere nell'espletamento del suo ruolo di catalizzatore	22
3.3 Le funzioni di sorveglianza e regolamentazione dell'Eurosistema	25
3.4 Il coinvolgimento operativo	25

Siglarlo

ACH	automated clearing house
ATM	automated teller machine
AUPE	Area unica dei pagamenti in euro
BBAN	Basic Bank Account Number
BCE	Banca centrale europea
BIC	Bank Identifier Code
BCN	banca centrale nazionale
COGEPS	Contact Group on Euro Payments Strategy
EBA	Euro Banking Association
ECBS	European Committee for Banking Standards
EPC	European Payments Council
EMV	Europay International, MasterCard International, Visa International
IBAN	International Bank Account Number
IPI	istruzione di pagamento internazionale
MT 103+	formato di messaggi SWIFT 103+
PE-ACH	pan-European automated clearing house
PIN	personal identification number
SEBC	Sistema europeo di banche centrali
STP	straight-through processing
TARGET	Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system
UEM	Unione economica e monetaria

Documenti di riferimento

- BCE (settembre 2002), *E-payments in Europe – the Eurosystem perspective*
- BCE (agosto 2002), *Payment and securities settlement systems in accession countries*
- BCE (luglio 2002), *Oversight standards for euro retail payments systems*
- BCE (novembre 2001), *Towards an integrated infrastructure for credit transfers in euro*
- BCE (giugno 2001), *Payment and securities settlement systems in the European Union*, e
BCE (luglio 2002), *Payment and securities settlement systems in the European Union – Addendum incorporating 2000 figures*
- BCE (marzo 2001), *Consultation on electronic money security objectives*
- BCE (settembre 2000), *Improving cross-border retail payment services – progress report*
- BCE (giugno 2000), *Il ruolo dell'Eurosistema nella sorveglianza sui sistemi di pagamento*
- BCE (settembre 1999), *Rendere più efficienti i pagamenti transfrontalieri al dettaglio – la posizione dell'Eurosistema*
- BCE (agosto 1998), *Report on electronic money*
- BRI (marzo 2003), *Policy issues for central banks in retail payments*

Rapporto sui progressi compiuti nella realizzazione di un'Area unica dei pagamenti in euro

Sintesi

In precedenti rapporti la Banca centrale europea (BCE) ha posto in risalto il livello di servizio considerevolmente inferiore offerto nell'area dell'euro per i pagamenti al dettaglio transfrontalieri rispetto a quelli nazionali e ha formulato obiettivi e suggerimenti riguardo a possibili soluzioni.¹ Nel presente documento la BCE valuta gli sforzi compiuti dal settore bancario e illustra l'orientamento assunto dall'Eurosistema in questo ambito.

Nel complesso, fino al 2001 il settore bancario non aveva compiuto progressi sostanziali nell'erogazione all'utenza finale di servizi di pagamento al dettaglio in euro a livello transfrontaliero. Nel dicembre dello stesso anno l'adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio UE relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro ha, tuttavia, determinato una drastica trasformazione del contesto in cui operano le banche.² Ai sensi di tale regolamento, gli istituti di credito sono tenuti ad applicare ai pagamenti al dettaglio in euro transfrontalieri le stesse commissioni vigenti per quelli nazionali. In questo nuovo contesto, l'Eurosistema, che fin dall'inizio ha agito da catalizzatore del cambiamento, desidera continuare a coadiuvare le banche nel ricondurre i costi operativi sostenuti per i pagamenti transfrontalieri in linea con le tariffe applicabili in conformità del regolamento. Questa politica sarà portata avanti a condizione che le banche dimostrino la capacità e la volontà di conseguire risultati misurabili.

Il settore bancario ha recentemente intensificato gli sforzi tesi alla realizzazione di un'efficiente Area unica dei pagamenti in euro (AUPE) e ha adottato una strategia generale per il conseguimento di questo obiettivo entro il 2010. Esso ha altresì raggiunto un accordo in merito a una struttura decisionale e di coordinamento, istituendo il Consiglio europeo per i pagamenti (*European Payments Council*, EPC) come organo decisionale centrale e vari gruppi di lavoro che approfondiscono questioni strategiche per conto di quest'ultimo. L'Eurosistema invita il settore

bancario a integrare nel processo di costituzione dell'AUPE gli istituti di credito degli Stati in procinto di aderire all'Unione europea, affinché le esigenze degli operatori di queste comunità bancarie siano prese in debita considerazione e i rispettivi paesi abbiano la possibilità di ridefinire i propri sistemi di pagamento tenendo conto dei requisiti dell'AUPE.

L'Eurosistema saluta con grande soddisfazione le decisioni e gli impegni generali assunti dall'EPC; l'intera comunità bancaria è ora chiamata a dare adeguata attuazione a tali decisioni. In questo contesto, le associazioni bancarie nazionali e di categoria potrebbero svolgere un ruolo, sostenendo l'applicazione delle decisioni dell'EPC allo stesso modo in cui promuovono l'aderenza alle pratiche nazionali consolidate. L'Eurosistema seguirà da vicino l'esecuzione delle decisioni dell'EPC.

Inoltre, l'Eurosistema si aspetta che il settore bancario definisca pubblicamente, con maggiore chiarezza rispetto al passato, tutte le tappe intermedie e i momenti culminanti previsti nella sua strategia di realizzazione dell'AUPE. In particolare, esso incoraggia l'EPC ad assicurare l'ampia diffusione degli standard di elaborazione continua automatizzata STP (*straight-through processing*) nel traffico pagamenti interbancario e banca-cliente. Sebbene l'Eurosistema abbia ripetutamente invitato alla rapida applicazione degli standard STP, alcune banche non hanno ancora soddisfatto questa richiesta. L'utilizzo dell'IPI (istruzione di pagamento internazionale) e più in particolare lo sviluppo dello standard di ordine di pagamento elettronico ePI (*electronic Payment Initiator*) appaiono carenti. L'ePI ha un rilevante impatto ai fini dell'elaborazione completamente automatizzata *end*

¹ Rendere più efficienti i pagamenti transfrontalieri al dettaglio – la posizione dell'Eurosistema, settembre 1999; Improving cross-border retail payment services – progress report, settembre 2000; Towards an integrated infrastructure for credit transfers in euro, novembre 2001.

² Regolamento (CE) n. 2560/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2001.

to end (ossia dall'ordinante al beneficiario) dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio; le banche dovrebbero, pertanto, attribuirvi sufficiente importanza.

L'Eurosistema vede con favore il fatto che gli istituti di credito abbiano raggiunto un accordo sull'infrastruttura da utilizzare di preferenza per i pagamenti in euro intra-UE (un sistema di *clearing* automatizzato pan-europeo denominato PE-ACH) e che un fornitore del servizio sia già operativo. Rispetto alla situazione precedente, questa infrastruttura agevola l'efficace gestione delle istruzioni di pagamento fra i paesi dell'area dell'euro, consentendo una riduzione degli oneri interbancari. L'Eurosistema si aspetta che in tempi brevi tutte le banche siano in grado di ricevere pagamenti tramite PE-ACH e incrementino i volumi trattati attraverso questa struttura, affinché essa raggiunga presto la massa critica necessaria. Nel prossimo futuro le banche potrebbero altresì cogliere l'opportunità di accrescere l'efficienza del PE-ACH estendendone l'uso anche ai pagamenti nazionali. In tal modo, esse potrebbero avviare un consolidamento dell'infrastruttura per i pagamenti al dettaglio in euro, attualmente frammentata, purché ciò non provochi un peggioramento del livello di servizio per i pagamenti nazionali. Per beneficiare appieno dell'STP, le banche dovrebbero automatizzare anche le

procedure di trattamento interne. Il collegamento banca-cliente comporta costi rilevanti e, con l'applicazione di processi adeguati, offre la possibilità di realizzare significativi risparmi.

Al fine di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, l'Eurosistema dispone di tre strumenti: la funzione di catalizzatore del cambiamento, l'esercizio della sorveglianza e il coinvolgimento in quanto gestore e fornitore di servizi di pagamento. Nel perseguire la creazione di un'Area unica dei pagamenti in euro, l'Eurosistema ha finora agito da catalizzatore del cambiamento. Esso intende continuare a svolgere questo ruolo in stretta collaborazione con l'EPC e tutti gli altri soggetti interessati, intensificando l'attività di analisi per migliorare la qualità dei dati e delle informazioni di mercato, offrendo assistenza nella promozione della sicurezza e seguendo i progressi compiuti. L'Eurosistema produrrà un rapporto sullo stato di avanzamento in questi ambiti ogniqualvolta ciò apparirà necessario. Tuttavia, se le banche non dovessero essere in grado di conseguire i risultati promessi nell'intervallo di tempo concordato, l'Eurosistema potrebbe accrescere il proprio coinvolgimento utilizzando in maniera più attiva i poteri regolamentari di cui dispone.

Introduzione

L'articolo 105, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea e l'articolo 3 dello Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea conferiscono all'Eurosistema il mandato di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. Da questo compito statutario consegue direttamente l'impegno a favorire la realizzazione di un'Area unica dei pagamenti in euro (AUPE). Questa dovrebbe consentire alle persone fisiche e giuridiche di trasferire rapidamente, a basso costo e in modo sicuro la moneta unica nell'intera area dell'euro, sfruttando quindi appieno i vantaggi dell'Unione economica e monetaria (UEM) e del mercato unico in generale.

Dall'avvio della Terza fase dell'UEM nel 1999, sistemi quali Target ed EURO 1, gestiti rispettivamente dall'Eurosistema e dall'Associazione bancaria per l'euro (*Euro Banking Association*, EBA), hanno permesso di effettuare pagamenti transfrontalieri di importo rilevante in euro con le stesse caratteristiche di sicurezza ed efficienza di quelli nazionali.

Nel 2002, con l'introduzione delle banconote e monete in euro da parte dell'Eurosistema, l'AUPE è divenuta una realtà anche per i pagamenti al dettaglio in contanti. L'ultimo passo che resta da compiere è l'estensione dell'AUPE ai pagamenti al dettaglio effettuati con strumenti alternativi al contante, ossia mediante i saldi sui conti a vista detenuti presso le banche commerciali. Da diversi anni le autorità pubbliche (la Commissione europea, il Parlamento europeo e in particolare l'Eurosistema) esortano gli istituti di credito a equiparare il livello di servizio per i pagamenti in euro transfrontalieri con quello offerto in ambito nazionale. Per aiutare il settore bancario a raggiungere questo obiettivo, l'Eurosistema, nell'assolvimento del proprio mandato, ha portato avanti un'intensa collaborazione con gli istituti di credito volta alla riduzione dei costi dei servizi di pagamento transfrontalieri.

Tuttavia, dinanzi alle difficoltà incontrate dal settore bancario nel tradurre quest'opera in progressi sostanziali sul piano dei servizi di pagamento al dettaglio transfrontalieri erogati all'utenza finale, il Parlamento europeo e il Consiglio UE hanno adottato, nel dicembre 2001, un regolamento sui pagamenti transfrontalieri in euro (cfr. sezione 1.2) che obbliga le banche ad applicare a questi ultimi le stesse commissioni vigenti a livello nazionale. Gli istituti di credito si trovano di fronte alla necessità di conseguire effettivamente una rapida diminuzione dei costi al fine di minimizzare le perdite sui servizi transfrontalieri e, per rispondere a questa sfida, l'anno scorso hanno concordato una nuova strategia relativa all'AUPE e al percorso da compiere per la sua realizzazione.

In questo quadro si colloca il presente rapporto della BCE, in cui vengono descritti i recenti sviluppi nel campo dei pagamenti al dettaglio con strumenti alternativi al contante (sezione 1), si valutano gli sforzi profusi dalle banche per la realizzazione dell'AUPE (sezione 2) e si illustrano le politiche che l'Eurosistema intende portare avanti in questo contesto (sezione 3).

Poiché l'Eurosistema è la struttura che svolge le funzioni di banca centrale nell'area dell'euro, il rapporto riguarda precipuamente gli sviluppi all'interno dell'area. Tuttavia, l'Eurosistema intende allineare le proprie politiche con quelle perseguite per l'ulteriore sviluppo del mercato unico dei pagamenti nell'UE: a questo scopo esso opera in stretta collaborazione con la Commissione europea. Particolare rilevanza va attribuita all'integrazione nell'AUPE degli Stati in procinto di aderire all'Unione europea. In vista del loro imminente ingresso nell'UE, e dato l'impegno ad adottare l'euro in una fase successiva, essi dovrebbero partecipare ai preparativi per l'AUPE e adeguare in funzione di quest'ultima i rispettivi sistemi di pagamento.

I Recenti sviluppi realizzati nel campo dei pagamenti al dettaglio nell'area dell'euro

I.1 La rimozione degli ostacoli a una riduzione dei costi dei servizi di pagamento transfrontalieri

Fino al 2002 le banche si sono mostrate riluttanti alla creazione dell'AUPE

In passato i sistemi di pagamento e le relative infrastrutture sono stati sviluppati per aree valutarie demarcate dai confini nazionali; di conseguenza, all'interno dell'area dell'euro esistono sistemi di pagamento al dettaglio nazionali molto efficienti. L'avvio della Terza fase dell'UEM ha tuttavia comportato una dissociazione tra lo spazio valutario (l'area dell'euro) e i confini nazionali; pertanto, al fine di assicurare un trattamento sicuro ed efficiente dei pagamenti al dettaglio nell'intera area dell'euro, è necessario adeguare i sistemi di pagamento al nuovo contesto.

Fino al 2002 il settore bancario europeo si è mostrato restio a intraprendere i passi necessari per la creazione di un'efficiente infrastruttura per i pagamenti transfrontalieri al dettaglio. Le singole banche non erano infatti disposte a effettuare investimenti cospicui senza la certezza che altre fossero pronte a fare lo stesso, consentendo all'intero settore di trarne beneficio. Per gli effetti di rete, il buon esito degli investimenti delle singole banche è subordinato al fatto che anche altre destinino fondi alla stessa infrastruttura, creando la massa critica necessaria per generare economie di scala. I benefici individuali si accrescono, pertanto, all'aumentare del numero dei partecipanti. Poiché il settore era rimasto inattivo per anni, si rendeva necessario un catalizzatore per coordinare gli sforzi ed esercitare pressioni sugli istituti che bloccavano l'introduzione di miglioramenti o non erano pronti a compiere progressi adeguati. Il compito più urgente di questo catalizzatore consisteva nel favorire il coordinamento degli sforzi del settore bancario in vista della creazione di un'infrastruttura paneuropea per i pagamenti al dettaglio e l'istituzione di una struttura decisionale e di coordinamento ap-

propriata per il settore stesso. Entrambi i fattori sono, infatti, necessari per la realizzazione dell'AUPE.

Il ruolo di catalizzatore dell'Eurosistema

L'Eurosistema ha affrontato il problema menzionato subito dopo la sua istituzione. Da un lato, i pagamenti al dettaglio transfrontalieri e quelli nazionali presentavano livelli di servizio considerevolmente diversi; dall'altro, il pubblico in Europa si aspettava chiaramente che i servizi di pagamento nell'intera area dell'euro fossero effettuati con un grado di efficienza simile a quello cui era abituato nel contesto nazionale. Al contrario, le commissioni sui pagamenti al dettaglio transfrontalieri in euro erano pari, in media, a circa cento volte le tariffe nazionali e i tempi di esecuzione, per importi analoghi, risultavano normalmente molto più lunghi.

Nel documento *Rendere più efficienti i pagamenti transfrontalieri al dettaglio – la posizione dell'Eurosistema*, pubblicato dalla BCE nel settembre 1999, vengono identificate le tre cause principali di dette carenze: 1) il ricorso a canali distinti per il trattamento dei pagamenti nazionali e di quelli transfrontalieri e il volume ridotto di questi ultimi; 2) l'insufficiente applicazione degli standard concordati e la scarsa automazione a livello sia interbancario che di procedure interne alle singole banche; 3) l'assenza di un'adeguata infrastruttura interbancaria e il prevalente ricorso agli accordi di corrispondenza bancaria.

L'Eurosistema ha quindi assistito le banche nella rimozione di alcuni ostacoli all'origine degli elevati costi dei bonifici transfrontalieri al dettaglio, individuati nel rapporto del 1999, e ha definito in collaborazione con il settore l'insieme degli standard tecnici necessari per l'esecuzione di tali operazioni in modalità STP. L'Eurosistema è stato promotore del dialogo tra settore bancario e autorità statistiche nel cui ambito sono state concordate una soglia

minima comune di esenzione pari a 12.500 euro per gli obblighi di segnalazione ai fini delle statistiche della bilancia dei pagamenti e l'armonizzazione dei sistemi di codifica. Inoltre, gli istituti di credito sono stati incoraggiati a trovare una soluzione che consentisse di ripartire le tariffe addebitate alla clientela tra la parte ordinante e quella ricevente. I risultati conseguiti sono stati descritti in *Improving cross-border retail payment services – progress report*, pubblicato dalla BCE nel settembre 2000, e in un articolo apparso nel Bollettino mensile della BCE di febbraio 2001.

Inoltre la BCE, su invito del Consiglio Ecofin (il Consiglio UE riunito nella composizione dei ministri economici e finanziari), ha pubblicato nel novembre 2001 un rapporto teso a definire un programma realistico e concreto ai fini della realizzazione di infrastrutture moderne per i sistemi di pagamento nel settore dei bonifici, che consentissero un'effettiva riduzione delle commissioni bancarie. Con questo rapporto, intitolato *Towards an integrated infrastructure for credit transfers in euro*, l'Eurosistema ha reso un ulteriore contributo in relazione a tre importanti fattori di costo su cui le banche dovevano ancora intervenire al fine di eliminare le "frontiere" che esistono tuttora nell'area dell'euro per quanto concerne i bonifici: i costi connessi alle procedure interne delle banche, l'uso insufficiente degli standard stabiliti a livello di Eurosistema e la mancanza di un'infrastruttura adeguata. Il rapporto delinea un percorso che il settore bancario dovrebbe impegnarsi a seguire per ottenere miglioramenti sostanziali nella fornitura di servizi di pagamento transfrontalieri al dettaglio entro la fine del 2004. In particolare, l'Eurosistema ha chiesto al settore bancario di istituire un organo decisionale e di coordinamento, incaricato di identificare e applicare nuovi standard, e di stabilire una nuova infrastruttura per i pagamenti e lo ha invitato a mettere a disposizione di tutte le banche un servizio di base per l'esecuzione dei bonifici transfrontalieri, al fine di promuovere la trasparenza dei prezzi e la concorrenza.

1.2 Il regolamento relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro

Premessa

Sebbene i lavori intrapresi dall'Eurosistema in collaborazione con il settore bancario avrebbero dovuto consentire una significativa riduzione delle commissioni sui servizi di pagamento transfrontalieri, nell'estate del 2001 due studi sui prezzi patrocinati dalla Commissione europea hanno rivelato che non era stato compiuto alcun progresso sostanziale: in media le tariffe applicate a un bonifico transfrontaliero del valore di 100 euro oscillavano tra 17 a 24 euro, un livello chiaramente insoddisfacente.

La Commissione europea e il Parlamento europeo hanno ritenuto che questa situazione di stallo richiedesse una drastica soluzione politica. Sulla base di una proposta di regolamento della Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio UE hanno pertanto adottato il Regolamento (CE) n. 2560/2001, del 19 dicembre 2001, relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro.

Il contenuto del regolamento

Il regolamento stabilisce che, con effetto dal 1° luglio 2002, le commissioni addebitate nei pagamenti elettronici transfrontalieri in euro (ad esempio pagamenti mediante carta e prelievi presso gli sportelli ATM-Bancomat) per un valore massimo di 12.500 euro siano equiparate a quelle vigenti per le transazioni nazionali. Dal 1° luglio 2003 lo stesso regime si applica ai bonifici transfrontalieri in euro per un importo massimo di 12.500 euro, soglia che sarà innalzata a 50.000 euro dal 1° gennaio 2006. Gli istituti di credito hanno l'obbligo di indicare in modo trasparente alla clientela le commissioni applicabili. Al fine di agevolare il trattamento dei bonifici transfrontalieri, essi devono inoltre riportare sull'estratto conto del cliente il relativo numero di conto bancario internazionale (IBAN) e il codice di identificazione della banca (BIC). Dal canto loro, i clienti sono tenuti a comuni-

carsi reciprocamente le coordinate IBAN e BIC. Qualora un cliente non comunichi l'IBAN e il BIC del beneficiario alla banca ordinante, quest'ultima ha il diritto di addebitare una maggiorazione delle commissioni. Per ridurre gli obblighi di segnalazione delle banche, il regolamento sanciva la soppressione, entro il 1° luglio 2002, di ogni obbligo di dichiarazione ai fini delle statistiche della bilancia dei pagamenti nazionali per i pagamenti transfrontalieri fino a 12.500 euro. Il regolamento dovrà essere riesaminato entro il 1° luglio 2004, in particolare per decidere se sia opportuno innalzare questa soglia di segnalazione a 50.000 euro. Infine, gli Stati membri che non hanno adottato l'euro possono estendere l'applicazione del regolamento alle rispettive valute, previa notificazione alla Commissione europea.

Su richiesta del Consiglio UE, il 26 ottobre 2001 la BCE ha reso un parere sulla proposta di regolamento (CON/2001/34) in cui, pur condividendo l'obiettivo generale di quest'ultimo, essa esprimeva alcune riserve a causa della sua interferenza con il meccanismo di formazione dei prezzi. Sulla scorta di tale contributo, gli assegni sono stati quindi esclusi dal principio di equiparazione delle commissioni previsto dal regolamento poiché, data la difficoltà del loro trattamento elettronico, essi presentano uno svantaggio in termini di efficienza rispetto ad altri strumenti di pagamento.

Le conseguenze economiche del regolamento

Il regolamento ha sancito una drastica soluzione al problema delle differenze fra le tariffe applicate ai pagamenti al dettaglio in euro nazionali e a quelli transfrontalieri, limitando in modo significativo le politiche di prezzo delle banche. Sistemi di pagamento e procedure operative efficienti sono generalmente disponibili soltanto a livello nazionale; per l'esecuzione di bonifici al dettaglio transfrontalieri i costi attualmente sostenuti dalle banche sono assai più elevati. Tuttavia, il regolamento vieta ora di trasferire questi costi ag-

giuntivi (incluso un certo margine di profitto) sulla clientela. Si rileva inoltre che esistono differenze strutturali per quanto concerne le politiche di prezzo e il livello delle tariffe fra i paesi in cui si applica il regolamento. Le banche devono pertanto ridurre con urgenza i costi sopportati per i pagamenti transfrontalieri al dettaglio al fine di conseguire un tasso di rendimento che consenta la sostenibilità economica di questo ramo di attività. Di fatto, la sostanziale diminuzione delle commissioni bancarie prevista per i servizi di pagamento transfrontalieri sarà sostenibile nel lungo periodo solo se accompagnata da un considerevole calo degli oneri per le banche.

In seguito all'applicazione del regolamento, le banche, in particolare nei paesi che dispongono di sistemi di pagamento nazionali altamente competitivi ed efficienti e con margini di profitto ridotti, possono per ora scegliere di sostenere perdite temporanee, in attesa di conseguire analoghi livelli di efficienza nella gestione dei pagamenti nazionali e transfrontalieri, ovvero possono cercare di compensare tali perdite incrementando le commissioni. L'evidenza aneddotica indica che, con l'entrata in vigore del regolamento per i pagamenti mediante carta a decorrere dal 1° luglio 2002, alcuni istituti di credito hanno aumentato le tariffe applicate a queste (o altre) transazioni al fine di compensare mediante i servizi di pagamento nazionali le perdite derivanti dalle operazioni transfrontaliere. In alcuni casi, tali aumenti sono risultati superiori al 50%.

Le conseguenze per le politiche dell'Eurosistema

L'adozione del regolamento ha influenzato anche le politiche dell'Eurosistema concernenti la realizzazione dell'AUPE. L'Eurosistema ha innanzitutto aiutato le banche a trovare soluzioni per ridurre gli oneri a loro carico e migliorare il livello di servizio. La capacità degli enti bancari di adattarsi al nuovo contesto riveste notevole importanza per l'Eurosistema. Qualora si configurasse una diffusa incapacità di adeguamento, vi è il rischio che si producano effetti collaterali indesiderati,

quali l'incremento delle commissioni nazionali o l'eliminazione dei bonifici transfrontalieri dalla gamma dei servizi offerti; ciò metterebbe a repentaglio la creazione di un'area unica efficiente e sicura per i pagamenti al dettaglio effettuati con strumenti alternativi al contante. L'Eurosistema è pertanto fortemente interessato a collaborare con il settore bancario alla riduzione della base di costo, affinché questo possa mantenere e migliorare la qualità dei servizi di pagamento. Inoltre, anche i clienti trarranno infine profitto dalla diminuzione di tali oneri, poiché il contesto concorrenziale incoraggerà le banche ad abbassare le commissioni sui servizi di pagamento, trasferendo sulla clientela i risparmi sui costi.

L'Eurosistema ritiene che l'iniziativa del settore bancario relativa all'AUPE debba avere come obiettivo la maggiore efficienza dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio, non solo rispetto al loro livello attuale ma anche rispetto allo standard corrente dei pagamenti nazionali, in vista di accrescere l'efficienza di questi ultimi grazie all'integrazione in un'infrastruttura paneuropea.

1.3 La strategia del settore bancario per la creazione di un'Area unica dei pagamenti in euro

La strategia del Consiglio europeo per i pagamenti e l'assetto di governance

Nel maggio 2002 il settore bancario europeo ha concordato una strategia per l'effettiva realizzazione di un'Area unica dei pagamenti in euro, in cui non sussistano differenze tra i servizi di pagamento nazionali e quelli transfrontalieri. Nel libro bianco *Euroland: Our Single Payment Area!*³ il settore bancario europeo ha assunto il chiaro impegno a raggiungere tale traguardo. In questa prospettiva, esso ha deciso di creare un'efficiente infrastruttura per i pagamenti al dettaglio e ha stabilito le tappe generali da percorrere per il conseguimento dell'obiettivo.

Nell'estate del 2002 il settore bancario europeo ha inoltre raggiunto un accordo riguardo

a un assetto di *governance*, ossia alla creazione di una struttura decisionale e di coordinamento, e ha individuato le aree su cui intervenire in via prioritaria nella realizzazione dell'AUPE. Il principale organo decisionale e di coordinamento della comunità bancaria europea in materia di pagamenti è il Consiglio europeo per i pagamenti (*European Payment Council, EPC*). Esso è costituito da un'assemblea generale che comprende 52 delegati in rappresentanza di tutte le tipologie di istituti di credito europei, non solo dei più grandi ma anche di quelli più piccoli. Le tre organizzazioni del settore creditizio europeo⁴ e l'EBA sono associate all'EPC e provvedono altresì all'amministrazione del suo segretariato e dei gruppi di lavoro. L'assemblea dell'EPC decide in merito alle tematiche sviluppate da cinque gruppi di lavoro. L'Eurosistema è stato invitato a partecipare alle riunioni dell'EPC e alla maggior parte dei suoi gruppi di lavoro in veste di osservatore, per esporre, fin dalla fase iniziale, il proprio punto di vista sulla strategia adottata dal settore bancario. Il Gruppo di coordinamento, formato da quindici rappresentanti designati dall'EPC, segue l'attività di quest'ultimo e dei suoi gruppi di lavoro e funge da interlocutore per l'Eurosistema e altre autorità pubbliche. L'EPC ha costituito i seguenti gruppi di lavoro con l'incarico di affrontare le questioni ritenute più urgenti per la realizzazione dell'AUPE:

- **Il Gruppo di lavoro sulle esigenze degli operatori del settore e della clientela** tiene sotto regolare osservazione e gestisce l'evoluzione degli strumenti di pagamento per tutto l'arco della loro esistenza.

L'EPC ritiene che l'assetto previsto per i diversi strumenti di pagamento debba rispondere alle esigenze della clientela in un contesto paneuropeo. Nel novembre 2002 esso ha adottato una convenzione di base per i bonifici paneuropei, denominata *Credeuro*. La Convenzione *Credeuro* sta-

³ Cfr. www.europeanpaymentscouncil.org.

⁴ La Federazione bancaria europea (European Banking Federation), il Gruppo europeo delle casse di risparmio (European Savings Banks Group) e l'Associazione europea delle banche cooperative (European Association of Co-operative Banks).

bilisce uno standard per l'esecuzione di un bonifico paneuropeo "di base", che richiede una serie minima di informazioni da parte della clientela bancaria e garantisce il trasferimento dei fondi entro un massimo di tre giorni, dalla data di accettazione dell'ordine a quella in cui avviene l'accredito sul conto del beneficiario. La Convenzione interbancaria sui pagamenti (*Interbank Convention on Payments*), adottata dall'EPC nel febbraio 2003, assicura che l'importo indicato nella disposizione di pagamento sia interamente versato al cliente beneficiario. Entro la fine del 2003 l'EPC definirà inoltre i requisiti per un sistema di addebito diretto paneuropeo, che sarà realizzato entro luglio 2005. Il ricorso agli assegni, in particolare quelli transfrontalieri, dovrà essere notevolmente ridotto; a tal fine, saranno predisposti incentivi all'uso di altri strumenti.

- Il **Gruppo di lavoro sull'infrastruttura** ha il compito di promuovere lo sviluppo del modello di infrastruttura prescelto (il PE-ACH) e la convergenza verso la sua adozione. L'EPC sostiene l'uso di un'infrastruttura PE-ACH compatibile con l'STP, che sia aperta e accessibile su base equa e di cui il settore bancario sia proprietario e utilizzatore; essa deve risultare disponibile per i bonifici entro la metà del 2003 e per gli addebiti diretti entro la metà del 2005. Il PE-ACH è, per definizione, una piattaforma operativa per l'erogazione di strumenti di pagamento al dettaglio in euro e servizi di base attinenti; esso è costituito da regole di *governance* e pratiche di pagamento ed è sostenuto da una o più piattaforme tecniche. Le banche centrali e gli ACH potrebbero fungere da interfaccia fornendo l'accesso tecnico alle banche; le prime potrebbero inoltre partecipare in qualità di utenti. L'EPC ha calcolato che, per essere economicamente sostenibile, il PE-ACH dovrebbe trattare una massa critica iniziale pari a circa il 50% del volume corrente dei bonifici transfrontalieri. Si intende raggiungere questo obiettivo entro la metà del 2004 facendo confluire nel PE-ACH

operazioni che vengono attualmente gestite attraverso gli accordi di corrispondenza bancaria. Tuttavia, la massa critica reale sarà ottenuta solo quando anche i pagamenti nazionali al dettaglio dei paesi privi di infrastrutture ACH saranno eseguiti tramite PE-ACH. Si prevede che entro il 2007 il livello di servizio sarà migliorato al punto da assicurare il regolamento in giornata. In alcuni paesi il settore bancario ha iniziato a esaminare le possibili modalità di trasferimento al PE-ACH delle operazioni nazionali al dettaglio. È probabile che il passaggio si verifichi in modo progressivo, forse attraverso il "modello concentrico"⁵, che consentirebbe la graduale estensione dell'STP a tutta l'Unione europea.

Nella riunione plenaria del 28 gennaio 2003 l'EPC ha approvato il sistema STEP 2 dell'EBA come primo fornitore di servizi PE-ACH nonché soggetto in grado di trattare, con maggiore probabilità, bonifici conformi al regolamento entro luglio 2003. STEP 2, operativo dal 28 aprile 2003, si è rivelato in grado di sostenere il modello concentrico. Nella plenaria del 4 giugno 2003 l'EPC ha adottato una risoluzione in base alla quale tutte le istituzioni finanziarie dell'UE dovranno essere raggiungibili attraverso STEP 2 entro la fine del 2003 e, in futuro, tramite qualsiasi altro eventuale sistema PE-ACH.

- Il compito del **Gruppo di lavoro sull'STP end to end** è promuovere il trattamento STP *end to end* per ogni strumento dell'AUPE. L'EPC ha stabilito la necessità di raggiungere un accordo circa l'istituzione di un organo competente in materia di standard STP e di *governance*. L'adozione di un *corpus* comune di standard, norme, convenzioni e requisiti legali paneuropei per le istruzioni di pagamento fondamentali dovrebbe consentire alle banche di raggiungere, in

⁵ Il modello concentrico consentirebbe a gruppi di utenti specifici di trattare pagamenti di importo superiore a 12.500 euro, ad esempio, oppure di utilizzare il codice BBAN invece dell'IBAN durante una fase di transizione, senza compromettere l'obiettivo di lungo periodo rappresentato dal passaggio a standard paneuropei.

tutta Europa, un livello di servizio e automazione almeno pari a quello che costituisce attualmente il miglior risultato a livello nazionale. Entro la fine del 2003 dovrà essere definito un calendario per l'attuazione di questo insieme di standard e norme. È inoltre prevista l'approvazione di un'ulteriore serie di standard, norme e convenzioni atti a consentire la fornitura di servizi a valore aggiunto oppure a uso locale mediante STP; entro il 31 dicembre 2004 dovrà essere fissato un calendario per la loro applicazione. Nella riunione plenaria del 4 giugno 2003 l'EPC ha adottato una risoluzione che richiede l'adozione di requisiti pienamente armonizzati all'interno dell'UE per la lotta al riciclaggio di denaro nel settore dei pagamenti, poiché l'esistenza di norme nazionali diverse ostacolerebbe il funzionamento dell'STP.

- Il **Gruppo di lavoro sul contante** si incentra su obiettivi a breve termine, allo scopo di accrescere l'efficienza del trattamento del contante nell'area dell'euro. Inoltre, l'EPC intende sviluppare una strategia tesa a ridurre in misura significativa l'uso del contante su un orizzonte di lungo periodo. Le banche elaboreranno le rispettive strategie nazionali nel 2003 e le attueranno entro il 2007. Il gruppo di lavoro si propone di predisporre una serie di raccomandazioni concernenti l'evoluzione degli aspetti giuridici, regolamentari e tecnologici della gestione del contante, al fine di preservare la redditività delle banche in questa sfera di attività. Il compito del gruppo di lavoro è studiare un nuovo approccio paneuropeo relativo alle politiche e all'infrastruttura in questo settore, in vista di realizzare un assetto armonizzato per i servizi di cassa e accrescere l'efficienza del processo di erogazione del contante. L'EPC ha indicato le scadenze per il raggiungimento di alcuni obiettivi. Ad esempio, a partire dal 2003 la clientela deve essere informata dei vantaggi offerti dai pagamenti elettronici e incoraggiata a farne un uso crescente. Inoltre entro la fine del 2003 le banche dovranno avere sviluppato le migliori prassi per il trattamento del contante, che saranno poi applicate nel 2004.

- Il **Gruppo di lavoro sulle carte di pagamento** si occupa dei prodotti di pagamento che rappresentano al momento la vasta maggioranza delle operazioni effettuate e costituiscono pertanto un aspetto da affrontare in via prioritaria.

Vi sono attualmente differenze in termini di tariffe e struttura di interscambio fra le operazioni nazionali e quelle transfrontaliere effettuate mediante carta, dal lato sia del cliente che del negoziante, nonché fra le carte di credito e quelle di debito. Inoltre, la maggior parte delle operazioni transfrontaliere in euro è soggetta alle condizioni definite dalle società internazionali di carte di pagamento. Infine, il problema delle frodi costituisce un notevole motivo di preoccupazione per gli utenti, i negozianti e i fornitori dei servizi. Per affrontare questi problemi e combattere le frodi, il settore bancario intende creare un modello operativo finale (che preveda ad esempio la convergenza delle carte di credito e di debito, l'uso generalizzato dei codici PIN per le carte di debito, una maggiore standardizzazione di queste ultime e l'eliminazione della banda magnetica), nonché infrastrutture adeguate per l'uso delle carte. Esso si propone inoltre di studiare diverse opzioni per quanto concerne le commissioni applicate per il passaggio a un'altra rete, le strutture di interscambio paneuropee per le banche emittenti e riceventi, nonché l'elaborazione di una strategia nei confronti delle reti di carte di pagamento (nazionali e internazionali) che consenta alle banche di riacquistare o mantenere un elevato grado di controllo sulle carte emesse. Queste indagini dovrebbero gettare le premesse per una linea di azione concertata da seguire nei prossimi cinque-dieci anni. In una seconda fase verranno esaminate e discusse soluzioni innovative, anche con riferimento ad altri strumenti di pagamento, non basati su carte. Saranno inoltre considerate le questioni attinenti all'uso delle infrastrutture per le operazioni mediante carta nel settore dei pagamenti elettronici e di quelli mobili, ossia effettuati tramite telefono cellulare.

Nell'assemblea plenaria del 4 giugno 2003 l'EPC ha approvato otto raccomandazioni riguardanti la lotta contro le frodi, l'adozione di schemi tariffari coerenti all'interno dell'AUPE, la modifica delle regole e convenzioni, la rimozione degli ostacoli regolamentari, il miglioramento della standardizzazione tecnica mediante programmi

di cooperazione, la concretizzazione del progetto AUPE da parte delle banche in quanto azioniste delle organizzazioni di carte di pagamento e il miglioramento della rilevazione e distribuzione dei dati. È stato deciso che le otto raccomandazioni siano applicate al più tardi entro il 1° gennaio 2006.

2 Valutazione degli sforzi profusi dalle banche in vista della creazione dell'AUPE

L'Eurosistema ha già reso note le proprie aspettative in merito alle questioni che il settore bancario deve affrontare in vista della realizzazione dell'AUPE (cfr. sezione 1.1). Da parte sua, il settore bancario ha di recente intensificato gli sforzi in questa direzione, adottando una strategia comune volta all'organizzazione concreta dei pagamenti secondo un proprio progetto. **Con il libro bianco dell'EPC del maggio 2002 la comunità bancaria ha compiuto un primo e incoraggiante passo verso il conseguimento degli obiettivi definiti dall'Eurosistema.** Il documento sottolinea l'impegno a portare a compimento l'AUPE ed espone la strategia generale tesa al raggiungimento di questo traguardo entro il 2010. È tuttavia necessario delineare con maggiore chiarezza tale strategia. In molti casi, l'EPC ha infatti formulato linee politiche, **ma restano ancora da stabilire scadenze e tappe concrete. L'EPC deve tradurre i propri obiettivi in un progetto articolato che poggi su un solido piano d'azione e preveda risultati precisi da conseguire. Un convincente meccanismo di applicazione delle decisioni dell'EPC deve essere sviluppato e reso noto all'insieme della comunità bancaria e al pubblico in generale.**

Le questioni da approfondire si suddividono in due ampie categorie: 1) l'efficienza in termini di costo dei processi interbancari e da cliente a cliente; 2) l'efficacia dell'assetto di mercato. Nella sezione seguente si esamina la misura in cui gli sforzi profusi dalle banche rispondono alle aspettative dell'Eurosistema.

2.1 L'efficienza in termini di costo dei processi interbancari e da cliente a cliente

L'importanza di processi STP efficienti

Nel rapporto del 1999 l'Eurosistema ha posto in risalto l'importanza di infrastrutture e procedure operative adeguate per un'elaborazione efficiente dei bonifici transfrontalieri. Nell'analizzare le cause dell'elevato ammontare dei costi, l'Eurosistema ha richiamato specificamente la necessità di considerare il ciclo di trattamento *end to end*, ossia nella sua interezza. Di fatto, la tratta interbancaria di un bonifico transfrontaliero può rappresentare appena il 5-10% del suo costo complessivo, che risulta per la maggior parte imputabile alle procedure interne e al collegamento banca-cliente.

A partire dal 1999 alcuni istituti di credito hanno migliorato le procedure interne per poter offrire alla clientela servizi di pagamento completamente automatizzati, mediante STP, sia in entrata che in uscita. Essi hanno inoltre automatizzato il collegamento con la clientela e conseguito una percentuale assai rilevante di pagamenti eseguiti tramite STP in un intervallo di tempo relativamente breve⁶; in casi specifici, la quota dei pagamenti STP sul totale dei trasferimenti transfrontalieri in euro è salita al 50% nell'arco di sei mesi.

⁶ A tale riguardo, si rileva che le imprese ricorrono sempre più di frequente ai collegamenti automatici, mentre gli utenti occasionali spesso si servono ancora dei documenti cartacei per effettuare le operazioni.

Questo ragguardevole aumento si spiega facilmente tenendo conto dei vantaggi che l'uso dell'STP ha comportato sia per le banche che per i clienti. Le prime hanno infatti potuto ridurre in misura significativa gli oneri sostenuti, e questi risparmi sono stati trasmessi alla clientela sotto forma di commissioni notevolmente più basse. Vi sono tuttavia indicazioni del fatto che in numerosi istituti l'applicazione dell'STP nelle procedure interne e nei rapporti banca-cliente non costituisca ancora la norma.

Un presupposto importante al fine di assicurare l'efficienza delle infrastrutture interbancarie è l'utilizzo dei formati standardizzati per i messaggi e dei codici di identificazione della banca e del cliente, che consentono di eseguire in modo completamente automatizzato, mediante STP, tutti gli ordini di pagamento. In precedenti rapporti l'Eurosistema ha pertanto ripetutamente esortato il settore bancario ad applicare gli standard STP (ad esempio l'MT 103+, l'IPI, il BIC e l'IBAN)⁷ nel trattamento dei bonifici; particolare importanza è stata attribuita al BIC e all'IBAN, che, in conformità del regolamento sui pagamenti transfrontalieri in euro, debbono ora essere obbligatoriamente comunicati al cliente⁸. Nel rapporto del settembre 2000 sui progressi compiuti in questo ambito, l'Eurosistema invitava il settore bancario a promuovere l'uso dell'IPI e a sviluppare l'ePI.

L'Eurosistema considera deludenti i progressi compiuti nell'adozione degli standard STP e ritiene che le carenze dell'EPC sotto il profilo della *governance* debbano essere affrontate con urgenza soprattutto in tale ambito. L'Eurosistema aveva richiesto l'applicazione di questi standard entro il 2001, ma, pur essendo stati prontamente disponibili, il loro utilizzo non appare ancora diffuso su vasta scala: se alcuni istituti di credito li hanno introdotti almeno in parte, altri si sono dimostrati riluttanti a compiere questo passo. In particolare, l'EPC e le associazioni bancarie dei paesi interessati non hanno ancora intrapreso adeguate iniziative per promuovere l'uso dell'IPI. L'Eurosistema ribadisce pertanto che questo standard, peral-

tro già disponibile, deve essere applicato senza indugio. Inoltre, **le banche sono vivamente incoraggiate a completare la messa a punto dell'ePI**; questo consentirà al beneficiario di inserire le informazioni pertinenti in un modulo elettronico, che il cliente ordinante potrà utilizzare per trasmettere elettronicamente alla propria banca tutti i dati necessari ai fini della transazione.

Per beneficiare degli standard STP in un sistema dei pagamenti è necessario che questi siano adottati da una massa critica di partecipanti. **La loro generalizzata applicazione risulta quindi indispensabile** al fine di assicurare un'elaborazione efficiente e totalmente automatizzata dei pagamenti transfrontalieri. L'Eurosistema lamenta l'insufficiente utilizzo di questi standard nei processi interbancari e cliente-banca. Tale insoddisfazione è condivisa dalle banche che hanno iniziato a farne uso, ma che non possono ancora cogliere i vantaggi della completa automazione dei bonifici transfrontalieri poiché numerose banche beneficiarie non sono in grado di gestire queste operazioni.

L'EPC è pertanto invitato a confermare al pubblico che:

- tutte le banche dispongono ormai di un codice BIC;
- a tutti i clienti è stato comunicato il rispettivo IBAN;
- l'intero settore bancario ottempera al regolamento sui pagamenti transfrontalieri in euro;
- gli istituti di credito hanno adottato l'IPI in versione cartacea e stanno intensificando gli sforzi per lo sviluppo e l'applicazione dell'ePI.

Qualora le citate misure non fossero state ancora pienamente attuate, **l'EPC dovrebbe assumere il chiaro impegno a conseguire questo obiettivo in tempi molto brevi e rigorosamente prestabiliti**. Una

⁷ Cfr. il siglario riportato all'inizio del presente documento.

⁸ Il regolamento non rende obbligatorio l'uso del BIC e dell'IBAN nei sistemi di pagamento.

volta definita la propria strategia in materia di standard tecnici, l'EPC deve assicurare che le banche aderiscano agli standard sviluppati e approvati, con il *quorum* previsto, dal Comitato europeo di normalizzazione bancaria e da SWIFT. Le associazioni bancarie nazionali sono chiamate a sostenere e seguire la loro applicazione. L'EPC dovrebbe predisporre rapporti trimestrali sull'**utilizzo attivo e passivo dell'IBAN, del BIC, dell'MT 103+ e dell'IPI**, nonché indicare una stima della percentuale dei pagamenti trattati in modalità STP sul volume complessivo.

L'Eurosistema si aspetta inoltre che le banche formulino una precisa strategia a lungo termine per l'eliminazione delle differenze fra gli standard nazionali, internazionali e a livello di area dell'euro, con riferimento alle relazioni interbancarie e cliente-banca. A tale riguardo, l'Eurosistema rileva che i rapporti fra l'EPC e gli organismi che attualmente definiscono gli standard (ad esempio il Comitato europeo di normalizzazione bancaria e SWIFT) sembrano richiedere una più chiara definizione, nonché un rafforzamento sul piano della cooperazione.

Chiaramente gli sforzi profusi dall'EPC per diffondere l'uso degli standard STP devono essere sostenuti dalla clientela bancaria. Ciò significa che il beneficiario di un pagamento deve indicare il proprio IBAN e il BIC della propria banca sul modulo compilato, per agevolare l'utilizzo di questi standard da parte dell'ordinante che dispone il bonifico. **Le banche** hanno l'obbligo di rendere consapevoli al riguardo i clienti aziendali e le rispettive associazioni di categoria; esse **dovrebbero** pertanto **fornire informazioni adeguate, insistendo sull'importanza di diffondere e impiegare gli standard STP su vasta scala.**

La scelta dell'infrastruttura PE-ACH da parte del settore bancario

Nel rapporto presentato al Consiglio Ecofin, l'Eurosistema ha effettuato un'accurata disamina degli aspetti attinenti all'infrastruttura interbancaria dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio e ha suggerito al settore bancario

un percorso da seguire, nonché le misure da intraprendere al fine di ridurre i costi sostenuti per il trattamento di queste transazioni in euro. In generale, il settore sembra aver recepito nella propria strategia le indicazioni fornite dall'Eurosistema. Esso ha espresso la propria preferenza per lo sviluppo di un PE-ACH come futura infrastruttura per il regolamento dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio e ha dichiarato che l'adozione del sistema STEP 2 dell'EBA risulta compatibile con questo progetto. Nell'aprile 2003 ha pertanto avuto inizio la "fase di avviamento" dell'operatività di STEP 2. Anche le società internazionali emittenti carte di credito hanno intrapreso lo sviluppo di sistemi di bonifico al dettaglio per le operazioni fra utenti privati e fra utenti privati e imprese, incentrati in particolare sui trasferimenti transfrontalieri. La società Visa è attualmente impegnata nella sperimentazione del nuovo servizio "Visa Direct", mentre MasterCard sta mettendo a punto una prestazione analoga.

L'Eurosistema accoglie con favore il fatto che il settore bancario sia giunto a una decisione riguardo all'infrastruttura da adottare e al primo fornitore del servizio. Esso incoraggia l'EPC a prendere in considerazione tutti i possibili contributi degli operatori del settore (ad esempio del comparto delle carte di pagamento) al fine di selezionare una o più soluzioni PE-ACH sulla base della loro efficienza. L'Eurosistema ribadisce che i servizi di pagamento transfrontalieri al dettaglio nell'area dell'euro possono essere migliorati in misura significativa grazie all'allestimento di infrastrutture adeguate. Poiché queste ultime beneficiano in generale delle economie di scala, nella loro fase di progettazione occorre tener presente l'esigenza di conseguire un'ampia accettazione, un accesso non restrittivo e principi di governo aperti, affinché esse possano godere di esternalità di rete positive. L'infrastruttura prescelta deve possedere una capacità sufficiente per trattare un volume di pagamenti in rapida espansione. **Il settore bancario deve farsi carico della responsabilità di accrescere l'efficienza della gestione delle transazioni transfrontaliere e di eseguire quanto**

prima tali operazioni mediante PE-ACH. In futuro, anche il traffico pagamenti nazionale dovrebbe essere integrato in PE-ACH se quest'ultimo offre soluzioni più efficienti rispetto alle procedure nazionali. All'EPC spetta inoltre il compito di assicurare che, entro la fine del 2003, tutte le banche dell'UE siano raggiungibili tramite PE-ACH. Prima della fine del 2004 ciò dovrebbe applicarsi anche ai paesi in procinto di aderire all'Unione europea. Per motivi di trasparenza, ossia per comprovare che le banche tengano fede all'impegno di trattare il 50% dei bonifici transfrontalieri mediante PE-ACH entro la metà del 2004, l'EPC dovrebbe riportare a intervalli trimestrali i tassi di penetrazione del sistema.

Le banche centrali nazionali (BCN) di Germania, Italia e Austria hanno dichiarato l'intenzione di partecipare al sistema STEP 2 dell'EBA, che rappresenta la soluzione di PE-ACH attualmente prescelta dall'EPC. Esse intendono adottare STEP 2 per il regolamento dei bonifici transfrontalieri, in modo da offrire servizi di pagamento efficienti ai propri clienti e alla comunità bancaria dei rispettivi paesi.

La migrazione delle operazioni nazionali verso il PE-ACH

All'approssimarsi della fine del ciclo di investimento per i sistemi di *clearing* automatizzato nazionali (ACH), **le banche, anziché investire nella loro ridefinizione, potrebbero decidere di adottare il PE-ACH per il trattamento dei pagamenti nazionali. In questo modo esse contribuirebbero al consolidamento dell'infrastruttura dei sistemi di pagamento in euro, superando la frammentazione connessa con gli attuali sistemi nazionali. Nondimeno, il settore bancario dovrebbe assicurare, come minimo, il mantenimento degli attuali livelli di servizio per i pagamenti nazionali. Sarebbe pertanto utile che l'EPC confermasse, pubblicamente e in maniera adeguata, l'impegno assunto con riguardo all'infra-**

struttura prescelta e al suo traguardo ultimo, ossia la convergenza in un'infrastruttura o in un numero limitato di infrastrutture operanti a livello di area dell'euro e basate sullo stesso insieme di standard interbancari. Le infrastrutture PE-ACH selezionate dovrebbero essere in grado di gestire diversi strumenti di pagamento.

2.2 Un efficace assetto di mercato

Un sistema di governance efficace

Al fine di assicurare il buon funzionamento del mercato dei pagamenti al dettaglio, è indispensabile che vi sia un adeguato livello di cooperazione fra le banche (per concordare ad esempio gli standard interbancari e cliente-banca, le infrastrutture da adottare e una struttura decisionale e di coordinamento che possa assumere impegni in nome dell'intero settore bancario europeo). In questo modo si creano effetti di rete, senza pregiudicare la concorrenza fra gli istituti per quanto concerne i rapporti con la clientela. L'Eurosistema ha sottolineato questa esigenza nel rapporto presentato al Consiglio Ecofin.

L'Eurosistema si rallegra del fatto che gli istituti di credito europei abbiano risposto al suo appello alla cooperazione interbancaria istituendo l'EPC e i relativi gruppi di lavoro. Si tratta di un incoraggiante passo avanti nella realizzazione di un assetto di *governance* solido ed efficace per il settore bancario europeo. Tuttavia **il successo dell'EPC, e delle sue sottostrutture, dipenderà in ultima istanza dai risultati che questo si è impegnato a ottenere.** In tale prospettiva, l'Eurosistema incoraggia l'EPC ad assicurare elevati livelli di efficienza nell'attività dei suoi gruppi di lavoro, attribuendo loro mandati chiaramente definiti ed evitando quindi perdite frizionali. In alcuni casi, la revisione dei mandati e la redistribuzione dei compiti possono accrescere l'efficacia dell'attività dell'EPC. Al momento quest'ultimo riferisce periodicamente all'Eurosistema in merito ai

risultati conseguiti nel breve e medio periodo, nonché ai progressi compiuti dai suoi gruppi di lavoro, principalmente attraverso il Gruppo di contatto sulla strategia per i pagamenti in euro (*Contact Group for Euro Payments Strategy*, COGEPS)⁹. Per conferire ulteriore trasparenza al processo di costituzione dell'AUPE, **l'EPC dovrebbe, in particolare, seguire l'avanzamento dei programmi a breve e medio termine dei propri gruppi di lavoro e tenere al corrente l'Eurosistema, affinché sia possibile registrare con precisione il raggiungimento delle diverse tappe. L'Eurosistema incoraggia inoltre l'EPC a chiarire i propri processi decisionali e le modalità di recepimento e applicazione delle sue deliberazioni.** Una rapida precisazione di questi aspetti sarebbe fortemente auspicabile. **È indispensabile che le decisioni dell'EPC siano attuate in modo adeguato da tutte le banche dell'area dell'euro.** L'EPC deve quindi studiare un modello formale strutturato al fine di armonizzarne il recepimento e l'applicazione, che saranno intrapresi in parallelo da tutte le comunità bancarie nazionali. In questo contesto, andrebbe inoltre esaminata la maniera in cui le comunità e le associazioni bancarie nazionali possono promuovere l'aderenza alle decisioni dell'EPC, in linea con il ruolo già svolto sul piano nazionale.

La definizione delle migliori prassi operative

L'EPC dovrà inoltre assicurare che il settore bancario stabilisca le migliori prassi operative per il trattamento dei pagamenti al dettaglio (transfrontalieri). Questo compito è stato integrato nella strategia dell'EPC per l'AUPE e i progressi compiuti dalle banche in certi ambiti sono stati significativi. In altri ambiti, tuttavia, occorre intervenire con urgenza.

Le diverse indagini condotte dalla Commissione europea hanno messo in luce che i tempi di esecuzione dei bonifici transfrontalieri in euro di importo modesto si sono progressivamente ridotti, approssimandosi a quelli nazionali. Dall'indagine del 2001 emer-

ge che l'effettuazione di un bonifico transfrontaliero richiedeva in media poco meno di tre giornate lavorative, risultando ampiamente in linea con l'obiettivo fissato dall'Eurosistema nel 1999. Nondimeno, le banche sono incoraggiate a migliorare ulteriormente questo aspetto, al fine di eliminare in un prossimo futuro ogni differenza residua con le operazioni nazionali. In tal modo, potrebbe anche venir meno la necessità di adottare la prevista modifica alla direttiva del 1997 sui bonifici transfrontalieri; la Commissione europea ha infatti in progetto di ridurre i tempi massimi di esecuzione dei bonifici transfrontalieri da sei a tre giorni, ma in media il settore bancario offre già questa prestazione. L'Eurosistema ritiene che nella fattispecie un intervento normativo potrebbe non risultare necessario, poiché la soluzione più efficace sarebbe un accordo fra le banche di limitare a tre giornate lavorative il termine massimo consentito. Un'azione del legislatore rischierebbe persino di paralizzare gli sforzi compiuti dal mercato per abbassare ulteriormente i tempi di esecuzione. Se la Commissione europea decidesse comunque di avanzare una proposta legislativa, essa dovrebbe tener conto del processo di integrazione nell'AUPE e, pertanto, definire i tempi massimi non solo per le operazioni transfrontaliere, ma per tutti i pagamenti all'interno dell'UE.

Credeuro

Una misura tesa all'ulteriore riduzione dei tempi di esecuzione consiste nel creare e promuovere un prodotto o servizio generico per i bonifici transfrontalieri che dovrebbe essere offerto da tutte le banche. Accogliendo il suggerimento dell'Eurosistema, che da tempo richiede l'introduzione di un servizio di questo tipo, il settore bancario ha infine istituito "Credeuro", una convenzione sui bonifici conformi al regolamento UE eseguiti mediante PE-ACH. Esso definisce uno standard per l'effettuazione di bonifici interbancari

⁹ Questo gruppo è presieduto congiuntamente dai presidenti dell'EPC e del Comitato per i sistemi di pagamento e regolamento dell'Eurosistema.

“di base” a livello paneuropeo, che garantisce alla clientela bancaria di ottenere una serie di informazioni e il trasferimento dei fondi in un massimo di tre giorni. Alcune banche hanno già recepito la convenzione Credeuro, adottata dall'EPC nel novembre 2002. Quest'ultimo ha incaricato il Gruppo di lavoro sull'STP di predisporre indirizzi per l'attuazione e un piano di comunicazione, che sono stati resi pubblici nell'aprile di quest'anno. Per assicurare maggiore trasparenza, l'EPC dovrebbe pubblicare su base trimestrale un elenco per paese degli istituti che hanno aderito a Credeuro. Sarebbe inoltre necessario che esso fornisca all'Eurosistema i dati relativi alla percentuale di bonifici effettuati secondo la Convenzione Credeuro dalle banche aderenti sul totale dei pagamenti, in termini sia di volume che di valore.

I principi di tariffazione interbancaria

Un'altra importante prassi che urgeva definire è la ripartizione delle commissioni applicate ai bonifici transfrontalieri fra i soggetti coinvolti. La direttiva sui bonifici transfrontalieri adottata nel 1997 dal Parlamento europeo e dal Consiglio dispone che, salvo diversa indicazione, l'importo indicato nell'ordine sia accreditato integralmente al beneficiario, prescrivendo quindi alla banca dell'ordinante di addebitare la totalità delle commissioni al proprio cliente. Questa opzione di tariffazione, detta “OUR”, era ritenuta la più trasparente poiché l'ordinante è a conoscenza dei costi complessivi. Tuttavia, il regolamento sui pagamenti transfrontalieri in euro prevede l'equiparazione delle commissioni applicate alle operazioni nazionali e transfrontaliere, rendendo l'opzione OUR impraticabile poiché nell'ambito di numerosi sistemi di pagamento nazionali i costi vengono ripartiti fra la banca dell'ordinante e quella del beneficiario (opzione SHARE). Gli istituti di credito mostrano pertanto una forte preferenza per quest'ultima opzione nelle operazioni transfrontaliere. In teoria, essi potrebbero anche concordare che la totalità delle commissioni sia a carico della banca beneficiaria (opzione BEN).

L'Eurosistema ritiene che le parti debbano definire la soluzione ad esse più consona, fatta salva la piena adesione all'obiettivo della trasparenza, che costituisce da sempre il principio guida. Le banche dovrebbero concordare la prassi tariffaria comune più efficiente applicabile all'intera area dell'euro in conformità della normativa vigente. Alle banche intermediarie dovrebbe essere fatto divieto di detrarre le proprie commissioni. Occorre assicurare che per tutti i pagamenti l'importo sia sempre integralmente trasferito, poiché questa è un'aspettativa fondamentale dei clienti che si avvalgono dei servizi di pagamento; senza questa garanzia, infatti, essi avrebbero difficoltà a soddisfare per intero i propri obblighi di pagamento. **L'Eurosistema vede con favore il fatto che questi principi siano stati considerati nella Convenzione interbancaria sui pagamenti**, adottata dall'EPC nell'aprile di quest'anno, in base a cui l'opzione SHARE diventa la soluzione predefinita per i bonifici di base in euro soggetti al regolamento. Nell'ambito dei pagamenti STP, l'applicazione di questa opzione porrà altresì termine al principio di “detrazione delle spese”, secondo cui le banche intermediarie scalavano le proprie commissioni dall'importo dell'ordine.

L'osservatorio sulle commissioni interbancarie

Indipendentemente dal regime tariffario scelto dalle banche, **l'Eurosistema ribadisce la necessità che le organizzazioni di utenti istituiscano un osservatorio, attraverso cui sorvegliare le commissioni sui pagamenti e i principi di tariffazione adottati**. Una proposta in tal senso era stata formulata nel rapporto presentato al Consiglio Ecofin; a questa, tuttavia, non è stato ancora dato un seguito. La creazione di un osservatorio è importante al fine di **accrescere la trasparenza** e quindi di migliorare la concorrenza fra le banche. Malgrado il principio di equiparazione delle commissioni fra i pagamenti in euro nazionali e transfrontalieri stabilito dal citato regolamento, l'istituzione di un osservatorio continua a es-

sere necessaria. Come dimostrano vari studi sui prezzi condotti dalla Commissione europea, le tariffe e i principi applicati differiscono in misura significativa fra le singole banche e fra i diversi paesi. Un osservatorio agevolerebbe notevolmente il confronto fra i servizi bancari da parte della clientela. Le associazioni di utenti costituiscono probabilmente i soggetti più idonei a fondare e gestire strutture per la compilazione dei dati nazionali, che confluirebbero in una base di dati relativa all'intera area dell'euro, amministrata da un'associazione di utenti centrale secondo le modalità convenute.

Un accesso su base equa e non restrittiva

Un ulteriore importante obiettivo dell'Eurosistema, già enunciato nel rapporto del 1999, è garantire un accesso equo e non restrittivo ai sistemi di pagamento transfrontalieri al dettaglio. La maggior parte degli accordi transfrontalieri vigenti è specificamente concepita e accessibile per i membri di gruppi particolari di banche (quali le casse di risparmio o le banche cooperative). Tuttavia, l'Eurosistema si aspetta che un'ampia gamma di istituzioni abbia accesso a sistemi di pagamento transfrontalieri efficienti, poiché questo rappresenta un presupposto per offrire agli utenti finali prezzi competitivi. Il sistema STEP 2 dell'EBA può essere considerato sufficientemente aperto, a condizione che l'EBA porti avanti il progetto di fornire accesso diretto a tutte le banche potenzialmente interessate, indipendentemente dalla loro partecipazione ad altri sistemi dell'EBA. Inoltre, gli operatori che aderiscono direttamente a STEP 2 devono offrire i propri servizi a condizioni congrue agli istituti che intendano collegarsi in via indiretta.

Un sistema paneuropeo di addebito diretto

L'EPC è al momento attivamente impegnato nella realizzazione *ex novo* di un sistema paneuropeo di addebito diretto completamente indipendente da quelli nazionali esistenti. Ciò implica l'adozione di un quadro giuridico comune, di un singolo sistema e di uno stru-

mento o insieme di strumenti unico. Nell'elaborazione di questo progetto, andrebbe attribuita particolare importanza all'analisi dei vantaggi derivanti dalla piena automazione e informatizzazione dell'intero processo di addebito diretto. La definizione di un sistema completamente nuovo offre l'opportunità di utilizzare le procedure elettroniche più avanzate, ai fini della sicurezza e dell'efficienza. Contestualmente, è allo studio della Commissione europea l'esigenza di armonizzare il quadro giuridico, allo scopo di agevolare il processo. **L'Eurosistema esprime apprezzamento per il lavoro svolto dall'EPC nel settore dell'addebito diretto ed esorta quest'ultimo a prestare particolare attenzione a tale strumento, che in futuro potrebbe rivestire un ruolo importante nell'ambito dei sistemi di pagamento europei.** L'EPC è invitato a informare l'Eurosistema in merito alle tappe previste per il lancio del sistema paneuropeo di addebito diretto e ai risultati finora conseguiti. I sistemi nazionali esistenti dovrebbero prendere in seria considerazione la possibilità di uniformarsi agli standard del nuovo sistema paneuropeo, ovvero di trasferire i volumi trattati verso la nuova infrastruttura.

La sostituzione degli assegni con strumenti e metodi di pagamento più efficienti e innovativi

L'EPC ha costituito una *task force* sugli assegni con il compito di elaborare una strategia tesa a ridurre e, in ultima istanza, a sopprimere l'uso degli assegni nei pagamenti transfrontalieri. L'Eurosistema sostiene il perseguimento di quest'ultimo obiettivo nel lungo periodo. Data l'assenza di un'infrastruttura efficiente per l'elaborazione degli assegni a livello transfrontaliero, il loro trattamento risulta di fatto più oneroso rispetto ad altri mezzi di pagamento. **L'Eurosistema incoraggia il settore bancario a predisporre soluzioni che incentivino l'uso di strumenti efficienti e innovativi.**

Per lungo tempo il settore bancario si è mostrato poco incline a portare avanti iniziative

di sviluppo dei pagamenti elettronici e mobili come priorità di breve periodo. Poiché in passato molte di queste iniziative non hanno avuto successo, gli istituti di credito sono restii a destinarvi risorse supplementari. L'EPC ha solo di recente costituito una *task force* incaricata di effettuare un esame approfondito al riguardo. **L'Eurosistema ritiene che la comunità bancaria debba rivolgere un'attenzione particolare ai metodi e agli strumenti di pagamento innovativi basati su standard paneuropei** (concernenti ad esempio i requisiti di sicurezza per i pagamenti mediante carta effettuati in Internet, i pagamenti elettronici e quelli mobili). Questi strumenti offrono un significativo potenziale in termini di efficienza, che dovrebbe essere sfruttato. Finora, un'importante motivazione della riluttanza della clientela a effettuare pagamenti elettronici e mobili è stata la percepita mancanza di sicurezza. Le banche devono pertanto dotarsi di dispositivi idonei e fornire informazioni adeguate ai propri clienti circa i vantaggi di questi strumenti e il livello di sicurezza che può essere garantito.

La campagna di informazione

Infine, è fondamentale che le banche informino adeguatamente la clientela e le associazioni di utenti circa gli standard, le procedure e i requisiti per il trattamento dei pagamenti transfrontalieri al dettaglio. In quest'ottica, la conduzione di una **campagna promozionale su vasta scala**, che l'Eurosistema aveva già richiesto nel 1999, ha ormai assunto carattere di **urgenza**, al fine di istruire i clienti e le associazioni di utenti riguardo alla scelta delle modalità più efficienti per la comunicazione degli ordini di pagamento transfrontaliero al dettaglio ai propri istituti di credito. L'EPC è chiaramente consapevole dell'importanza di una campagna di informazione; tuttavia, si sottolinea che il conseguimento dei risultati auspicati implica necessariamente il coinvolgimento dell'intera comunità bancaria e che le iniziative individuali costituiscono soluzioni subottimali. A tale riguardo, si rileva che l'EPC ha avviato un dialogo con diverse associazioni di utenti europee.

3 Le politiche dell'Eurosistema a sostegno dei lavori svolti dal settore dei pagamenti ai fini della realizzazione dell'AUPE

3.1 Sintesi del quadro di riferimento e degli strumenti di policy dell'Eurosistema

Il compito dell'Eurosistema, definito dal Trattato e dallo Statuto del SEBC, è promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, vale a dire la loro sicurezza ed efficienza. Questo mandato fondamentale è definito in senso ampio; nella fattispecie, esso comprende non solo i sistemi di pagamento per importi rilevanti ma anche i sistemi e gli strumenti al dettaglio. Nell'assolvimento di tale compito, l'Eurosistema può svolgere diversi ruoli, fungendo da catalizzatore del cambiamento, organo di sorveglianza e autorità di regolamentazione o anche da gestore di servizi di pagamento. Queste forme di inter-

vento, nonché le possibili motivazioni che spingono ad avvalersene, sono descritte anche nel rapporto del G10 sulle politiche perseguite dalle banche centrali in materia di pagamenti al dettaglio¹⁰.

In una fase caratterizzata dallo sviluppo dei mercati dei pagamenti e dall'emergere di nuovi strumenti, iniziative e infrastrutture, l'Eurosistema preferisce lasciare operare liberamente le forze di mercato, limitandosi a interventi volti ad agevolare l'evoluzione in atto e a definire il quadro di principi per l'efficienza e la sicurezza. Gli operatori di

¹⁰ Cfr. Policy issues for central banks in retail payments, pubblicato dalla Banca dei regolamenti internazionali nel marzo 2003.

mercato occupano solitamente una posizione privilegiata per identificare autonomamente le soluzioni più pratiche ed efficienti, atte a soddisfare le esigenze della clientela e dell'intero sistema economico. In linea con questo principio, l'Eurosistema, agendo da catalizzatore per l'evoluzione del mercato, ha contribuito a innescare e accelerare il processo di sviluppo di un'AUPE per i pagamenti transfrontalieri al dettaglio; ha inoltre sensibilizzato il settore bancario riguardo alla necessità sia di eliminare le disparità in termini di efficienza fra i pagamenti nazionali e quelli transfrontalieri, sia di realizzare l'Area unica dei pagamenti in euro, e ha infine esortato gli istituti di credito a ridurre le commissioni e a migliorare il livello di servizio per i pagamenti al dettaglio transfrontalieri in euro.

L'Eurosistema svolge anche una funzione di sorveglianza dei sistemi di pagamento. In questa veste, esso assicura che i sistemi già operativi e quelli in fase progettuale rientranti nella sua sfera di competenza funzionino secondo criteri di sicurezza ed efficienza. Inoltre, utilizzando gli opportuni strumenti di sorveglianza, esso cerca di influenzare i mercati che non sono stati in grado di svilupparsi autonomamente, per far sì che conseguano i risultati necessari e auspicati. Per quanto riguarda i sistemi già operativi, l'Eurosistema raccoglie e analizza le informazioni rilevanti al fine di valutare la loro aderenza ai suoi standard di sorveglianza. Se necessario e opportuno, esso eserciterà i propri poteri regolamentari per garantire l'ordinato funzionamento dei sistemi di pagamento. Ciò avverrà qualora il mercato non riesca a fornire i servizi fondamentali in modo efficiente e sicuro, e in particolare se:

- la funzione di catalizzatore non ha stimolato un'adeguata risposta da parte dei mercati;
- l'esortazione all'autoregolamento non ha prodotto i risultati auspicati;
- un insieme di standard armonizzati si rivela necessario per assicurare che nell'area dell'euro vengano forniti servizi di pagamento efficienti e sicuri in condizioni di parità concorrenziale.

Infine, l'Eurosistema può garantire il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento assumendo direttamente funzioni operative nel loro ambito. Nel campo dei pagamenti al dettaglio, esso può effettivamente svolgere tali funzioni, a complemento del suo ruolo di catalizzatore e di organo di sorveglianza.

3.2 Azioni che l'Eurosistema deve intraprendere nell'espletamento del suo ruolo di catalizzatore

Come si è detto, in generale l'Eurosistema preferisce che sia il mercato a provvedere le soluzioni idonee per l'erogazione dei servizi, ma se ciò non accadesse, esso dovrebbe intervenire in maniera opportuna. Nel quadro dell'istituzione dell'AUPE, l'Eurosistema ha quindi agito come catalizzatore del cambiamento, instaurando una fattiva cooperazione con il settore bancario e contribuendo a rimediare a diverse carenze. Esso privilegia questa funzione; tuttavia, affinché possa continuare a svolgerla, è indispensabile che il settore bancario si impegni a conseguire risultati misurabili.

La verifica dei progressi compiuti e della cooperazione con il settore bancario e l'EPC in particolare

Oltre a seguire la tendenza generale dei mercati al dettaglio, l'Eurosistema vaglierà attentamente l'attività del settore bancario europeo. In questo ambito, il dialogo con l'EPC e i suoi gruppi di lavoro riveste particolare importanza.

La comunità bancaria europea ha riconosciuto la responsabilità dell'Eurosistema in materia di sistemi di pagamento al dettaglio, nonché l'utilità di elaborare strategie improntate alla cooperazione e alla comprensione delle posizioni reciproche. Essa ha pertanto invitato l'Eurosistema a partecipare in veste di osservatore alle riunioni dell'EPC e della maggior parte dei suoi gruppi di lavoro. La prima esperienza raccolta dall'Eurosistema nell'ambito di questi consessi è risultata posi-

tiva. Il dibattito condotto in seno all'EPC è stato fruttuoso e orientato alla cooperazione; i partecipanti perseguono il traguardo comune, pur riscontrando talvolta limitazioni diverse riguardo ad aspetti specifici. La maggior parte dei gruppi di lavoro dell'EPC ha mostrato uno spirito altrettanto costruttivo.

L'Eurosistema sostiene apertamente gli sforzi profusi dal settore bancario nel progetto di costituzione dell'AUPE delineato nel libro bianco dell'EPC del maggio 2002. **L'EPC dovrà specificare le sue tappe programmatiche e dimostrare la credibilità del suo approccio fornendo risultati misurabili**, in linea con la strategia definita. È pertanto indispensabile che esso sottoponga all'Eurosistema rapporti periodici esaustivi. Ove necessario, **gli osservatori dell'Eurosistema** accompagneranno i progressi dell'EPC e dei rispettivi gruppi di lavoro con critiche costruttive. Inoltre, **saranno pronti a fornire la propria assistenza ogniqualvolta sia utile e possibile offrire il sostegno e la consulenza dell'Eurosistema**. Tuttavia, essi non mancheranno di rilevare il mancato rispetto delle scadenze previste e di sottolineare eventuali inadempienze.

Se il settore bancario derogasse alle scadenze programmate, l'Eurosistema dovrebbe considerare la possibilità di integrare con misure regolamentari il proprio ruolo di catalizzatore. Specifica rilevanza sarà attribuita alla riuscita introduzione di PE-ACH e Credeuro, all'applicazione su ampia scala degli standard STP e, infine, al completamento dell'AUPE per tutti gli strumenti di pagamento. **L'Eurosistema presterà particolare attenzione alla sicurezza degli strumenti e dei sistemi di pagamento, nonché ai rischi operativi e al problema delle frodi**. A tale riguardo, esso continuerà a sottolineare la necessità di adottare adeguate misure di sicurezza, specie per quanto concerne le innovazioni del mercato.

Nel recente dibattito sono state ripetutamente rilevate le disparità in termini di sicurezza

ed efficienza fra i diversi strumenti di regolamento. Per quanto concerne l'AUPE, hanno rivestito notevole importanza i problemi di efficienza connessi con l'uso di moneta di banca commerciale nei pagamenti transfrontalieri al dettaglio. L'EPC esprime inoltre preoccupazione riguardo a potenziali svantaggi legati all'utilizzo della moneta di banca centrale, in forma di denaro contante, rispetto ad altri strumenti di pagamento (in particolare quelli elettronici). Esso si prefigge pertanto di sviluppare soluzioni tese a ridurre l'impiego di contante. Sulla scorta del recente dibattito, **l'Eurosistema analizzerà attentamente l'utilizzo della moneta di banca centrale nell'economia al dettaglio**.

L'Eurosistema offre assistenza nello sviluppo di servizi transfrontalieri per gli strumenti di pagamento

Portando avanti il suo ruolo di catalizzatore, l'Eurosistema è altresì preparato ad assistere il settore bancario nella creazione di un **sistema di addebito diretto** a livello paneuropeo. I vantaggi derivanti dall'addebito diretto, uno dei mezzi di pagamento in più rapida espansione nell'area dell'euro, dovrebbero essere resi fruibili non solo su base nazionale ma anche transfrontaliera. **L'Eurosistema è pronto a offrire consulenza legale e supporto tecnico** al riguardo.

L'Eurosistema collabora inoltre con l'EPC per quanto concerne altri strumenti (ad esempio le carte di pagamento), comprese le soluzioni innovative. Esso potrebbe fornire un contributo nell'analisi delle procedure di *clearing* e di regolamento dei pagamenti tramite carta, nonché coadiuvare il controllo delle modalità di sicurezza e dell'aderenza ai relativi standard (ad esempio gli standard EMV). L'Eurosistema potrebbe altresì assistere il settore bancario nella ricerca di soluzioni per l'interoperabilità degli strumenti di pagamento nell'area dell'euro. **Esso potrebbe quindi concorrere ad agevolare il processo di standardizzazione degli strumenti di pagamento e a promuovere la traspa-**

renza in materia. Il traguardo ultimo, condiviso dalla comunità bancaria e dalla BCE, è la realizzazione di un'AUPE per tutti gli strumenti di pagamento.

Una migliore analisi e una maggiore trasparenza degli aspetti legati ai pagamenti al dettaglio

Per approfondire la valutazione degli sviluppi più recenti, **l'Eurosistema ha in progetto di accrescere la qualità e la quantità delle proprie statistiche** sui sistemi e sugli strumenti di pagamento **al dettaglio**, in modo da facilitare il raffronto fra i dati sulle operazioni nazionali e transfrontaliere relativi a diversi paesi. Tale miglioramento consentirà, al tempo stesso, un'analisi più approfondita della tendenza di fondo dei mercati al dettaglio. Per rafforzare la trasparenza, l'Eurosistema intende mettere queste statistiche a disposizione del pubblico nel corso del 2004 (ad esempio nel cosiddetto "Libro blu").

Nel quadro dell'azione tesa a promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, la BCE ha deciso di portare avanti l'attività dell'**Osservatorio sui sistemi di pagamento elettronico** (*electronic Payment Systems Observatory*, ePSO), inizialmente gestito dalla Commissione europea. L'ePSO è un'infrastruttura aperta per la condivisione delle informazioni sui pagamenti elettronici. Il suo sito Internet (www.e-pso.info) contiene un forum di discussione e una base di dati in cui sono repertoriati le iniziative e i documenti predisposti dalle autorità europee in materia di pagamenti elettronici. Inoltre, la BCE organizzerà regolarmente conferenze, seminari e gruppi di lavoro nell'intento di agevolare lo scambio di informazioni fra le parti.

La cooperazione con la Commissione europea

L'Eurosistema ha collaborato con la Commissione europea sin dall'esordio del discorso

sull'AUPE. Entrambe le autorità si sono adoperate allo scopo di stimolare miglioramenti. In quest'ottica, la Commissione ha infine esercitato il proprio potere di iniziativa legislativa, proponendo il regolamento che obbliga le banche a eliminare le differenze di prezzo fra i pagamenti al dettaglio nazionali e quelli transfrontalieri. In seguito all'intensificarsi del dibattito sull'AUPE, l'Eurosistema ha rafforzato e continuerà a rafforzare la cooperazione con la Commissione europea. Esso assisterà quest'ultima nella rimozione degli ostacoli di ordine giuridico, offrendo il proprio punto di vista e la propria consulenza su eventuali questioni legislative (ad esempio sul quadro normativo per i sistemi di addebito diretto). Analogamente, l'Eurosistema, nell'assolvimento delle sue funzioni di catalizzatore e organo di sorveglianza dei sistemi di pagamento, solleciterà il parere della Commissione.

La Commissione europea è attualmente impegnata nella preparazione di una procedura di consultazione pubblica su un nuovo quadro normativo per i pagamenti nel mercato unico. Questa iniziativa è finalizzata all'esame di possibili soluzioni tese alla realizzazione di un quadro giuridico moderno e coerente per i pagamenti al dettaglio nel mercato unico, mediante la codificazione dei diversi strumenti giuridici adottati in materia dal Parlamento europeo, dal Consiglio UE e dalla Commissione europea. La BCE ritiene che ciò possa risultare utile nella rimozione di alcuni ostacoli giuridici al completamento dell'AUPE, ad esempio quelli relativi all'applicazione di un sistema di addebito diretto paneuropeo. Nel contempo, la BCE ha invitato la Commissione europea a evitare un eccesso di regolamentazione, lasciando che in prima battuta siano sfruttate appieno le alternative offerte dal mercato. Pertanto, i progressi compiuti dal settore bancario in relazione al livello di servizio per i pagamenti transfrontalieri al dettaglio dovrebbero costituire un parametro decisivo di cui la Commissione europea dovrebbe tenere conto nella revisione della Direttiva 97/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sui bonifici transfrontalieri. L'Eurosistema ha riscontrato che i miglioramenti indotti dal mercato sembrano tendere

verso l'obiettivo auspicato di assicurare tempi di esecuzione nettamente inferiori a tre giornate lavorative; pertanto, non sembrerebbe necessario un intervento legislativo in tal senso. Si ricorda inoltre che anche i progressi realizzati dalle banche per quanto concerne l'AUPE costituiranno un fattore determinante ai fini della revisione del regolamento sui pagamenti transfrontalieri in euro, che la Commissione europea dovrà effettuare entro luglio 2004.

3.3 Le funzioni di sorveglianza e regolamentazione dell'Eurosistema

Gli standard di sorveglianza per i sistemi di pagamento al dettaglio

Nel luglio 2002 l'Eurosistema ha avviato una procedura di consultazione pubblica riguardo a una serie di standard di sorveglianza per i sistemi di pagamento al dettaglio. Contestualmente al presente rapporto esso rende nota la loro versione definitiva, illustrando le modifiche apportate. L'emanazione di tali standard è tesa ad assicurare l'ordinato funzionamento dei sistemi di pagamento al dettaglio che rivestono un ruolo di primo piano per l'economia, a garantire l'efficienza e la sicurezza in un contesto di parità concorrenziale fra gli operatori dei diversi sistemi e, in ultima istanza, a promuovere la fiducia del pubblico nell'euro.

L'attività di regolamentazione dell'Eurosistema riguardo all'AUPE dipende dai progressi compiuti dal settore bancario

Malgrado la preferenza per le soluzioni individuate attraverso le forze di mercato e l'orientamento ad agire di conseguenza come catalizzatore del cambiamento, l'Eurosistema deve comunque assolvere i propri compiti di sorveglianza. Se il mercato non è in grado di conseguire autonomamente l'efficienza e la sicurezza dei sistemi di pagamento, si rendono necessarie misure di regolamentazione. L'Eurosistema ritiene pertanto che, ove le banche non siano in grado di offrire servizi

transfrontalieri al dettaglio efficienti e ove la sua funzione di catalizzatore non sia sufficiente a spingerli in questa direzione, esso possa vedersi tenuto a intervenire più da vicino, eventualmente adottando in ultima istanza misure regolamentari atte a produrre risultati misurabili.

Come già menzionato, **l'applicazione da parte del settore bancario degli standard STP** (quali il BIC, l'IBAN e l'MT 103+) **appare notevolmente carente**. Benché non vi sia alcun disaccordo di principio fra le banche europee circa gli standard tecnici da utilizzare per l'elaborazione automatica delle operazioni, alcune non sembrano disposte ad approvare gli investimenti necessari alla loro adozione. Poiché, nella sua veste di catalizzatore del cambiamento, **l'Eurosistema** non è finora riuscito a indurre l'intero settore bancario a compiere gli sforzi necessari per un uso generalizzato degli standard STP, **è possibile che esso debba valutare se non sia più adeguato intraprendere misure più formali per il conseguimento dei suoi obiettivi in questo ambito**. Sul piano nazionale, le BCN stabiliranno contatti con le rispettive comunità bancarie per discutere le modalità di divulgazione degli standard STP su più vasta scala nel contesto interno.

L'Eurosistema attribuisce notevole importanza alla sicurezza degli strumenti di pagamento, in quanto parte integrante del suo mandato di garantire l'ordinato funzionamento dei sistemi di pagamento. Esso ha pertanto formulato obiettivi molto ambiziosi in materia di sicurezza dei sistemi di pagamento elettronico. Dopo avere condotto una consultazione presso gli operatori di mercato nel marzo 2002, l'Eurosistema ha pubblicato tali obiettivi nel maggio 2003, precisando le proprie aspettative in questo ambito.

3.4 Il coinvolgimento operativo

Alcune BCN hanno una lunga tradizione per quanto concerne l'offerta di servizi di *clearing* per i sistemi di pagamento al dettaglio nazionali e tutte le BCN forniscono attualmente

servizi di regolamento in questo settore. Il coinvolgimento operativo di talune BCN ha radici storiche; talvolta esso è finalizzato al superamento di inefficienze strutturali del mercato, consentendo a tutte le banche un accesso diretto equo e non restrittivo, oppure è dovuto all'incapacità del mercato di provvedere servizi efficienti e sicuri. Il coinvolgimento operativo delle BCN può essere di

complemento alle loro funzioni di sorveglianza. Alla luce di questa situazione, l'Eurosistema non esclude a priori la possibilità di partecipare più attivamente all'erogazione di servizi di pagamento transfrontalieri al dettaglio, qualora la sua azione di catalizzatore non dovesse produrre risultati adeguati e il settore bancario non riuscisse a fornire autonomamente servizi efficienti.