

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 5 dicembre 2008

relativo a una proposta di direttiva sull'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica

(CON/2008/84)

(2009/C 30/01)

Introduzione e base giuridica

Il 30 ottobre 2008 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere in relazione ad una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE, 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE ⁽¹⁾ (di seguito, la «direttiva proposta»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù del primo trattino dell'articolo 105, paragrafo 4, in combinato disposto con il primo e il quarto trattino dell'articolo 105, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea, in quanto la direttiva proposta riguarda compiti fondamentali del Sistema europeo di banche centrali (SEBC), vale a dire quello di definire e attuare la politica monetaria della Comunità ⁽²⁾ e quello di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. La competenza della BCE si fonda, inoltre, sull'articolo 105, paragrafo 5, del trattato, in base al quale il SEBC contribuisce ad una buona conduzione delle politiche perseguite dalle competenti autorità per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario. In conformità del primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

Osservazioni di carattere generale

L'obiettivo della direttiva proposta è quello di aprire il mercato all'emissione di moneta elettronica da parte di istituti di moneta elettronica che sono soggetti ad un regime prudenziale più tenue di quello applicabile agli enti creditizi. La BCE sostiene la revisione della direttiva 2000/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica ⁽³⁾, in quanto riconosce che la direttiva 2000/46/CE non è del tutto in linea con le attuali aspettative di mercato riguardo all'emissione di moneta elettronica. Al contempo, la BCE solleva serie preoccupazioni relativamente alla proposta di mutare la definizione legale degli istituti di moneta elettronica da «enti creditizi» a «enti finanziari», come definiti nella direttiva 2006/48/CE del

⁽¹⁾ COM(2008) 627 definitivo.

⁽²⁾ A tal proposito rileva anche la competenza della BCE di cui all'articolo 5 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (di seguito «statuto SEBC») in quanto la direttiva proposta ha un impatto sulla raccolta di informazioni statistiche per la definizione e l'attuazione della politica monetaria nell'area dell'euro.

⁽³⁾ GU L 275 del 27.10.2000, pag. 39.

Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (rifusione) ⁽¹⁾; ciò potrebbe comportare delle conseguenze ad ampio raggio per la conduzione della politica monetaria. Similmente, la direttiva proposta suscita preoccupazioni dal punto di vista della vigilanza, in quanto attenua il regime di vigilanza per gli istituti di moneta elettronica, ampliandone al contempo la portata delle attività. Tali preoccupazioni sono illustrate di seguito più dettagliatamente.

Osservazioni di carattere specifico

1. *La natura giuridica degli istituti di moneta elettronica*

1.1. Al fine di valutare le implicazioni della direttiva proposta, è importante anzitutto comprendere la natura giuridica degli istituti di moneta elettronica. A tal riguardo, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/48/CE definisce gli istituti di moneta elettronica come enti creditizi ai sensi della definizione di cui alla direttiva 2000/46/CE. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2000/46/CE, un istituto di moneta elettronica è «qualsiasi impresa, o altra persona giuridica diversa dagli enti creditizi di cui all'articolo 1, punto 1, primo comma, lettera a), della direttiva 2000/12/CE [ora direttiva 2006/48/CE], che emetta mezzi di pagamento in forma di moneta elettronica». L'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva proposta elimina gli istituti di moneta elettronica dalla precedente definizione di ente creditizio e li riclassifica come «enti finanziari» conformemente all'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva 2006/48/CE. Tuttavia, in considerazione del tipo di attività che agli istituti di moneta elettronica sarà permesso di intraprendere ai sensi della direttiva proposta, la loro natura giuridica continuerebbe ad essere equivalente a quella degli enti creditizi. Tale conclusione si basa sull'analisi della definizione di ente creditizio di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/48/CE, ai sensi della quale per «ente creditizio» si intende «un'impresa la cui attività consiste nel ricevere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto».

1.2. «un'impresa»

Il termine «impresa» è quello usato nelle norme sulla concorrenza del trattato ⁽²⁾. Benché tale termine non sia oggetto di definizione nel trattato, il suo significato è stato generalmente inteso nel diritto comunitario come tale da includere ogni persona fisica o giuridica che esercita attività commerciali ⁽³⁾ o economiche, a prescindere dal suo status giuridico o dal modo in cui è finanziata ⁽⁴⁾. L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva proposta definisce l'istituto di moneta elettronica «una persona giuridica autorizzata [...] a emettere moneta elettronica». Pertanto, la prima parte del requisito che consiste nell'essere «un'impresa», come richiesto dalla definizione di ente creditizio, è soddisfatta. Inoltre, l'emissione di moneta elettronica e la prestazione dei servizi di pagamento in generale da parte di un istituto di moneta elettronica, come stabilito nell'articolo 8 della direttiva proposta, può senz'altro essere considerata un'attività sia commerciale che economica.

1.3. «la cui attività consiste nel ricevere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto»

Come rilevato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee «è pacifico che la raccolta di depositi presso il pubblico e la concessione di finanziamenti rappresentano le attività di base degli enti creditizi» ⁽⁵⁾. Si richiama l'attenzione sul carattere cumulativo dei due aspetti di tale attività, vale a dire sulla necessità che tali aspetti coesistano affinché un ente creditizio ricada nell'ambito della definizione fornita dalla direttiva 2006/48/CE. È tuttavia sufficiente che un'impresa sia autorizzata in virtù del proprio statuto ad esercitare entrambi i tipi di attività; non è necessario che effettivamente li eserciti entrambi contemporaneamente né che li eserciti affatto, in pratica ⁽⁶⁾. Ciò che è essenziale a tale riguardo è che l'ente sia legalmente autorizzato ad effettuare le relative operazioni. Tali elementi sono vagliati più in dettaglio qui di seguito.

⁽¹⁾ GUL 177 del 30.6.2006, pag. 1. Si vedano i paragrafi 4 e 5 dell'articolo 4 della direttiva 2006/48/CE.

⁽²⁾ Si veda Usher, J.A. (2000), *The Law of Money and Financial Services in the EC*, II edizione, Clarendon Press, Oxford, pag. 116.

⁽³⁾ Decisione 86/398/CEE della Commissione, del 23 aprile 1986, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 85 del trattato CEE (IV/31.149 — Polipropilene) (GUL 230 del 18.8.1986, pag. 1).

⁽⁴⁾ Causa C-41/90 Höfner ed Elser contro Macroton [1991] Raccolta della giurisprudenza I-1979; causa T-319/99 Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental (FENIN) contro Commissione delle Comunità europee [2003] Raccolta della giurisprudenza II-357.

⁽⁵⁾ Paragrafo 16 della causa C-442/02, Caixa-Bank France contro Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie [2004] Raccolta della giurisprudenza I-8961.

⁽⁶⁾ Si veda Clarotti, P. (1982), «The Harmonization of Legislation relating to Credit Institutions», in *Common Market Law Review*, vol. 19, n. 2, Kluwer Law International, pag. 249 e Verheugd, P. (1992), «Definition of credit institution», in van Empel M. e Smits R. (a cura di), *Banking and EC Law Commentary*, Kluwer Law International, Deventer, pag. 17.

1.4. «ricevere depositi o altri fondi rimborsabili»

1.4.1. L'articolo 8, paragrafi 2 e 3, della direttiva proposta vieta agli istituti di moneta elettronica la raccolta di depositi. Mentre la direttiva 2006/48/CE non definisce l'accettazione di depositi, il concetto di «depositi o altri fondi rimborsabili» nel contesto di tale direttiva, è stato interpretato in senso ampio da parte della Corte di giustizia che ha rilevato che «l'espressione "altri fondi rimborsabili", [...] comprende non solamente gli strumenti finanziari la cui caratteristica intrinseca è quella di essere rimborsabili, ma anche quelli che, pur non possedendo tale caratteristica, sono oggetto di pattuizione contrattuale implicante il rimborso dei fondi versati»⁽¹⁾. Non importa se i fondi citati siano ricevuti in forma di depositi o in forme diverse, quale, ad esempio, «l'emissione continua di obbligazioni e di altri titoli comparabili»⁽²⁾ alla quale si fa riferimento in una normativa precedente alla direttiva 2006/48/CE. Perciò, «tutti i fondi ricevuti dovrebbero derivare dall'attività di accettazione di depositi (nel senso più ampio del termine) nel caso in cui questi implicino il rimborso dei fondi ricevuti. Non rileva, a questo proposito, se l'obbligo di rimborso sia già esistente nel momento in cui i fondi vengono ricevuti (e costituiscono un elemento "essenziale" dell'operazione), oppure se tale obbligazione sorge solo a seguito della creazione di un diritto di natura contrattuale»⁽³⁾. Una corretta interpretazione dell'accettazione di depositi «dovrà essere guidata dalla questione relativa all'ampiezza dei risparmi da proteggere e l'interpretazione delle caratteristiche dell'"attività di credito" alla luce dei rischi ritenuti rilevanti dal punto di vista della protezione del recupero dei depositi. Ne consegue la tendenza ad interpretare in maniera ampia sia le attività di accettazione del deposito sia la concessione di credito»⁽⁴⁾.

1.4.2. Tenuto conto di quanto sopra, si deve osservare che il considerando 8 della direttiva 2000/46/CE stabilisce che «la ricezione di fondi dal pubblico in cambio di moneta elettronica, che risulta in un saldo a credito in un conto presso l'ente di emissione, costituisce ricezione di depositi o altri fondi rimborsabili». In virtù della direttiva proposta, tale ricezione di fondi non costituirà più né un deposito né altro fondo rimborsabile. La relazione illustrativa della direttiva proposta non fornisce alcuna motivazione per tale modifica; sembrerebbe tuttavia trattarsi di un generico tentativo di allineare la direttiva 2000/46/CE alla direttiva 2007/64/CE⁽⁵⁾. Come già rilevato nel parere CON/2006/21, del 26 aprile 2006, riguardo ad una proposta di direttiva relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno⁽⁶⁾, la BCE ritiene che la ricezione di fondi secondo tale modalità equivalga all'accettazione di depositi. La ragione è che i fondi possono essere conservati per un periodo indeterminato e all'emittente è consentito di pagare gli interessi sui fondi ricevuti. In particolare riguardo alla corresponsione di interessi, la Corte di giustizia ha riconosciuto che «per gli enti creditizi, filiali di una società straniera, che intendano fare ingresso sul mercato di uno Stato membro la concorrenza attuata per mezzo del tasso di remunerazione dei conti di deposito a vista costituisce uno dei metodi più efficaci a tal fine [...] La restrizione all'esercizio ed allo sviluppo delle loro attività tramite tali filiali, derivante dal divieto contestato [un divieto sulla remunerazione dei conti di deposito a vista], è ancor più rilevante, atteso che è pacifico che la raccolta di depositi presso il pubblico e la concessione di finanziamenti rappresentano le attività di base degli enti creditizi»⁽⁷⁾.

1.4.3. Infine, quando si adduce che gli istituti di moneta elettronica continueranno ad accettare depositi o altri fondi rimborsabili, è determinante che i fondi versati siano rimborsabili conformemente all'articolo 5 della direttiva proposta, secondo cui i fondi in oggetto devono essere restituiti su richiesta al detentore di moneta elettronica al valore nominale.

1.5. «dal pubblico»

Riguardo all'accettazione di depositi, l'istituto deve esercitare l'attività di ricezione di depositi «dal pubblico». In mancanza di giurisprudenza della Corte che riguardi direttamente il termine «pubblico» utilizzato nella definizione di ente creditizio ai sensi della direttiva 2006/48/CE, diversi studiosi del diritto hanno espresso la propria opinione circa il significato del termine «pubblico» nella definizione

⁽¹⁾ Si veda il paragrafo 17 della causa C-366/97, Massimo Romanelli [1999] Raccolta della giurisprudenza pag. I-855.

⁽²⁾ Considerando 5 della prima direttiva 77/780/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1977, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio (GU L 322 del 17.12.1977, pag. 30).

⁽³⁾ Si veda Alexander Bornemann, *Abridged Opinion on the Concept of the Credit Institution in the Directives of the European Community Relating to Bank Regulation and Supervision*, pag. 11. Disponibile in PDF in: <http://www.money-advice.net/media.php?id=234>

⁽⁴⁾ Ibid.

⁽⁵⁾ Direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, che abroga la direttiva 97/5/CE (GU L 319 del 5.12.2007, pag. 1).

⁽⁶⁾ GU C 109 del 9.5.2006, pag. 10.

⁽⁷⁾ Si vedano i paragrafi 14 e 16 della causa C-442/02, Caixa-Bank France contro Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

di «ente creditizio», così come stabilita nel primo trattino dell'articolo 1 della direttiva 77/780/CEE, che è stato riprodotto letteralmente nel punto a) dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2006/48/CE. Si è riconosciuto che, «al momento dell'adozione della prima direttiva bancaria, l'obiettivo principale della vigilanza prudenziale degli enti creditizi era la tutela dei depositanti e dei risparmiatori [...] Per tale ragione, un'impresa che raccoglie i propri fondi sul mercato interbancario da enti creditizi o da altri operatori professionali del mercato — quali, ad esempio, gli investitori istituzionali e le compagnie di assicurazione — non si qualifica come ente creditizio»⁽¹⁾. Pertanto, «gli istituti che operano solo sui mercati interbancari [...] non sono qualificabili come enti creditizi secondo il diritto comunitario, perchè non ricevono fondi dal pubblico»⁽²⁾. Da ciò emerge che il concetto di «pubblico» comprende le persone fisiche o giuridiche che si ritiene necessitino di una tutela legale, mentre gli enti che non necessitano di tale tutela, quali gli enti che si finanziano solo sui mercati interbancari, non sono considerati come ricadenti nell'ambito del termine «pubblico». Di conseguenza, qualunque persona giuridica o fisica diversa da un ente creditizio o da un ente finanziario sarà classificata come «pubblico» ai fini della definizione di ente creditizio. In realtà, nel contesto relativo agli istituti di moneta elettronica, i detentori di moneta elettronica devono essere considerati «il pubblico» dal quale gli enti che emettono moneta elettronica ricevono i fondi.

1.6. «concedere crediti per proprio conto»

Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5, lettera a), della direttiva 2000/46/CE, le attività degli istituti di moneta elettronica sono limitate ed è esclusa specificamente «la concessione di qualsiasi forma di credito». Dal momento che l'attività di un ente creditizio comprende sia l'accettazione di depositi sia la concessione di crediti, si potrebbe sostenere che gli istituti di moneta elettronica attualmente non soddisfano entrambi i criteri dell'accettazione di depositi e della concessione di credito e che sono considerati enti creditizi solo in ragione della definizione stabilita nella direttiva 2000/48/CE. Tuttavia, indipendentemente dal divieto di cui alla direttiva proposta circa l'accettazione di depositi da parte degli istituti di moneta elettronica, questi ultimi, di fatto, continueranno a raccogliere tali depositi o altri fondi rimborsabili. Inoltre, essi continueranno a soddisfare l'altro criterio della concessione di credito. Più specificamente, in conformità dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera b), della direttiva proposta, agli istituti di moneta elettronica sarà permesso di concedere credito, quando offrono determinati tipi di servizi di pagamento⁽³⁾. Indubbiamente, comunque, gli istituti di moneta elettronica che intendono concedere tale credito possono farlo solo nel rispetto di un certo numero di condizioni specifiche⁽⁴⁾.

- 1.7. La definizione di «ente creditizio» di cui alla direttiva 2006/48/CE si riferisce alla natura dell'attività esercitata e non alla natura dell'ente che la esercita⁽⁵⁾. A tale riguardo, appare chiaro che, indipendentemente dal fatto che gli istituti di moneta elettronica cessino di essere enti creditizi in virtù della direttiva proposta e a prescindere dal divieto che essa comporta per gli istituti di moneta elettronica di raccogliere depositi o altri fondi rimborsabili, di fatto questi continueranno a raccogliere tali depositi. Più specificamente, i fondi ricevuti possono essere conservati per un periodo indeterminato finché il detentore richiede che essi siano rimborsati e gli emittenti di moneta elettronica possono pagare interessi sui fondi ricevuti. Inoltre, gli istituti di moneta elettronica continueranno a soddisfare l'altro criterio dell'attività degli enti creditizi. Pertanto, da un punto di vista giuridico, sembrerebbe che un istituto di moneta elettronica, così come definito dalla direttiva proposta, avrà caratteristiche ancor più simili a quelle degli enti creditizi di quanto non le abbia ora, dato che l'attività di accettazione di depositi resta invariata e una limitata concessione di credito sarà autorizzata in futuro. In quest'ottica, deve essere rilevato che, nel contesto dello sviluppo della definizione di «ente creditizio»,

⁽¹⁾ Verheugd, P. (1992), «Definition of credit institution», in van Empel, M. e Smits, R. (a cura di), *Banking and EC Law Commentary*, Kluwer Law International, Deventer, pag. 23.

⁽²⁾ Dassel, M., Isaacs, S. e Penn, J. (1994), *EC Banking Law*, II edizione, Lloyd's of London Press, pag. 19.

⁽³⁾ I servizi di pagamento che gli istituti di moneta elettronica sono autorizzati ad effettuare sono quelli di cui ai punti 4, 5 e 7 dell'allegato alla direttiva 2007/64/CE: i) l'esecuzione di operazioni di pagamento in cui i fondi rientrano in una linea di credito accordata ad un utente di pagamento quando si eseguono addebiti diretti, operazioni di pagamento mediante carte di pagamento e bonifici; ii) emissione e/o acquisizione di strumenti di pagamento; e iii) pagamenti mobili in cui l'operatore agisce come intermediario per la vendita di beni e servizi.

⁽⁴⁾ L'articolo 8, paragrafo 1, lettera b), della direttiva proposta fa riferimento all'articolo 16, paragrafi 3 e 5, della direttiva 2007/64/CE intendendo che a) il credito è accessorio e concesso esclusivamente in relazione all'esecuzione di un'operazione di pagamento; b) il credito è rimborsato entro un periodo non superiore a dodici mesi; c) il credito non può essere concesso utilizzando fondi ricevuti o detenuti ai fini dell'esecuzione di un'operazione di pagamento; d) i fondi propri dell'istituto di moneta elettronica sono, secondo modalità ritenute soddisfacenti dalle autorità di vigilanza, sempre adeguati rispetto all'importo globale del credito concesso; ed e) restano impregiudicate le altre pertinenti normative comunitarie o nazionali relative alle condizioni per la concessione di crediti ai consumatori.

⁽⁵⁾ Si veda Usher, J.A. (2000), *The Law of Money and Financial Services in the EC*, II edizione, Clarendon Press, Oxford, pag. 116.

la dottrina ha sostenuto che si deve avere un approccio uniforme in questo campo per evitare distorsioni della concorrenza che potrebbero verificarsi qualora imprese fondamentalmente simili e che esercitano un'attività molto simile, se non la stessa, fossero soggette un controllo amministrativo in un paese e ne fossero esentate in un altro ⁽¹⁾. Dal punto di vista di banca centrale, gli istituti di moneta elettronica fanno parte del settore emittente moneta e devono essere assicurate costantemente condizioni paritarie rispetto agli enti creditizi, così come definiti nella direttiva 2006/48/CE ⁽²⁾.

2. *Politica monetaria*

- 2.1. Ai sensi del primo periodo dell'articolo 19.1 dello statuto del SEBC, «la BCE, nel perseguimento degli obiettivi della politica monetaria, ha il potere di obbligare gli enti creditizi insediati negli Stati membri a detenere riserve minime in conti presso la BCE e le banche centrali nazionali». In considerazione del loro status giuridico di enti creditizi, gli istituti di moneta elettronica sono soggetti agli obblighi di riserva dell'Eurosistema ⁽³⁾, così come ulteriormente disciplinati dal regolamento BCE/2003/9, del 12 settembre 2003, sull'applicazione di riserve obbligatorie minime ⁽⁴⁾. Le riserve minime sono un'importante misura per l'attuazione della politica monetaria, ossia la manovra sui tassi di interesse a breve termine, che può essere imposta solo agli enti creditizi. Pertanto, la definizione di ente creditizio, contenuta nella direttiva 2006/48/CE, è rilevante per la BCE e per le banche centrali nazionali.
- 2.2. Se gli istituti di moneta elettronica non fossero più compresi nella definizione di ente creditizio, come suggerisce l'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva proposta, ciò comporterebbe delle conseguenze ad ampio raggio, dal punto di vista di banca centrale. Dal momento che la moneta elettronica sostituisce anche mezzi di pagamento offerti dalle banche (ad esempio sotto forma di operazioni con carte di debito), tali mezzi di pagamento sarebbero offerti da istituti di moneta elettronica che non sarebbero più soggetti a obblighi di riserva. Si dovrebbe evitare di riservare un trattamento non coerente ai vari mezzi di pagamento che hanno, per molti versi, caratteristiche simili.
- 2.3. In oltre, il trasferimento di saldi tra conti di moneta elettronica e bancari influirebbe sulla situazione di liquidità delle banche e potrebbe complicare l'attuazione della politica monetaria. Mentre gli attuali volumi di moneta elettronica sono troppo esigui per creare problemi sotto questo aspetto, esiste un potenziale di rapida crescita nel futuro per le consistenze in moneta elettronica, come prevede la valutazione dell'impatto che accompagna la direttiva proposta, quale conseguenza del regime di disciplina attenuato che si applicherebbe agli istituti di moneta elettronica con l'adozione della direttiva proposta. Le implicazioni di una riqualificazione degli istituti di moneta elettronica come enti finanziari, definiti nell'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva 2006/48/CE, sarebbero tali da far sì che essi non siano più soggetti agli obblighi di riserva ai sensi dell'articolo 19.1 dello statuto del SEBC. In tale situazione, se la moneta elettronica sostituisse il contante in misura significativa, a parere della BCE le condizioni di liquidità del settore bancario ne sarebbero influenzate in maniera significativa. Di conseguenza, l'attuazione della politica monetaria diventerebbe più difficile per l'Eurosistema e i suoi risultati diverrebbero più incerti.
- 2.4. In conclusione, vi sono considerazioni, dal punto di vista della politica monetaria, che supportano saldamente il fatto che gli istituti di moneta elettronica dovrebbero continuare ad essere classificati come enti creditizi, contrariamente a quanto suggerisce la direttiva proposta. A tale riguardo, la BCE è del parere che le preoccupazioni relative alla politica monetaria sopra precisate sono chiaramente di maggiore rilevanza rispetto alla motivazione, posta a base della direttiva proposta, di allineare il quadro normativo applicabile agli istituti di moneta elettronica a quello applicabile agli istituti di pagamento definiti dall'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2007/64/CE, che non sono inclusi nella definizione di ente creditizio ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Si veda Clarotti, P. (1982), «The Harmonization of Legislation relating to Credit Institutions», in *Common Market Law Review*, vol. 19, n. 2, Kluwer Law International, pag. 248.

⁽²⁾ Tale posizione è coerente con il parere fornito nella relazione della BCE sulla moneta elettronica (*Report on electronic money*) pubblicata dalla BCE nell'agosto 1998, in cui si sosteneva che la direttiva bancaria al tempo applicabile avrebbe dovuto essere modificata al fine di assicurare che gli istituti di moneta elettronica ricadessero nella definizione di enti creditizi. Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito Internet della BCE: www.ecb.europa.eu

⁽³⁾ L'Eurosistema è composto dalla BCE e dalle banche centrali nazionali degli Stati membri che hanno introdotto l'euro.

⁽⁴⁾ GU L 250 del 2.10.2003, pag. 10.

⁽⁵⁾ Si veda il paragrafo 5.1 del parere CON/2006/21 della BCE, in cui la BCE ha manifestato di dichiarato che è preferibile che gli istituti di pagamento siano inclusi nella definizione di enti creditizi, affermando che «se gli istituti di pagamento sono autorizzati a tenere fondi qualificati come depositi sia in termini giuridici sia in termini economici, per quanto, concettualmente, essi non vengano definiti in tale maniera dalla direttiva proposta, il livello di rischio sarà lo stesso sopportato dagli enti creditizi e dagli istituti di moneta elettronica. Di conseguenza, dovrebbe essere garantito un livello di tutela pari a quello applicato agli enti creditizi e/o agli istituti di moneta elettronica. Ne deriva che l'esercizio dei servizi di pagamento dovrebbe essere limitato agli enti creditizi ed agli istituti di moneta elettronica. Ciò garantirebbe un sufficiente livello di protezione dei fondi dei clienti nonché solidità alle attività finanziaria. Per tali ragioni, questo è l'approccio considerato migliore dalla BCE».

- 2.5. La BCE accoglie favorevolmente il fatto che l'articolo 5 della direttiva proposta conservi in larga misura gli obblighi di rimborsabilità contenuti nell'articolo 3 della direttiva 2000/46/CE. La rimborsabilità è una questione fondamentale dal punto di vista della banca centrale. Gli istituti di moneta elettronica devono, pertanto, essere obbligati giuridicamente al rimborso mediante conversione di moneta elettronica in moneta di banca centrale, al valore nominale, su richiesta del detentore della moneta elettronica. Solo garantendo che il detentore di moneta elettronica possa riconvertire il valore di quest'ultima in banconote o in moneta scritturale, sarà preservata la fiducia nella moneta elettronica quale mezzo sostitutivo di monete e banconote efficace e affidabile. Dal punto di vista della politica monetaria, l'obbligo della rimborsabilità è necessario, tra l'altro, per preservare la funzione di unità di conto della moneta, per mantenere la stabilità dei prezzi evitando l'emissione incontrollata di moneta elettronica, nonché per salvaguardare sia la possibilità di controllo delle condizioni di liquidità sia i tassi d'interesse a breve termine fissati dalla BCE.
- 2.6. Il rimborso ai detentori di moneta elettronica da parte degli emittenti, come sopra descritto, dovrebbe essere effettuato in moneta avente corso legale o, con il consenso del relativo detentore di moneta elettronica, per mezzo dei canali bancari attraverso un ordine di pagamento irrevocabile di accredito sul conto bancario del detentore di moneta elettronica ⁽¹⁾. I pagamenti con cui si effettua il rimborso dovrebbero essere denominati nella stessa valuta in cui è denominata da moneta elettronica emessa. A tale riguardo, la BCE rileva che l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva proposta comporta che il detentore di moneta elettronica possa chiedere di essere rimborsato, in qualsiasi momento e «al valore nominale della moneta elettronica» che detiene. La disposizione in questione non rispecchia il contenuto dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2000/46/CE, secondo cui il detentore può scegliere tra il rimborso al valore nominale in monete metalliche e banconote o mediante versamento su un conto. Per ragioni di chiarezza del diritto e per assicurare un recepimento coerente della disposizione nelle legislazioni nazionali degli Stati membri, la BCE suggerisce di modificare di conseguenza l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva proposta per assicurare che un detentore di moneta elettronica sia libero di scegliere il metodo di rimborso che preferisce.
3. *Quadro di vigilanza*
- 3.1. L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva proposta amplia significativamente l'ambito delle attività che gli istituti di moneta elettronica sono autorizzati a esercitare rispetto all'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva 2000/46/CE, secondo cui le attività degli istituti di moneta elettronica non consistenti nell'emissione di moneta elettronica sono limitate alla prestazione di servizi finanziari e non finanziari strettamente correlati, esclusa la concessione di qualsiasi forma di credito. La direttiva proposta estende le attività autorizzate a: i) la prestazione dei servizi di pagamento di cui all'elenco dell'allegato della direttiva 2007/64/CE, che comprende la concessione di taluni crediti; ii) la gestione dei sistemi di pagamento e iii) l'esercizio di attività diverse dall'emissione di moneta elettronica. Contestualmente alla liberalizzazione dell'elenco delle attività concesse, il regime di vigilanza è attenuato, tra l'altro, mediante un abbassamento dei requisiti relativi al capitale iniziale e l'eliminazione delle limitazioni agli investimenti contenute nell'articolo 5 della direttiva 2000/46/CE. La BCE ritiene che la motivazione posta a base di tale fondamentale modifica sia l'intento di allineare e, in definitiva, integrare nella direttiva 2007/64/CE il quadro normativo degli istituti di moneta elettronica. Di conseguenza, il regime di vigilanza proposto, in linea con le disposizioni applicabili agli istituti di pagamento ai sensi della direttiva 2007/64/CE, consegue alla modifica proposta della definizione degli istituti di moneta elettronica. In questo contesto, è utile prendere in considerazione i seguenti aspetti.
- 3.2. In primo luogo, la BCE è del parere che, a parte il diritto per gli istituti di moneta elettronica e degli enti creditizi di emettere moneta elettronica, la distinzione tra istituti di moneta elettronica e istituti di pagamento non è chiara; ciò rende arduo il compito della valutazione del rischio e delle garanzie correlate, dal punto di vista della vigilanza. Più in concreto, la difficoltà sorge non solo a causa del fatto che gli istituti di moneta elettronica potrebbero detenere fondi in pratica equivalenti ai depositi e ad altri fondi rimborsabili, ma altresì a causa della capacità di un istituto di moneta elettronica di concedere credito finanziato da denaro ricevuto dal pubblico. Inoltre, l'allineamento degli istituti di moneta elettronica con gli istituti di pagamento è reso più difficile dalla necessità di distinguere tra servizi di pagamento basati su conti per pagamenti e servizi di pagamento con moneta elettronica basati su contabilità centralizzata.

⁽¹⁾ Per ulteriori informazioni, si prega di consultare la relazione sulla moneta elettronica (*Report on electronic money*) e il parere CON/1998/56, del 19 gennaio 1999, su richiesta del Consiglio dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 105, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea e dell'articolo 4, lettera a), dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, concernente: 1) una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, presentata dalla Commissione, riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica; 2) una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, presentata dalla Commissione, recante modifica della direttiva 77/780/CEE relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio.

- 3.3. In secondo luogo, la modifica proposta nella definizione degli istituti di moneta elettronica non ridurrebbe il rischio connesso alle loro attività. Al contrario, la valutazione dell'impatto acclusa alla proposta di direttiva non prende in considerazione i rischi che possono essere connessi alla più ampia gamma di attività che gli istituti di moneta elettronica sono autorizzati a esercitare.
- 3.4. In terzo luogo, la BCE è del parere che ancora non sussiste una prova chiara della presunta sproporzione tra gli obblighi di salvaguardia e i rischi concreti connessi alle attività degli istituti di moneta elettronica. Sulla base delle considerazioni di cui sopra, vi è una chiara necessità di considerare ulteriormente i rischi potenzialmente connessi alla nuova «natura giuridica» degli istituti di moneta elettronica, per assicurare agli stessi un trattamento normativo e di vigilanza appropriato.
- 3.5. In quarto luogo, come già rilevato precedentemente, è utile evidenziare che l'articolo 5 della direttiva 2000/46/CE relativo alle limitazioni delle strategie di investimento non trova riscontro nella direttiva proposta. La natura in qualche modo restrittiva della direttiva 2000/46/CE, in relazione alle scelte che essa concede agli emittenti di moneta elettronica per trarre profitto dall'emissione di moneta elettronica, è stata attenuata nella direttiva proposta. La modifica proposta potrebbe rivelarsi positiva per la futura crescita del settore. Tuttavia, devono essere tenuti in considerazione i significativi rischi di liquidità e di inadempienza che un istituto di moneta elettronica potrebbe affrontare, qualora gli fosse concesso di investire in qualunque tipo di attività. A tale riguardo, si potrebbe conseguire una soluzione equilibrata prevedendo un regime di limitazioni dell'investimento più flessibile di quello attualmente stabilito dalla direttiva 2000/46/CE. Una piena liberalizzazione delle attuali limitazioni dell'investimento, quale quella contenuta nella direttiva proposta, richiederebbe una modifica che imponga ulteriori tutele in tema di vigilanza.
- 3.6. Infine, la direttiva proposta innalza la soglia per gli obblighi di identificazione e di adeguata verifica della clientela, conformemente alla direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo ⁽¹⁾. Tuttavia tali soglie non corrispondono a quelle di cui alla direttiva 2007/64/CE. Un innalzamento sostanziale delle attuali soglie agevolerebbe l'anonimato nelle operazioni di pagamento e aumenterebbe i rischi di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo connessi all'emissione di moneta elettronica, in particolare attraverso l'acquisizione di molteplici carte prepagate.

4. *Statistiche*

Gli istituti di moneta elettronica attualmente sono soggetti agli obblighi di segnalazione delle istituzioni finanziarie monetarie (IFM), per quanto riguarda le statistiche monetarie e finanziarie, in conformità del regolamento BCE/2001/13, del 22 novembre 2001, relativo al bilancio consolidato del settore delle istituzioni finanziarie monetarie ⁽²⁾. Si rileva che, quand'anche gli istituti di moneta elettronica non fossero più definiti quali enti creditizi, ricadrebbero comunque nella definizione statistica di IFM ai sensi dell'allegato I, parte 1, sezione I, paragrafo 2, del regolamento BCE/2001/13, secondo cui le istituzioni finanziarie residenti diverse dagli enti creditizi sono soggette agli obblighi di segnalazione statistica a seconda, tra l'altro, del grado di fungibilità tra gli strumenti emessi dalle stesse e i depositi effettuati presso gli enti creditizi; la ragione di ciò è che gli istituti di moneta elettronica continueranno a ricevere fondi equivalenti a depositi *overnight* da parte di enti diversi dalle IFM e a effettuare investimenti in titoli per proprio conto.

5. *Ulteriori osservazioni giuridiche e tecniche*

- 5.1. L'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva proposta stabilisce che essa non si applica ai servizi basati su strumenti che, tra l'altro, sono utilizzati nell'ambito di una «rete limitata». La BCE prende atto che il considerando 5 potrebbe essere utilizzato per interpretare tale disposizione nel senso che uno strumento è utilizzato nell'ambito di una rete limitata «se è valido soltanto per l'acquisto di beni e di servizi in determinati punti vendita, catene di punti vendita o per una gamma limitata di beni o di servizi». Tuttavia, alla disposizione in questione gioverebbe essere ulteriormente specificata, dato che l'emissione di moneta elettronica nell'ambito di una rete, ad esempio, di due grandi catene di punti vendita potrebbe rappresentare potenzialmente un'essenziale per l'emissione di un ammontare significativo di moneta elettronica.

⁽¹⁾ GUL 309 del 25.11.2005, pag. 15.

⁽²⁾ GUL 333 del 17.12.2001, pag. 1.

- 5.2. Fatte salve certe qualificazioni, l'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva proposta esenta gli operatori di telefonia mobile dall'ambito di applicazione della direttiva proposta. La BCE ritiene che l'esenzione si applichi nei casi in cui l'operatore di telefonia mobile agisca come intermediario senza aggiungere «valore intrinseco» ai beni o servizi, come affermato nell'ultima frase del considerando 5 della direttiva proposta. Per ragioni di chiarezza del diritto, la BCE raccomanda che il considerando 5 della direttiva proposta sia elaborato ulteriormente e siano forniti orientamenti sul fatto se, ad esempio, l'acquisto di suonerie o di previsioni metereologiche rientri o meno nell'esenzione.
- 5.3. La definizione di moneta elettronica di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva proposta è formulata in modo molto ampio e concerne molti tipi di conti; essa stabilisce ciò che è considerato moneta elettronica in generale, comprendendo anche i conti bancari e i conti per pagamenti, dato che la contabilità e la conservazione dei fondi, al giorno d'oggi, sono gestiti per via elettronica, indipendentemente dal tipo di conto in questione. Il riferimento alle operazioni di pagamento, come definite nella direttiva 2007/64/CE, aggiunge un altro concetto molto generico alla definizione, dal momento che le operazioni di pagamento non sono limitate ai mezzi di pagamento tradizionali ma comprendono altresì il trasferimento e il ritiro di fondi. Tale definizione generale di moneta elettronica comporterebbe che i conti bancari tradizionali, così come i conti per i pagamenti, potrebbero essere considerati moneta elettronica. La BCE pertanto suggerisce di specificare che i fondi ricevuti possono essere utilizzati unicamente allo scopo del trasferimento elettronico di fondi dal detentore di moneta elettronica ai propri beneficiari.
- 5.4. Fatto salvo il parere della BCE, sopra espresso, per quanto riguarda la natura giuridica dei fondi ricevuti che, di fatto, costituiscono depositi, l'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva proposta sembra già includere il contenuto dell'articolo 8, paragrafo 3, e, per tale ragione, tale ultimo paragrafo potrebbe essere eliminato.
- 5.5. L'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva proposta disciplina l'adozione di misure di attuazione da parte della Commissione. In particolare, l'articolo 11, paragrafo 1, lettera c), fornisce una base giuridica a tale adozione per quanto riguarda le «misure per tener conto degli sviluppi tecnologici e di mercato», che la BCE considera formulato troppo genericamente, con un ambito illimitato e probabilmente in modo da non adempiere al requisito di cui all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva proposta, secondo cui le misure attuative devono essere «volte a modificare elementi non essenziali» della direttiva proposta.

Proposte redazionali

Laddove le osservazioni di cui sopra dovessero condurre a modifiche della direttiva proposta, l'allegato dispone delle proposte redazionali.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 5 dicembre 2008.

Il presidente della BCE
Jean-Claude TRICHET

ALLEGATO

Proposte redazionali

Testo proposto dal Consiglio	Modifiche proposte dalla BCE ⁽¹⁾
Modifica n. 1 Articolo 2, paragrafo 2, della direttiva proposta	
2. «moneta elettronica», un valore monetario rappresentato da un credito nei confronti dell'emittente che sia memorizzato elettronicamente ed emesso dietro ricevimento di fondi per effettuare operazioni di pagamento ai sensi dell'articolo 4, punto 5), della direttiva 2007/64/CE e accettato da persone fisiche o giuridiche diverse dall'emittente;	2. «moneta elettronica», un valore monetario rappresentato da un credito nei confronti dell'emittente che sia memorizzato elettronicamente ed emesso dietro ricevimento di fondi unicamente per effettuare operazioni di pagamento ai sensi dell'articolo 4, punto 5), della direttiva 2007/64/CE il trasferimento di fondi per via elettronica dal detentore di moneta elettronica ai propri beneficiari e accettato da persone fisiche o giuridiche diverse dall'emittente;
<i>Motivazione</i> — Si veda il paragrafo 5.3 del parere	
Modifica n. 2 Articolo 5, paragrafo 1, della direttiva proposta	
1. Gli Stati membri assicurano che gli emittenti di moneta elettronica rimborsino su richiesta del detentore, in qualsiasi momento e al valore nominale, il valore monetario della moneta elettronica che detengono.	1. Gli Stati membri assicurano che gli emittenti di moneta elettronica rimborsino su richiesta del detentore, in qualsiasi momento e al valore nominale, in monete metalliche o banconote o mediante trasferimento su un conto il valore monetario della moneta elettronica che detengono.
<i>Motivazione</i> — Si veda il paragrafo 2.6 del parere	
Modifica n. 3 Articolo 8, paragrafo 3, della direttiva proposta	
3. Gli istituti di moneta elettronica non esercitano l'attività di raccolta di depositi o altri fondi rimborsabili ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2006/48/CE.	[Da eliminare]
<i>Motivazione</i> — Si veda il paragrafo 5.4 del parere	
Modifica n. 4 Articolo 17 della direttiva proposta	
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 17</i></p> <p style="text-align: center;">Modifiche della direttiva 2006/48/CE</p> 1. L'articolo 4 è modificato come segue: <ol style="list-style-type: none"> a) Nel punto (1), la lettera b) è sostituita dal testo seguente: <p>«(1) “ente creditizio”, un'impresa la cui attività consiste nel ricevere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto;»</p> b) Il punto (5) è sostituito dal testo seguente: <p>«(5) “ente finanziario”: un'impresa diversa da un ente creditizio la cui attività principale consiste nell'assunzione di partecipazioni o nell'esercizio di una o più delle attività di cui ai punti da 2 a 12 e al punto 15, dell'allegato I;»</p> 2. È aggiunto il seguente punto 15 all'allegato I: <p>«15. Emissione di moneta elettronica».</p>	[Da eliminare]
<i>Motivazione</i> — Si vedano i paragrafi 1, 2 e 4 del parere	
⁽¹⁾ Il carattere barrato nel corpo del testo indica le parti di testo che la BCE propone di eliminare. Il grassetto nel corpo del testo indica le parti di testo che la BCE propone di aggiungere.	