C/2024/3869

19.6.2024

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 30 aprile 2024

su una proposta di Regolamento e di Direttiva relativa ai servizi di pagamento e ai servizi di moneta elettronica

(CON/2024/13)

(C/2024/3869)

Introduzione e base giuridica

Il 18 settembre 2023 e il 14 marzo 2024 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Parlamento europeo e dal Consiglio richieste di parere su una proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi di pagamento nel mercato interno e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 [1] (di seguito, la «proposta di regolamento») e su una proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di pagamento e ai servizi di moneta elettronica nel mercato interno, che modifica la direttiva 98/26/CE e abroga le direttive (UE) 2015/2366 e 2009/110/CE [2] (di seguito, la «proposta di direttiva; insieme alla proposta di regolamento, gli «atti proposti»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 127, paragrafo 4, e dell'articolo 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto gli atti proposti contengono disposizioni che rientrano nelle competenze della BCE, in particolare 1) la definizione e l'attuazione della politica monetaria ai sensi del primo trattino dell'articolo 127, paragrafo 2, del trattato, 2) la promozione del regolare funzionamento dei sistemi di pagamento ai sensi del quarto trattino dell'articolo 127, paragrafo 2, del trattato; 3) il contributo alla corretta conduzione delle politiche perseguite dalle autorità competenti in materia, tra l'altro, di stabilità del sistema dei mercati finanziari ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 5, del trattato; 4) i compiti della BCE relativi alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 6, del trattato; nonché 5) il diritto della BCE di autorizzare l'emissione di banconote ai sensi dell'articolo 128, paragrafo 1, del trattato. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

1.1. La BCE accoglie con favore gli atti proposti, che mirano a contribuire a sviluppare ulteriormente un mercato dei servizi di pagamento a livello dell'Unione, consentendo in tal modo ai consumatori e ai partecipanti al mercato di beneficiare pienamente del mercato interno, tenendo conto anche del panorama dei pagamenti al dettaglio in rapida evoluzione.

1.2. La BCE accoglie con favore gli obiettivi degli atti proposti di 1) rafforzare i diritti degli utenti e la protezione contro le frodi; 2) migliorare la competitività dei servizi bancari aperti; 3) migliorare l'applicazione e l'attuazione negli Stati membri; nonché 4) migliorare l'accesso dei prestatori di servizi di pagamento (payment service providers, PSP) non bancari ai sistemi di pagamento e ai conti bancari. La BCE accoglie inoltre con favore il fatto che gli atti proposti contribuiscono alla semplificazione amministrativa riunendo i regimi per due tipologie di PSP non bancari (istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica) finora contenuti in diversi atti legislativi. Inoltre, la BCE accoglie con favore il fatto che gli atti proposti contengono misure volte a migliorare i diritti dei consumatori e le informazioni ad essi fornite, nonché l'inclusione finanziaria delle persone con disabilità e delle altre persone che incontrano difficoltà nell'utilizzo dell'autenticazione forte del cliente. La BCE accoglie inoltre con favore il fatto che gli atti proposti contengano misure volte a migliorare la disponibilità di contante.

1.3. Inoltre, la BCE sostiene fermamente, in particolare, i seguenti obiettivi degli atti proposti: 1) la più ampia applicazione dell'autenticazione forte del cliente e l'estensione del servizio di verifica del numero di conto bancario internazionale (international bank account number, IBAN) / del nome del beneficiario a tutti i bonifici (inizialmente previsto esclusivamente per i pagamenti istantanei); 2) l'introduzione di un obbligo per i prestatori di servizi di pagamento di radicamento del conto (ASPSP) di predisporre un'interfaccia dedicata per l'accesso ai dati; 3) la

[1] COM (2023) 367 final.
[2] COM (2023) 366 final.

maggiore armonizzazione e attuazione di alcune disposizioni esistenti nella direttiva 2015/2366/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ([3]) (di seguito, la «seconda direttiva su servizi di pagamento» o «PSD2»), per mezzo dell'introduzione di un regolamento direttamente applicabile; nonché 4) la proposta integrazione dei regimi di autorizzazione per gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica.

1.4. Va osservato che i colegislatori dell'Unione hanno recentemente adottato il regolamento (UE) 2024/886 del Parlamento europeo e del Consiglio ([4]), sul quale la BCE aveva precedentemente adottato un parere in risposta a una distinta richiesta di consultazione del Parlamento ([5]), e che tale regolamento è rilevante per taluni elementi contenuti nella proposta di direttiva. In particolare, il regolamento (UE) 2024/886 modifica la direttiva 98/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ([6]) (di seguito, la «direttiva sul carattere definitivo del regolamento» o «SFD») ampliando le categorie di partecipanti ai sistemi ai sensi della SFD ([7]) per includervi gli istituti di pagamento ([8]) e gli istituti di moneta elettronica ([9]). Una modifica analoga, anche se formulata in modo diverso, della SFD è inclusa nella proposta di direttiva, la cui chiara intenzione è quella di ampliare le categorie di enti ammessi a partecipare ai sistemi di pagamento ([10]). Poiché la BCE è stata consultata sulla presente proposta nel contesto della proposta di direttiva, la BCE formulerà osservazioni su questo particolare punto nel quadro del presente parere.

1.5. La BCE accoglie con favore le modifiche della proposta di direttiva alla SFD volte ad ampliare le categorie di partecipanti ammessi a partecipare ai sistemi di pagamento designati ai fini della SFD. In particolare, la BCE accoglie con favore gli sforzi volti a conseguire condizioni di parità tra PSP bancari e non bancari, garantendo che questi ultimi offrano una gamma completa di servizi di pagamento senza dipendere dalle banche per il trattamento e il regolamento delle operazioni di pagamento. Analogamente, la BCE sostiene in linea di principio la necessità che tutti i gestori dei sistemi di pagamento dispongano di norme obiettive, non discriminatorie, trasparenti e proporzionate in materia di accesso ai sistemi di pagamento, unitamente a chiarimenti sulle procedure di ammissione e valutazione del rischio. A tale riguardo è importante che l'accesso ai sistemi di pagamento sia concesso solo se sussistono tutti i necessari requisiti in materia di attenuazione del rischio, tenendo conto del principio di proporzionalità. Ciò garantirebbe che un accesso diretto più ampio non influenzi i rischi e la resilienza dei sistemi di pagamento e di regolamento. Per di più, occorre osservare che l'Eurosistema sviluppa i criteri per l'accesso al sistema TARGET gestito dall'Eurosistema. Inoltre, la BCE prende atto della possibilità di provvedere alla custodia in un conto presso una banca centrale (a discrezione di quest'ultima), che viene proposta al fine di ampliare le opzioni a disposizione dei PSP a tale riguardo. Fatte salve le proprie osservazioni di cui ai paragrafi 2.1.6, 2.2.1 e 2.2.2, la BCE accoglie con favore il riconoscimento del potere discrezionale delle banche centrali appartenenti al Sistema europeo di banche centrali (SEBC) di decidere se offrire (o meno) servizi per la custodia dei fondi degli utenti e di altri fondi specificati.

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

([4]) Regolamento (UE) 2024/886 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, che modifica i regolamenti (UE) n. 260/2012 e (UE) 2021/1230 e le direttive 98/26/CE e (UE) 2015/2366 per quanto riguarda i bonifici istantanei in euro (GU L, 2024/886, 19.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/886/oj).

([5]) Cfr. parere CON/2023/4 della Banca centrale europea, del 1º febbraio 2023 ,relativo a una proposta di regolamento che modifica i regolamenti (UE) n. 260/2012 e (UE) 2021/1230 per quanto riguarda i bonifici istantanei in euro ((GU C 106 del 22.3.2023, pag. 2). Tutti i pareri della BCE sono pubblicati su EUR-Lex.

([6]) Direttiva 98/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli (GU L 166 dell'11.6.1998, pag. 45).

([7]) Cfr. comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea, del 7 novembre 2023, dal titolo «Pagamenti istantanei: accordo provvisorio tra Consiglio e Parlamento», disponibile sul sito Internet del Consiglio dell'Unione europea all'indirizzo www.consilium.europa.eu

([8]) Cfr. articolo 4, punto 4, della PSD2.

([9]) Cfr. articolo 2, punto 1), della Direttiva 2009/110/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, concernente l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE e 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE (GU L 267 del 10.10.2009, pag. 7).

([10]) Confronta l'articolo 46 della proposta di direttiva.

1.6. La BCE accoglie con favore la maggiore chiarezza delle norme in materia di «servizi bancari aperti» volta a migliorare il quadro dei servizi bancari aperti, ma intende formulare una serie di osservazioni specifiche al riguardo.

1.7. La BCE accoglie con favore l'esclusione degli obblighi di autorizzazione per gli operatori dei sistemi di pagamento e degli schemi di pagamento dall'ambito di applicazione degli atti proposti e sostiene la conferma di tale esclusione nel contesto dei futuri riesami.

1.8. La BCE ritiene che sarebbe importante che il legislatore dell'Unione rifletta sull'interazione tra gli atti proposti e il regolamento (UE) 2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio ([11]). In tale contesto, la relazione tra token di moneta elettronica, ai sensi del regolamento (UE) 2023/1114, e moneta elettronica convenzionale è una questione che merita attenzione. È opportuno che i token di moneta elettronica siano considerati moneta elettronica e che siano trattati come tali, il che significa che a essi dovrebbero applicarsi i requisiti prudenziali applicabili nella proposta di direttiva, così come le garanzie previste dalla proposta di regolamento a beneficio dei consumatori. È inoltre importante prendere in considerazione le ulteriori azioni da adottare per valutare l'impatto della prestazione di servizi di prestito collegati a cripto-attività in tutta l'Unione, che attualmente non figurano nell'elenco dei servizi per le cripto-attività a norma del regolamento (UE) 2023/1114, né sono contemplati da nessun'altra normativa dell'Unione.

1.9. La BCE osserva che i grandi gruppi non bancari, compresi quelli che forniscono tecnologie finanziarie («FinTech») e quelli che possono essere annoverati tra le società tecnologiche più dominanti e più grandi nei rispettivi settori («BigTech»), stanno aumentando le loro attività finanziarie all'interno dell'Unione, iniziando in genere dalla fornitura di servizi di pagamento. Le loro attività sono interconnesse con le istituzioni finanziarie e possono avere un impatto rilevante sugli enti creditizi; essi possono offrire servizi concorrenti, diventare prestatori di servizi in esternalizzazione, fornire servizi di back-office agli enti creditizi, agire in qualità di agenti per conto degli enti creditizi, essere clienti depositando fondi o beneficiando di crediti, agire in qualità di partner per modelli imprenditoriali innovativi o entrare a far parte del gruppo consolidato di un ente creditizio. In alcuni casi, questi gruppi non bancari operano attraverso una rete di differenti soggetti giuridici autorizzati, tra cui istituti di pagamento e di moneta elettronica, in tutti gli Stati membri. Un'ulteriore complessità si presenta quando un gruppo fornisce anche altri servizi finanziari regolamentati, ad esempio agendo in qualità di agente o intermediario di soggetti vigilati, o quando un gruppo è attivo sia nel settore dei servizi finanziari che nel settore dei servizi non finanziari (gruppo di attività miste), in quanto i rischi derivanti da attività non finanziarie possono propagarsi sull'istituto di pagamento/moneta elettronica o su altri soggetti finanziari regolamentati. Possono sorgere rischi di propagazione nel caso di istituti di pagamento/moneta elettronica, ad esempio quando l'istituto di pagamento fa affidamento sull'infrastruttura informatica del gruppo o se problemi di reputazione riguardano l'intero gruppo. I gruppi di attività miste possono offrire una serie di servizi diversi ai clienti privati e ad altri partecipanti ai mercati finanziari, compresi gli enti creditizi, e, grazie alla loro capitalizzazione di mercato, alla vasta base di utenti e alle reti esistenti, sono in grado di intensificare facilmente le loro attività connesse ai servizi finanziari. A tale riguardo, la BCE accoglie con favore le considerazioni formulate dalle autorità europee di vigilanza (AEV) nella loro relazione sulla prestazione diretta di servizi finanziari da parte delle BigTech nell'Unione ([12]). Inoltre, come indicato dalle AEV, le attività delle BigTech possono comportare rischi di concentrazione per il mercato finanziario al di là dell'ambito di applicazione del regolamento (UE) 2022/2554 del Parlamento europeo e del Consiglio ([13]), che sottolinea l'importanza della sicurezza delle reti e dei sistemi informativi che sostengono i processi operativi dei soggetti finanziari ([14]).

([11]) Regolamento (UE) 2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo ai mercati delle cripto-attività e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 1095/2010 e le direttive 2013/36/UE e (UE) 2019/1937 (GU L 150 del 9.6.2023, pag. 40) Cfr. altresì il paragrafo 2.2.4 del Parere CON/2021/4 della Banca centrale europea, del 19 febbraio 2021, su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai mercati delle cripto-attività e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 (CON/2021/4) (GU C 152 del 29.4.2021, pag. 1).

([12]) Cfr. «Relazione sulla mappatura della prestazione diretta di servizi finanziari da parte delle BigTech nell'Unione», relazione congiunta dell'ESA, del 1º febbraio 2024, disponibile sul sito web dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) all' indirizzo www.esma.europa.eu

([13]) Regolamento (UE) 2022/2554 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alla resilienza operativa digitale per il settore finanziario e che modifica i regolamenti (CE) n. 1060/2009, (UE) n. 648/2012, (UE) n. 600/2014, (UE) n. 909/2014 e (UE) 2016/1011 (GU L 333, del 27.12.2022, pag.1).

([14]) Cfr. la «Relazione sulla mappatura della prestazione diretta di servizi finanziari da parte delle BigTech nell'Unione», paragrafo 34, pag. 14.

1.10. Il legislatore dell'Unione potrebbe voler riflettere su tali rischi e su tali considerazioni relative alla parità di condizioni nel valutare la portata delle diverse autorizzazioni, anche nel settore dei pagamenti. In particolare, dal punto di vista dei pagamenti, sarebbe opportuno garantire condizioni di parità per quanto riguarda l'utilizzo e la condivisione dei dati, in particolare quando un soggetto viene autorizzato ad aggiungere un nuovo ruolo di PSP alle proprie attività. In quanto autorità di vigilanza bancaria, la BCE è preoccupata per il fatto che gli attuali quadri prudenziali e di consolidamento non siano stati necessariamente concepiti tenendo conto di questi sviluppi. Pertanto, gruppi non bancari grandi e complessi potrebbero prestare servizi che sembrerebbero, a prima vista, somiglianti ai servizi prestati dagli enti creditizi, senza essere soggetti agli stessi requisiti prudenziali. Sebbene non si tratti di una prassi armonizzata in tutta l'Unione, la BCE accoglie con favore il fatto che vari Stati membri assoggettano già gli istituti di pagamento che forniscono servizi di tipo bancario ad alcuni requisiti prudenziali. È il caso, ad esempio, della Francia, paese in cui gli istituti di pagamento che concedono prestiti accessori alla prestazione di servizi di pagamento devono calcolare i requisiti di fondi propri conformemente al metodo standardizzato per il rischio di credito di cui al regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ([15]), per quanto riguarda l'importo complessivo dei crediti concessi ([16]). Tuttavia, anche in questi casi l'assenza di un approccio armonizzato in tutta l'Unione fa sì che importanti rischi prudenziali possano rimanere non affrontati, in quanto le autorità di vigilanza competenti non dispongono di un mandato adeguato per le attività a livello di gruppo e transfrontaliere. Ciò solleva preoccupazioni per quanto riguarda la parità di condizioni e l'arbitraggio regolamentare. La BCE invita pertanto il legislatore dell'Unione a valutare in primo luogo il modo migliore per garantire che le autorità competenti siano adeguatamente informate in merito a tutte le attività finanziarie dirette e indirette (ad esempio agenti, intermediari) svolte da gruppi non bancari grandi e complessi, e che le informazioni rilevanti siano adeguatamente condivise tra le autorità competenti. Solo allora sarà possibile aggregare le informazioni per fornire un quadro completo delle attività finanziarie di tali gruppi nell'Unione e garantire che essi operino entro i limiti del quadro normativo. Qualora si accerti che gruppi non bancari complessi forniscono un'ampia gamma di servizi finanziari significativi nell'Unione, superando determinate soglie e fornendo servizi molto simili a quelli forniti dagli enti creditizi, il legislatore dell'Unione potrebbe voler prendere in considerazione l'introduzione di una vigilanza a livello di gruppo più rigorosa ed esauriente ([17]). La BCE invita il legislatore dell'Unione a prendere in considerazione, in secondo luogo, la possibilità di ampliare nella proposta di direttiva (1) la gamma e l'utilizzo degli strumenti di vigilanza, compresa la capacità di imporre requisiti di consolidamento prudenziale ai gruppi di istituti di pagamento e di deliberare la liquidazione degli istituti di pagamento, nonché (2) il regime prudenziale applicabile a tali istituti di pagamento. Le misure da utilizzare dovrebbero includere la reportistica standardizzata dei dati di rischio; opportuni requisiti di fondi propri basati sul rischio; requisiti in materia di liquidità, pianificazione del risanamento e prove di stress; la protezione contro i rischi non finanziari; nonché la cooperazione rafforzata e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti interessate.

1.11. La BCE osserva che il presente parere non pregiudica la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione dell'euro digitale ([18]) e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prestazione di servizi in euro digitale da parte di prestatori di servizi di pagamento costituiti negli Stati membri la cui moneta non è l'euro e che modifica il regolamento (UE) 2021/1230 del Parlamento europeo e del Consiglio ([19]), in merito alle quali la BCE ha adottato un parere separato ([20]).

([15]) Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1).

([16]) Cfr. Arrêté du 29 octobre 2009 portant sur la réglementation prudentielle des établissements de paiement, titre II, chapitre 1er, sezione 2 (Fonds propres relatifs aux opérations de crédit), articolo 33, tel que modifié, JORF n. 0253 du 31 octobre 2009, texte n. 10.

([17]) Cfr. la «Risposta congiunta dell'autorità europea di vigilanza alla richiesta di consulenza della Commissione europea, del febbraio 2021, in materia di finanza digitale e questioni correlate: regolamentazione e vigilanza di catene del valore, piattaforme e insiemi di vari servizi finanziari più frammentati o non integrati, nonché rischi di gruppi che combinano differenti attività», del 31 gennaio 2022 (AEV 2022 01), disponibile sul sito Internet dell'ESMA all'indirizzo www.esma.europa.eu

([18]) COM (2023) 369 final.

([19]) COM(2023) 368 final.

([20]) Cfr. inoltre il Parere CON/2023/34 della Banca centrale europea, del 31 ottobre 2023, sull'euro digitale (GU C, C/2024/669, 12.01.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/669/oj).

1.12. La BCE desidera essere informata, insieme alla Commissione e all'ABE, delle misure cautelari adottate dagli Stati membri ospitanti nel contesto di situazioni di emergenza ([21]).

1.13. Infine, ai sensi degli atti proposti ([22]), i servizi di pagamento potenzialmente forniti dalla BCE e dalle banche centrali del SEBC, quando agiscono nella loro qualità di autorità monetaria o di altre autorità pubbliche, continuerebbero a non essere coperti ([23]).

2. **Sistemi di pagamento e custodia dei fondi**

2.1. *Accesso ai sistemi di pagamento*

2.1.1. In stretta connessione con i compiti fondamentali di politica monetaria, il trattato e il protocollo (N. 4) del trattato sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (di seguito, lo «Statuto del SEBC») prevedono che l'Eurosistema eserciti la sorveglianza sui sistemi di compensazione e di pagamento nell'ambito del suo mandato. Ai sensi del quarto trattino dell'articolo 127, paragrafo 2, del trattato, come riflesso nell'articolo 3, paragrafo 1, dello Statuto del SEBC, uno dei compiti fondamentali del SEBC è quello di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. Nell'assolvimento di tale compito fondamentale, la BCE e le BCN possono accordare facilitazioni, e la BCE può stabilire regolamenti, al fine di assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili all'interno dell'Unione e nei rapporti con i paesi terzi ([24]).

2.1.2. In virtù del suo ruolo di sorveglianza, la BCE ha adottato il regolamento della Banca centrale europea (UE) n. 795/2014 (BCE/2014/28) ([25]). Tale regolamento attua i principi per le infrastrutture dei mercati finanziari emanati dal Comitato per i pagamenti e le infrastrutture di mercato e dall'Organizzazione internazionale delle commissioni sui valori mobiliari ([26]) e riguarda sia i sistemi di pagamento al dettaglio di importo rilevante sia i sistemi di pagamento al dettaglio di importanza sistemica, gestiti da una banca centrale dell'Eurosistema o da un soggetto privato. Inoltre, i sistemi di pagamento non aventi importanza sistemica sono sorvegliati sulla base di un quadro di sorveglianza per i sistemi di pagamento al dettaglio ([27]). Inoltre, il quadro di riferimento per la sorveglianza dell'Eurosistema ([28]) identifica gli strumenti di pagamento come «parte integrante dei sistemi di pagamento» e li include pertanto nell'ambito della sua sorveglianza, unitamente ai sistemi di pagamento, agli schemi di pagamento e agli accordi di pagamento ([29]). In considerazione del suo mandato, la BCE può adottare ulteriori regolamenti ed effettuare frequenti revisioni per verificare se l'ambito della sorveglianza copra tutte le funzioni e i soggetti pertinenti dell'ecosistema dei pagamenti. Ad oggi, il ruolo di autorità di sorveglianza principale per l'Eurosistema è attribuito facendo riferimento all'ancoraggio nazionale dello schema di pagamento e della sede giuridica del suo organo di governance. Per i sistemi, gli schemi o gli accordi di pagamento paneuropei, la BCE svolge generalmente il ruolo di sorveglianza principale. I PSP, compresi gli enti creditizi, gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica, sono soggetti alla PSD2. I quadri di sorveglianza dell'Eurosistema integrano la vigilanza sui PSP, laddove essi siano anche gestori di sistemi di pagamento, schemi di pagamento o organi di governance di meccanismi di pagamento.

2.1.3. In considerazione del ruolo degli istituti di pagamento e degli istituti di moneta elettronica nella prestazione di servizi di pagamento, la BCE accoglie con favore le modifiche della proposta di direttiva alla SFD ([30]) volte ad ampliare le categorie di partecipanti a un sistema di pagamento designato ai fini della SFD ([31]).

([21]) Cfr. l'articolo 32, paragrafo 4, della proposta di direttiva.
([22]) Cfr. gli articoli 2, paragrafo 1, lettera d), e 2, paragrafo 2, lettera g), della proposta di regolamento, nonché l'articolo 2, paragrafo 12, della proposta di direttiva.
([23]) Cfr. articolo 1, paragrafo 1, lettera e), della PSD2.
([24]) Cfr. l'articolo 22 dello Statuto del SEBC.
([25]) Regolamento della Banca centrale europea (UE) n. 795/2014, del 3 luglio 2014, sui requisiti di sorveglianza per i sistemi di pagamento di importanza sistemica (BCE/2014/28) (GU L 217 del 23.7.2014, pag. 16).
([26]) Disponibili sul sito Internet della Banca dei regolamenti internazionali all'indirizzo www.bis.org
([27]) Disponibile sul sito della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu
([28]) Disponibile sul sito della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu
([29]) Cfr. il quadro di riferimento dell'Eurosistema per la sorveglianza di strumenti, schemi e meccanismi di pagamento elettronico (quadro di riferimento PISA), rivisto e consolidato, disponibile sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu
([30]) Cfr. l'articolo 46 della proposta di direttiva (che modifica l'articolo 2, lettere b) e f), della SFD).
([31]) Le modifiche proposte sono in linea con il paragrafo 7 della strategia dell'Eurosistema per i pagamenti al dettaglio (2021).

2.1.4. Le modifiche proposte alla SFD facilitano la partecipazione degli istituti di pagamento e degli istituti di moneta elettronica (denominati congiuntamente «istituti di pagamento» negli atti proposti) a sistemi di pagamento designati modificando il termine definito «ente» ([32]), che a sua volta fa parte della definizione di «partecipante» ai sensi della SFD ([33]). A tal proposito, la proposta di direttiva crea due categorie di «ente»: in primo luogo, enti creditizi, imprese di investimento, autorità pubbliche e imprese assistite da garanzia pubblica, nonché imprese la cui sede centrale sia situata al di fuori dell'Unione e che esercitino funzioni analoghe a quelle degli enti creditizi o delle imprese di investimento dell'Unione; in secondo luogo, istituti di pagamento che partecipano a un sistema la cui attività consiste nell'esecuzione di ordini di trasferimento che comprendono istruzioni da parte di un partecipante di mettere a disposizione di un beneficiario una somma di denaro attraverso una scrittura sui conti di un ente creditizio, di una BCN, di una controparte centrale o di un agente di regolamento, ovvero istruzioni che determinino l'assunzione o l'adempimento di un obbligo di pagamento, ma escluse le istruzioni da parte di un partecipante di trasferire la titolarità o i diritti su titoli attraverso una scrittura in un libro contabile o altro. Da questa definizione biforcata di «ente» ai sensi delle modifiche della SFD, la BCE individua una chiara intenzione del legislatore dell'Unione di limitare la partecipazione degli istituti di pagamento ai soli «sistemi di pagamento» e non di estendere tale partecipazione ad altri sistemi. Per motivi di chiarezza giuridica, sarebbe utile, coerentemente con questa chiara intenzione, chiarire esplicitamente che la partecipazione degli istituti di pagamento non si estende alla loro partecipazione nelle controparti centrali.

2.1.5. Inoltre, la BCE osserva che si propone che la definizione di «partecipante» ai sensi delle modifiche alla SFD includa, tra l'altro, un «gestore di un sistema di pagamento» ([34]). Tale definizione dovrebbe riguardare, in linea di principio, tutti i gestori di sistemi e non dovrebbe essere limitata ai soli «gestori di sistemi di pagamento». L'attuale formulazione potrebbe inavvertitamente impedire ai gestori di sistemi di regolamento titoli di partecipare ad altri «sistemi».

2.1.6. In linea di principio, la BCE accoglie con favore l'intenzione del legislatore dell'Unione secondo cui i gestori di sistemi di pagamento dovrebbero garantire condizioni di parità per tutti i PSP che accedono ai sistemi di pagamento ([35]). La BCE accoglie con particolare favore l'obbligo per i gestori dei sistemi di pagamento in tutta l'Unione di disporre di norme obiettive, non discriminatorie, trasparenti e proporzionate sull'accesso a un sistema di pagamento, insieme a precisazioni sulle procedure di ammissione e di valutazione dei rischi. Tuttavia, per quanto riguarda l'area dell'euro, dovrebbe spettare alla BCE l'adozione dei criteri di accesso in relazione ai sistemi di pagamento gestiti dall'Eurosistema, nonché delle relative condizioni, compresa la remunerazione, e dei limiti. Inoltre, la BCE ritiene che, in considerazione dello svolgimento indipendente da parte del SEBC dei suoi compiti fondamentali in materia di politica monetaria e di sistemi di pagamento ai sensi dell'articolo 130 del trattato, i requisiti proposti non dovrebbero applicarsi ai sistemi di pagamento sorvegliati dalle banche centrali del SEBC. Ciò è dovuto al fatto che i quadri di sorveglianza delle banche centrali del SEBC, attualmente applicabili ai sistemi di pagamento, contemplano già, tra l'altro, un accesso non discriminatorio ai sistemi di pagamento.

2.1.7. Per quanto riguarda l'introduzione di requisiti applicabili ai sistemi di pagamento ([36]), la BCE accoglie con favore il riconoscimento delle competenze di sorveglianza dell'Eurosistema per i sistemi di pagamento di importanza sistemica. Tuttavia, la proposta di regolamento prevede che, per quanto riguarda gli altri sistemi di pagamento, gli Stati membri designino autorità nazionali competenti (ANC) per garantire che i gestori e i partecipanti dei sistemi di pagamento rispettino tali requisiti. A tale riguardo, va osservato che le competenze di sorveglianza delle banche centrali del SEBC non sono limitate ai sistemi di pagamento di importanza sistemica sorvegliati dall'Eurosistema ai sensi del regolamento (UE) n. 795/2014 (BCE/2014/28). Come osservato al paragrafo 2.1.1, ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 2, del trattato, la promozione del regolare funzionamento dei sistemi di pagamento è un compito fondamentale assolto tramite il SEBC. Ai sensi dell'articolo 22 dello Statuto del SEBC, la BCE può adottare regolamenti per assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili all'interno dell'Unione e con altri paesi. Come osservato al paragrafo 2.1.2, l'Eurosistema ha adottato un quadro di sorveglianza per i sistemi di pagamento al dettaglio e gli schemi e i meccanismi di pagamento rientrano nell'ambito della funzione di

([32]) Cfr. l'articolo 46, paragrafo 1, della proposta di direttiva (che modifica l'articolo 2, lettera b), della SFD).
([33]) Cfr. l'articolo 46, paragrafo 2, della proposta di direttiva (che modifica l'articolo 2, lettera f), della SFD).
([34]) Cfr. l'articolo 46, paragrafo 2, della proposta di direttiva (che modifica l'articolo 2, lettera f), della SFD).
([35]) Cfr. l'articolo 31 della proposta di regolamento.
([36]) Cfr. il considerando 32 e l'articolo 31, paragrafo 7, della proposta di regolamento.

sorveglianza dell'Eurosistema. Le banche centrali del SEBC sono pertanto responsabili della sorveglianza dei sistemi di pagamento non aventi importanza sistemica nell'Unione. Non sembra pertanto necessario che la proposta di regolamento imponga agli Stati membri di designare le ANC, comprese potenzialmente autorità diverse dalle banche centrali del SEBC, quali autorità responsabili della sorveglianza della conformità dei sistemi di pagamento ai requisiti in materia di accesso.

2.2. *Custodia dei fondi degli utenti presso le banche centrali del SEBC*

2.2.1. La proposta di direttiva contiene disposizioni relative alle modalità di custodia che gli istituti di pagamento devono mettere in atto in relazione ai fondi degli utenti e ad altri fondi precisati quando prestano servizi di pagamento e di moneta elettronica ([37]). Per custodire i fondi degli utenti, gli istituti di pagamento devono depositare tali fondi in un conto separato presso un ente creditizio autorizzato in uno Stato membro o presso una banca centrale, a discrezione di tale banca centrale, oppure investire tali fondi in attività sicure, liquide e a basso rischio, quali determinate dalle autorità competenti dello Stato membro di origine. L'offerta di tale servizio da parte della banca centrale interessata deve essere intesa come un'opzione supplementare per la custodia dei fondi degli utenti. Questa opzione supplementare sarebbe priva di rischio di credito e potrebbe, in linea di principio, ridurre il rischio di concentrazione. Tuttavia, è importante rilevare che la custodia di una parte o anche di tutti i fondi dei clienti presso le banche centrali potrebbe avere anche potenziali implicazioni per la stabilità finanziaria e la trasmissione della politica monetaria, se invece i fondi degli utenti sono depositati presso un unico ente creditizio o investiti in un'unica classe di attività. Nello specifico, il deposito dei fondi presso le banche centrali anziché presso enti creditizi può comportare, tra le altre eventuali implicazioni per la stabilità finanziaria, una riduzione dei depositi presso gli enti creditizi, che a sua volta può avere un impatto negativo sul loro finanziamento e determinare quindi una contrazione dell'offerta di credito all'economia. Anche la riallocazione di fondi alla banca centrale potrebbe avere un impatto negativo sull'euro short-term rate (EURSTR), incidendo così sul tasso di riferimento più importante per la trasmissione della politica monetaria. Pertanto, la BCE accoglie con favore il fatto che il legislatore riconosce la possibilità per una banca centrale di non offrire tale servizio, sulla base del suo statuto. Fatte salve le osservazioni della BCE di cui al paragrafo 2.1.6, è opportuno chiarire che la potenziale offerta di tale servizio può essere soggetta a determinate condizioni e determinati limiti, compreso il tasso di remunerazione, fissati dalla banca centrale conformemente al suo statuto.

2.2.2. La BCE sottolinea che l'accesso ai conti offerti dalla banca centrale per gli enti creditizi nel contesto delle operazioni di politica monetaria dell'Eurosistema o per il regolamento delle operazioni da parte dei sistemi ancillari nel contesto dei servizi TARGET si basa sui criteri e sulle condizioni di idoneità stabiliti nell'Indirizzo (UE) 2022/912 della Banca centrale europea (BCE/2022/8) ([38]). Ad oggi, gli istituti di pagamento devono essere controparti idonee dell'Eurosistema o operare tramite una banca corrispondente con un conto presso la banca centrale dell'Eurosistema interessata. Di conseguenza, la BCE accoglie con favore il riferimento, nella proposta di direttiva, alla discrezionalità della banca centrale.

2.3. *Custodia dei fondi degli utenti presso gli enti creditizi o mediante investimenti in attività sicure*

2.3.1. Un'adeguata custodia dei fondi dei clienti è fondamentale per mantenere la fiducia nei servizi di pagamento. Laddove la custodia dei fondi è coperta da una polizza assicurativa o da un'altra garanzia analoga fornita da una società di assicurazione o da un ente creditizio, sarà importante garantire che tali fornitori di assicurazione o enti creditizi siano in grado, nella pratica, di erogare l'importo assicurato o garantito.

2.3.2. La BCE riconosce che la proposta di regolamento impone restrizioni per prevenire un'eventuale concentrazione di fondi degli utenti, imponendo agli istituti di pagamento di evitare il rischio di concentrazione per quanto possibile garantendo che lo stesso metodo di custodia non sia utilizzato per la totalità dei loro fondi custoditi. In linea di principio, la BCE sostiene questo aspetto, ma non considera intrinsecamente problematico l'utilizzo di un unico metodo di custodia; al contrario, l'accento dovrebbe essere posto sulla diversificazione delle relazioni con la controparte e delle classi di attività. In particolare, il ricorso a un'unica controparte di custodia (ossia un unico ente

([37]) Cfr. il considerando 31 e l'articolo 9 della proposta di direttiva.

([38]) Indirizzo (UE) 2022/912 della Banca centrale europea, del 24 febbraio 2022, relativo a un sistema di trasferimento espresso transeuropeo automatizzato di regolamento lordo in tempo reale (TARGET) di nuova generazione e che abroga l'indirizzo 2013/47/UE (BCE/2012/27) (BCE/2022/8) (GU L 163 del 17.6.2022, pag. 84).

creditizio) o la limitazione dell'esposizione a un'unica classe di attività destano forti preoccupazioni. La BCE raccomanda vivamente di chiarire di conseguenza la proposta di regolamento, al fine di garantire che gli istituti di pagamento diversifichino 1) tra i metodi di custodia e/o 2) nell'ambito di un determinato metodo. Tuttavia, per ridurre l'impatto sui PSP non bancari di minori dimensioni, gli Stati membri possono valutare la possibilità di applicare le esenzioni facoltative di cui all'articolo 34, paragrafo 1, per quanto riguarda la diversificazione dei metodi di custodia. Per i fondi potenzialmente custoditi presso una banca centrale, non è necessaria alcuna diversificazione nell'ambito di questo metodo, in quanto le banche centrali non presentano un rischio di concentrazione.

2.3.3. A tal fine, la BCE accoglie con favore il fatto che l'Autorità bancaria europea (ABE) sia incaricata di elaborare norme tecniche di regolamentazione sulla prevenzione dei rischi nella custodia dei fondi del cliente. Il progetto di norme tecniche di regolamentazione dovrebbe essere elaborato in stretta collaborazione con la BCE al fine di conseguire migliori prassi che bilancino il rischio di concentrazione e il rischio di credito. Poiché le considerazioni relative al rischio di credito prevalgono su quelle relative al rischio di concentrazione, in alcuni casi può essere preferibile consentire la custodia presso un unico ente creditizio piuttosto che presso due enti creditizi con rating inferiori. Per ragioni di chiarezza, è opportuno precisare che le norme tecniche di regolamentazione riguardano esclusivamente la tutela dei fondi presso gli enti creditizi e in attività sicure e non la custodia presso le banche centrali.

2.3.4. La BCE prende atto dei requisiti stabiliti nella proposta di regolamento, che limitano i motivi per i quali un ente creditizio può rifiutare di aprire o è autorizzato a chiudere un conto di pagamento per un istituto di pagamento, per i suoi agenti o distributori o per un richiedente l'autorizzazione come istituto di pagamento. In tale contesto occorre garantire che gli enti creditizi dispongano di strumenti sufficienti per individuare, gestire, monitorare e segnalare i rischi ai quali sono o potrebbero essere esposti in relazione a tale requisito, compresi il rischio di concentrazione e il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. I requisiti per la gestione dei propri rischi da parte degli enti creditizi dovranno essere tenuti in debita considerazione anche quando l'ABE elabora il progetto di norme tecniche che specificano le informazioni che devono figurare nella motivazione a sostegno della decisione di un ente creditizio di rifiutare l'apertura o la chiusura di un conto di pagamento.

3. **Monitoraggio e segnalazione delle frodi, autenticazione forte del cliente, servizi bancari aperti, poteri temporanei di intervento dell'ABE e norme tecniche di regolamentazione in materia di autenticazione, comunicazione e meccanismi di monitoraggio delle operazioni**

3.1. *Monitoraggio e segnalazione delle frodi*

3.1.1. Gli sforzi volti a monitorare le frodi nei pagamenti sono di grande importanza ([39]). Si dovrebbe inoltre prendere in considerazione l'inclusione del beneficiario nei meccanismi di monitoraggio delle operazioni. A tale riguardo, non è chiaro se il meccanismo di monitoraggio delle operazioni sia destinato a funzionare in tempo reale, il che sarebbe, in linea di principio, sostenuto dalla BCE. Inoltre, il legislatore dell'Unione potrebbe voler prendere in considerazione, a seguito di una valutazione d'impatto, l'introduzione di un obbligo di notifica per i PSP in relazione alle operazioni avviate dal beneficiario, al fine, tra l'altro, di proteggere gli utenti dei servizi di pagamento (payment service users, PSU) dalle operazioni fraudolente.

3.1.2. La BCE sostiene gli obblighi aggiuntivi di condivisione dei dati «successivamente all'esecuzione» per i PSP a seguito della notifica di operazioni di pagamento fraudolente ([40]). Potrebbe essere opportuno prendere in considerazione un obbligo supplementare per facilitare la condivisione dei dati pertinenti tra i PSP coinvolti in caso di bonifici non intenzionali.

3.1.3. La BCE prende atto della responsabilità per il regime in materia di frode con furto di identità da istituire ai sensi della proposta di regolamento ([41]). Per garantire che i PSP siano responsabili solo proporzionalmente al loro livello di controllo per questa tipologia di frode, la BCE evince che il regime proposto riguarda unicamente i casi complessi e sofisticati di frode, in cui nessun livello di educazione della clientela da parte dei PSP o di dovuta diligenza da parte dei PSU in buona fede sarebbe sufficiente per individuare le frodi con furto di identità e non riguarda altre tipologie di furto di identità al di là di quelle bancarie.

([39]) Cfr. l'articolo 83, paragrafi 1 e 2, della proposta di regolamento.
([40]) Cfr. l'articolo 83, paragrafo 3, della proposta di regolamento.
([41]) Cfr. l'articolo 59 della proposta di regolamento.

3.1.4. In via preliminare, la BCE ha concluso un protocollo d'intesa con l'ABE, le ANC competenti e le BCN (di seguito, il «protocollo d'intesa») per semplificare la segnalazione dei dati sulle frodi nei pagamenti che le ANC devono fornire alla BCE e all'ABE in conformità alla PSD2 ([42]), mediante una segnalazione unica dei dati sulle frodi nei pagamenti alla BCE (che li trasmette successivamente all'ABE). Tale accordo è stato reso possibile dal fatto che i dettagliati obblighi di segnalazione applicabili ai dati sulle frodi nei pagamenti di cui agli orientamenti dell'ABE in materia di obblighi di segnalazione per i dati sulle frodi ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 6, della PSD2 (EBA/GL/2018/05) ([43]) e al regolamento (UE) n. 1409/2013 della Banca centrale europea (BCE/2013/43 ([44])) (di seguito, il «regolamento della BCE in materia di statistiche sui pagamenti») sono coerenti. Di conseguenza, la BCE raccomanda fortemente che i progetti di norme tecniche di regolamentazione e i progetti di norme tecniche di attuazione da elaborare nell'ambito della proposta di regolamento siano quanto più possibile allineati ai requisiti previsti dal regolamento della BCE in materia di statistiche sui pagamenti. Inoltre, la BCE raccomanda che i PSP rispettino gli obblighi di segnalazione previsti dalla proposta di regolamento ([45]) e, se del caso, dalle norme tecniche di attuazione aggiuntive, facendo leva sul quadro e sull'infrastruttura di segnalazione istituiti ai sensi del regolamento della BCE in materia di statistiche sui pagamenti e al protocollo di intesa. La BCE propone inoltre che l'ABE sia tenuta a sviluppare le norme tecniche di attuazione in stretta collaborazione con la BCE.

3.2. *Autenticazione forte del cliente*

3.2.1. Ai sensi della proposta di regolamento, due o più elementi classificati nelle categorie conoscenza, possesso e inerenza, sui quali deve basarsi l'autenticazione forte del cliente, non devono necessariamente appartenere a categorie diverse, purché la loro indipendenza sia pienamente preservata ([46]). A tale riguardo, la BCE sottolinea che il parere dell'ABE sull'attuazione delle norme tecniche di regolamentazione sull'autenticazione forte del cliente e su una comunicazione comune e sicura (EBA-Op-2018-04) ([47]) (di seguito, il «parere dell'ABE») suggerisce un approccio diverso all'autenticazione forte del cliente, in base al quale gli elementi di autenticazione devono appartenere a due categorie diverse ([48]). Questo approccio è favorevole a un livello più elevato di protezione contro le frodi. Per contro, le disposizioni della proposta di regolamento comporterebbero requisiti di sicurezza meno rigorosi e inciderebbero quindi negativamente sulla protezione dei clienti dei PSP contro le frodi. La BCE raccomanda pertanto di modificare la proposta di regolamento per chiarire che i PSP dovrebbero applicare l'autenticazione forte del cliente utilizzando almeno due elementi indipendenti di categorie diverse.

3.2.2. La BCE sostiene in generale l'importanza che la proposta di regolamento attribuisce agli interessi delle persone più vulnerabili della società, nonché i requisiti di accessibilità relativi all'autenticazione forte del cliente ivi stabiliti, ma accoglierebbe con favore una maggiore enfasi e ulteriori chiarimenti in merito alle loro esigenze particolari al fine di agevolare l'utilizzo dell'autenticazione forte del cliente da parte di tali persone.

3.3. *Servizi bancari aperti*

3.3.1. La BCE accoglie con favore gli sforzi volti a ridurre l'incertezza del mercato su cosa costituisca un «ostacolo vietato» alla prestazione di servizi di disposizione di ordine di pagamento (payment initiation services, PIS) e di servizi di informazione sui conti (account information services, AIS). Nello specifico, la proposta di regolamento contiene un elenco non esaustivo di ostacoli all'accesso ai dati, più lungo di quelli contenuti nei precedenti strumenti dell'ABE ([49]).

([42]) Cfr. l'articolo 96, paragrafo 6, della PSD2.
([43]) Disponibile sul sito internet dell'ABE all'indirizzo www.eba.europa.eu
([44]) Cfr. l'articolo 3 e l'allegato I, parte 1.1, tabelle 5a e 5b, parte 2.4.1, parte 2.4.2, nonché l'allegato III, tabelle 5a e 5b, del Regolamento (UE) N. 1409/2013 della Banca centrale europea, del 28 novembre 2013, relativo alle statistiche sui pagamenti | (BCE/2013/43) | (GU L 352 del 24.12.2013, pag. 18).
([45]) Cfr. l'articolo 82 della proposta di regolamento.
([46]) Cfr. l'articolo 3, paragrafo 35 e l'articolo 85, paragrafo 12, della proposta di regolamento.
([47]) Disponibile sul sito internet dell'ABE all'indirizzo www.eba.europa.eu
([48]) Cfr. paragrafi 33 e 34 del parere dell'ABE.
([49]) Cfr. l'articolo 44 della proposta di regolamento.

3.3.2. Tuttavia, l'obbligo per i prestatori di PIS e AIS di registrare preventivamente i loro dati di contatto non è considerato un ostacolo vietato quando la registrazione preventiva è indispensabile, in particolare per aggiornare il «pannello di gestione». Poiché è probabile che un prestatore di PSI e un prestatore di AIS scambino informazioni aggiornate con un ASPSP interagendo con tale ASPSP, ossia durante un'operazione con la clientela con tale ASPSP, il processo dovrebbe essere concepito dall'ASPSP in modo da non ostacolare l'esercizio, da parte del cliente, del suo diritto di avvalersi di un prestatore di PIS o di un prestatore di AIS. Pertanto, la BCE suggerisce di modificare la disposizione pertinente ([50]) in modo che la registrazione preventiva ai fini del pannello di controllo sia effettuata senza interrompere l'esperienza di utilizzo dei clienti.

3.3.3. Inoltre, la BCE accoglie con favore le modifiche proposte in merito all'accesso ai dati da parte dei prestatori di PIS e AIS ai conti di pagamento tenuti presso di loro ([51]). Tuttavia, la raccolta di dati sui servizi di pagamento, compresi PIS e AIS, è disciplinata anche dal regolamento della BCE in materia di statistiche sui pagamenti. Pertanto, al fine di garantire l'allineamento tra i rilevanti quadri, la BCE suggerisce di modificare la proposta di regolamento per richiedere all'ABE di elaborare progetti di norme tecniche di regolamentazione in materia di dati sui servizi bancari aperti da fornire alle autorità competenti in stretta cooperazione con la BCE.

3.3.4. La BCE accoglie con favore l'attenzione rivolta alle interfacce dedicate per l'accesso ai conti di pagamento, in quanto l'accesso basato su un'interfaccia per programmi applicativi è il metodo più personalizzato, sicuro e affidabile per ottenere l'accesso. La BCE osserva che sono proposte varie misure di proporzionalità mirate, come l'esenzione, ai sensi della proposta di regolamento ([52]), dall'obbligo di disporre di un'interfaccia dedicata, ad esempio per ASPSP di dimensioni molto piccole o per ASPSP con un modello aziendale specifico e non relativo ai pagamenti ([53]). A tale riguardo, la BCE comprende che, se un ASPSP beneficia di una deroga all'obbligo di fornire un'interfaccia dedicata, ma non di una deroga totale all'obbligo di fornire accesso alle informazioni sui conti di pagamento, dovrebbe fornire l'accesso attraverso una delle interfacce clienti alle condizioni stabilite nella proposta di regolamento ([54]). La BCE accoglierebbe con favore l'aggiunta di ulteriori dettagli nella proposta di regolamento e propone di aggiungere l'obbligo per gli ASPSP di mettere a disposizione la documentazione tecnica dell'interfaccia cliente, nonché un dispositivo di prova. La BCE suggerisce inoltre che l'ABE dovrebbe essere tenuta a elaborare le pertinenti norme tecniche di regolamentazione in stretta cooperazione con la BCE ([55]), al fine di garantire che le implicazioni della concessione di una deroga siano chiaramente definite e che gli interessi dei PSU siano debitamente tutelati in ogni momento.

3.3.5. Per quanto riguarda i requisiti relativi alle interfacce ([56]), in particolare quelli relativi alle prestazioni, la BCE propone di aggiungere i seguenti requisiti per migliorare la funzionalità delle interfacce per la prestazione di servizi di pagamento efficienti e sicuri: (1) espandere l'elenco delle funzionalità minime richieste per le interfacce ai sensi della proposta di regolamento ([57]) per garantire la capacità di un prestatore di servizi di pagamento terzo (third-party payment service provider, TPP) e di un pagatore di identificare e selezionare il conto di pagamento desiderato nel caso in cui siano detenuti più conti di pagamento presso un ASPSP; nonché (2) chiarire l'ampiezza delle informazioni disponibili attraverso i servizi di informazione sui conti nella proposta di regolamento ([58]), mediante analogia con la chiarezza prevista per i servizi di disposizione di ordine di pagamento in base alla proposta di regolamento ([59]). Inoltre, potrebbero essere prese in considerazione specifiche promosse dall'industria per armonizzare ulteriormente l'attuazione degli standard dell"Organizzazione internazionale per la standardizzazione ([60]), non disponibili al momento dell'adozione della PSD2, al fine di aumentare il livello di armonizzazione delle interfacce dedicate. Questo punto potrebbe essere aggiunto ai considerando della proposta di regolamento ([61]).

([50]) Cfr. l'articolo 44, paragrafo 1, lettera e) della proposta di regolamento.
([51]) Cfr. l'articolo 48, paragrafo 7, della proposta di regolamento.
([52]) Cfr. l'articolo 39 della proposta di regolamento.
([53]) Cfr. il considerando 62 della proposta di regolamento
([54]) Cfr. l'articolo 45 della proposta di regolamento.
([55]) Cfr. l'articolo 39, paragrafo 2, della proposta di regolamento.
([56]) Cfr. in particolare gli articoli 35 e 36 della proposta di regolamento.
([57]) Cfr. l'articolo 36, paragrafo 4, della proposta di regolamento.
([58]) Cfr. l'articolo 36, paragrafo 3, della proposta di regolamento.
([59]) Cfr. l'articolo 36, paragrafo 4, lettere da a) a e) della proposta di regolamento.
([60]) Cfr. l'articolo 35, paragrafo 3, della proposta di regolamento.
([61]) Cfr. il considerando 58 della proposta di regolamento

3.3.6. La BCE sostiene la soppressione del requisito precedentemente stabilito nella PSD2 per la conferma della disponibilità di fondi, in quanto gli operatori di mercato non vi hanno fatto ricorso. A tale riguardo, le disposizioni della proposta di regolamento relative ai servizi di disposizione di ordine di pagamento riconoscono una forma di conferma della disponibilità di fondi. Nella misura in cui non è motivata da obblighi di conformità normativa dei PSP (ad esempio la protezione dei dati), la BCE suggerisce di riconsiderare l'inclusione di tale disposizione, che non deve necessariamente costituire un elemento dei PIS.

3.3.7. Infine, la BCE accoglie con favore il fatto che il registro dell'ABE sugli istituti di pagamento sia un registro elettronico, che può essere aggiornato ed è facilmente accessibile attraverso il sito Internet ufficiale dell'ABE, il che facilita l'accesso e la ricerca di informazioni da parte degli utenti.

3.4. *I poteri di intervento temporaneo dell'ABE*

3.4.1. Ai sensi della proposta di regolamento, l'ABE può, qualora siano soddisfatte determinate condizioni, proibire o limitare temporaneamente nell'Unione un determinato tipo o una caratteristica specifica di un servizio o strumento di pagamento o di un servizio o strumento di moneta elettronica ([62]). Prima di decidere di intraprendere qualsiasi azione ai sensi della proposta di regolamento, si prevede inoltre che l'ABE notifichi alle autorità competenti le misure proposte. In considerazione della competenza in materia di sorveglianza della BCE, che comprende i sistemi di pagamento, gli strumenti di pagamento (che formano parte integrante dei sistemi di pagamento), gli schemi di pagamento e le modalità di pagamento ([63]), la BCE propone di modificare la proposta di regolamento al fine di includere l'obbligo di consultare la BCE in merito a qualsiasi decisione prevista.

3.5. *Norme tecniche di regolamentazione in materia di autenticazione, comunicazione e meccanismi di monitoraggio delle operazioni*

3.5.1. Dalla proposta di regolamento risulta che l'ABE è tenuta a elaborare progetti di norme tecniche di regolamentazione in relazione ai requisiti dell'autenticazione forte del cliente, ai requisiti tecnici per i meccanismi di monitoraggio delle operazioni e ai requisiti per standard aperti di comunicazione comuni e sicuri ai fini dell'identificazione, dell'autenticazione, della notifica e della trasmissione di informazioni, nonché per l'attuazione delle misure di sicurezza, tra ASPSP, prestatori di PIS, prestatori di AIS, pagatori, beneficiari e altri PSP ([64]). Potrebbe essere utile specificare l'ambito di applicazione del presente progetto di norme tecniche di regolamentazione per quanto riguarda i requisiti per standard aperti di comunicazione comuni e sicuri, dato che varie disposizioni sono direttamente incluse nella proposta di regolamento. In considerazione delle competenze di sorveglianza della BCE e della solida cooperazione tra la BCE e l'ABE nei settori dei pagamenti e delle frodi, la BCE suggerisce che il progetto di norme tecniche di regolamentazione sia elaborato dall'ABE in stretta cooperazione con la BCE.

4. **Gestione dei cambi**

4.1. La proposta di regolamento mira a raggiungere la comparabilità delle spese di conversione valutaria ([65]). A tale riguardo, la proposta di regolamento prevede che le spese di conversione valutaria stimate per i bonifici e le rimesse di denaro effettuati all'interno dell'Unione e dall'Unione verso un paese terzo siano espresse nello stesso modo, vale a dire come maggiorazione percentuale rispetto all'ultimo tasso di cambio di riferimento applicabile disponibile emesso dalla BCE o dalla banca centrale interessata. Inoltre, la proposta di regolamento prevede che, quando si fa riferimento alle «spese», tale riferimento dovrebbe comprendere anche, se del caso, le spese di «conversione valutaria».

([62]) Cfr. l'articolo 104, paragrafo 4, della proposta di regolamento.
([63]) Cfr. il quadro di riferimento dell'Eurosistema per la sorveglianza di strumenti, schemi e meccanismi di pagamento elettronico, del novembre 2021, disponibile sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu
([64]) Cfr. l'articolo 89 della proposta di regolamento.
([65]) Cfr. il considerando 50 e l'articolo 13, paragrafo 1, lettera f), della proposta di regolamento.

4.2. Come rilevato in precedenza dalla BCE ([66]), sin dal 1998 la BCE ha pubblicato i tassi di cambio di riferimento dell'euro («euro foreign exchange reference rates, ECBRR») sulla base di un quadro approvato dal Consiglio direttivo della BCE nel 1998 e successivamente modificato nel 2015 ([67]) (di seguito, il «quadro ECBRR»). Gli ECBRR sono forniti a beneficio del pubblico, di singoli cittadini e organismi ([68]) e sono utilizzati da un'ampia gamma di istituzioni. L'obiettivo del quadro ECBRR è preservare l'integrità degli ECBRR 1) scoraggiandone l'uso a fini della conduzione di operazioni e 2) limitandone l'uso a fini di riferimento. L'utilizzo degli ECBRR ai fini della conduzione di operazioni è fortemente scoraggiato e gli ECBRR sono pubblicati esclusivamente a scopo informativo ([69]). A tal riguardo, il quadro ECBRR ha lo scopo di evidenziare la differenza tra gli ECBRR e gli indici di riferimento del tasso di cambio che sono intesi ai fini della conduzione di operazioni.

4.3. Il riferimento ai cambi della BCE nella proposta di regolamento potrebbe, in contrasto con gli obiettivi di questi ultimi, costituire un incentivo per alcuni partecipanti al mercato ad effettuare operazioni ai cambi della BCE. Pertanto, la BCE raccomanda che il riferimento, nella proposta di regolamento, agli ECBRR o a un tasso di cambio emesso dalla banca centrale interessata ([70]) sia rimosso e sostituito da un adeguato riferimento a un indice di riferimento dei tassi di cambio che rientri nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) 2016/1011 del Parlamento europeo e del Consiglio ([71]) e che può essere utilizzato nel contesto delle spese di conversione valutaria. L'accuratezza e integrità di tali indici di riferimento, garantite dal regime per gli amministratori di indici di riferimento introdotto dal regolamento (UE) 2016/1011, tutelano gli interessi dei clienti dei PSP e delle parti che prestano servizi di conversione valutaria.

5. **Aspetti relativi alle banconote**

5.1. *Disponibilità di contante nei negozi al dettaglio (senza acquisto)*

5.1.1. La BCE evince che i servizi in cui il contante è fornito in negozi al dettaglio a seguito di una richiesta esplicita del PSU, ma indipendentemente dall'esecuzione di qualsiasi operazione di pagamento e senza alcun obbligo di acquisto di beni o servizi, sono esclusi dall'ambito di applicazione della proposta di regolamento ([72]). Inoltre, la proposta di direttiva consente la fornitura di contante nei negozi al dettaglio indipendentemente da eventuali acquisti, ma prevede un massimale di 50 EUR per operazione di prelievo ([73]).

5.1.2. La BCE non comprende appieno la base su cui è stata scelta una soglia di 50 EUR. In particolare, tale limite rappresenta la soglia più bassa indicata nella valutazione d'impatto che accompagna gli atti proposti ([74]). Tale limite può ostacolare la prestazione di tali servizi rispetto alla prestazione di servizi di rimborso, che generalmente consentono di ritirare un valore più elevato.

([66]) Cfr. il Parere CON/2021/3 della Banca centrale europea, del 25 gennaio 2021, su una proposta di regolamento relativo ai pagamenti transfrontalieri nell'Unione (GU C 65 del 25.2.2021, pg.4).

([67]) Cfr. il quadro della BCE per i tassi di cambio di riferimento dell'euro disponibili sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu

([68]) Cfr. il comunicato stampa della BCE, del 7 dicembre 2015, «La BCE introduce modifiche ai tassi di cambio di riferimento dell'euro», disponibile sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu

([69]) Il quadro ECBRR stabilisce espressamente che «il termine "cambio di riferimento" designa un tasso di cambio che non è inteso per essere utilizzato in alcun tipo di operazione di mercato, per via diretta o indiretta (cioè come benchmark sottostante). Questi cambi sono indicati a puro titolo informativo.»

([70]) Cfr. il considerando 50, l'articolo 5, paragrafo 2, l'articolo 7, l'articolo 13, paragrafo 1, lettera f), l'articolo 20, lettera c), punto v), e articolo 24, lettera b), della proposta di regolamento.

([71]) Regolamento (UE) 2016/1011 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, sugli indici usati come indici di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari o per misurare la performance di fondi di investimento e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2014/17/UE e del regolamento (UE) n. 596/2014 (GU L 171 del 29.6.2016, pag.1). Cfr. inoltre il Parere della Banca centrale europea, del 25 gennaio 2021, su una proposta di regolamento relativo ai pagamenti transfrontalieri nell'Unione (GU C 65 del 25.2.2021, pg.4).

([72]) Cfr. l'articolo 2, paragrafo 2, lettera e) della proposta di regolamento.

([73]) Cfr. l'articolo 37, paragrafo 1, lettera b), della proposta di direttiva.

([74]) Cfr. allegato 9, sezione 3, alla valutazione d'impatto che accompagna gli atti proposti.

5.1.3. È necessario chiarire il regime applicabile ai servizi di fornitura di contante nei negozi al dettaglio senza acquisto e al di sopra della soglia di 50 EUR. In particolare, occorre chiarire quanto segue: 1) se i requisiti per la prestazione di servizi di fornitura di contante si applicherebbero ai PSP che concludono accordi contrattuali con esercenti per eseguire operazioni di prelievo di contante; nonché 2) se tali esercenti dovrebbero essere trattati come agenti di un PSP quando partecipano in servizi di fornitura di contanti nella misura in cui essi distribuiscono contante solo fisicamente per conto di un PSP. Tali chiarimenti sono importanti anche in relazione alle disposizioni per il controllo di autenticità e idoneità effettuato manualmente delle banconote in euro distribuite dagli esercenti per conto dei PSP ai consumatori ([75]). È inoltre opportuno chiarire se tali servizi di fornitura di contante nei negozi al dettaglio senza acquisto e al di sopra del massimale di 50 EUR debbano essere qualificati come servizi di pagamento attualmente elencati nella proposta di regolamento ([76]) o se debba essere introdotto un servizio di pagamento ad hoc. Le considerazioni sopra esposte in merito ai prelievi in contante presso i negozi al dettaglio al di sopra di un massimale di 50 EUR dovrebbero applicarsi, mutatis mutandis, a tutti i depositi in contanti presso i negozi al dettaglio.

5.2. *Gestori di ATM indipendenti*

5.2.1. Per garantire un accesso adeguato al contante e integrare i tradizionali punti di accesso al contante forniti dalla rete di sportelli automatici per il prelievo di contante (automated teller machines, di seguito «ATM») gestita dagli enti creditizi, i gestori di ATM indipendenti (independent ATM deployers, di seguito «IAD») dovrebbero continuare a essere esentati dall'ambito di applicazione della proposta di regolamento, nella misura in cui non servono un conto di pagamento o non forniscono un servizio di pagamento aggiuntivo elencato nella proposta di regolamento ([77]). Tuttavia, la BCE evince che potrebbe essere necessario un trattamento più prudente degli IAD dal punto di vista della sorveglianza e della segnalazione, consentendo in tal modo alle ANC di vigilare sulle attività delle IAD.

5.2.2. Inoltre, e per evitare dubbi, gli IAD sono considerati PSP (non soggetti ad autorizzazione) soggetti alle misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione ai sensi del regolamento (CE) n. 1338/2001 del Consiglio ([78]), nonché ad altre misure applicabili ai PSP (ad esempio il quadro antiriciclaggio).

5.3. *Società che gestiscono il contante in transito (cash-in-transit companies, CIT) e società di gestione del contante (cash management companies, CMC)*

5.3.1. Gli atti proposti non escludono esplicitamente dal loro ambito di applicazione le CIT che trasportano materialmente contanti, mentre tale esclusione è prevista dalla PSD2 ([79]).

5.3.2. Poiché la maggior parte delle CIT e delle CMC non è titolare di una autorizzazione a svolgere attività come istituto di pagamento, la loro potenziale registrazione come istituti di pagamento potrebbe incidere sul settore CIT/CMC e sullo svolgimento della loro attività. In assenza di ulteriori disposizioni relative alle attività di CIT/CMC, la BCE ritiene che tali servizi non rientrino nell'ambito di applicazione degli atti proposti. Tuttavia, per chiarire meglio l'ambito di applicazione personale degli atti proposti, la BCE suggerisce di mantenere nella proposta di direttiva l'esenzione prevista dalla PSD2 per il trasporto materiale, a titolo professionale, di banconote e monete, ivi compresa la raccolta, il trattamento e la consegna.

6. **Definizioni e altre disposizioni**

6.1.1. La BCE sostiene la definizione di taluni termini negli atti proposti nonché il chiarimento di altri termini già definiti nella PSD2 ([80]). Allo stesso tempo, la definizione di «servizi di moneta elettronica» dovrebbe essere rivista per includere il ritiro e il rimborso di moneta elettronica, ma solo nella misura in cui questi non facciano parte dell'operazione di pagamento stessa.

([75]) Cfr. la decisione BCE/2010/14 della Banca centrale europea, del 16 settembre 2010, relativa al controllo dell'autenticità e idoneità delle banconote in euro e al loro ricircolo (GU L 267 del 9.10.2010, pag. 1).
([76]) Cfr. l'allegato 1 alla proposta di regolamento.
([77]) Cfr. l'allegato 1 alla proposta di regolamento.
([78]) Cfr. l'articolo 6 del Regolamento (CE) n. 1338/2001 del Consiglio, del 28 giugno 2001, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione (GU L 181 del 4.7.2001, pag. 6).
([79]) Cfr. l'articolo 3, lettera c), della PSD2.
([80]) Ad esempio, l'inclusione della definizione di «mandato» chiarisce la distinzione tra addebiti diretti e pagamenti istantanei al punto di interazione, vale a dire sia al punto vendita fisico che nel commercio elettronico.

6.1.2. Inoltre, il legislatore dell'Unione può voler prendere in considerazione l'introduzione di una disposizione in base alla quale al pagatore e al beneficiario siano riconosciuti diritti e obblighi in proporzione al loro ruolo nel trattamento dei bonifici.

6.1.3. La BCE accoglie con favore la definizione di «bonifico istantaneo», che trarrebbe tuttavia benefici da un ulteriore allineamento alla definizione di cui all'articolo 2, punto 1 bis, del regolamento (UE) n. 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio ([81]). Inoltre, la BCE accoglierebbe con favore ulteriori chiarimenti su come differenziare in termini pratici tra i «bonifici istantanei» e gli altri bonifici, nonché le rispettive condizioni. È essenziale che i PSP garantiscano che i PSU siano informati in ogni momento ogniqualvolta avviano un bonifico istantaneo, aiutando così gli USP a distinguere tra questi e altri bonifici.

6.1.4. La BCE sostiene fermamente la disposizione contenuta nella proposta di regolamento per i PSP che inseriscono negli estratti del conto di pagamento le informazioni necessarie per identificare in modo con chiarezza il beneficiario, compreso un riferimento alla sua denominazione commerciale ([82]). A tale riguardo, dovrebbe essere inserita una modifica volta a disporre che la data di ricevimento dell'ordine di pagamento sia ulteriormente migliorata in modo che, se la data valuta dell'addebito è diversa dalla data di ricevimento dell'ordine di pagamento, entrambe le date siano comunicate al pagatore. Infine, per quanto riguarda la necessità di garantire la sicurezza e l'efficienza dei nuovi strumenti di pagamento il cui utilizzo sta gradualmente diventando universale, la BCE propone che il legislatore dell'Unione rifletta ulteriormente sui casi in cui la proposta di regolamento sarebbe strettamente limitata alle operazioni di pagamento basate su carta. Ad esempio, l'attuale formulazione della proposta di regolamento ([83]) prevede che il meccanismo attraverso il quale il PSP del pagatore può bloccare un importo di fondi sul conto di pagamento del pagatore in proporzione all'importo dell'operazione di pagamento che ci si può ragionevolmente aspettare dal pagatore (solo se il pagatore ha dato il suo consenso al blocco di tale importo) si applichi solo alle operazioni di pagamento basate su carta. La BCE ritiene necessario migliorare la formulazione di tale requisito e introdurre requisiti aggiuntivi per includere i casi in cui lo strumento di pagamento non è una carta ma un altro strumento di pagamento. La BCE accoglierebbe pertanto con favore modifiche alla proposta di regolamento al fine di garantire che i suoi requisiti si applichino anche agli strumenti di pagamento diversi dalle carte, in linea con l'evoluzione dei metodi di pagamento.

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

Fatto a Francoforte sul Meno, il 30 aprile 2024

La presidente della BCE
Christine LAGARDE

([81]) Regolamento (UE) n. 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il regolamento (CE) n. 924/2009 (GU L 94, 30.3.2012, pag. 22).

([82]) Cfr. l'articolo 16 della proposta di regolamento. Al di là dell'ambito di applicazione degli atti proposti, il legislatore dell'Unione potrebbe voler riflettere su come garantire che gli esercenti forniscano ai loro PSP la denominazione commerciale e la ubicazione commerciale e siano responsabili per il loro aggiornamento.

([83]) Cfr. l'articolo 61 della proposta di regolamento.