

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 18 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

(1999/C 189/07)

1. Il 24 novembre 1998 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere su: 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 (in seguito denominata «proposta di direttiva 1»; 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 (in seguito denominata «proposta di direttiva 2»).
2. La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 105, paragrafo 4, primo trattino, del trattato che istituisce la Comunità europea (in seguito denominato «trattato»). Conformemente all'articolo 17, paragrafo 5, prima frase, del regolamento interno della BCE, il presente parere è stato adottato dal Consiglio direttivo della BCE.
3. La BCE nota che la proposta di direttiva 1 e la proposta di direttiva 2 intendono promuovere il mercato unico dei servizi finanziari introducendo un insieme minimo di norme prudenziali armonizzate relative all'emissione di moneta elettronica e applicando agli istituti di moneta elettronica e applicando agli istituti di moneta elettronica le disposizioni in materia di reciproco riconoscimento del sistema di vigilanza adottato nello Stato membro d'origine, di cui alla direttiva 89/646/CEE. Tali disposizioni contemplano la tutela dell'integrità finanziaria e delle operazioni degli istituti di moneta elettronica, mediante misure atte ad assicurarne la stabilità e la solidità nonché ad evitare che l'inadempienza di un istituto di moneta elettronica intacchi la fiducia del pubblico nei confronti di questo nuovo mezzo di pagamento.
4. La BCE rileva altresì che l'attuale iniziativa di regolamentazione è motivata dalla mancanza di un quadro giuridico chiaro relativo all'emissione di moneta elettronica nell'Unione europea, nonché dal timore che l'emissione non bancaria di moneta elettronica possa avvenire in assenza di norme in materia. A giudizio della Commissione europea, il mezzo più pratico per giungere all'armonizzazione dei regimi nazionali in materia di moneta elettronica consiste in una regolamentazione tempestiva che, in aggiunta, accrescerebbe la certezza del diritto e contribuirebbe in generale allo sviluppo del commercio elettronico.
5. La BCE prende atto della volontà di promuovere parità di condizioni per l'emissione di moneta elettronica da parte sia degli enti creditizi tradizionali sia degli istituti di moneta elettronica, garantendo in tal modo che tutti gli emittenti di moneta elettronica siano soggetti ad una forma adeguata di vigilanza prudenziale. In quest'ottica, la BCE esprime il proprio compiacimento per la proposta di direttiva 2, nella misura in cui essa modifica la definizione di «ente creditizio» che figura all'articolo 1, primo trattino, della prima direttiva di coordinamento bancario ed obbliga le istituzioni che non intendono effettuare l'intera gamma di operazioni bancarie ad emettere moneta elettronica in conformità delle norme fondamentali che disciplinano tutti gli enti creditizi. Siffatta modifica promuoverebbe uno sviluppo armonioso dell'emissione di moneta elettronica in tutta la Comunità e consentirebbe di evitare distorsioni della concorrenza tra emittenti di moneta elettronica, anche per quanto riguarda l'applicazione di misure di politica monetaria.
6. Nell'agosto 1998 la BCE ha pubblicato un rapporto sull'emissione di moneta elettronica (in seguito denominato «rapporto») in cui si precisava, tra l'altro, che uno sviluppo considerevole della moneta elettronica nella Comunità potrebbe avere implicazioni significative per la conduzione della politica monetaria da parte della BCE. Il rapporto esaminava anche il ruolo che le banche centrali dovrebbero assumere riguardo ai sistemi di moneta elettronica, nel quadro delle loro responsabilità di sorveglianza dei sistemi di pagamento in seno alla Comunità.
7. Dato il proprio interesse ad assicurare l'efficacia della politica monetaria, il regolare funzionamento e l'integrità dei sistemi di pagamento, nonché a prevenire il rischio siste-

mico e a tutelare la stabilità dei mercati finanziari, la BCE ha indicato nel rapporto che l'emissione di moneta elettronica dovrebbe avvenire nel rispetto dei seguenti requisiti minimi: 1) gli emittenti di moneta elettronica devono essere soggetti a vigilanza prudenziale; 2) i diritti e gli obblighi dei partecipanti ad un sistema di moneta elettronica devono essere chiaramente definiti e resi pubblici; tali diritti ed obblighi devono essere giuridicamente applicabili in tutte le giurisdizioni interessate; 3) i sistemi di moneta elettronica devono contemplare adeguate salvaguardie di ordine tecnico, organizzativo e procedurale al fine di prevenire, contenere e individuare i rischi per la sicurezza del sistema stesso, segnatamente il rischio di contraffazione; 4) nella concezione e nell'attuazione dei sistemi di moneta elettronica si deve tenere conto delle esigenze di tutela penale, soprattutto per quanto riguarda il reato di riciclaggio dei proventi di attività illecite; 5) i sistemi di moneta elettronica devono fornire alla banca centrale di ciascun paese interessato tutte le informazioni, comprese quelle statistiche, necessarie ai fini della politica monetaria; 6) gli emittenti di moneta elettronica devono essere legalmente obbligati a rimborsare alla pari la moneta elettronica con moneta della banca centrale su richiesta del detentore di moneta elettronica; i particolari in merito a tale obbligo devono essere specificati; 7) le banche centrali (la BCE nella terza fase dell'UEM) devono poter imporre obblighi di riserva a tutti gli emittenti di moneta elettronica.

8. Oltre ai requisiti minimi di cui sopra, la BCE ha indicato nel proprio rapporto altri due obiettivi che ritiene sia auspicabile perseguire: i) l'interoperatività dei sistemi di moneta elettronica; ii) l'adozione di sistemi adeguati di garanzia, assicurazione e ripartizione delle perdite volti a tutelare i clienti dalle perdite stesse e a preservare la fiducia nella moneta elettronica.

Proposta di direttiva 1

9. La BCE gradirebbe che i considerando contenessero un riferimento alla competenza del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) in materia di sorveglianza dei sistemi di moneta elettronica (tale competenza è fondata sull'articolo 105, paragrafo 2, quarto trattino, del trattato e sull'articolo 3, paragrafo 1, quarto trattino, dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea — in seguito denominato «statuto»). Al riguardo, la BCE propone altresì che sia riconosciuta la necessità di una cooperazione tra gli organi di sorveglianza e le autorità di vigilanza prudenziale per la valutazione dell'integrità dei sistemi di moneta elettronica.
10. Riguardo all'articolo 1, la BCE rileva in primo luogo che l'applicazione della proposta di direttiva 1 è limitata ai soli istituti di moneta elettronica. La BCE si chiede se sia possibile inserire nella proposta di direttiva 1 anche alcune disposizioni relative all'emissione di moneta elettronica applicabili sia agli enti creditizi che agli istituti di moneta elettronica. A titolo di esempio, come già precedentemente indicato, la BCE aveva sottolineato nel proprio rapporto la necessità che gli emittenti di moneta elettronica, vale a dire sia gli enti creditizi sia gli istituti di moneta elettronica, siano legalmente obbligati a convertire alla pari la moneta elettronica con moneta della banca centrale, su richiesta del detentore di moneta elettronica. Alla luce dell'esigenza di creare parità di condizioni per l'emissione di moneta elettronica e di considerazioni in materia di politica monetaria e di sistemi di pagamento (cfr. il successivo paragrafo 19), tale requisito dovrebbe essere applicato sia agli enti creditizi che agli istituti di moneta elettronica. La BCE apprezzerrebbe inoltre l'inserimento di una disposizione intesa a vietare ai singoli o alle imprese diverse dagli enti creditizi (ossia, enti creditizi e istituti di moneta elettronica) di operare nel settore dell'emissione di moneta elettronica.
11. Riguardo alla definizione di «istituto di moneta elettronica» di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), la BCE desidererebbe fosse specificato che per «istituto di moneta elettronica» si intende un'impresa, diversa dall'ente creditizio di cui all'articolo 1, primo trattino, lettera a), della direttiva 77/780/CEE del Consiglio, la cui attività principale consista nell'emissione di mezzi di pagamento in forma di moneta elettronica e/o nell'investimento dei proventi di tali attività, senza essere soggetta alla direttiva 93/22/CEE del Consiglio.
12. Riguardo alla definizione proposta di «moneta elettronica» di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), la BCE ritiene che la definizione proposta sia incentrata in misura forse eccessiva sulle caratteristiche tecniche della moneta elettronica e che possa risultare di difficile traduzione in termini giuridici. In quest'ottica, la BCE suggerisce di introdurre il concetto secondo il quale la moneta elettronica rappresenta un credito nei confronti dell'emittente di moneta elettronica, credito rimborsabile sia in valuta legale che in moneta scritturale, incorporato in un dispositivo elettronico ed accettato come mezzo di pagamento da imprese (non affiliate) diverse dall'istituzione emittente. Inoltre, riguardo all'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), punto iv), la BCE nutre dei dubbi in merito all'opportunità del riferimento ai «trasferimenti elettronici per i piccoli pagamenti», in quanto esso potrebbe dare l'impressione che i trasferimenti elettronici di importi elevati possano non rientrare nel campo di applicazione della proposta di direttiva 1.
13. In merito all'articolo 1, paragrafo 4, lettera a), la BCE è del parere che l'espressione «nonché l'emissione e la gestione di altri mezzi di pagamento ai sensi del punto 5 dell'allegato della direttiva 89/646/CEE» (che comprende, ad esempio, le carte di credito, i travellers cheques e le lettere di credito) sia troppo ampia. Ad esempio, consentire agli istituti di moneta elettronica di emettere e gestire mezzi di pagamento che comportano la concessione di crediti a soggetti aventi personalità fisica o giuridica (ad esempio, le carte di credito) esporrebbe gli istituti in questione a rischi di cui apparentemente non si è tenuto conto. Inoltre, la peculiarità degli istituti di moneta elettronica risulterebbe compromessa qualora essi intraprendano attività diverse dall'emissione e dalla gestione di moneta elettronica; ciò potrebbe rimettere in discussione l'opportunità di definire un quadro normativo specifico per gli istituti di moneta elettronica, i quali potrebbero in realtà operare solo mar-

- ginalmente nel campo dell'emissione di moneta elettronica. La questione è problematica altresì sotto il profilo del raggiungimento di parità di condizioni tra gli enti creditizi e gli istituti di moneta elettronica, in particolare perché l'elenco dei mezzi di pagamento non è esaustivo e potrebbe pertanto essere considerato comprensivo di mezzi di pagamento che gli istituti di moneta elettronica non potrebbero emettere se non diventando enti creditizi, secondo la definizione vigente (ad esempio le carte di debito, per le quali è richiesta l'apertura di un deposito). Per i motivi di cui sopra, la BCE è del parere che l'espressione «nonché l'emissione e la gestione di altri mezzi di pagamento» debba essere cancellata e sostituita da un divieto a tale riguardo oppure che sia circoscritta ai mezzi di pagamento prepagati.
14. Riguardo all'articolo 1, paragrafo 4, lettera b), la BCE nota che la gamma ipotizzabile di attività non finanziarie è forse troppo ampia; tali attività potrebbero infatti acquisire un ruolo di grande importanza e comportare diversi livelli di rischi intrinseci. A tale proposito, va ribadito che i requisiti in termini di fondi propri e di limitazioni agli investimenti applicabili agli istituti di moneta elettronica si basano soltanto sulle passività degli istituti di moneta elettronica relative alla moneta elettronica circolante. La BCE auspica che sia adottata una formulazione più precisa riguardo alle attività non finanziarie che possono essere intraprese dagli istituti di moneta elettronica e suggerisce di spiegarne le ragioni nella relazione introduttiva. In ogni caso, qualora sia consentito agli istituti di moneta elettronica intraprendere attività non finanziarie, è necessario tenere conto dei rischi intrinseci di tali attività, come pure dei rischi intrinseci dell'investimento dei proventi di tali attività.
15. Per quanto riguarda l'articolo 2, paragrafo 1, la BCE preferirebbe che la formulazione fosse invertita, in modo che i riferimenti agli enti creditizi in tutti gli atti comunitari pertinenti siano da considerare di generale applicazione, tranne ovviamente in quei casi, da elencare nello stesso articolo 2, in cui tale applicazione non sarebbe appropriata o pertinente.
16. Riguardo all'articolo 2, paragrafo 2, e con riferimento all'articolo 5 della direttiva 77/780/CEE, la BCE esprime i propri dubbi in merito all'opportunità dell'impiego del termine «banca» nella denominazione degli istituti di moneta elettronica, anche se questi ultimi sono ricompresi nella categoria degli enti creditizi. L'uso del termine «banca» da parte degli istituti di moneta elettronica potrebbe confondere il pubblico, in particolare tenendo conto del fatto che, così come indicato nell'articolo 2, paragrafo 4, ad essi non è consentito accettare depositi nel quadro dell'attività di emissione di moneta elettronica. Ogni possibile confusione a tale proposito deve essere evitata.
17. La BCE esprime il proprio compiacimento per l'applicazione agli istituti di moneta elettronica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, nonché della direttiva 92/30/CEE del Consiglio relativa alla vigilanza su base consolidata degli enti creditizi.
18. In merito all'articolo 2, paragrafo 4, primo comma, la BCE gradirebbe che venissero introdotte misure (quali un sistema di garanzia, di assicurazione o di ripartizione delle perdite) atte a tutelare i detentori di moneta elettronica dalle perdite stesse e a preservare la loro fiducia nei confronti di tale mezzo di pagamento. Ciò sarebbe ancor più auspicabile nel caso in cui si assista nel tempo ad un considerevole sviluppo dell'utilizzo della moneta elettronica in seno alla Comunità.
19. Per quanto concerne l'articolo 2, paragrafo 4, secondo comma, la BCE desidera ribadire il proprio parere, fondato su considerazioni in materia di politica monetaria e di sistemi di pagamento, secondo cui gli istituti di moneta elettronica, così come qualsiasi altro ente attivo nel settore dell'emissione di moneta elettronica, dovrebbero essere obbligati ad offrire la possibilità di un rimborso alla pari delle proprie passività di moneta elettronica ai detentori di quest'ultima. In un'ottica di politica monetaria, il requisito 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 dal SEBC. Alla luce delle suddette considerazioni, sarebbe opportuno introdurre il principio della rimborsabilità permanente, in base al quale i detentori di moneta elettronica avrebbero la possibilità di ottenere in ogni momento il rimborso della moneta elettronica in loro possesso. I detentori di moneta elettronica dovrebbero inoltre godere del diritto incondizionato a recedere unilateralmente da qualsiasi sistema di moneta elettronica. I rimborsi da parte degli emittenti di moneta elettronica ai detentori della stessa dovrebbero essere effettuati con valuta legale o, con il consenso del detentore di moneta elettronica in questione, mediante l'accreditamento di un ordine di pagamento irrevocabile al conto bancario di quest'ultimo. Nella seconda ipotesi, il detentore di moneta elettronica dovrebbe poter scegliere liberamente il conto bancario oggetto dell'accredito. I rimborsi dovrebbero essere denominati nella stessa valuta in cui è denominata la relativa passività di moneta elettronica e dovrebbero altresì essere effettuati, al più tardi, il giorno lavorativo locale successivo al ricevimento, da parte dell'emittente di moneta elettronica, della richiesta di rimborso. Inoltre, il rimborso di moneta elettronica dovrebbe essere consentito — almeno per un certo periodo di tempo (da determinarsi) — dopo la data di scadenza della moneta elettronica o del portafoglio elettronico sul quale è caricato l'importo in moneta elettronica, laddove sia ancora tecnicamente possibile calcolare il valore di suddetta moneta. Le carte monouso e le carte ricaricabili dovrebbero ricevere un identico trattamento per quanto riguarda il requisito della rimborsabilità. In linea di principio, il rimborso dovrebbe essere effettuato gratuitamente. Il pagamento di diritti o commissioni sul rimborso di moneta elettronica potrebbe essere accettato unicamente nel caso in cui tali diritti o commissioni non superino una stima ragionevole ed equa dei costi sostenuti dall'emittente in questione a causa del rimborso. Qualora suddetti diritti o commissioni siano ritenuti accettabili, i clienti dovrebbero esserne informati chiaramente e in anticipo. Il requisito della rimborsabilità dovrebbe essere applicato senza distinzioni a tutti i sistemi di moneta elettronica, indipendentemente dalle loro dimensioni. In altri termini, nessun emittente di moneta

elettronica, per quanto limitata sia la sua sfera operativa, dovrebbe essere dispensato dal requisito della rimborsabilità. Infine, a giudizio della BCE, l'articolo 2, paragrafo 4, secondo comma, seconda frase, va inteso nel senso che gli Stati membri non dovrebbero occuparsi della questione della rimborsabilità della moneta elettronica nell'ambito delle rispettive legislazioni nazionali. Quanto precede non pregiudica in alcun modo le competenze della BCE.

20. In merito all'articolo 3, la BCE presume che sia stata effettuata un'analisi approfondita, la quale abbia consentito di ritenere che il livello di capitale iniziale ed i requisiti patrimoniali proposti siano commisurati ai rischi intrinseci delle attività di moneta elettronica che possono essere intraprese dagli istituti di moneta elettronica.
21. Riguardo all'articolo 4, paragrafo 1, la BCE nota che gli istituti di moneta elettronica sarebbero in grado di concedere prestiti ai loro clienti aventi personalità fisica o giuridica attraverso i mezzi di pagamento che sono autorizzati ad emettere e gestire, nella misura in cui essi effettuano investimenti a basso rischio, in conformità di tale articolo, per un importo non inferiore alle loro passività connesse alla moneta elettronica circolante. I rischi inerenti all'erogazione di crediti non sembrano essere stati affrontati dalla proposta di direttiva 1, sebbene possano avere un impatto rilevante sulla stabilità finanziaria degli istituti di moneta elettronica. Con riferimento al precedente paragrafo 13, la BCE propone quindi, per gli istituti di moneta elettronica, l'introduzione di un divieto generale di concedere crediti ai loro clienti aventi personalità fisica o giuridica. Inoltre, riguardo all'articolo 4, paragrafo 4, la BCE preferirebbe che vi fosse un livello minimo di armonizzazione per quanto concerne l'imposizione di limiti ai rischi di mercato cui gli istituti di moneta elettronica possono esporsi a causa dei propri investimenti, piuttosto che lasciare a ciascuno Stato membro il compito di stabilire i limiti adeguati. Un livello minimo di armonizzazione potrebbe essere considerato un requisito essenziale ai fini della concessione di un passaporto europeo agli istituti di moneta elettronica.
22. Riguardo all'articolo 5, la BCE si chiede se la sua formulazione non sia d'ostacolo alla facoltà delle autorità competenti di condurre ispezioni in loco. La BCE suggerisce pertanto di sopprimere l'espressione «in base ai dati forniti dagli istituti di moneta elettronica».
23. Riguardo all'articolo 6, paragrafo 2, la BCE apprezzerrebbe un riferimento generico, nei considerando della proposta di direttiva 1, all'esternalizzazione («outsourcing») di talune attività degli istituti di moneta elettronica. D'altra parte, la BCE nutre dei dubbi sulle concrete possibilità di attuazione della proposta di recesso unilaterale immediato ed incondizionato riconosciuto agli istituti di moneta elettronica

dagli accordi contrattuali sui quali si fonda la loro cooperazione con altre imprese nel caso in cui agli stessi venga impedito l'esercizio effettivo del diritto di tenere sotto controllo e contenere i rischi associati alle attività esternalizzate.

24. Relativamente all'articolo 7, la BCE accoglierebbe con favore un approccio in base al quale tutti gli istituti di moneta elettronica, indipendentemente dalle loro dimensioni, sarebbero pienamente soggetti ad un livello minimo di regolamentazione sul piano comunitario. In particolare, come già detto, il requisito di rimborsabilità dovrebbe essere applicato senza distinzioni a tutti i sistemi di moneta elettronica, indipendentemente dalle loro dimensioni; analogamente, la BCE dovrebbe avere in ogni caso la facoltà di imporre obblighi di riserva agli istituti di moneta elettronica e di ottenere da questi ultimi informazioni statistiche.

Proposta di direttiva 2

25. Come è già stato sottolineato nel rapporto, la BCE attribuisce grande valore all'inserimento di una modifica alla prima direttiva di coordinamento bancario volta ad includere tutti gli emittenti di moneta elettronica nella definizione di «ente creditizio» accanto alle imprese che ricevono dal pubblico depositi o altri fondi rimborsabili e concedono crediti per conto proprio. All'epoca si era fatto notare che si creerebbe in tal modo parità di condizioni, garantendo, in particolare, che tutti gli emittenti di moneta elettronica siano sottoposti a una forma adeguata di vigilanza prudenziale e rientrino nella categoria di enti che, in conformità dell'articolo 19, paragrafo 1 dello statuto del SEBC, sono potenzialmente soggetti agli obblighi di riserva e di segnalazione statistica imposti dalla BCE nella terza fase dell'UEM. La facoltà della BCE di imporre obblighi di riserva e di segnalazione statistica a tutti gli emittenti di moneta elettronica nella terza fase dell'UEM è fondamentale, in particolare per poter assicurare un'adeguata preparazione ad un incremento considerevole della moneta elettronica, con un conseguente impatto significativo sulla politica monetaria. Tali obblighi sono inoltre necessari ai fini della parità di trattamento con gli emittenti di altri tipi di mezzi di pagamento già soggetti ad obblighi di riserva e di segnalazione statistica.
26. Il presente parere della BCE è pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 18 gennaio 1999.

Il Presidente della BCE

W. F. DUISENBERG