



ASSOTELECOMUNICAZIONI
ASSTEL

ADERENTE A CONFINDUSTRIA SERVIZI INNOVATIVI E TECNOLOGICI

COMMENTI DI
ASSOTELECOMUNICAZIONI - ASSTEL

ALLA
“CONSULTAZIONE PUBBLICA RELATIVA ALLE DISPOSIZIONI PER GLI ISTITUTI DI
PAGAMENTO E GLI ISTITUTI DI MONETA ELETTRONICA”

DI BANCA D’ITALIA
pubblicata sul sito di Banca d’Italia il 29 aprile 2010

20 maggio 2011

1. Premessa

Assotelecomunicazioni-ASSTEL è l'Associazione che, nel sistema di Confindustria, rappresenta le imprese della filiera delle telecomunicazioni, ricomprendendo gli Operatori di telecomunicazione fissa, mobile e internet (come Telecom Italia, Vodafone, Oritel-TeleTU, WIND, H3G, Fastweb, BT Italia, Tiscali, COLT, Brennercom e Welcome), gli Operatori di sviluppo e implementazione di servizi ICT applicati alle telecomunicazioni, gestione, manutenzione ed esercizio di impianti e reti di telecomunicazione (tra questi Ericsson, DMT e Nokia Italia), Servizi alla clientela (Almaviva, e-Care, Comdata).

ASSTEL sta seguendo con particolare attenzione il recepimento in Italia della normativa di rango primario e secondario riguardante l'apertura del mercato dei pagamenti.

In questo senso ASSTEL ha già avuto modo di rappresentare a Banca d'Italia, ad aprile e a giugno dello scorso anno, la propria posizione in occasione dell'emanazione dei regolamenti attuativi riguardanti il recepimento in Italia della direttiva PSD.

ASSTEL intende continuare a supportare i processi di recepimento, partecipando in modo propositivo anche alla presente consultazione; i propri Associati, infatti, percepiscono il "nuovo" IMEL come un veicolo giuridico alternativo all'IP, potenzialmente adatto all'entrata nel mercato dei pagamenti.

Al fine di rendere la propria partecipazione a tale processo di recepimento il più utile possibile, ASSTEL ha partecipato anche alla consultazione del Ministero di Economia e Finanze per l'attuazione dello schema di recepimento della direttiva IMEL2, da poco conclusasi.

Dall'analisi delle istruzioni di vigilanza relativi agli istituti di pagamento e agli IMEL posti in consultazione dall'Autorità, ASSTEL ha individuato alcune tematiche, rilevanti dal punto di vista dei propri Associati, così sintetizzabili:

- 1. Configurazione delle reti distributive utilizzabili dagli IP e dagli IMEL**
- 2. Forme di tutela dei fondi dei clienti e soglie obbligatorie di segregazione**
- 3. Requisiti dei partecipanti al capitale**
- 4. Decadenza e revoca dell'autorizzazione ad operare**

Il seguito del documento è organizzato nel modo seguente: per ognuna delle tematiche sopra ricordate saranno identificate le principali fonti normative, la posizione di ASSTEL che giustifica ed illustra la rilevanza della tematica in esame ed infine una proposta di modifica al dettato normativo oggetto della presente consultazione.

1. Configurazione delle reti distributive utilizzabili dagli IP e dagli IMEL

FONTI NORMATIVE

Considerando 10, art. 3 parr. 4-5 direttiva IMEL2, Cap. VII Istruzioni di Vigilanza.

LA POSIZIONE DI ASSTEL

La premessa contenuta dalla sezione I del Capitolo VII delle disposizioni specifica che l'istituto di moneta elettronica può avvalersi, sia nel territorio nazionale che all'estero, di soggetti convenzionati per la distribuzione ed il rimborso di moneta elettronica facendo un esplicito rimando alla sezione III dello stesso capitolo. Nella sezione III, si fa esplicito riferimento ai soggetti convenzionati solo in relazione al loro utilizzo in Stati comunitari o extracomunitari.

Asstel suggerisce di recepire anche nella sezione III la possibilità di prevedere l'utilizzo di soggetti convenzionati in Italia, così come previsto dalla premessa contenuta nella sezione I.

Sempre nella premessa della sezione I del Capitolo VII viene chiarito che gli istituti possono avvalersi di:

- Agenti per la prestazione di servizi di pagamento
- Soggetti convenzionati per la distribuzione ed il rimborso di moneta elettronica

Dalle disposizioni non risulta chiaro se, all'interno delle attività di prestazione di servizi di pagamento ed distribuzione di moneta elettronica, rientri anche la possibilità per gli agenti e per i soggetti convenzionati di identificare e contrattualizzare il cliente finale al momento dell'apertura del conto di moneta elettronica, precedentemente al primo avvaloramento dello strumento di moneta elettronica anche per gli strumenti non rientranti nella formulazione della lettera d) comma 6 dell'art. 25 del d.lgs 231/2007 (così come novato dallo schema di decreto posto in consultazione dal MEF).

ASSTEL ritiene che dall'analisi del considerando 10 della direttiva emerga chiaramente che il legislatore comunitario abbia voluto dare massima possibilità di diffusione dei prodotti di moneta elettronica per agevolare il più possibile le politiche paneuropee di lotta all'utilizzo del contante. Questo obiettivo risulterebbe infatti più complesso da raggiungere se venisse utilizzato l'attuale istituto dell'agente in attività finanziaria per le operazioni di identificazione e contrattualizzazione del cliente finale all'interno della funzione distributiva di un IMEL.

Se così fosse, infatti, ai nuovi entranti sarebbe precluso l'utilizzo della rete diffusiva o della propria rete commerciale o quella dei propri dealers nel compimento di operazioni di pagamento poiché l'attuale normativa prevede requisiti soggettivi particolarmente stringenti per gli agenti in attività finanziaria, tra cui, in particolare:

- l'esclusività dell'oggetto sociale
- l'esercizio professionale dell'attività

- un rapporto di monomandato con il mandante

Questi requisiti soggettivi così stringenti non possono essere soddisfatti dall'attuale rete commerciale degli associati ASSTEL, né dalla maggior parte delle reti commerciali dei potenziali nuovi entranti (es. grande distribuzione organizzata).

Se dall'applicazione della normativa si precludesse ai nuovi entranti che intendono operare in qualità di IMEL di utilizzare i propri soggetti convenzionati all'interno della propria funzione distributiva, come ad esempio la capacità di identificare e contrattualizzare il cliente finale, si creerebbero delle forti barriere all'ingresso che pregiudicherebbero in modo palese la convenienza economica di entrata nel mercato dei pagamenti da parte di nuovi soggetti.

D'altro canto è la stessa Autorità che a pag. 67, lett. e) del documento di consultazione, descrivendo le attività in carico all'organo con funzione di gestione, lascia intendere che gli stessi soggetti convenzionati possano svolgere, in nome dell'IMEL, l'attività di identificazione e contrattualizzazione del cliente finale.

L'organo, infatti, "assicura che il personale e gli agenti utilizzati per la prestazione di servizi di pagamento, nonché il personale e i soggetti convenzionati utilizzati per la distribuzione e il rimborso della moneta elettronica, siano adeguatamente formati con riferimento ai prodotti e servizi prestati, agli adempimenti in materia di prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo, alla normativa in materia di trasparenza".

La necessità di assicurare un controllo diretto sulle attività formative relative alle tematiche suesposte (caratteristiche dei prodotti e dei servizi, normativa antiriciclaggio, normativa sulla trasparenza) lascia supporre che anche i soggetti convenzionati possano ricoprire un ruolo commerciale primario ed attivo nell'acquisizione della clientela dell'IMEL.

PROPOSTA DI MODIFICA DEL DETTATO REGOLAMENTARE

Sulla base delle considerazioni appena fatte Asstel propone di modificare il punto 1 della sezione III del Capitolo VII come segue:

“1. Utilizzo di agenti e soggetti convenzionati in Italia

L'istituto comunica alla Banca d'Italia l'intenzione di avvalersi di agenti per la prestazione di servizi di pagamento, nonché per l'identificazione e la contrattualizzazione del cliente o, nel caso di istituto di moneta elettronica, di un soggetto convenzionato per la distribuzione ed il rimborso di moneta elettronica, nonché per l'identificazione e la contrattualizzazione del cliente nel territorio italiano.

La comunicazione contiene le seguenti informazioni:

- a) Per le persone fisiche, il nome e l'indirizzo dell'agente / del soggetto convenzionato;
- b) Per le persone giuridiche, l'identità degli amministratori e delle persone responsabili della gestione dell'agente / del soggetto convenzionato;
- c) Una descrizione dei meccanismi di controllo interno a cui ricorreranno gli agenti / i soggetti convenzionati al fine di conformarsi agli obblighi in materia di lotta al riciclaggio e finanziamento al terrorismo;

- d) La dichiarazione dell'istituto di avere verificato l'adeguatezza dei meccanismi di controllo di cui alla precedente lett. c) e che l'assetto organizzativo dell'agente / del soggetto convenzionato e le risorse a sua disposizione siano adeguate per distribuire / prestare in modo corretto i servizi di pagamento.”

2. Forme di tutela dei fondi dei clienti e soglie obbligatorie di segregazione

FONTI NORMATIVE

Considerando 9 direttiva IMEL2, art. 9 direttiva PSD, artt. 7 paragrafo 1,3 e 4 e 16 paragrafo 1 della direttiva IMEL2, Capitolo IV Istruzioni di vigilanza.

LA POSIZIONE DI ASSTEL

L'art. 7 della direttiva IMEL2 per l'identificazione dei meccanismi di tutela dei fondi dei clienti detenuti allo scopo di offrire servizi di pagamento (cfr. art.7 par. 3 direttiva IMEL2), rimanda esplicitamente all'applicazione dell'art. 9 par.1 della PSD che impone agli IP ibridi di tutelare i fondi dei clienti segregandoli entro la prima giornata operativa successiva al giorno in cui i fondi sono stati ricevuti, depositandoli "[...] su un conto distinto di un ente creditizio o investiti in attività sicure, liquide e a basso rischio [...]"; e

b) sono isolati conformemente al diritto nazionale nell'interesse dell'utente di servizi di pagamento dalle richieste di pagamento di altri creditori dell'istituto di pagamento, segnatamente in caso di insolvenza;

o

c) sono coperti da una polizza assicurativa o da qualche altra garanzia comparabile, ottenuta da una impresa di assicurazione o da un ente creditizio non appartenente allo stesso gruppo cui appartiene l'istituto di pagamento, per un importo equivalente a quello che sarebbe stato segregato in mancanza della polizza assicurativa o di altra garanzia comparabile, pagabile qualora l'istituto di pagamento non sia in grado di assolvere i suoi obblighi finanziari. “

Dalla lettura del dettato normativo si può evincere che il soddisfacimento dei requisiti in materia di tutela dei fondi dei clienti possa adempiersi o attraverso il soddisfacimento delle condizioni a) e b) oppure, in via alternativa, attraverso il soddisfacimento della condizione c), ovvero attraverso la stipula di una polizza assicurativa legata al volume degli importi oggetto di segregazione.

Le disposizioni di vigilanza, alla sezione II del Capitolo IV punto 3 non prevedono la possibilità di applicazione della lettera c) prevedendo che le somme di denaro ricevute dall'istituto di moneta elettronica a fronte della moneta elettronica emessa siano depositate presso un ente creditizio, investite in titoli di debito qualificati, investite in quote di fondi comuni di investimento armonizzati, il cui regolamento di gestione preveda un investimento di tali somme in titoli di debito qualificati o in quote di fondi del mercato monetario.

ASSTEL ritiene che la possibilità di utilizzare le coperture assicurative come forma di tutela dei fondi dei clienti, darebbe la possibilità agli IMEL ed agli IP ibridi di far gestire tali rischi ad imprese che effettuano attività di *pooling* del rischio in modo professionale.

L'utilizzo delle coperture assicurative come modalità di tutela dei fondi dei clienti è stato già previsto dalla FSA per gli IP da essa autorizzati; il mancato accoglimento di questa opzione nella normativa italiana potrebbe generare un disallineamento competitivo degli IP/IMEL italiani che, potrebbero trovarsi a sopportare maggiori costi legati alla segregazione dei fondi dei clienti.

Anche in tema di soglie di segregazione, la direttiva IMEL2 rimanda direttamente all'art. 9 della PSD che, al paragrafo 4, consente agli Stati membri ed alle Autorità competenti di "limitare i requisiti in materia di tutela ai fondi degli utenti di servizi di pagamento che singolarmente superano una soglia di 600 euro".

In mancanza di una valutazione di rango primario, la Banca d'Italia già in precedenza aveva interpretato in modo restrittivo tale impostazione in occasione dell'emanazione dei requisiti di vigilanza per gli IP successivi all'approvazione del dlgs. 11/2010, indicando come soglia di segregazione 100 euro.

Su questa impostazione ASSTEL aveva già avuto modo di esprimere la propria posizione, in quell'occasione; ma se questa previsione può essere immaginata per i clienti dei servizi di pagamento degli IP, l'applicazione di tale soglia di segregazione agli IMEL appare eccessivamente penalizzante.

A differenza degli IP, infatti, gli IMEL possono emettere moneta elettronica ed in modo particolare possono emettere e gestire carte prepagate collegate a conti di moneta elettronica dotati di IBAN; questo tipo di prodotti sono diventati molto comuni anche in numerose realtà bancarie, poiché rappresentano agli occhi del cliente un'alternativa meno costosa del classico conto corrente ma che riesce a soddisfare comunque dei bisogni finanziari di base (es. ricezione ed invio bonifici, pagamento utenze etc.).

Questi prodotti sono caratterizzati da utilizzi più intensi e da giacenze medie normalmente più elevate rispetto alle classiche carte prepagate, ragion per cui ASSTEL sostiene con forza la necessità di differenziare le soglie di segregazione in base alla natura del soggetto vigilato che offre il servizio di pagamento.

PROPOSTA DI MODIFICA DEL DETTATO REGOLAMENTARE

ASSTEL in ragione delle considerazioni sopra esposte propone di modificare il punto 3. della sezione II del Capitolo IV aggiungendo la seguente previsione alle modalità di tenuta delle somme di denaro:

“- oggetto di copertura di una polizza assicurativa o di qualche altra garanzia comparabile, ottenuta da un'impresa di assicurazione o da un ente creditizio non appartenente allo stesso gruppo a cui appartiene l'istituto, per un importo equivalente a quello che sarebbe stato segregato in mancanza della polizza assicurativa o di altra garanzia comparabile, pagabile qualora l'istituto non sia in grado di assolvere ai suoi obblighi finanziari”

ASSTEL inoltre ravvisa la necessità di modificare il Capitolo IV sez. 2 par. 3 ultimo capoverso come segue: “Le disposizioni previste nel presente paragrafo si applicano alle somme di denaro dei clienti dei servizi di pagamento prestati da un istituto di pagamento che, in relazione ai singoli clienti, superano la soglia di 100,00 euro.

Tale soglia è innalzata a 500,00 euro nel caso in cui tali servizi di pagamento vengano prestati da un IMEL.”

3. Requisiti dei partecipanti al capitale

FONTI NORMATIVE

Art.25 e 26 TUB, Capitolo III sez. 1 par. 5 e 6 Istruzioni di Vigilanza

LA POSIZIONE DI ASSTEL

Il Capitolo III sez. 1 par. 5 lett. a) delle Istruzioni di Vigilanza poste in consultazione prevede, al fine di garantire la sana e prudente gestione dell'IP o dell'IMEL, che all'interno dei criteri di valutazione dell'istanza di autorizzazione a partecipare tali istituti venga valutata anche la reputazione del candidato acquirente.

La nota esplicativa 1 di pag. 26 inserisce nel novero della valutazione, oltre ai requisiti di onorabilità previsti dall'art. 25 del TUB anche il possesso della competenza professionale, sebbene i requisiti di professionalità previsti dall'art. 26 del TUB dei partecipanti al capitale di un IMEL non vengano richiesti dalla normativa primaria.

PROPOSTA DI MODIFICA DEL DETTATO REGOLAMENTARE

Al fine di rendere il dettato regolamentare più chiaro, ASSTEL propone di modificare la nota 1 di pag. 26 eliminando le parole "e la competenza professionale".

4. Decadenza e revoca dell'autorizzazione ad operare

FONTI NORMATIVE

Capitolo II sez. 7 Istruzioni di vigilanza, Titolo I Cap. I sez. 6 par. 5 Circ. Banca d'Italia 229/99 e successive modificazioni

LA POSIZIONE DI ASSTEL

In merito al regime di decadenza dell'autorizzazione ad operare in qualità di IP o IMEL previsto dal Cap. II sez. 7 delle istruzioni di vigilanza poste in consultazione, ASSTEL rileva una divergenza regolamentare rispetto a quanto previsto per le banche nella Circ. Banca d'Italia 229/99 e successive modificazioni.

Il regime di decadenza dell'autorizzazione degli IP e degli IMEL risulta assai più stringente poiché prevede dei limiti temporali di decadenza dell'autorizzazione anche nel caso in cui l'IP o l'IMEL non presti per 6 mesi servizi di pagamento; nel caso delle banche la decadenza opera esclusivamente nel caso in cui esse non si siano servite dell'autorizzazione nei successivi 12 mesi dal rilascio dell'autorizzazione stessa.

Inoltre, nulla viene previsto nel caso in cui le banche non svolgano più l'attività bancaria per un certo periodo temporale.

Anche per quanto concerne la disciplina della revoca dell'autorizzazione ASSTEL rileva delle limitazioni più stringenti in capo agli IP ed agli IMEL.

In particolare all'IP o all'IMEL che offre servizi di pagamento e che “non soddisfa più le condizioni previste per la concessione dell'autorizzazione (ad es. nel caso di operazioni di fusione o scissione)” o che “può arrecare pregiudizio al regolare funzionamento del sistema dei pagamenti” viene revocata immediatamente l'autorizzazione ad operare e viene contestualmente cancellato dal rispettivo albo.

Tale previsione regolamentare potrebbe non consentire all'istituto di adeguare la propria operatività rispetto alle mutate condizioni di contesto (es. cambiamenti nell'assetto proprietario, adeguamento a nuovi standard di pagamento etc.), comportando pertanto una cancellazione contestuale dall'albo.

L'attuale regime regolamentare per le banche, invece, non prevede che tali fattispecie particolari possano comportare una revoca dell'autorizzazione ad esercitare attività bancaria, la cui natura stessa è caratterizzata da un grado di rischio di gran lunga maggiore rispetto alle attività tipiche di un IP o di un IMEL.

PROPOSTA DI MODIFICA DEL DETTATO REGOLAMENTARE

ASSTEL propone di allineare il dettato normativo rispetto a quanto previsto per le banche, estendendo cioè il limite temporale di decadenza ad 1 anno anche nel caso di mancato utilizzo, modificando il terzo ed il quarto alinea del cap. II sez 7 delle istruzioni di vigilanza come segue:

“l'istituto di pagamento ha cessato di prestare i servizi di pagamento per un periodo superiore a dodici mesi;

- l'istituto di moneta elettronica ha cessato di emettere moneta elettronica per un periodo superiore a dodici mesi.”

Per quanto concerne la revoca dell'autorizzazione ASSTEL propone di aggiungere dopo il terzo alinea secondo capoverso della sez 7 cap II, la seguente formulazione: “Nei suddetti casi, su motivata richiesta dell'istituto interessato, la Banca d'Italia può concedere all'istituto di conformarsi alle previsioni richieste per continuare ad operare, entro un limitato periodo di tempo, di norma non superiore a 6 mesi, pena la revoca dell'autorizzazione.”