

decisione nel primo trimestre del 1999 nel quadro dell'Agenda 2000. Ciò è necessario anche per preparare

l'imminente adesione di quei paesi che, nel gruppo PECO, sono grandi produttori di vino.

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «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», e
- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la 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»⁽¹⁾

(1999/C 101/15)

Il Consiglio, in data 16 novembre 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Burani, in data 19 gennaio 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 36 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il commercio elettronico, e la sua prevedibile rapida diffusione, costituiscono un fenomeno che nei suoi molteplici aspetti necessita di regolamentazioni in campo europeo e mondiale. La Commissione, nel suo compito istituzionale di proponente, ha in corso o in programma una serie di iniziative tendenti ad instaurare norme europee comuni per gli Stati membri, non trascurando la considerazione che l'Europa è inserita in un contesto globale — il che rende necessaria un'armonica applicazione delle norme a livello mondiale.

1.2. Il commercio elettronico — nelle sue applicazioni all'offerta e all'acquisto di beni e di servizi — esige che il regolamento dei rapporti di debito e di credito sia effettuato in modo rapido, sicuro e conveniente per le parti in causa e per la credibilità del sistema nel suo insieme. Il sistema finanziario ha in corso una serie di iniziative che in sostanza mettono a disposizione degli utilizzatori somme di denaro immagazzinate nella memoria di un computer e trasferibili al creditore per

via elettronica. Si parla di «network money» o «software money»: come osserva la Commissione nell'introduzione al suo Memorandum esplicativo, questo non è un mezzo di pagamento, ma il mezzo di pagamento del futuro nel commercio elettronico su Internet.

1.3. Accanto alla software money stanno sorgendo mezzi di pagamento meno sofisticati ed alla portata del comune cittadino, anche di quello che non dispone di un computer e che non ha i mezzi o le conoscenze necessari per avvicinarsi ad Internet o a sistemi simili, chiusi o aperti: le carte prepagate, in sostanza carte a microprocessore che memorizzano importi previamente versati all'emittente e che vengono progressivamente «scaricate» con le somme dovute per piccoli acquisti; in pratica, la versione elettronica del «borsellino» contenente monete e biglietti di piccolo taglio.

1.4. L'emissione di moneta elettronica⁽²⁾ può essere vista sotto diversi aspetti: commerciale, tecnico, finanziario e monetario. La Commissione ha inteso regolamentare i due ultimi aspetti — o, meglio, ha preso in

⁽¹⁾ GU C 317 del 15.10.1998, pagg. 7-12.

⁽²⁾ In questo contesto, con la dizione di «moneta elettronica» si vuole indicare l'insieme della «software money» e delle «carte prepagate».

considerazione gli aspetti finanziari tenendo conto in modo indiretto dei riflessi dell'emissione di moneta elettronica sulla circolazione monetaria, materia quest'ultima di esclusiva competenza delle banche centrali.

1.5. La Commissione ha considerato che l'emissione di moneta elettronica deve essere regolamentata nei suoi aspetti prudenziali: in modo più esplicito, gli emittenti devono essere considerati come entità finanziarie e come tali assoggettati alla Prima e Seconda Direttiva bancaria — naturalmente, con gli aggiustamenti e le eccezioni necessari per tener conto del particolare e ristretto campo di azione di entità non bancarie che hanno per oggetto la sola emissione di moneta elettronica. Tali entità vengono denominate «istituzioni di moneta elettronica»; in questo contesto, il Comitato userà l'abbreviazione di «i.m.e.».

2. Osservazioni preliminari

2.1. Il Comitato esprime il suo accordo sull'iniziativa della Commissione: il mercato — intendendo per tale l'insieme degli operatori e dei consumatori — deve essere protetto contro iniziative che sfuggano al controllo delle autorità preposte dalla legge di ciascuno Stato membro a vigilare sulla solidità del sistema finanziario. L'estensione delle norme delle direttive bancarie agli i.m.e. viene quindi considerata con favore dal Comitato; esso non può peraltro esimersi dal formulare talune riserve di fondo, che riguardano non tanto le proposte di direttive in quanto tali, quanto le conseguenze che deriverebbero dalla loro applicazione «minimalista». Tali conseguenze possono non essere evidenti a prima vista, ma proprio per questa ragione ogni singola norma deve essere attentamente ponderata alla luce delle sue ripercussioni in campi diversi da quello della vigilanza prudenziale.

2.2. Una riserva di fondo riguarda l'approccio della direttiva, che è impostata su una vigilanza prudenziale piuttosto blanda, che non tiene conto delle esigenze di sorveglianza in senso lato. Questa affermazione necessita di un chiarimento: l'emissione di moneta elettronica costituisce in primo luogo un fenomeno monetario: non crea moneta, ma la sostituisce — almeno nella misura in cui la moneta elettronica viene emessa contro ritiro di contante o prelievo da un conto senza concessione di credito. Con l'introduzione della moneta unica, la sorveglianza sui flussi monetari dell'euro diventa di competenza di un'istituzione centrale — la Banca centrale europea — mentre la vigilanza prudenziale rimane di competenza delle singole autorità nazionali. Esiste quindi una inevitabile discrasia di competenze e di ruoli, che difficilmente sarà risolta — qualora le proposte di direttive fossero applicate nella loro versione attuale — dalla pur prevista collaborazione fra l'autorità monetaria europea e le autorità nazionali di vigilanza prudenziale.

2.3. Un'altra evidente carenza della direttiva è quella di non aver tenuto conto dei suoi riflessi sui sistemi di

pagamento, che sono sotto il controllo e la responsabilità delle autorità monetarie. Tali sistemi sono comunemente considerati come una funzione di interesse pubblico. L'interoperabilità degli schemi di moneta elettronica — condizione indispensabile per assicurare la loro efficienza al servizio del mercato interno e in particolare del commercio elettronico — esige che gli emittenti partecipino a sistemi di clearing e di settlement. L'ammissione a tali sistemi è subordinata a regole estremamente rigide, dettate dalla necessità di prevenire rischi sistemici: una semplice verifica di tali regole permette di affermare che ben difficilmente le i.m.e. rispondenti alle norme minimaliste della proposta di direttiva in esame presenterebbero i requisiti necessari per far parte dei sistemi di pagamento. È vero che la partecipazione al settlement è possibile attraverso intermediari abilitati, ma non per questo deve venire meno una rigorosa vigilanza di tutti i partecipanti al sistema. Tale vigilanza deve inoltre essere per quanto possibile di livello uniforme, visto che la moneta elettronica creata in un paese dell'unione può liberamente circolare negli altri paesi.

2.4. Un'ulteriore riserva di fondo riguarda la nozione di moneta elettronica: con questa denominazione sono stati accomunati due prodotti con alcune caratteristiche comuni, ma sostanzialmente differenti sotto il profilo delle tecniche e delle tecnologie impiegate, ma soprattutto delle finalità e delle implicazioni per il mercato.

2.5. Le caratteristiche comuni⁽¹⁾ sono la possibilità di utilizzo senza autorizzazione da parte della banca o di terzi, e l'anonimità dell'uso: una volta tramutato un deposito bancario o una somma di denaro liquido in moneta elettronica, questa può circolare sotto il solo controllo del suo proprietario e trasmessa ad altri senza che la sua origine possa — in linea di principio — essere rintracciata. Queste caratteristiche ne fanno il mezzo ideale per il riciclaggio di denaro o per altri fini illeciti: la Commissione avverte questo pericolo, ma sembra quasi sottovalutarlo, avvertendo nel Memorandum esplicativo, fra parentesi, che «naturalmente» la direttiva sul riciclaggio del denaro si applica anche alle i.m.e.⁽²⁾ Il CES ritiene che la possibilità di utilizzo della moneta elettronica per fini criminali costituisca una delle maggiori preoccupazioni, e che la regolamentazione della materia debba ispirarsi in ogni sua parte alla difesa della società contro questo pericolo.

2.6. Le finalità differenti consistono nel fatto che — in linea di massima — la software money può essere usata per trasferire somme di qualsiasi importo: da pochi centesimi di euro o di dollari per utilizzare una pagina di Internet sino a cifre potenzialmente senza limiti per scopi commerciali, finanziari o di qualsiasi altra natura. Le carte prepagate, al contrario, sono il mezzo ideale per il regolamento di piccoli importi ma

⁽¹⁾ COM(1998) 461 def. Memorandum esplicativo, «Che cos'è la moneta elettronica.»

⁽²⁾ Articolo 2.1 della Proposta di Direttiva 98/0252 (COD).

difficilmente si prestano ad usi diversi da quelli per i quali sono state predisposte. La software money può quindi essere utilizzata indifferentemente da grandi operatori o da consumatori; la carta prepagata è invece un mezzo utilizzabile — in linea di massima — dai soli consumatori. Tenuto conto delle caratteristiche delle operazioni di riciclaggio e dell'entità delle cifre trasferibili, le carte prepagate costituiscono un rischio minimo⁽¹⁾; la software money costituisce, al contrario, il mezzo ideale per trasferire denaro in modo anonimo e senza controllo⁽²⁾.

2.7. Questo aspetto richiede un chiarimento sotto il profilo — che il Comitato sottolinea con vigore — delle possibilità di riciclaggio di denaro criminale. Le carte prepagate vengono normalmente «caricate» con importi di valore relativamente modesto: 250 ECU come limite massimo, dice la Commissione⁽³⁾, ma più spesso nei dintorni di 150 ECU. Il carico avviene, nel caso di carte emesse da istituzioni creditizie, con prelievo da un conto bancario; in base alla direttiva ora in esame le i.m.e. potranno emettere carte contro pagamento in contanti. Se il valore caricato nelle carte rimarrà nei limiti sopra indicati, il loro utilizzo a fini di riciclaggio non dovrebbe assumere aspetti preoccupanti.

2.7.1. Diverso è il caso della software money. In linea di massima, nei pochi esempi oggi conosciuti il «carico» avviene con trasferimento da un conto bancario, a sua volta alimentato con versamenti controllati secondo le norme antiriciclaggio (conoscenza del cliente, accertamento della provenienza dei fondi, ecc.). Esiste quindi un «filtro» preventivo: il denaro contante — controllato — alimenta un deposito bancario nominativo prima di diventare software money anonima. Nel caso delle i.m.e., il denaro contante si trasforma direttamente in software money anonima che può essere trasferita in tempo reale verso qualunque destinazione: un'occasione d'oro per i criminali. Una sia pur superficiale conoscenza delle tecniche usate (criptaggio dei messaggi, «scatole cinesi», ecc.) permetterà di valutare il pericolo. Il CES raccomanda vivamente alla Commissione di valutare con estrema attenzione questo aspetto: anche se formalmente la direttiva contro il riciclaggio si applica alle i.m.e., il controllo della sua reale applicazione diventa estremamente difficile.

2.8. Anche le implicazioni per il mercato sono differenti: mentre al momento attuale le carte prepagate non

costituiscono una preoccupazione sotto il profilo del rischio, la software money può implicare sin d'ora un rischio potenziale elevato per il mercato. La questione non è di lieve importanza, come meglio sarà indicato nel commento ai singoli articoli della direttiva.

2.9. Un'ulteriore considerazione rimane da fare: le carte prepagate sono usate nei piccoli pagamenti di contatto («face-to-face»); la software money, al contrario, costituisce un mezzo di pagamento per regolare le vendite a distanza, in linea di massima per qualunque importo. Si tratta di due prodotti differenti, che difficilmente possono essere accomunati sotto un'unica regolamentazione, per lo meno sotto il profilo delle norme relative agli emittenti.

2.10. Un'ultima riserva di fondo riguarda gli aspetti internazionali. Nel Memorandum esplicativo la Commissione ricorda che in altri paesi (Stati Uniti) non esiste una regolamentazione delle i.m.e. e che in altri (Giappone) si sta esaminando questa possibilità, ma non trae conclusioni — e tanto meno detta regole — per quanto riguarda il riconoscimento di i.m.e. non regolate né controllate di paesi terzi che potrebbero operare sul territorio dell'Unione europea. La Seconda Direttiva bancaria — che viene estesa alle i.m.e. — detta regole per quanto riguarda la libertà di stabilimento di istituzioni di credito di paesi terzi registrate e controllate nei loro paesi di origine⁽⁴⁾. D'altra parte, l'emissione di moneta elettronica costituisce prestazione di servizi senza stabilimento, e che essa sia tale è confermato dalla proposta di direttiva ora in esame riguardante le i.m.e. (articolo 2.4) che stabilisce espressamente che «i fondi percepiti in cambio di moneta elettronica non si considerano depositi». Non è quindi applicabile l'articolo 3 della Seconda Direttiva bancaria che vieta alle «persone o enti che non siano enti creditizi» di raccogliere depositi.

2.11. Interpretando alla lettera l'insieme delle disposizioni citate nel punto precedente, l'emissione di moneta elettronica da parte di entità di paesi terzi, non registrate come istituzioni di credito e non regolamentate, si configurerebbe come prestazione di servizi finanziari da parte di intermediari non autorizzati, costituendo quindi un'attività vietata. Una conclusione del genere sembra peraltro, a parere del CES, di difficile applicazione nella pratica, tenuto conto delle caratteristiche della moneta elettronica. Non si vede infatti come sarebbe possibile controllare e impedire l'utilizzo di moneta elettronica (software money) di un emittente di un paese terzo — da parte di un beneficiario europeo, o l'offerta di un servizio di software money da parte di un emittente americano a clienti europei.

2.12. Esistono quindi obiettive difficoltà di individuare i mezzi con i quali le autorità di vigilanza potrebbero impedire ad un operatore di paesi terzi di offrire servizi finanziari per via telematica sul territorio dell'Unione. Le norme esistenti sono chiare, ma il loro mancato

(1) Anche in questo caso è peraltro immaginabile che una moltitudine di piccoli importi provenienti, ad esempio, da vendita di droga sulla strada, confluiscono ad una carta «accentratrice», liberamente utilizzabile in modo anonimo.

(2) Esistono, è vero, mezzi sofisticati per rintracciare gli itinerari di denaro trasferito da una parte ad un'altra, ma i tecnici ben sanno che i riciclatori possono utilizzare tecniche e tecnologie altrettanto sofisticate per eludere ogni controllo.

(3) COM (1998) 461 def., Memorandum esplicativo, «che cos'è la moneta elettronica», ultimo paragrafo.

(4) Articolo 8 della Direttiva 89/646/CEE — GU L del 30.12.1989.

rispetto è suscettibile di andare al di là della semplice infrazione alle norme sulla libera prestazione di servizi: potrebbe infatti creare flussi monetari fuori controllo. Il Comitato non suggerisce soluzioni; si limita ad attirare l'attenzione su questo aspetto di importanza non secondaria.

2.13. Il Comitato esprime infine una certa perplessità a proposito delle conseguenze che una legislazione troppo «minimalista» avrebbe sulla protezione dei consumatori. I controlli da esercitare sulle i.m.e. hanno il fine di evitare che esse si trovino in difficoltà o nell'impossibilità di far fronte ai loro impegni; il principio è naturalmente valido per tutte le istituzioni creditizie, e l'averlo esteso alle i.m.e. è del tutto accettabile. Tuttavia, nonostante i controlli, gli incidenti sono pur sempre possibili, come la pratica insegna; in tale evenienza i consumatori non sono protetti contro la perdita dei loro averi, dato che la moneta elettronica non è considerata «deposito» e come tale non è coperta dai fondi di garanzia dei depositi. Si potrà obiettare, con ragione, che la tenuità degli importi in gioco nelle carte prepagate non rende indispensabile una tale protezione; ma tale considerazione potrebbe non valere nel caso della software money, suscettibile di implicare cifre ben più rilevanti.

2.14. Il problema principale riguarda peraltro l'aspetto della protezione del mercato in generale, e più in particolare dei creditori di moneta elettronica a seguito della vendita di beni o di servizi. In caso di fallimento di una i.m.e. tali creditori vedrebbero i loro crediti diventare inesigibili: il valore per ogni singolo creditore non sarebbe magari rilevante, ma la somma degli impegni nei confronti del complesso del mercato potrebbe essere tale da implicare un rischio sistemico nei sistemi di pagamento e nel mercato stesso. Questa considerazione assume particolare rilevanza se si tiene conto del fatto che la maggior parte dei creditori è costituita da piccole e medie imprese commerciali, turistiche o di servizi. Non traggano in inganno le cifre relativamente modeste di oggi: se è vero che, per usare le parole della Commissione, «a lungo termine, le carte prepagate (...) hanno le potenzialità per sostituire una parte considerevole dei pagamenti in contanti» e che la software money «si sta rivelando lo strumento di pagamento (...) nel commercio elettronico», le cifre in gioco possono diventare gigantesche. Di qui la necessità di esercitare sugli operatori, tanto al momento dell'inizio dell'attività quanto e soprattutto nel corso dell'attività stessa, dei controlli severi, continui e approfonditi: si tratta di condizioni che ad avviso del Comitato sono irrinunciabili e che la proposta di direttiva non sembra avere rispettato in modo soddisfacente.

2.15. Un fondo di garanzia della moneta elettronica, atto a garantire proprietari e beneficiari in caso di fallimento dell'emittente, sarebbe probabilmente di difficile e costosa realizzazione e di ancor più problematica

gestione; in mancanza di soluzioni alternative, la raccomandazione di cui al paragrafo precedente assume ancor maggiore peso.

3. Osservazioni particolari sulla proposta di direttiva riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica⁽¹⁾

3.1. *Articolo 1: Campo di applicazione, definizioni e limitazione delle attività*

3.1.1. Il concetto di «moneta elettronica», così come espresso al punto 3(b) di questo articolo sembra insoddisfacente in quanto accomuna in una sola dizione due prodotti che dovrebbero invece essere tenuti distinti, come indicato ai precedenti paragrafi di questo documento, da 2.2 a 2.7: le definizioni date sotto 3(b)(iii) (surrogato elettronico di monete e banconote) e 3(b)(iv) (adatte a trasferimenti elettronici di importo limitato) si adattano bene alle carte prepagate, ma non del tutto — e non in tutti i casi — alla software money.

3.1.2. In particolare sul punto 3(b)(iv), il Comitato osserva che la dizione «piccoli pagamenti» è troppo vaga e non è accettabile in una direttiva che esige chiarezza: non è certa l'interpretazione della Commissione del concetto di «piccoli pagamenti», ma essa si presta comunque a differenti interpretazioni nei paesi membri. Inoltre, in nessun articolo della proposta di direttiva vengono imposti limiti di importo alla moneta elettronica: un'omissione che, ad avviso del Comitato, rende inefficace — o comunque illogica — la limitazione implicita nella definizione della Commissione (v. oltre, punto 3.7, 3.7.1 e 3.7.2 di questo documento).

3.1.3. Le riserve di maggior peso riguardano peraltro la qualità delle i.m.e., che in base alle disposizioni del punto 3(a) e 3(b)(i) possono essere emittenti di moneta elettronica di qualsiasi tipo. In base a quanto osservato in precedenza, la software money può costituire un'attività di peso ben più rilevante — e con implicazioni ben più serie — dell'emissione di carte prepagate. La direttiva dovrebbe operare una netta separazione fra le due attività, sottoponendo gli emittenti di software money a prescrizioni ben più rigorose di quelle attualmente previste.

3.2. *Articolo 2: Applicazione delle direttive bancarie*

3.2.1. L'elenco delle estensioni, eccezioni ed esclusioni delle obbligazioni delle i.m.e. in materia di controlli prudenziali imposti dalle numerose direttive bancarie citate nei punti 1, 2 e 3 di questo articolo rischia di sollevare discussioni troppo tecniche che esigerebbero una trattazione lunga e complicata, comprensibile solo agli specialisti della materia. Dopo un esame riassuntivo — e certamente anche tecnico — del complesso della

⁽¹⁾ 98/0252 (COD).

materia, il Comitato esprime l'avviso che l'assoggettamento delle i.m.e. ad obblighi di solida condotta amministrativa e patrimoniale è piuttosto teorico che reale. Vale per questo articolo quanto più in dettaglio verrà detto a proposito dell'articolo 5 (punti 3.5.1 e 3.5.2): anche se diverse autorità applicheranno regole più severe, è già evidente che altre non saranno disposte a seguirle su questa linea.

3.2.2. L'ultimo paragrafo di questo articolo adombra la possibilità che gli importi non utilizzati di moneta elettronica possano essere, per contratto, non restituibili — e cioè in pratica incamerati dall'emittente. Il Comitato esprime il suo totale disaccordo su questo punto: la restituzione degli importi non utilizzati deve essere invece sempre espressamente prevista. Non si tratta soltanto di un elementare riconoscimento dei diritti del consumatore; sotto il profilo giuridico, il mancato rimborso si configura certamente come un illecito arricchimento⁽¹⁾. Né vale il principio della libertà contrattuale: essendo l'emissione di moneta elettronica la conseguenza di un contratto di adesione, ogni clausola che preveda un vantaggio indebito per il venditore sarebbe considerata come abusiva ai sensi delle direttive sulla protezione del consumatore.

3.2.3. Implicare l'obbligo del rimborso avrebbe messo in pericolo la già fragile tesi — sostenuta nella prima parte del paragrafo in esame — secondo la quale l'emissione di moneta elettronica non costituisce raccolta di depositi ai sensi dell'articolo 3 della Direttiva 89/646/CEE⁽²⁾. Il Comitato non desidera entrare nel merito di questa piuttosto arbitraria interpretazione, ma non può accettare che per salvarla si ricorra ad un sopruso nei confronti dei consumatori. Suggerisce quindi che la salvaguardia dei loro interessi sia configurata come «restituzione» degli importi inutilizzati anziché come «rimborso».

3.2.4. In definitiva, da un lato non si vede perché in una direttiva di vigilanza prudenziale si debba inserire una norma che riguarda gli aspetti contrattuali fra emittente e portatore; dall'altro, se proprio si vuole mantenerla, essa deve prevedere esattamente il contrario: gli importi raccolti e non utilizzati devono sempre essere restituibili.

3.3. *Articolo 3: Requisiti relativi al capitale iniziale e ai fondi propri*

3.3.1. Questo articolo prescrive che il capitale iniziale di una i.m.e. non sia inferiore a 500 000 ECU e che in

⁽¹⁾ Tale è il caso, secondo il Comitato, delle carte monouso (del tipo carte telefoniche) che escludono il rimborso; tali carte, peraltro, non sono incluse nella direttiva in esame. Tuttavia, considerato il volume dei fondi raccolti con tale mezzo, attira sulla questione l'attenzione delle associazioni dei consumatori.

⁽²⁾ Testo dell'articolo: «Gli Stati membri vietano alle persone o imprese che non sono enti creditizi di effettuare...l'attività di raccolta di depositi, o di altri fondi rimborsabili, dal pubblico.»

ogni momento i fondi propri non siano inferiori al 2 % degli impegni finanziari (per le istituzioni creditizie il rapporto è dell'8 %). Il Comitato esprime seri dubbi sulla fondatezza di questi limiti, in particolare per quanto riguarda il capitale iniziale: una somma di mezzo milione di ECU (euro) non è certamente sufficiente per iniziare una seria attività, per limitato che sia il suo scopo. Considerando poi che il rapporto del 2 % rispetto alle somme raccolte deve essere costantemente mantenuto, ci si domanda — in caso di successo delle operazioni — se e come un'azienda di così ridotte dimensioni possa trovare con immediatezza i capitali necessari.

3.3.2. Tenuto conto delle sostanziali differenze fra emittenti di carte prepagate ed emittenti di software money, il Comitato suggerisce di elevare i limiti, per i primi ad 1 milione di ECU (euro) ed al 3 %, e per i secondi ad almeno 3 milioni di ECU (euro) ed al 6 %. Si comprende bene la volontà della Commissione di facilitare l'accesso a nuove attività da parte del maggior numero possibile di nuovi partecipanti, ma questo risultato non può e non deve essere raggiunto attraverso un indebolimento delle norme prudenziali che — è bene ricordarlo ancora — hanno lo scopo di proteggere il mercato.

3.4. *Articolo 4: Limitazione degli investimenti*

3.4.1. Il punto 1 di questo articolo stabilisce quali debbano essere i tipi di investimenti che le i.m.e. possono effettuare per trarre un reddito dalle somme raccolte. Poiché esse non sono considerate istituzioni creditizie che investono tali somme in finanziamenti, e considerando il particolare tipo di attività delle i.m.e., il concetto ispiratore è che gli investimenti siano a «rischio zero» e/o altamente liquidi (depositi a vista o titoli di credito). Tale concetto sembra essere rispettato, con l'eccezione del punto 1(b)(iv) che così come formulato sembra voler permettere investimenti in strumenti di credito emessi da qualsiasi azienda non collegata con le i.m.e. Non tutti i titoli di credito sul mercato sono sicuri e liquidi; il Comitato esita a credere che la norma sia di una tale ampiezza: esso suggerisce quindi che questo punto sia redatto in modo più preciso e restrittivo.

3.4.2. Il resto dell'articolo non richiede particolari commenti. Il Comitato attira peraltro l'attenzione della Commissione sul punto 6, che obbliga le autorità competenti ad intervenire «prontamente» qualora il valore degli investimenti scenda al di sotto dell'importo delle obbligazioni finanziarie. Non è chiaro con quali mezzi le autorità possano venire a conoscenza di una situazione critica, quando il seguente articolo 5 prescrive che la verifica della conformità alle regole da parte delle i.m.e. sia fatta dalle autorità stesse sulla base di dati forniti «almeno» due volte l'anno.

3.5. *Articolo 5: Verifica ad opera delle autorità competenti*

3.5.1. Questo articolo contiene l'incongruenza segnalata nel precedente punto 3.4.2, che sembrerebbe implicare un inaccettabile concetto del controllo prudenziale. Infatti, la prescrizione di una segnalazione ogni sei mesi sottovaluta la necessità di avere un costante controllo di aziende che per loro natura devono essere altamente liquide e solvibili in ogni momento. È vero che nella pratica le autorità prudenziali di alcuni paesi prescrivono regole più severe e coerenti con sani principi di sorveglianza; ma questo non elimina il rischio che in altri paesi si adottino regole «minimaliste», creando in tal modo una distorsione di concorrenza fra i.m.e. di paesi diversi. Un tale rischio è più che reale, se si tiene conto che all'inizio alcuni paesi si erano dichiarati contrari ad una direttiva in materia: costretti ad accettarla, l'adotteranno nella sua forma più «leggera».

3.5.2. Il Comitato non è certo che tutte le competenti autorità nazionali adotteranno di loro iniziativa una linea di controllo stretto, seguendo la situazione di ciascuna i.m.e. ad intervalli brevi che permettano interventi tempestivi, come è già la norma per tutte le istituzioni creditizie. L'articolo 5 dovrebbe quindi imporre alle autorità nazionali di sottoporre le i.m.e. agli stessi controlli — e con la stessa frequenza — ai quali sono sottoposte le altre istituzioni finanziarie.

3.6. *Articolo 6: Gestione sana e prudente*

3.6.1. Questo articolo è ispirato alle prescrizioni della Seconda Direttiva bancaria, con gli adattamenti richiesti dalla particolare natura delle operazioni delle i.m.e. Il Comitato non ha particolari osservazioni in merito.

3.7. *Articolo 7: Deroghe*

3.7.1. In base al paragrafo (1) di questo articolo, le i.m.e. con attività puramente «nazionale» che: a) hanno un volume di impegni finanziari (importo raccolto e non utilizzato) normalmente inferiore a 10 milioni di ECU e comunque mai superiore a 12 milioni, e b) emettono moneta elettronica per un valore massimo caricabile di 150 ECU per ciascun utilizzatore, sono esentate da diverse prescrizioni:

— obbligo — prescritto dall'articolo 1(4) di questa direttiva — di tenere separate le attività finanziarie da altre attività;

— necessità — prevista dall'articolo 3(1) — di un capitale iniziale minimo di 500 000 ECU;

— obbligo di registrazione, sotto certe condizioni, secondo le prescrizioni dell'articolo 8;

— osservanza delle norme stabilite dalla Prima e dalla Seconda Direttiva bancaria.

3.7.2. Queste norme sono evidentemente dettate dall'intenzione di esentare le «piccole» iniziative locali da obblighi che potrebbero essere troppo onerosi; le loro conseguenze potrebbero tuttavia andare al di là di quelle che la Commissione prevede. In pratica, le i.m.e. che sono di «trascurabile» importanza (ma un volume di raccolta di fondi di 10 milioni di ECU [euro] è veramente trascurabile,) sono libere da vincoli e — in larga misura — da controlli. Una misura così liberale favorirebbe certamente la nascita di piccoli schemi locali, ma ci si domanda quale sarebbe il beneficio per il mercato: da un lato, sarebbe impossibile controllare gli sviluppi del fenomeno, e dall'altro diverrebbe difficile la prevenzione di abusi e fallimenti — questi ultimi non impossibili, data la facilità di ingresso anche ad iniziative di portata minima o meno che professionali.

3.7.3. A questo proposito, il Comitato ricorda che la Commissione ha più volte raccomandato che i sistemi di pagamento siano interoperabili — una condizione che i consumatori richiedono come indispensabile ma certamente non ottenibile con i piccoli sistemi.

3.7.4. L'emissione di moneta elettronica non è certamente un fenomeno di trascurabile importanza: questo è stato riconosciuto dalla Commissione stessa, che all'inizio del Memorandum esplicativo ha ricordato che il borsellino elettronico ha «le potenzialità per sostituire una parte considerevole dei pagamenti in contanti». Il Comitato si chiede quindi se l'esenzione prevista dall'articolo in esame sia coerente con il contenuto del capitolo «Politica monetaria» del citato memorandum, ove fra l'altro si dice «occorre tenere in debito conto le sostanziali implicazioni dell'emissione di moneta elettronica per l'attuazione della politica monetaria». Il fenomeno va quindi seguito in tutti i suoi aspetti, anche se in apparenza marginali.

3.7.5. Come considerazione collaterale, è da tener presente che le già esistenti iniziative da parte di club sportivi o di entità simili utilizzano la raccolta di fondi (o comunque la si voglia chiamare) come una comoda e lucrosa fonte di liquidità: la possibilità di agire in tutta libertà, senza controlli e soprattutto senza separazione delle attività finanziarie dalle «altre» attività implica elevati rischi per i consumatori e per il mercato.

3.7.6. In conclusione, il Comitato si dichiara decisamente contrario alle esenzioni previste dall'articolo 7 (1)(b).

3.7.7. L'occasione è peraltro propizia ad una riflessione: per la moneta elettronica (ma evidentemente si ha in mente la carta prepagata) si stabiliscono esenzioni qualora il valore massimo caricabile sia di 150 ECU (euro); si dovrebbe quindi ritenere che la direttiva non voglia fissare un limite massimo obbligatorio caricabile negli strumenti di moneta elettronica, e in particolare

nelle carte prepagate. La fissazione di un limite dovrebbe peraltro imporsi come misura necessaria per la protezione del consumatore.

3.7.7.1. Una carta prepagata è per sua natura «anonima», come dice la Commissione⁽¹⁾; se la si perde (o viene rubata), le conseguenze sono le stesse della perdita di contante: perduta per sempre. Occorre evitare che al consumatore venga fornito uno strumento di pagamento la cui perdita sarebbe suscettibile di provocargli gravi danni; di qui la necessità di contenere il danno entro limiti normalmente sopportabili. La Commissione ha in precedenza stabilito quale sia il «danno sopportabile»: nella raccomandazione⁽²⁾ relativa ai rapporti fra emittenti e portatori di carte di pagamento è stato prescritto che in caso di perdita o di furto della carta il consumatore potrà essere responsabile — solo in certi casi — nel limite massimo di 150 ECU.

3.7.7.2. Seguendo la stessa logica e l'identico approccio, la Commissione non può sottrarsi all'obbligo di stabilire lo stesso limite massimo di 150 ECU per le carte prepagate, che sono potenzialmente più rischiose, nell'eventualità di una perdita, delle carte di credito o di debito. E, d'altra parte, se la carta prepagata deve servire per effettuare «piccoli» pagamenti (v. sopra, punto 3.1.2 del presente Parere), quale sarebbe la ragione per emettere carte di valore elevato e potenzialmente illimitato. Il CES propone, in definitiva, che il limite massimo di 150 euro per la moneta elettronica venga stabilito esplicitamente nella direttiva; la software money, che ha tutt'altre caratteristiche, non dovrebbe essere soggetta a limitazioni.

3.8. *Articolo 8: Diritti acquisiti*

3.8.1. Analogamente alla Seconda Direttiva bancaria, le i.m.e. che già operano (o opereranno) prima dell'entrata in vigore di norme nazionali in osservanza della direttiva, saranno ritenute autorizzate. Il Comitato non ha nulla da obiettare, ma raccomanda che estrema attenzione sia dedicata agli schemi che entreranno in funzione da oggi sino al 31 dicembre 1999 (data prevista

(1) COM (1998) 461 def. — Memorandum esplicativo, «Che cos'è la moneta elettronica», penultimo paragrafo.

(2) COM (97) 353 def., del 9.7.1997 e Parere del CES: GU C 95 del 30.3.1998.

dall'articolo 8 per l'entrata in vigore delle norme nazionali in applicazione della direttiva): ad evitare che taluni schemi possano nascere in modo affrettato per approfittare del «vuoto legislativo» comunitario, sarebbe stato forse preferibile che il «grandfathering» fosse stato limitato agli organismi esistenti ad una data precedente, per esempio il 31 luglio 1998.

4. *Osservazioni particolari sulla proposta di modifica alla Direttiva 77/780/CEE*⁽³⁾

4.1. Il Comitato non ha particolari osservazioni su questa proposta di direttiva, che è la conseguenza logica della precedente: essa infatti include le i.m.e. fra le «istituzioni di credito» previste dalla Prima Direttiva bancaria — e riprese nella Seconda Direttiva.

4.2. Nell'articolo 3, peraltro, sembra di avvertire una incongruenza: la direttiva dovrebbe entrare in vigore 20 giorni dopo la data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, mentre la direttiva sulla vigilanza prudenziale delle i.m.e. prevede (articolo 8) che essa sia adottata dagli Stati Membri entro il 31.12.1999. Il risultato sarebbe che fra la data di entrata in vigore della presente direttiva ed il 31.12.1999 esisterebbero delle «istituzioni di credito» (i.m.e.) non regolamentate da una normativa europea, a differenza di altre «istituzioni di credito» (banche) già regolamentate.

5. *Conclusioni*

5.1. Il Comitato, che rappresenta le parti sociali, rileva che nel redigere questa direttiva la Commissione si è ispirata principalmente ad un'ottica di apertura dei mercati in un clima di massima concorrenza, introducendo il minimo di regolamentazioni possibile. Il Comitato se ne compiace e ne prende atto, ma nel contempo non può esimersi dal rilevare che troppo poca attenzione è stata dedicata alle conseguenze dell'applicazione della direttiva in altri campi, taluni fuori dalle competenze della Commissione (riflessi di carattere monetario) o non pertinenti in una direttiva di vigilanza prudenziale, la protezione del mercato (consumatori ed aziende utenti) e la difesa della società contro la criminalità organizzata. Da questi punti di vista, la direttiva necessiterebbe di un'attenta revisione.

(3) 98/0253 (COD).

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI