

## Mercato e infrastrutture: una prospettiva sulla S.w.i.f.t.

di Paolo Gaggero

**Abstract:** The essay deals with the most traditional service offered by the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication SC, which is taken into consideration in the perspective of its role as a market infrastructure and, more specifically, as a financial one. Such point of view seems useful both to understand the relevance of the service within the payment system and its implications for the real economy; and to explain why (and within which limits) the law can reconfigure that service as an economic weapon.

**Keywords:** Market; Infrastructure; Swift; Payment system; Networks; Platforms; Horizontal agreements.

### 1. Profili introduttivi

Il mercato si avvantaggia delle infrastrutture che assecondano la dinamica degli scambi, dal lato sia della domanda sia dell'offerta, inclusa l'esecuzione delle operazioni economico-giuridiche che li hanno a oggetto e ch'essa realizza portandoli a compimento<sup>1</sup>. Lo sviluppo quantitativo e qualitativo del mercato, cioè, si è rivelato sostenuto dall'affiancamento alle strutture produttive, industriali o commerciali o professionali, di componenti a servizio di quelle: ossia dell'offerta, ma anche del suo incontro con la domanda, del reciproco loro raggiungimento e della pronta e piena soddisfazione della seconda. Da utile corredo della produzione in mercati poco estesi, nel corso del tempo la componente infrastrutturale ha accresciuto la propria rilevanza divenendo un fondamentale fattore propulsivo dell'economia ed essenziale per la competitività degli operatori economici e delle economie nazionali<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per un'illustrazione dell'importanza delle *market infrastructures*, v. a es. Mellet [K.] e Beauvisage [T.], *Cookie monsters. Anatomy of a digital market infrastructure*, 23 [2020] *Consumption Markets & Culture* 110 ss., pubblicato anche in Hagberg [J.] e Kjellberg [H.] (eds.), *Digitalized Markets*, Abingdon – N.Y., 2021, ch. 1.

<sup>2</sup> Anche nel quadro dell'evoluzionismo spontaneista, dunque del pensiero neoliberale classico che inclina per una rigorosa delimitazione dell'intervento pubblico, si ammette che quest'ultimo possa consistere nella (mera) predisposizione delle infrastrutture: cfr. Zorzi Giustiniani [A.], "Rule of law", *costituzionalismo, stato amministrativo in Hayek*, in *Il Politico*, 2000, 229 ss. e, ivi, 254.

La riflessione sulle infrastrutture del mercato occupa da tempo le scienze sociali e ha posto in luce che hanno natura di risorse ancillari, ausiliarie che assecondano e influenzano le scelte e, quindi, le azioni degli attori che operano nel mercato medesimo; inoltre, che non ne rileva solo la struttura, ossia l'insieme delle consistenze materiali, degli standard, delle procedure e delle relative regole di cui si compongono, ma anche la funzione che assolvono in rapporto al funzionamento, ai meccanismi del mercato; e che se ne possono accreditare differenti ruoli. Così, si possono tra l'altro distinguere infrastrutture della conoscenza<sup>3</sup>; di valorizzazione (o capitalizzazione) e, quindi, di valutazione, essendo la seconda indispensabile alla prima<sup>4</sup>, delle quali si serve per esempio l'*open banking*<sup>5</sup>; o, ancora, di coordinamento, strumentali alla facilitazione delle relazioni tra gli attori del mercato e, pertanto, delle operazioni economico-giuridiche che in esso si perfezionano<sup>6</sup>.

In ogni caso, sul proficuo contributo che tali risorse possono apportare, sulla loro attitudine cioè a realizzare adeguatamente gli accennati loro scopi, incidono i vari loro costituenti: nel senso che di esse non rileva solo la

---

<sup>3</sup> Sulla rilevanza delle *knowledge infrastructures*, che favoriscono la generazione, l'emersione, l'organizzazione, la circolazione di informazioni utili per compiere scelte di natura economica, per la maturazione del consenso consapevole allo scambio, e che, dunque, assistono anche l'efficienza del mercato, tra i primi v. von Hayek [F.A.], *Economics and Knowledge*, 4 [1937] *Economica* 33 ss.; Id., *The Use of Knowledge in Society*, 35 [1945] *Am. Econ. Rev.* 519 ss., in una prospettiva poi adottata da molti: v., a es., Bowker [G.C.], Baker [K.], Millerand [F.] e Ribes [D.], *Toward Information Infrastructure Studies: Ways of Knowing in a Networked Environment*, in Hunsinger [J.], Klastrup [L.] e Allen [M.] (eds), *International Handbook of Internet Research*, Dordrecht - Heidelberg - London - N.Y., 2009, 97 ss., e Paul [E.], Jackson [S.], Chalmers [M.], Bowker [G.], Borgman [C.], Ribes [D.], Burton [M.] e Calvert [S.], *Knowledge Infrastructures: Intellectual Frameworks and Research Challenges*, Ann Arbor, 2013.

<sup>4</sup> Si tratta di risorse dall'effetto pro-concorrenziale che è tanto più accentuato quanto più ampio sia l'accesso garantito a esse e alle informazioni di cui si fanno veicolo; e che costituiscono strumento, per chi possa fruirne, per guadagnare clientela, dunque quote e potere di mercato, aumentare i ricavi e, tendenzialmente, pure la redditività (oltre che fonte di nuovi rischi: cfr. Rabitti [M.] e Sciarrone Alibrandi [A.], *I servizi di pagamento tra psd2 e gdpr: open banking e conseguenze per la clientela*, nel *Liber amicorum Guido Alpa*, a cura di F. Capriglione, Milano, 2019, 711 ss.; e Sciarrone Alibrandi [A.], *Innovazione tecnologica, regolazione e supervisione dei mercati*, in *Financial Innovation tra disintermediazione e mercato* a cura di V. Falce, Torino, 1 ss. e, ivi, spec. 12). Su di esse, v. Birch [K.] e Muniesa [F.], *Introduction: Assetization and Technoscientific Capitalism*, in Birch [K.] e Muniesa [F.] (eds), *Assetization. Turning Things into Assets in Technoscientific Capitalism*, Cambridge (Mass.) - London, 2020, 1 ss.; Beauvisage [T.] e Mellet [K.], *Datassets: Assetizing and Marketizing Personal Data*, *ivi*, 75 ss.; e già Muniesa [F.], Doganova [L.], Ortiz [H.], Pina-Stranger [A.], Paterson [F.], Bourgoin [A.], Ehrenstein [V.], Juven [P.A.], Pontille [D.] e Sarac-Lesavre [B.], *Capitalization: A Cultural Guide*, Paris; 2017, *passim*.

<sup>5</sup> Per un inquadramento del fenomeno, cfr. Jeng [L.] (ed.), *Open banking*, N.Y., 2022, e Bramberger [M.], *Open banking. Repositioning of European Financial Institutions*, Wiesbaden, 2022.

<sup>6</sup> Nell'ampia letteratura, v. a es. Arrow [K.J.], *The Limits of Organization*, N.Y., 1974, e Simon [H.A.], *Organizations and Markets*, in 5 [1991] *J. of Econ. Perspectives* 25 ss.

configurazione materiale, rendendosi bensì necessario un delicato sforzo di standardizzazione che non riguarda le sole di valorizzazione e di valutazione, ma assume importanza strategica per tutte<sup>7</sup>; e passa per l'elaborazione di modelli convenzionali in grado di munire il tessuto infrastrutturale dell'idoneità ad assistere, quanto più diffusamente possibile e senza incertezze, le interazioni tra i soggetti del mercato<sup>8</sup>. Specie, ma non solo se si ritiene<sup>9</sup> che le infrastrutture siano plasmate dalle istituzioni, intese come regole, e, tuttavia, s'instauri una relazione biunivoca per cui le prime influiscono sulla configurazione delle seconde.

Soltanto, vi sono settori del mercato che, per la loro complessità, sono maggiormente influenzati dalle infrastrutture di cui si servono, dalle caratteristiche di queste ultime, rispetto alle quali l'autonomia privata e il diritto di fonte autoritativa sono chiamati a un continuo lavoro di conformazione e progressivo, continuo adeguamento. Lo si nota in modo particolarmente evidente con riguardo al mercato dei capitali: ad esempio, nel quadro del *fintech*<sup>10</sup> a cui lo si riporta<sup>11</sup>, in relazione al fenomeno delle *cryptocurrencies* e, più in generale, dei *cryptoassets*<sup>12</sup>, ché dal formante infrastrutturale ne dipendono non solo la circolazione, bensì l'esistenza stessa<sup>13</sup> e le caratteristiche<sup>14</sup>; e, più in generale, con riferimento al quadro normativo delineato dall'EMIR, dalla CRD IV e dal CRR. All'interno di tali

<sup>7</sup> In proposito, v. spec. Brunsson [N.] e Jacobsson [B.], *A World of Standards*, Oxford, 2002, *passim*, e Brunsson [N.], Rasche [A.] e Seidl [D.], *The Dynamics of Standardization: Three Perspectives on Standards in Organization*, 33 [2012] *Organization Studies* 613 ss.

<sup>8</sup> Cfr. Favereau [O.] e Lazega [E.] (eds.), *Conventions and Structures in Economic Organization: Markets, Networks and Hierarchies*, Cheltenham – Northampton, 2002, ove, a es., Favereau [O.] e Lazega [E.], *Introduction*, *ivi*, 1 ss., spec. 6 s.

<sup>9</sup> Con Star [S.L.], *The Ethnography of Infrastructure*, 43 [1999] *Am. Behavioral Scientist* 377 ss. e, *ivi*, 381.

<sup>10</sup> Per una definizione, v. Gregor Dorfleitner [G.], Hornuf [L.], Schmitt [M.] e Weber [M.], *FinTech in Germany*, Cham, 2017, 5 ss.; *amplius*, tra gli altri, v. i volumi collettanei a cura di Lener [R.], *Fintech: diritto, tecnologia e finanza*, Roma, 2018; e di Cian [M.] e Sandei [C.], *Diritto del Fintech*, Milano, 2020.

<sup>11</sup> V., a es., van der Merwe [A.], *Cryptocurrencies and Other Digital Asset Investments*, in Pompella [M.] e Matousek [R.] (eds.), *The Palgrave Handbook of FinTech and Blockchain*, Cham, 2021, 445 ss.

<sup>12</sup> V. de Vauplane [H.], *Cryptocurrencies and Central Banks*, in Jelena [M.] (ed.), *FinTech: Law and Regulation*, 2<sup>nd</sup> ed., Cheltenham – Northampton, 2021, 121 ss., nonché Brown [C.], Dolan [T.] e Butler [K.], *Cryptoassets and Initial Coin Offering*, *ivi*, 90 ss.

<sup>13</sup> Cfr. Jelena [M.], *Smart contracts*, in Id. (ed.), *FinTech: Law and Regulation*, cit., 175 ss., e Baker [C.] e Werbach [K.], *Blockchain in Financial Services*, *ivi*, 148 ss.

<sup>14</sup> Con particolare riferimento alle *cryptocurrency*, cfr. pure Bank for International Settlements - Committee on Payments and Market Infrastructures - Markets Committee, *Central Bank Digital Currencies*, March 2018, reperibile all'indirizzo *web* corrispondente allo URL <https://www.bis.org/cpmi/publ/d174.pdf>; nonché Bank for International Settlements - Committee on Payments and Market Infrastructures - G7 Working Group on Stablecoins, *Investing the impact of global stablecoins*, October 2019, reperibile all'indirizzo *web* corrispondente allo URL <https://www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf>.

fonti si registrano infatti disposizioni che demandano all'EBA (o ABE) l'adozione di norme tecniche di regolazione, pareri e relazioni sull'interazione tra gli enti creditizi e le imprese di investimento, da un lato, e, dall'altro lato, le infrastrutture di mercato; contemplano che, in vista dell'attuazione delle dette fonti, essa cooperi con le altre autorità europee di vigilanza (AEV o ESAs) e il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC o ESCB) in materia di requisiti prudenziali quanto alle esposizioni delle banche verso controparti centrali (CCPs), al capitale delle CCP, ai depositari centrali di titoli (CSDs) e ai derivati *over-the-counter* (OTC); e prevedono che s'interessi dei lavori preparatori e dell'attuazione delle proposte internazionali concernenti le infrastrutture di mercato del Comitato di Basilea (BCBS) e dell'*International Organization of Securities Commissions* (IOSCO).

Nel contesto delle infrastrutture del mercato può trovare appropriata collocazione anche lo S.w.i.f.t., in particolare tra le *financial infrastructures*<sup>15</sup>.

## 2. Profilo storico

“Swift” (o “s.w.i.f.t.”) è un acronimo che nella prassi conosce due accezioni: una subiettiva e, l'altra, oggettiva. Esso è segnatamente impiegato, rispettivamente, per designare un soggetto e, in particolare, come denominazione sociale abbreviata; oppure, con maggior frequenza, per alludere a un servizio di comunicazione in senso lato complementare al pagamento e, più in generale, al trasferimento di somme di denaro, ossia prestato in relazione al (e rilevante nel) quadro del sistema dei pagamenti<sup>16</sup>, nonché la rete o piattaforma intesa come articolato complesso di elementi (*hardware, software, protocolli, standard, e così via*) organico e funzionalmente unitario, strumentale all'esecuzione del servizio in discorso che, in ottica più ampia, assume rilievo anche nella prospettiva delle *Application Programming Interfaces* per il loro potenziale pro-competitivo<sup>17</sup> che dipende dal grado di loro apertura<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. Louka [E.], *The Global Economic Order. The International Law and Politics of the Financial and Monetary System*, Cheltenham-Northampton, 2020, 258 ss., spec. 286 ss.

<sup>16</sup> V. già Banca d'Italia, *Libro bianco sul sistema dei pagamenti in Italia*, Roma, 1987, 151 ss.

<sup>17</sup> Le *APIs* sono protocolli che consentono a diversi software di comunicare e interagire e, dunque, strumenti per la circolazione di flussi informativi che permettono anche l'accesso automatizzato a dati nella disponibilità di terze parti: cfr. Borgogno [O.], *Regimi di condivisione dei dati ed interoperabilità: il ruolo e la disciplina delle A.P.I.*, in *Dir. inf. e informatica*, 2019, 689 ss. e, ivi, 691.

<sup>18</sup> Cfr. Zachariadis [M.] e Ozcan [P.], *The API Economy and Digital Transformation in Financial Services: The Case of Open Banking*, SWIFT Institute Working Paper, n. 2016-001, 15.6.2017, reperibile all'indirizzo *web* corrispondente allo URL <https://swiftinstitute.org/wp-content/uploads/2017/07/SIWP-2016-001-Impact-Open-APIs-FINAL.pdf>.

Nella prima accezione, SWIFT (o “S.W.I.F.T. SC”) è l’abbreviazione di “Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication SC”, ossia compendio della denominazione di una società cooperativa a responsabilità limitata di diritto (e con sede) belga che offre la prestazione di varie tipologie di servizi<sup>19</sup> tra cui, per l’appunto, quello individuato dall’acronimo in considerazione nel secondo suo significato; e che è funzionale all’operatività all’interno del sistema dei pagamenti e, precisamente, all’esecuzione di ordini di pagamento, al compimento di operazioni di trasferimento di somme di denaro connotati dal carattere della transnazionalità<sup>20</sup>.

Il concepimento del servizio swift risale agli inizi degli anni settanta del secolo scorso, quando prese corpo l’iniziativa di automatizzare la redazione e la trasmissione di ordini relativi a operazioni di pagamento da compiersi tra intermediari bancari e, in genere, creditizi residenti in diversi Stati o, per meglio dire, implicanti addebiti e accrediti di conti accesi in differenti giurisdizioni presso (dipendenze di) differenti intermediari. In tale ottica, si configurò un sistema di posta elettronica accurato e affidabile, che assicurasse un elevato livello di sicurezza delle comunicazioni di ordini di pagamento tra gli intermediari; e che si è fatto strumento di un (mero) servizio di messaggistica<sup>21</sup> condiviso tra gli aderenti, la cui prestazione non realizza il trasferimento dei fondi oggetto degli ordini, ma è a esso funzionale. A esempio, il compratore che debba corrispondere il prezzo accreditandolo su un conto che il venditore abbia acceso presso una banca, se intenda a tal fine impiegare la provvista di cui abbia la disponibilità presso un intermediario diverso dalla prima e in una giurisdizione differente da quella in cui l’alienante abbia il conto da alimentare, dovrà impartire un ordine di pagamento alla propria banca che, in tal caso, ne addebiterà il conto

---

<sup>19</sup> A es., si segnala la partecipazione della SWIFT anche al sistema Bolero (*Bill of lading Electronic Registry Organization*), che costituisce attuazione del modello di *bill of lading system* funzionale alla circolazione elettronica della polizza di carico nel quadro di un complesso sistema di trasferimento e regolamento titoli o *settlement system* (cfr. la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 19 maggio 1998, n. 98/26/CE, e lo *Yearbook 2001* dell’UNCITRAL). In tema, cenni in Moliterni [F.], *Commercio internazionale, letters of indemnity, bills of lading (o polizze di carico) e sistema di circolazione e regolamento delle electronic bills of lading: suggestioni dal modello dei sistemi di pagamenti elettronici «istantanei» peer to peer e dal modello del sistema block chain*, in *Dir. comm. internaz.*, 2018, 81 ss. e, ivi, 86.

<sup>20</sup> Cfr. Newman [S.], *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications (SWIFT)*, in Effros [R.C.] (ed.), *Payment Systems of the World*, New York, 1994, 373 ss.

<sup>21</sup> V. Trib. UE, Sezione V, 4 maggio 2012, causa T-529/09, in ‘t Veld c. Consiglio UE, e Corte giust. UE, Sezione I, 3 luglio 2014, causa C-350/12 P, in ‘t Veld c. Consiglio UE, in un caso (su cui Battaglia [F.], *Qualche riflessione sull’accesso ai documenti in possesso del Parlamento europeo tra affermazioni generali e attuazione pratica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2019, 593 ss.) che trasse origine dalla decisione del Consiglio UE di negare l’accesso a un parere concernente una raccomandazione della Commissione UE favorevole all’avvio di negoziati tra l’UE e gli USA finalizzati a un accordo per mettere a disposizione del Dipartimento del tesoro statunitense dati di messaggistica finanziaria.

e comunicherà, mediante l'invio di un messaggio (che si serve della piattaforma) swift, a quella del cedente di accreditare il conto di quest'ultimo<sup>22</sup>. Il regolamento dei rapporti obbligatori tra gli intermediari coinvolti, ossia delle partite in dare e in avere corrispondenti agli ordini trasmessi utilizzando il servizio swift e, dunque, i flussi di denaro che integrano lo spostamento delle provviste attraverso accrediti e addebiti dei conti dei detti intermediari avvengono in un momento diverso, periodicamente e con modalità che non interessano in questa sede, se non per segnalare che si tratta di una fase dell'operatività che si svolge all'interno del sistema dei pagamenti ulteriore rispetto alla trasmissione degli ordini a cui si è fatto cenno; che segue quest'ultima; e in cui scambi, compensazioni, trasferimenti tra intermediari non si attuano utilizzando il servizio swift, il cui impiego ne è casomai un presupposto.

L'origine dello S.w.i.f.t. riposa sull'autonomia privata. Nel 1973, furono poco più di duecento banche, espressione di quindici diverse nazionalità, che convennero di costituire tra loro un organismo cooperativo per soddisfare un bisogno comune corrispondente a un'esigenza del mercato dei capitali, attraverso la prestazione di un servizio capace di risolvere il problema del mezzo e delle modalità con cui comunicare nel settore dei pagamenti transfrontalieri. In allora si trattava di superare i metodi e i processi manuali di elaborazione, composizione e trasmissione, delle missive e, in particolare, di sostituire la tecnologia telex che era la più utilizzata. Il servizio fu avviato nel 1977 con le consistenze d'una piattaforma di messaggistica (intesa come complesso di tecniche e tecnologie di telecomunicazione per trasmettere testi alfanumerici) composta da un sistema informatico per convalidare e instradare i messaggi, nonché da un pacchetto di standard utili ad assicurare sia l'invio, la ricezione e l'elaborazione automatizzate e senza soluzione di continuità delle comunicazioni scambiate tra gli utenti; sia la comprensibilità da parte loro dei contenuti di queste ultime non ostanti le differenze linguistiche e l'appartenenza a diverse esperienze<sup>23</sup>.

Lo S.w.i.f.t. appare manifestazione (degli effetti ordinatori per lo meno indiretti) della mano invisibile del mercato, nella versione dell'autoregolamentazione cooperativa che conforma i rapporti; che qui non travalica il limite della *excessive cooperation* all'interno d'un gruppo omogeneo di attori che, nel quadro dell'idea smithiana di *social order*, può nuocere alla prosperità e alla pace sociale<sup>24</sup>; ed è feconda celebrazione d'una fertile tendenza alla cooperazione che costituisce un apprezzabile tratto dell'umana

---

<sup>22</sup> Per un'illustrazione del meccanismo, cfr. Neo [D.], *Banking Law*, 20 [2019] *SAL Ann. Rev.* 96 ss.

<sup>23</sup> Per un confronto sul profilo storico delineato, v. Scott [S.V.] e Zachariadis [M.], *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT). Cooperative governance for network innovation, standards, and community*, London – N.Y., 2014, *passim*.

<sup>24</sup> Come nel caso della *price collusion*: v. Smith [A.] (2007), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealths of Nations*, ed. a cura di S.M. Soares, Amsterdam – Lausanne – Melbourne – Milan – N.Y. – São Paulo, 2007, 15 s., 200.

natura e che qui è contrassegnata da una intensità sì notevole, ma che non è eccesso, bensì presupposto per approdare a un più elevato livello di integrazione che promuove una migliore cooperazione all'interno del mercato<sup>25</sup>. Rivelazione d'una lungimirante consapevolezza del ruolo chiave che i *networks* rivestono per i rapporti economici e sociali<sup>26</sup>, la S.w.i.f.t. sembra dunque potersi portare a esempio d'uno *spontaneous order*<sup>27</sup> frutto del lodevole individualismo vero<sup>28</sup>, di governati comportamenti egoistici e accordi istituzionali alternativi all'intervento statale che, nell'ottica della cooperazione funzionale al progresso, possono beneficiare di un'attenuazione dei (o, senz'altro, esenzione dai) limiti alle intese orizzontali tra concorrenti in seno alla legislazione *antitrust* anche nazionale<sup>29</sup>.

### 3. Profilo funzionale

Del servizio swift fruiscono circa dodicimila utenti che, distribuiti in pressappoco duecento giurisdizioni, compongono una categoria eterogenea di soggetti comprensiva, tra l'altro e soprattutto, delle *financial institutions* nell'estensione semantica che l'espressione assume nel lessico del legislatore comunitario e, dunque, anche e soprattutto intermediari del mercato dei capitali a cui, operando riferimento a specie dell'esperienza domestica<sup>30</sup>, si

---

<sup>25</sup> Cfr. Paganelli [M.P.], *The Same Face of the Two Smiths: Adam Smith and Vernon Smith*, 78 [2011] *J. of Economic Behavior & Org.* 246 ss. e, ivi, 247 s.; Id., *Recent Engagements with Adam Smith and the Scottish Enlightenment*, [2015] *History of Political Economy* 363 ss. e, ivi, 367; e già Smith [V.], *Behavioral economics research and the foundations of economics*, 34 [2005] *J. of Socio-Economics* 135 ss. e, ivi, 143.

<sup>26</sup> Per tutti, v. Jackson [M.O.] e Wolinsky [A.], *A Strategic Model of Social and Economic Networks*, 71 [1996] *J. of Ec. Theory* 44 ss.

<sup>27</sup> La ricerca sul tema può muovere da Boettke [P.J.], *The Theory of Spontaneous Order and Cultural Evolution in the Social Theory of F.A. Hayek*, 3 [1990] *Cultural Dynamics* 61 ss., nonché Id. e Coyne [C.J.], *Methodological individualism, spontaneous order and the research program of the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, 57 [2005] *J. of Economic Behavior & Org.* 145 ss.

<sup>28</sup> Secondo le categorie di von Hayek [F.A.], *Individualism: true and false*, London, 1949, di cui esiste la trad. it. Id., *Individualismo: quello vero e quello falso*, a cura di A.M. Cossiga, Soveria Mannelli, 1997.

<sup>29</sup> Il tema è assai arato: cfr. la Comunicazione della Commissione UE, *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale*, n. 2011/C 11/01, in GUUE 14 gennaio 2011, n. C 11, a es. § 263; Chiappatte [P.], *Franchise Commitments. The case for intervention*, in *European Competition J.*, 2009, 322 ss., con particolare riguardo agli effetti pro-competitivi (dell'introduzione) di standard comuni, siccome assistono (la moltiplicazione de)gli scambi, anche internazionali, dunque una maggiore competitività sui (se non la creazione di nuovi) mercati, possono ridurre i costi di produzione e distribuzione e facilitano la valutazione dei consumatori; Libertini [M.], *Contratto e concorrenza*, negli *Studi di diritto commerciale per Vincenzo Cataldo*, a cura di C. Costa, A. Mirone, R. Pennisi, P.M. Sanfilippo e R. Vigo, vol. I, Torino, 313 ss.

<sup>30</sup> Per un'estensiva definizione elencativa della nozione di *Italian Financial Institution*, si può a es. consultare il d.m. economia e finanze 6 agosto 2015, di attuazione della legge 18 giugno 2015, n. 95, di ratifica dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America finalizzato a migliorare la *compliance* fiscale

possono via via riportare le imprese di investimento (art. 1, co. 1, lett. d-*quater*, d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, o, in breve, “t.u.f.”), incluse (art. 1, co. 1, lett. e, nonché r, t.u.f.) le società di intermediazione mobiliare (o s.i.m.: art. 1, co. 1, lett. e, e-*bis*, e-*ter*, t.u.f.), le banche (art. 1, co. 1, lett. d-*quinqies*, t.u.f.) e gli intermediari finanziari iscritti nell'albo previsto dall'art. 106 t.u.b. (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385); i gestori di organismi di investimento collettivo del risparmio (o O.i.c.r.: art. 1, co. 1, lett. k ss., t.u.f.), che includono (art. 1, co. 1, lett. q-*bis*, t.u.f.) le società di gestione del risparmio (o SGR: art. 1, co. 1, lett. o, in confronto con le lett. k ss., t.u.f.), le società di investimento a capitale variabile (o Sicav: art. 1, co. 1, lett. i, t.u.f.), le società di investimento a capitale fisso (o Sicaf: art. 1, co. 1, lett. i-*bis*, t.u.f.), le società di gestione UE (art. 1, co. 1, lett. o-*bis*, t.u.f.), i gestori di FIA UE (o GEFIA UE: art. 1, co. 1, lett. p, t.u.f.; per la definizione di FIA come O.i.c.r. alternativo, v. art. 1, co. 1, lett. m-*ter* ss., t.u.f., nonché l'anteposta lett. i-*quater* concernente la società di investimento semplice o SiS), i GEFIA non UE (art. 1, co. 1, lett. q, t.u.f.) e i gestori di fondi europei per il venture capital (o EuVECA: art. 1, co. 1, lett. m-*septies*, t.u.f.) o di fondi europei per l'imprenditoria sociale (o EuSEF: art. 1, co. 1, lett. m-*octies*, t.u.f.) o di fondi di investimento europei a lungo termine (o ELTIF: art. 1, co. 1, lett. m-*octies*.1, t.u.f.) o di fondi comuni monetari (o FCM: art. 1, co. 1, lett. m-*octies*.2, t.u.f.); gli assicuratori, in specie se esercitano attività rientranti nei rami indicati dall'art. 2, co. 1, d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209; ma anche gli istituti di moneta elettronica (o IMEL: artt. 114-*bis* ss. t.u.b.<sup>31</sup>) e gli istituti di pagamento (artt. 114-*sexies* ss. t.u.b.) che costituiscono una classe di intermediari diversi dalle banche e dagli IMEL (art. 1, co. 2, lett. h-*sexies*, t.u.b.) introdotti dal d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 11, di recepimento della direttiva UE del Parlamento e del Consiglio 13 novembre 2007, n. 2007/64/CE (c.d. *Payment Service Directive* o PSD) e che condividono la riserva dell'attività consistente nella prestazione di servizi di pagamento<sup>32</sup>.

---

internazionale e ad applicare la normativa FATCA (per un cenno, nella prospettiva della De.Fi., v. Savastano [L.], *L'impatto della Decentralized Finance sui sistemi di compliance e reporting fiscale ed anti-riciclaggio dei mercati finanziari*, in *Algoritmi, Big Data, piattaforme digitali. La regolazione dei mercati in trasformazione* a cura L. Ammannati, A. Canepa, G.L. Greco, U. Minneci, Torino, 2021, 347 e, ivi, 360 s.).

<sup>31</sup> La ricerca può muovere da Troiano [V.], *Gli istituti di moneta elettronica*, nei *Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza legale*, n. 53, Roma, 2001.

<sup>32</sup> Se ne veda la definizione elencativa in seno all'art. 1, co. 2, lett. h-*septies*, t.u.b. Per un primo inquadramento, cfr. Rabitti [M] e Sciarrone Alibrandi [A.], *I servizi di pagamento tra psd2 e gdpr: open banking e conseguenze per la clientela*, cit., 711 ss.; Aa.Vv., *L'attuazione della seconda direttiva sui servizi di pagamento e “open banking” - The transposition of PSD2 and Open Banking*, a cura di E. Bani, V. De Stasio e A. Sciarrone Alibrandi, Bergamo, 2021; Aa.Vv., *La nuova disciplina dei servizi di pagamento. Commentario al d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 11*, a cura di M. Mancini, M. Rispoli Farina, V. Santoro, A. Sciarrone Alibrandi e O. Troiano, Torino, 2011. Per profili attinenti alla responsabilità, v. Mattera [R.], *Responsabilità e danno nei mercati finanziari. Aspetti di diritto civile*, Napoli, 2020, 35 ss., 45 ss.

In Italia, la SWIFT è – con SIA S.p.A., che si avvale della propria rete telematica denominata SIANet – uno dei due gestori di infrastrutture telematiche, ossia di *network service providers*, nell’ambito della c.d. rete nazionale interbancaria (RNI) su cui si basa il sistema per la trasmissione telematica di dati (SITRAD)<sup>33</sup> disciplinato dalla “Convenzione per la partecipazione al SITRAD”; istituito nel 1986, quale forma di cooperazione interbancaria, per promuovere l’innalzamento dell’efficienza del sistema dei pagamenti, nonché dell’interazione tra le componenti del sistema creditizio, e accrescere l’offerta di servizi finanziari innovativi, funzionali e tempestivi; e frutto dell’iniziativa dell’Associazione bancaria italiana (ABI) e della CIPA (Convenzione interbancaria per i problemi dell’automazione poi, dal 2017, Convenzione interbancaria per l’automazione), che è un’associazione costituita nel 1968 su impulso dell’ABI e della Banca d’Italia – che ne fanno parte unitamente a banche e altri enti – per incoraggiare l’automazione dei rapporti e dei processi interbancari e stimolare l’innovazione tecnologica (segnatamente, la diffusione di tecnologie dell’informazione e della comunicazione in ambito bancario) promuovendo, nel rispetto del principio della libera concorrenza, la cooperazione tecnica tra banche e, così, l’adozione di comuni standard tecnici e la realizzazione di comuni progetti specie nel campo delle infrastrutture telematiche innanzi tutto nel settore dei servizi di pagamento, in coerenza con gli indirizzi del SEBC<sup>34</sup> e della Banca d’Italia. L’accennata rete permette la trasmissione di dati e, in genere, flussi informativi funzionali all’esecuzione di operazioni bancarie e finanziarie in ambito nazionale e transnazionale, collegando i centri di elaborazione di molteplici categorie di soggetti in esse coinvolti (Banca d’Italia, banche, imprese di investimento, e così via).

La rilevanza del servizio swift è un riflesso dell’importanza dei flussi di denaro per l’incidenza che la (regolare) circolazione della moneta<sup>35</sup> nelle

---

<sup>33</sup> Sull’una e sull’altro, cfr. a es. Ciraolo [F.], *Le carte di debito nell’ordinamento italiano. Il servizio bancomat*, Milano, 2008, 21, e Troiano [O.], *Contratto di pagamento*, in *Enc. dir. Annali*, V, Milano, 2012, 392 ss. e, *ivi*, 393.

<sup>34</sup> Sul modello, v. a es. Capriglione [F.] e Sacco Ginevri [A.], *Politics and Finance in the European Union: The Reasons for a Difficult Encounter*, Assago, 2016, *passim*; Estella [A.], *Legal Foundations of EU Economic Governance*, Cambridge (UK) – N.Y., 2018, 76 ss., 88 s., 100 ss.; Siekmann [H.] (ed.), *The European Monetary Union: A Commentary on the Legal Foundations*, Oxford – N.Y. – Dublin, 2022, ove spec. i contributi di Christian Waldhoff (*ivi*, 745 ss.), Helmut Siekmann (*ivi*, 789 ss.), Florian Backer (*ivi*, 791 ss.), Christine Steven (*ivi*, 795 ss.) e Christian Heidfeld (*ivi*, 905 ss.).

<sup>35</sup> Se ne riconosce diffusamente il rilievo e, segnatamente, l’incidenza in discorso seppure muti il contesto di riferimento: cfr., a es., Rinieri De Rocchi [A.], *Sommario di un corso di economia politica*, I, Siena, 1865, 264 ss., anche per la tradizionale importanza delle banche (*ivi*, 291 ss.) già prima che emergesse la stretta interrelazione tra capitalismo e finanza; Zanobini [G.], *Corso di diritto corporativo*, Milano, 1942, 46; Sabattini [G.], *Moneta e finanziamento del sistema economico*, Milano, 1999, 15.

sue varie forme<sup>36</sup> e, quindi, il funzionamento del sistema dei pagamenti<sup>37</sup> hanno sulle dinamiche economiche<sup>38</sup>; e dell'estensione della rete di soggetti, specialmente di coloro che tra questi siano intermediari del mercato dei capitali, che usino il servizio in considerazione per partecipare a quel sistema, ossia per effettuare i pagamenti e, così, per prestare i servizi o, comunque, dare esecuzione alle operazioni di pagamento che al suo interno si compiono.

---

<sup>36</sup> Fisica, scritturale, elettronica o digitale (cfr., tra gli altri, Giuliano [M.], *L'adempimento delle obbligazioni pecuniarie nell'era digitale: Dalla moneta legale alla moneta digitale "legalmente" imposta*, Torino, 2018; Marino [G.], *Dalla traditio pecuniae ai pagamenti digitali*, Torino, 2018; Aa.Vv., *La moneta elettronica: profili giuridici e problematiche applicative*, a cura di S. Sica, P. Stanzione, V. Zeno Zencovich, Milano, 2006; Lemme [G.], *Moneta scritturale e moneta elettronica*, Torino, 2003) fino alle più moderne *cryptocurrencies* per chi ne riconosca la discussa natura monetaria (cfr., a es., McDonald [O.], *Cryptocurrencies. Money, Trust and Regulation*, Newcastle, 2021; Cohney [S.], Hoffman [D.], Sklaroff [J.] e Wishnick [D.], *Coin-Operated Capitalism*, 119 [2019] *Columbia L. Rev.* 591 ss.; Tiwari [N.], *The Commodification of Cryptocurrency*, *Michigan L. Rev.* 117 [2018] 611 ss.; Bohme [R.], Christin [N.], Edelman [B.] e Moore [T.], *Bitcoin: Economics, Technology, and Governance*, 29 [2015] *J. of Ec. Perspectives* 213 ss.).

<sup>37</sup> Cfr. già il libro rosso, edito dalla Banca d'Italia, a cura della Banca dei regolamenti internazionali, *Sistemi di pagamento in undici paesi industrializzati*, Roma, 1990, e Aa.Vv., *Il diritto dei sistemi di pagamento*, a cura di V. Santoro, Milano, 2007. Ne deriva la giustificazione della vigilanza (ora "sorveglianza": v. art. 146 t.u.b.) giuspubblicistica sui sistemi di pagamento: v. già Mancini [M.], *Art. 146. Vigilanza sui sistemi di pagamento*, nel *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di F. Capriglione, Padova, 1994, 720 ss.; Id., *Vigilanza sui sistemi di pagamento, La nuova legge bancaria*, a cura di P. Ferro Luzzi e G. Castaldi, 1996, III, 2156 ss.; Marchetti [P.], Merusi [F.] e Prosperetti [L.], *Funzione, estensione, strumenti della sorveglianza sui sistemi di pagamento*, in *Banca, borsa tit. cred.*, 1996, I, 289 ss.; Carriero [G.], *La vigilanza della Banca d'Italia sul sistema dei pagamenti: obiettivi e strumenti*, in *Riv. dir. impresa*, 1999, 93 ss.; Moliterni [F.], *Autoregolamentazione e sorveglianza nei sistemi di pagamento*, Bari, 2001; D'Ambrosio [R.], *Vigilanza sui sistemi di pagamento*, nel *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di F. Capriglione, II, 2ª ed., Padova, 2001, 1134 ss.; Sciarrone Alibrandi [A.], *La sorveglianza sui sistemi di pagamento: evoluzione morfologica, strumenti e limiti*, in *Banca, borsa tit. cred.*, 2004, I, 437 ss.

<sup>38</sup> Nell'ampia letteratura, v. Menger [C.], *Geld*, in *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Band 3, Jena, 1892, 730 ss. (v. pure la versione in inglese Id., *On the Origin of Money*, in *Economic Journal*, 1892, 243 ss., nonché l'ultima in lingua tedesca Id., *Geld*, in *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Band 4, 3ª ed., Jena, 1909, 1 ss., rist. in Id., *Gesammelte Werke*, a cura di F.A. von Hayek, 2<sup>nd</sup> edition, Tübingen, 1970, e in Latzer [M.] e Schmitz [S.] (eds.), *Carl Menger and the Evolution of Payments Systems*, Cheltenham, 2002, e di cui esiste la trad. it. Menger [C.], *Denaro*, a cura di E. Grillo, Soveria Mannelli, 2013), sull'origine funzionale della moneta in quanto strumento che favorisce le relazioni economiche; von Mises [L.], *Theorie des Geldes und der Umlaufsmittel*, München, 1912; e la raccolta delle cinque lezioni tenute a Ginevra nel 1937 da von Hayek [F.A.], *Monetary Nationalism and International Stability*, London, 1937 (anche nella trad. it. Id., *Nazionalismo Monetario e Stabilità Internazionale*, a cura di R. Bitetti, Soveria Mannelli, 2015), in cui si compendia la critica al nazionalismo monetario poi ripresa in Id., *Denationalisation of Money. An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies*, London, 1976 (anche nella trad. it. Id., *La denazionalizzazione della moneta*, a cura di L. Infantino, Soveria Mannelli, 2018, sul testo della 2ª ed. Id., *Denationalisation of Money. The Argument Refined. An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies*, London, 1978).

Sotto questo profilo, importa anche l'ampiezza dei confini fino a cui si espande il servizio che, per la propria vocazione transnazionale e internazionale, oltrepassa largamente quelli, a esempio, della *Single Euro Payments Area* (SEPA)<sup>39</sup> che include gli Stati membri dell'UE; in cui si possono eseguire e ricevere pagamenti in euro con modalità operative uniformi; e che partecipa al compimento dell'unione monetaria europea o, se si preferisce, della transizione alla moneta unica europea con riguardo, in particolare, ai pagamenti al dettaglio.

#### 4. Profili della vigilanza

Nel quadro delle infrastrutture tecniche su cui riposa il funzionamento del mercato dei capitali, il servizio swift non è riconducibile a quelle di pagamento né di regolamento di pagamenti e titoli: per ciò, non è assoggettato alla vigilanza che su queste ultime, sui soggetti che svolgono tali ultime attività si esercita; che si giustifica in ragione delle conseguenze che l'operatività delle une e degli altri produce sul sistema finanziario o su suoi settori<sup>40</sup>; e che si esercita attraverso interventi prudenziali di supervisione volti ad assicurare adeguati livelli di servizio e, prima ancora, l'individuazione dei rischi più rilevanti e di appropriati modelli di loro gestione (a esempio, piani di *business continuity* per fronteggiare eventi catastrofici). Tuttavia, pur esauendosi in prestazioni di gestione di flussi informativi, sul duplice presupposto che è funzionale al trasferimento della moneta per molteplici finalità e che è alquanto diffuso, tanto che non pochi sistemi e operatori di pagamento di importanza sistemica ne dipendono, il servizio swift ha esso stesso assunto tale carattere; e per ciò non è del tutto estraneo all'area della vigilanza, in uno con la società che lo fornisce.

Tanto più in considerazione della prominenza da quest'ultima assunta nel mercato dei capitali per diverse, concorrenti ragioni. Buona parte dell'impresa di messaggistica esercitata dalla SWIFT consiste nello scambio di informazioni di pagamento tra banche legate da accordi di corrispondenza,

---

<sup>39</sup> In argomento, per una prima ricognizione, v. Gaggi [P.], *L'apporto dell'autoregolamentazione alla realizzazione della SEPA*, in *Armonizzazione europea dei servizi di pagamento e attuazione della direttiva 2007/64/CE*, a cura di M. Rispoli Farina, V. Santoro, A. Sciarrone Alibrandi e O. Troiano, Milano, 2009, 243 ss.; Athanassiou [P.], *Payment System*, in Amtenbrink [F.] e Herrmann [C.] (eds.), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020, 711 ss. e, ivi, spec. 728 ss.

<sup>40</sup> È noto che per le banche centrali è di fondamentale importanza un'infrastruttura di pagamento e regolamento correttamente funzionante perché è strumentale sia all'efficace attuazione della politica monetaria, sia all'efficienza e alla stabilità del sistema finanziario: v., a es., con particolare riguardo al nesso tra *payments and monetary and financial stability*, Manning [M.], Nier [E.] e Schanz [J.] (eds.), *The economics of large-value payments and settlement: Theory and policy issues for central banks*, N.Y., 2009, 41; e Goerlach [C.], Brehm [A.K.] e Lonnen [B.], *FMI's – Knights in Shining Armour?*, in Diehl [M.], *Analyzing the Economics of Financial Market Infrastructures*, Hershey, 2016, 71 ss. e, ivi, 72.

ma la società offre prestazioni di messaggistica a un numero crescente<sup>41</sup> di operatori e di infrastrutture del mercato<sup>42</sup>. Inoltre, accanto a quelle a servizio dei sistemi di pagamento, analoghe prestazioni sono destinate al mercato degli strumenti finanziari, che si serve d'una indispensabile messaggistica che fluisce tra i partecipanti alle borse, i CSDs (inclusi i depositari centrali internazionali di titoli o ICSD) e le CCPs. Infine, la società promuove, quale artefice, la standardizzazione dei messaggi nel mercato dei capitali, ne definisce i modelli, anche in relazione a nuove tipologie di operazioni o esigenze degli utenti, che per l'ampia loro diffusione manifestano attitudine a proporsi e imporsi quali schemi uniformi con riflessi normativi sulla prassi<sup>43</sup>.

La vigilanza in discorso si esercita in forme che risentono del rilievo internazionale che lo swift e, più in generale, la SWIFT hanno; e,

---

<sup>41</sup> L'incremento si avvantaggia della semplificazione di accesso alla rete Swift recata da piattaforme che lo permettono con modalità *as a service* e *plug and play* attraverso tecniche di *cloud*; che lo rendono fruibile anche a soggetti di natura imprenditoriale dalle dimensioni più contenute di quelle delle *big corporations*, ma esercenti anch'essi attività con vocazione internazionale e interessati alla gestione centralizzata e automatizzata della finanza d'impresa, a soluzioni di tesoreria innovative per la normalizzazione e il trattamento dei diversi tracciati bancari internazionali e l'integrazione del *workflow* autorizzativo dei pagamenti in ambito nazionale e internazionale; e il cui diffondersi è stato favorito anche dalla spinta data dalla pandemia di CoViD-19 alla digitalizzazione (tra gli altri, v. Karpunin [K.D.], Ioda [J.V.], Ternavshchenko [K.O.], Aksenova [Z.A.] e Maglina [T.G.], *The "Invisible Hand" of Digitalization: The Challenges of the Pandemic*, in Popkova [E.G.] (ed.), *Imitation Market Modeling in Digital Economy: Game Theoretic Approaches*, Cham, 2022, 162 ss.), inclusa quella dei processi, che assiste lo sfruttamento delle opportunità offerte dalla direttiva UE del Parlamento europeo e del Consiglio 25 novembre 2015, n. 2015/2366 (c.d. seconda *Payment Services Directive*, o PSD2) che, recepita nell'ordinamento nazionale con il d.lgs. 15 dicembre 2017, n. 218, entrato in vigore il 13 gennaio 2018, ha promosso i modelli dell'*open banking* e dell'*open payments* (per un Quadro, v. il volume collettaneo Chiu [I.H.] e Deipenbrock [G.] (eds.), *Routledge Handbook of Financial Technology and Law*, Abingdon – N.Y., 2021, *passim*, e, in particolare, Brener [A.], *EU payment services regulation and international developments*, *ivi*, ch. 9).

<sup>42</sup> A esempio, molti Stati hanno dato vita ai cc.dd. *large-value payment systems* (LVPS: in tema, a es. v. World Bank, *Rethinking the Role of the State in Finance*, Washington, 2012, spec. 148 ss.) per ridurre il rischio che non vada a buon fine il regolamento delle operazioni di pagamento in seno ai rapporti e ai processi interbancari; numerosi LVPS hanno adottato il *Continuous Linked Settlement* (CLS: per una descrizione v. Sawyer [D.], *Continuous Linked Settlement (CLS) and Foreign Exchange Settlement Risk*, in *Financial Stability Review*, 17 dicembre 2004, 86 ss.) quale sistema di regolamento che, idealmente, tende a eliminare il rischio di regolamento delle operazioni di pagamento in valuta estera in cui siano impiegate le principali valute del mondo; e del servizio swift si serve quel sistema.

<sup>43</sup> Cfr. Capriglione [F.], *Introduzione*, in *I contratti dei risparmiatori*, a cura di F. Capriglione, nella collana *Istituti di diritto civile*, diretta da G. Alpa, Milano, 2013, 1 ss. e, *ivi*, 8 ss., sulla portata integrativa della disciplina posta dalle fonti autoritative propria degli atti di esercizio della libertà contrattuale, in particolare tanto più accentuata quanto più implicino standardizzazione, come le condizioni generali specie se siano confezionate a mo' di modello da associazioni esponenziali d'interessi corporativi alla maniera, a es., delle cc.dd. norme uniformi bancarie.

tradizionalmente, si caratterizza perché a essa cooperano le banche centrali degli Stati membri del G10 e la BCE in conformità di appositi protocolli (c.d. sorveglianza cooperativa). Tenuto conto che la SWIFT è una società di nazionalità belga, è la banca centrale belga che assolve il ruolo formale di supervisore, svolgendo compiti di coordinamento dei soggetti che partecipano al modello di controllo e formulando raccomandazioni, che sono però concepite congiuntamente con le altre banche centrali del G10. Le raccomandazioni sono volte all'identificazione dei rischi e a promuoverne una conveniente gestione, ad assicurare l'affidabilità e la resilienza dell'infrastruttura, la sua idoneità tecnologica e quella dei programmi di suo ammodernamento, la sicurezza delle informazioni, la trasparenza degli accordi e delle politiche relativi all'accesso ai servizi. In ultima analisi, esse sono volte sia a presidiare l'efficienza di prestazioni di messaggistica fondamentali per il buon funzionamento dei principali sistemi di pagamento e regolamento titoli del mondo, sia a mitigare il rischio operativo previa identificazione delle diverse componenti che concorrono a definirne il perimetro; e riposano su articolate analisi che riguardano molteplici aspetti tra cui, innanzi tutto, gli assetti di *governance*, le strutture, i processi, il sistema e le procedure di controllo dei rischi propri della società. Complementari sono l'interazione della Vigilanza con la società nella fase di verifica della concreta attuazione delle raccomandazioni, nonché l'ulteriore suo raccordo con gli Stati del G20 a cui sono forniti ragguagli in ordine agli esiti della supervisione.

L'attenzione che nel contesto della sorveglianza cooperativa sulla S.w.i.f.t. è prestata anche alla trasparenza degli accordi e alle politiche relativi all'accesso ai servizi si spiega, innanzi tutto, per le conseguenze dell'emarginazione. A causa della grande diffusione del servizio swift all'interno del mercato dei pagamenti, l'inibizione del suo uso, dunque l'esclusione dalla rete dei soggetti che ne possono beneficiare implica, per l'estromesso, un rilevante limite nello svolgimento dell'operatività consistente nei trasferimenti transfrontalieri di valuta. Ne discende che l'estensione dell'interdizione a intermediari che prestino servizi di pagamento e, in genere, a soggetti che utilizzino la piattaforma swift per corrispondere o ricevere somme di denaro individuandoli in base al criterio della loro cittadinanza, nazionalità o sede si traduce nell'introduzione di un ostacolo alla loro partecipazione al sistema dei pagamenti transfrontalieri: in particolare, di chi debba compierli o riceverli in nome e per conto proprio o in qualità di intermediario se – nell'uno e nell'altro caso –, pur avendo in astratto i requisiti per fruire dell'infrastruttura in discorso, in concreto presenti l'indicato collegamento con l'ordinamento statale prescelto per determinare il perimetro della limitazione soggettiva all'impegno del servizio swift. Ma una tale estensione ha pure un'ulteriore rilevante conseguenza, per la sua idoneità a incidere negativamente sull'economia reale di

quell'ordinamento, per la sorta di embargo che istituisce e che impedisce ai capitali residenti di trasferirsi all'estero e viceversa.

La privazione dell'uso della piattaforma in considerazione, a cagione della notevole ampiezza del suo impiego, comporta infatti un significativo condizionamento per chiunque nel ridetto ordinamento debba eseguire o ricevere pagamenti nel quadro di rapporti obbligatori con controparti estere di cui sia, rispettivamente, debitore o creditore: l'inaccessibilità direttamente prevista per gli intermediari del sistema dei pagamenti transfrontalieri priva di un rilevante strumento di accesso a esso la generalità dei creditori e dei debitori che dei servizi di quelli abbisognano per conseguire da, o corrispondere all'estero somme di denaro, ossia impedisce anche a loro, sia pur mediamente, il ricorso a un rilevante canale di ingresso a quel sistema; complica, rendendolo più laborioso fino al punto di inibirlo, l'adempimento delle obbligazioni pecuniarie tra soggetti non residenti e, in genere, che non possano trovare esecuzione in seno al sistema domestico dei pagamenti proprio dell'ordinamento statale con riferimento al quale sia conformata la restrizione subiettiva dell'uso del servizio swift; costituisce un ostacolo alla esecuzione di contratti con controparti estere; e, dunque, disincentiva gli scambi con esse, deprimendo il commercio internazionale, dal lato tanto delle esportazioni quanto delle importazioni, a discapito della produzione nazionale.

---

## 5. Configurazioni dello swift con finalità sanzionatoria, in particolare di Stati

Per tale ragione, la limitazione soggettiva all'impegno del servizio swift informata al criterio della cittadinanza, nazionalità o sede dell'utente si presta a essere riguardata come una sanzione nei confronti dello Stato in relazione al quale quel criterio si precisi, a cui si operi cioè riferimento per ritagliare l'area della restrizione. È questa una prospettiva in cui la misura è già stata affacciata in passato, in particolare in occasione della crisi russo-ucraina del 2014 quando se ne fece oggetto di una minaccia – più di recente riecheggiata nell'ottativa, non vincolante Risoluzione del Parlamento europeo, 29 aprile 2021, n. 2021/2642 (RSP) – la cui attuazione, secondo le stime accreditate dal *Carnegie Moscow Center*, avrebbe comportato un calo di cinque punti percentuali del prodotto interno lordo della Russia a cui era stata rivolta. Prima di allora, la misura ha trovato concreta attuazione in rarissimi casi, tra cui merita di essere ricordata la limitazione dell'accesso al servizio che fu introdotta (*recte*: decisa dalla SWIFT) nel marzo 2012 nel quadro di un articolato sistema di sanzioni promosse contro la Repubblica islamica dell'Iran<sup>44</sup>; e che mostrò che il sistema dei pagamenti si presta a

---

<sup>44</sup> La misura intervenne molto tempo dopo l'adozione, fin dal 1984, da parte degli Stati Uniti d'America di una nutrita serie di sanzioni economiche che furono inizialmente volte a nuocere soprattutto all'industria petrolifera iraniana; poi integrate a partire dal

riconfigurazioni che possono privarlo del carattere della neutralità, idonee in particolare a piegarlo allo scopo di nuocere a specifiche economie nazionali e, così, a renderlo ostile a determinati Stati e, dunque, strumento preordinato a orientare gli esiti di contese tra loro.

In ottica sanzionatoria, l'introduzione della misura in esame richiede invero una diffusa condivisione del giudizio di sua opportunità da parte degli Stati che possono dividersi in ragione dei rispettivi interessi nazionali; e la sollecita anche (o innanzi tutto) perché l'interdizione non è nell'immediata loro disponibilità, ma si attua attraverso, e si confronta con le regole di *corporate governance* della S.w.i.f.t. che presta il servizio. In proposito, sebbene in linea di principio a ciascun azionista sia riconosciuto un numero di azioni proporzionale all'esborso annuale sostenuto per la fruizione dei servizi prestatigli dalla cooperativa (art. 11 dello statuto), ciascuna azione dia diritto a un voto nell'assemblea dei soci (art. 35) e il consiglio di amministrazione sia eletto da quest'ultima (art. 17), il singolo socio non può immediatamente influire sulla composizione dell'organo amministrativo esercitando un peso commisurato alle azioni e, dunque, ai diritti di voto che gli competono. Le regole statutarie della S.w.i.f.t. (art. 17), infatti, prevedono un composito modello di elezione degli amministratori della società tale per cui i candidati sono espressi su base nazionale entro limiti che comportano che all'interno dell'organo amministrativo siedano soggetti espressione di soci di plurime nazionalità. La comune appartenenza, il collegamento a un medesimo Stato in ragione della nazionalità è elemento di aggregazione dei soci in *national member groups*, ciascuno dei quali agisce per il tramite di un rappresentante comune dei soci che ne fanno parte; ne esprime la comune volontà nei rapporti con la S.w.i.f.t., tra l'altro proprio in occasione della presentazione dei candidati alla carica di amministratore proposti dai detti soci; e svolge anche il ruolo di organo consultivo in seno alla società su argomenti specifici (art. 10). Su tale aggregazione s'innesta la procedura delineata dallo statuto (art. 17) funzionale all'elezione d'un organo amministrativo della società con le caratteristiche proprie del menzionato modello, che riposa sul preliminare raggruppamento degli azionisti in ragione della loro nazionalità; contempla l'ordinamento gerarchico dei gruppi di soci così isolati, in particolare decrescente in base al complessivo numero di azioni di cui siano titolari; e riserva la proposta di designazione di un numero predefinito di amministratori a ciascuno dei primi sedici della lista e, cumulativamente, a tutti gli altri.

---

2006 da più organiche misure finanziarie mirate; e, infine, risistemate e aggravate dal *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* (2010) e dal *National Defense Authorization Act* (2011), a cui si aggiunsero alcuni *executive orders* presidenziali di quell'epoca (cfr. Corn [G.], Gurulé [J.], Jensen [E.T.] e Margulies [P.], *National Security Law: Principles and Policy*, N.Y., 2019, 383 ss. e, ivi, spec. 398 ss.). Nel 2012 si attenuò la precedente riluttanza dell'UE e degli Stati di quest'ultima membri ad aggregarsi al disegno sanzionatorio di matrice statunitense.

Ciò comporta che fintanto che non s'intenda intaccare autoritativamente la sfera di autonomia d'un soggetto che ha natura privatistica qual è la S.w.i.f.t., ossia ci si proponga di lasciare che l'esclusione di taluni utenti dall'accesso al servizio che la società presta appaia formalmente espressione della libertà contrattuale del fornitore, la realizzazione dell'obiettivo passa per attività coordinate di *moral suasion*<sup>45</sup> nei confronti degli amministratori della società, direttamente o per il tramite dei *national member groups* e dei loro rappresentanti, da parte di un numero di Stati sufficiente a guadagnare il consenso della maggioranza degli amministratori della S.w.i.f.t. che, attualmente, accresce a tredici di loro su venticinque.

D'altro canto, l'ampia condivisione del giudizio di opportunità della relegazione di alcuni soggetti ai margini del sistema dei pagamenti internazionali s'impone anche se tale finalità si persegua con strumenti autoritativi. In proposito, si possono ipotizzare due diverse tecniche, delle quali una è radicalmente alternativa all'accennata *moral suasion* che formalmente conserva alla S.w.i.f.t. la volizione d'interdire l'adito a proprie prestazioni; opera su di un altro piano, ché non ha riguardo al servizio s.w.i.f.t. o ad analoghi servizi di messaggistica forniti con altre infrastrutture, bensì consiste nell'introduzione d'un positivo divieto di fonte statale che proibisca a soggetti che alla prescrizione debbano sottostare e, segnatamente, a intermediari del mercato dei capitali di intrattenere rapporti negoziali con controparti che presentino legami con l'esperienza municipale la cui economia s'aspiri di deprimere; in tale ottica è teoricamente più efficiente, anche perché il servizio s.w.i.f.t. può conoscere surrogati; ma affinché realizzi il proposito sanzionatorio è necessario che il divieto sia diffuso all'interno degli ordinamenti nazionali.

La seconda tecnica, meno estrema, torna invece ad avere puntuale riguardo alla fruibilità del servizio s.w.i.f.t. e l'obiettivo di limitarla così che, rispetto al discorso persuasivo rivolto a chi lo presta che non assurge neppure al rango di diritto ottativo<sup>46</sup>, è alternativa solo nel senso che muta lo strumento dell'intervento statale. L'introduzione – si direbbe

---

<sup>45</sup> Su tale tecnica di controllo informale, che talora si tiene distinta dalla *soft law* (v. Bifulco [R.], *Codici di condotta e regole deontologiche, dopo il d.lgs. 101/2018*, nel *Liber amicorum Guido Alpa*, cit., 169 ss. e, ivi, 185), tra gli altri cfr. Capriglione [F.] e Montedoro [G.], *Società e borsa (commissione nazionale per le)*, in *Enc. dir. Aggiorn.*, VI, Milano, 2002, 1022 ss. e, ivi, 1035; Santoro-Passarelli [G.], *Rappresentatività e legittimazione al conflitto nei settori pubblici essenziali*, nei *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno* a cura di G. Conte, A. Fusaro, A. Somma e V. Zeno-Zencovich, Roma, 2018, 499 e, ivi, 504.

<sup>46</sup> Cfr. Falsitta [G.], *Giustizia tributaria tirannia fiscale*, Milano, 2008, 458; Mastroiacovo [V.], *Dalla norma generale e astratta all'applicazione concreta*, in *Diritto tributario* a cura di A. Fantozzi, Assago, 2012, 341 ss. e, ivi, 353; Tomo [A.], *Crisi economiche e utilizzo del decreto-legge in materia fiscale*, ne *Le risposte del diritto in situazioni di emergenza tra ordinamento italiano e dell'Unione europea* a cura di C. Schepisi, Torino, 2021, 119 ss. e, ivi, 129.

nell'ordinamento belga – di disposizioni domestiche, variamente congegnabili – a es. di divieto della prestazione o di invalidità o inefficacia del contratto –, specificamente riferite al servizio, alla piattaforma funzionale a prestarlo o a chi lo fornisca è un'ipotesi che appare di scuola. Porrebbe i problemi delle leggi-provvedimento<sup>47</sup>, tanto più delicati perché a essere lesa sarebbe la sfera di libertà di iniziativa economica e contrattuale di uno specifico imprenditore e, dunque, nella prospettiva del diritto comunitario, delle quattro libertà fondamentali di cui fa altrettanti pilastri del mercato interno comune europeo che la disciplina a presidio della concorrenza mira a rafforzare<sup>48</sup>; ma, prima ancora, è arduo immaginare o, almeno, remota la congiuntura che determini un interesse domestico talmente marcato da dar motivo e spinta a un intervento autoritativo statale isolato così discriminante.

## 6. Segue: il ruolo del diritto comunitario

Invece, proprio il diritto comunitario può farsi veicolo d'una attuazione autoritativa della limitazione in esame che tenga luogo all'intervento normativo statale e produca effetti equivalenti, sol che il limite trovi adeguata condivisione tra gli Stati membri dell'Unione europea. Adeguata, in particolare, per introdurlo mediante l'adozione d'un regolamento, quale fonte direttamente applicabile all'interno degli ordinamenti nazionali degli Stati membri senza necessità di attenderne la trasposizione con atti legislativi nazionali; e, soprattutto, a far emergere in seno all'istituzione sovranazionale interessi non (sol)tanto comuni, ma propri di essa, del disegno alla cui realizzazione presiede, in relazione ai quali rintracciare più agevolmente nei Trattati la base giuridica della scelta normativa di confinare l'accesso al servizio s.w.i.f.t. Una prospettiva, questa, in cui l'UE conferma la propria attitudine a costituire una sede, che occupa una dimensione sovranazionale e transnazionale<sup>49</sup>, in cui elaborare politiche comuni a plurimi Stati e pervenire a sintesi partecipate di efficace attuazione di quelle; ed effettivamente concretizzatasi proprio con riguardo all'interdizione autoritativa dell'accesso al citato servizio.

---

<sup>47</sup> Sulla categoria, che non è né recente né esclusiva dell'esperienza italiana (a es., sui *private acts of Parliament* in quella britannica, che riposano su una dottrina della *Parliamentary sovereignty* forse divenuta anacronistica se, come parrebbe, non ne sono più stati promulgati dal 1987, v. Dicey [A. V.], *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8<sup>th</sup> edn., London - New York, 1915, 46 ss.), tra gli altri cfr. Mortati [C.], *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968; Paladin [L.], *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1969, 871 ss.; Carlassare [L.], *Garanzia dei diritti e leggi-provvedimento*, *ivi*, 1986, 1488 ss.; Guastini [R.], *Le fonti del diritto: fondamenti teorici*, Milano, 2010, 114.

<sup>48</sup> Cfr. Borrello [I.] e Chiti [E.], *Il mercato interno e le politiche dell'Unione europea*, ne *La nuova costituzione economica* a cura di S. Cassese, Bari, 2021, 67 ss. e, *ivi*, 86.

<sup>49</sup> Per una rappresentazione della distinzione, v. Ferrarese [M.R.], *Globalizzazione giuridica*, in *Enc. dir. Annali*, IV, Milano, 2011, 547 ss. e, *ivi*, spec. 562.

Quest'ultima, in occasione della seconda crisi russo-ucraina del terzo millennio, è infatti l'effetto di proibizioni contenute in due regolamenti comunitari modificativi di previgenti fonti che già prevedevano misure ostili alla Federazione Russa<sup>50</sup> e alla Repubblica di Belarus<sup>51</sup> a causa dei comportamenti da tali Stati tenuti nei confronti dell'Ucraina. Il divieto non soltanto non è introdotto (solo) nell'ordinamento belga, ma neppure lo è con specifico riferimento al servizio s.w.i.f.t. e alla società che lo presta; formalmente, ha un ambito oggettivo di applicazione più ampio, siccome con esso si proibisce, genericamente, di "prestare servizi specializzati di messaggistica finanziaria, utilizzati per scambiare dati finanziari"; inibisce, dunque, la prestazione di una categoria di servizi; s'impone ai fornitori europei in genere che li offrano, risultando però circoscritto dal punto di vista soggettivo a taluni specifici potenziali utenti.

Inoltre, il divieto in considerazione non costituisce una proibizione isolata, ma il tassello di un esteso mosaico di canoni attuativi di una precisa politica coercitiva unionale e, più latamente, atlantista consistente nel tentativo di condizionare quelle, disapprovate, russofone promuovendone il cambiamento. Il quadro, articolato e instabile, per esserne l'evoluzione il rispecchiamento d'una storia di contingenze, rimonta alla prima crisi russo-ucraina del 2014, in relazione alla quale furono gradualmente introdotte misure restrittive di fonte comunitaria<sup>52</sup> che si possono riordinare in diverse tipologie: quelle diplomatiche, implicanti la sospensione o rarefazione degli incontri bilaterali tra la Federazione Russa e l'UE o suoi Stati membri, la riconfigurazione del G8 in G7, la sospensione dei negoziati funzionali all'adesione della Federazione russa all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) e all'Agenzia internazionale per l'energia (AIE); quelle individuali, consistenti nel *freezing of assets*<sup>53</sup>, che limita le

---

<sup>50</sup> A seguito della decisione del Consiglio 1° marzo 2022, n. 2022/246/PESC, è stato adottato il conforme regolamento UE del Consiglio 1° marzo 2022, n. 2022/345, che ha modificato il precedente n. 833/2014 tra l'altro inserendovi (v. art1, co.1, n. 3) l'art. 5 *nonies*, con cui si è vietato a decorrere dal 12 marzo 2022 di prestare servizi specializzati di messaggistica finanziaria, utilizzati per scambiare dati finanziari a sette banche russe, nonché "a persone giuridiche, entità od organismi stabiliti in Russia i cui diritti di proprietà siano direttamente o indirettamente detenuti per oltre il 50 %" da dette banche.

<sup>51</sup> A seguito della decisione del Consiglio 9 marzo 2022, n. 2022/399/PESC, è stato adottato il conforme regolamento UE del Consiglio 9 marzo 2022, n. 2022/398, che ha modificato il precedente n. 765/2006 tra l'altro inserendovi (v. art1, co.1, n. 4) l'art. 1 *septvicies ter*, con cui si è vietato a decorrere dal 20 marzo 2022 di prestare servizi specializzati di messaggistica finanziaria, utilizzati per scambiare dati finanziari a tre banche bielorusse, nonché "a persone giuridiche, entità od organismi stabiliti in Russia i cui diritti di proprietà siano direttamente o indirettamente detenuti per oltre il 50 %" da dette banche.

<sup>52</sup> Per un'illustrazione del quadro, v. Thaler [P.], *Shaping EU Foreign Policy Towards Russia: Improving Coherence in External Relations*, Cheltenham – Northampton, 2020.

<sup>53</sup> Sulla tecnica, v. a es. Johnston [A.], *Freezing Terrorist Assets Again: Walking a Tightrope over Thin Ice?*, 67 [2008] *Cambridge Law J.* 31 ss.; Detter [I.], *The Law of*

facoltà di disposizione e di godimento di beni e diritti, e nella compressione della libertà di circolazione di taluni soggetti<sup>54</sup>; costrizioni alle relazioni economiche di soggetti europei connotate da connessioni con determinate aree geografiche (in particolare la Crimea e Sebastopoli), suddivise in divieti di importazione e di esportazione di beni o tecnologie, di prestazione di servizi turistici e di scambi e investimenti relativi a divisati settori economici e progetti infrastrutturali; limitazioni alla cooperazione economica, consistenti nella sospensione sia delle operazioni di finanziamento a favore della Federazione russa da parte della Banca europea per gli investimenti (BEI) e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), sia dell'attuazione di programmi di cooperazione bilaterale dell'UE con quello Stato; sanzioni economiche riguardanti gli scambi commerciali con la Federazione russa in settori economici specifici, in difetto della piena attuazione dei cc.dd. accordi di Minsk – ossia del Protocollo di Minsk, firmato il 5 settembre 2014 e rinnovato l'11 febbraio 2015 (Minsk II) – a cui diede impulso la mediazione della (quinta) Repubblica francese e della Repubblica Federale di Germania e che composero temporaneamente il dissidio da ultimo ricordato dando luogo a una tregua fragilissima.

Su questo sostrato normativo si sono innestate ulteriori restrizioni a seguito della seconda (o della reviviscenza, dell'inasprimento della mai sopita prima) crisi russo-ucraina, ossia dell'operazione militare intrapresa dalla Federazione Russa in territorio ucraino dal 24 febbraio 2022. Esse sono consistite nella proroga delle misure a cui si è fatto cenno; nella loro estensione, a esempio ai territori del Donetsk e Lugansk (in russo o, in ucraino, Luhansk) delle costrizioni alle relazioni economiche di soggetti europei connotate da connessioni con determinate aree geografiche o delle misure restrittive individuali a ulteriori soggetti; e nel loro arricchimento, essendosene aggiunte altre. Tra quelle diplomatiche s'insinua la privazione di diplomatici e altri funzionari della Federazione russa, nonché di imprenditori a essa collegati del privilegio di poter beneficiare di disposizioni che facilitano l'ottenimento di visti per accedere all'UE; e nuova è la sospensione delle attività di radiodiffusione nell'UE di alcune emittenti (*Sputnik* e *Russia Today*) sul duplice presupposto che siano controllate, direttamente o indirettamente, dalla Federazione russa e conducano attività di disinformazione e manipolazione delle informazioni funzionali a promuovere e sostenere l'iniziativa militare di quest'ultima contro l'Ucraina<sup>55</sup>. Ma è soprattutto il complesso delle sanzioni *lato sensu* economiche che si arricchisce.

---

*War*, 3<sup>rd</sup> edn., Abingdon – N.Y., 2016, spec. 460; e cfr., sulla *Mareva injunction*, Samuel [G.], *Law of Obligations and Legal Remedies*, 2<sup>nd</sup> edn., London – Sidney, 2013, *passim*.

<sup>54</sup> Si può muovere dalla decisione del Consiglio 17 marzo 2014, n. 2014/145/PESC, seguita da una nutrita serie d'altre decisioni di quella attuative.

<sup>55</sup> Cfr. il regolamento UE del Consiglio 1<sup>o</sup> marzo 2022, n. 2022/350, che modifica il regolamento UE n. 833/2014. Il catalogo delle fonti, in rapida evoluzione, che concorrono a delineare il complesso delle ulteriori misure restrittive dianzi e di seguito

Queste ultime riguardano i rapporti commerciali, a es. nel campo energetico, dei trasporti, della tecnologia e della difesa, con riferimento ai quali si contemplan divieti di sorvolo dello spazio aereo e di accesso agli aeroporti dell'UE da parte di vettori russi, nonché di esportazione nella Federazione russa di armi, di beni suscettibili anche d'impiego per scopi militari, di beni e tecnologie in diversi ambiti (aviazione, spazio, raffinazione del petrolio, metallurgia); e assai intensamente il settore finanziario, in relazione al quale sono stati previsti il divieto di effettuare operazioni con le banche centrali russa e bielorusa, quello di vendere, fornire, trasferire o esportare banconote denominate in euro alla Federazione russa<sup>56</sup> e alla Repubblica di Belarus<sup>57</sup> (e "a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo" in esse) o per un uso nei loro territori, nonché restrizioni dell'accesso ai mercati dei capitali primari e secondari dell'UE per alcune banche e altre società russe.

## 7. Segue: considerazioni conclusive

È in questo articolato contesto normativo che s'inserisce anche la riferita interdizione autoritativa dell'accesso al servizio swift, che appartiene alla parte del quadro in senso lato sanzionatorio che ha riguardo al settore finanziario, l'ampiezza della quale riflette la (consapevolezza della) rilevanza

---

indicate comprende le seguenti oltre ai già citati regolamenti UE del Consiglio 1° marzo 2022, n. 2022/345, e 9 marzo 2022, n. 2022/398: regolamento UE del Consiglio 23 febbraio 2022, n. 2022/259, che modifica il regolamento UE n. 269/2014; regolamento di esecuzione UE del Consiglio 23 febbraio 2022, n. 2022/260, che attua il regolamento UE n. 269/2014; regolamento di esecuzione UE del Consiglio 23 febbraio 2022, n. 2022/261, che attua il regolamento UE n. 269/2014; regolamento UE del Consiglio 23 febbraio 2022, n. 2022/262, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014; regolamento UE del Consiglio 23 febbraio 2022, n. 2022/263 (v. la rettifica in GUUE 10 marzo 2022, n. L 62); regolamento UE del Consiglio 25 febbraio 2022, n. 2022/328, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014; regolamento di esecuzione UE del Consiglio 25 febbraio 2022, n. 2022/332, che attua il regolamento UE n. 269/2014; regolamento UE del Consiglio 28 febbraio 2022, n. 2022/334, che modifica il regolamento UE n. 833/2014; regolamento di esecuzione UE del Consiglio 28 febbraio 2022, n. 2022/336, che attua il regolamento UE n. 269/2014; regolamento UE del Consiglio 1° marzo 2022, n. 2022/350, cit.; regolamento di esecuzione UE del Consiglio 2 marzo 2022, n. 2022/353, che attua il regolamento UE n. 269/2014; regolamento di esecuzione UE del Consiglio 9 marzo 2022, n. 2022/396, che attua il regolamento UE n. 269/2014; regolamento UE del Consiglio 9 marzo 2022, n. 2022/394, che modifica il regolamento UE n. 833/2014; regolamento di esecuzione UE del Consiglio 15 marzo 2022, n. 2022/427, che attua il regolamento UE n. 269/2014; regolamento UE del Consiglio 15 marzo 2022, n. 2022/428, che modifica il regolamento UE n. 833/2014.

<sup>56</sup> V. la decisione del Consiglio 1° marzo 2022, n. 2022/246/PESC (modificativa della precedente decisione del Consiglio 31 luglio 2014, n. 2014/512/PESC), e l'art. 5 *decies*, regolamento UE del Consiglio 31 luglio 2014, n. 833/2014, introdotto dall'art. 1, co. 1, n. 3, regolamento UE del Consiglio 1° marzo 2022, n. 2022/345.

<sup>57</sup> V. la decisione del Consiglio 9 marzo 2022, n. 2022/399/PESC, e l'art. 1 *septvicies bis*, regolamento del Consiglio 18 maggio 2006, n. 765/2006/CE, introdotto dall'art. 1, co. 1, n. 4, regolamento UE del Consiglio 9 marzo 2022, n. 2022/398.

che la finanza, con le sue dinamiche, assume nelle moderne economie che ne sono profondamente incise a cagione d'una interrelazione tra capitalismo e finanza sì stretta da farsi normale eco del primo<sup>58</sup>.

La limitazione in questione si attua semplicemente poiché è sufficiente sopprimere il, o sospendere l'uso del codice identificativo di un utente all'interno del sistema per la prestazione del servizio swift per impedire che quest'ultimo possa essere utilizzato per instradare ordini che abbiano a oggetto pagamenti che quel soggetto debba eseguire o ricevere. D'altro canto, essa ha effetti più attenuati rispetto al radicale divieto – a cui si è dianzi fatto cenno – per gli intermediari del mercato dei capitali di intrattenere rapporti negoziali con controparti che presentino legami con lo Stato a cui s'intenda nuocere.

Gli effetti della limitazione dell'accesso allo swift in ottica sanzionatoria non devono, in particolare, essere sovrastimati poiché non si traducono nella sicura esclusione di soggetti e Stati dal sistema finanziario globale. A sorreggere questa valutazione, non appare risolutivo il già ricordato ritardo con cui la restrizione in esame intervenne nel quadro delle sanzioni economiche con finalità depressiva dell'economia iraniana, poiché la dilazione può certamente essere interpretata nel senso che la misura non era considerata una priorità; ma, più verosimilmente, si può ritenere che si sia trattato di una conseguenza della riluttanza dell'UE e degli Stati di quest'ultima membri a uniformarsi, allora, alla policy sanzionatoria statunitense a causa dell'interesse di questi ultimi alla conservazione dei rapporti commerciali con quello sanzionato. Ciò che rileva è la natura del servizio swift, ossia che non si tratti di un sistema di pagamento, ma di messaggistica; e che sussistono alternative che – certamente meno funzionali, meno diffuse e, quindi, fonte di disagi e disservizi probabili, quando non siano certi – non si risolvono neppure, almeno non necessariamente, nell'adozione di metodi manuali più tradizionali, elementari, arretrati di elaborazione, composizione e trasmissione, delle comunicazioni complementari ai trasferimenti di somme di denaro o, al più, di peculiari, isolati canali di messaggistica elettronica o programmi crittografati.

Nel caso delle banche russe, esse possono impiegare il sistema nazionale di messaggistica denominato *Sistema Peredachi Finansovykh*

---

<sup>58</sup> Sul fenomeno v., tra gli altri, Hilferding [R.], *Das Finanzkapital: Eine Studie über die jüngste Entwicklung des Kapitalismus*, Wien, 1910, anche nella trad. inglese ID., *Finance Capital: A Study of the Latest Phase of Capitalist Development*, trad. di M. Watnick e S. Gordon a cura di T. Bottomore, London, 1981, che sembra avere per primo introdotto l'espressione "capitale finanziario", nel quadro di un'analisi in cui si annunciava una nuova fase del capitalismo contraddistinta da complesse relazioni tra industria e finanza e dal peso crescente di quest'ultima; nonché Levy [S.J.] e David [A.], *Profits and the Future of American Society: A Dramatic new Perspective on Capitalism*, New York, 1983.

*Soobscheniy* (o SPFS)<sup>59</sup> di cui la banca centrale russa promosse l'istituzione, proprio a seguito della minaccia di esclusione dal servizio swift dopo l'invasione della Crimea del 2014, quale alternativa a quest'ultimo per l'eventualità che l'interdizione venisse attuata; e che è utilizzato dalle banche di nazionalità russa per i trasferimenti transfrontalieri di valuta all'interno dell'Unione economica eurasiatica (EAEU)<sup>60</sup>, incluse le loro filiali o società figlie estere. Inoltre, quelle banche possono altresì avvalersi del sistema funzionale all'esecuzione di pagamenti interbancari transfrontalieri, in particolare in renminbi, denominato *Cross-border Interbank Payment System* (o CIPS) istituito nel 2015 dalla *People's Bank of China*; e a cui partecipano, direttamente o indirettamente, soggetti di svariate nazionalità<sup>61</sup>. Infine, resta sullo sfondo la possibilità di utilizzare i circuiti di pagamento mediante moneta elettronica (Mastercard, Visa, e così via) e, segnatamente, di gestione dei pagamenti eseguiti con carte di credito e di debito; e di sfruttare le potenzialità offerte dalle soluzioni più avanzate del *fintech*, con particolare riguardo agli strumenti caratterizzati dalla decentralizzazione e dalla disintermediazione non di rado associate all'anonimato delle parti delle operazioni in *cryptoassets* che si eseguono per mezzo di *blockchains*.

L'uso alternativo dei rammentati più classici sistemi è del resto favorito, sul piano prettamente tecnico, dalla contingenza che le architetture di swift, SPFS e CIPS utilizzano il medesimo standard per lo scambio elettronico di dati nel settore finanziario (ISO20022)<sup>62</sup>; e dalla circostanza che si tratta di sistemi *plug and play*, a cui cioè si può accedere se tra i partecipanti vi siano soggetti disposti a fungere da intermediari a beneficio di terzi. I limiti della restrizione in discorso, del resto, emergono gettando uno sguardo sugli effetti del complesso delle già accennate sanzioni adottate contro la Repubblica islamica dell'Iran: per un verso, la misura giunse con ritardo; e, soprattutto, quando le banche iraniane furono riammesse a fruire del servizio swift<sup>63</sup>, non furono comunque in grado di compiere operazioni

---

<sup>59</sup> Sui suoi limiti, cfr. Epstein [G.A.], *The Political Economy of International Finance in an Age of Inequality*, Cheltenham – Northampton, 2018, 190.

<sup>60</sup> L'EAEU riunisce Russia, Armenia, Bielorussia, Kazakistan e Kirghizistan: per un profilo istituzionale, v. il volume collettaneo a cura di Dragneva [R.] e Wolczuk [K.] (eds.), *Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics*, Cheltenham – Northampton, 2013.

<sup>61</sup> Sul nesso tra swift e CIPS, ma pure sulla potenziale autonomia del secondo dal primo, v. Prasad [E.S.], *The Future of Money: How the Digital Revolution Is Transforming Currencies and Finance*, Cambridge (Mass.) – London, 2021, 284.

<sup>62</sup> *Ibid.* Sullo standard di cui al testo, v. Lai [R.], *Understanding Interbank Real-Time Retail Payment System*, in Lee [D.K.C.] e Deng [R.H.] (eds.), *Handbook of Blockchain, Digital Finance, and Inclusion*, vol. I, London – San Diego – Cambridge (Mass.), 2018, 283 e, *ivi*, spec. 302.

<sup>63</sup> In particolare, dopo la conclusione dell'accordo di Vienna del 14 luglio del 2015 sul nucleare iraniano, ossia il *Joint Comprehensive Plan of Action* (o JCPOA) perfezionato tra la Repubblica islamica dell'Iran, da un lato, e, dall'altro, i cinque Stati membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'Onu e la Repubblica Federale di Germania: per un resoconto, v. Haupt [D.R.], *Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its*

del mercato dei capitali con istituzioni finanziarie straniere a causa delle altre persistenti sanzioni. Conseguenza è una duplice evidenza della più limitata efficienza dell'interdizione a fruire del servizio swift quale strumento per deprimere specifiche economie nazionali e, dunque, ostile a determinati Stati rispetto a divieti che incidono direttamente sul diritto di proprietà e la libertà contrattuale.

L'esistenza di alternative a quel servizio, casomai meno diffuse, unita alla presenza di soggetti che le rendano disponibili senza per ciò violare alcuna norma imperativa, ma potendo lecitamente trarre profitto dallo svolgimento di attività d'intermediazione finché l'illiceità non colpisca direttamente la circolazione del denaro, consente, se non incentiva, l'elusione dell'interdizione all'accesso d'uno specifico servizio di mera messaggistica. Inoltre, l'interdizione che preclude la fruizione del servizio swift alimenta il rischio che siano sviluppati sistemi concorrenti che favoriscono l'accrescimento dell'indipendenza dal detto servizio.

Viceversa, quelle diverse tipologie di divieti poc'anzi citate, dal *freezing of assets* alla proibizione di specifiche categorie di operazioni economico-giuridiche, dalla conclusione di divisati contratti all'esecuzione di determinati pagamenti, interdetti per l'oggetto o i soggetti implicati, si configurano restrizioni più efficienti in una prospettiva sanzionatoria, perché dotate dell'attitudine a produrre più immediate, profonde e sicure conseguenze economiche negative. In tal senso vanno, all'interno del ricordato mosaico di regole coercitive unionali, le proibizioni riguardanti le operazioni con le banche centrali russa e bielorusse e le menzionate misure restrittive individuali, costrizioni alle relazioni economiche, ulteriori sanzioni economiche riguardanti gli scambi commerciali che, complessivamente, disegnano un quadro giuridico che sembra ispirato dalla consapevolezza della necessità di non lasciare spazi a comportamenti opportunistici elusivi (quale può essere a esempio il pagamento a filiali o società figlie stabilite nell'UE di enti rientranti nell'ambito dei divieti per la propria nazionalità), che ben possono essere determinati anche da interessi nazionali specifici di Stati le cui economie siano pregiudicate dalla rarefazione degli scambi con quello a cui s'intenda nuocere introducendo sanzioni.

---

*Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015)*, in Black-Branch [J.L.] e Fleck [D.] (eds.), *Nuclear Non-Proliferation in International Law*, vol. III, Berlin – Heidelberg, 2016, 403 ss.

