



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 9.10.2008
SEC(2008) 2573

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Valutazione dell'impatto che accompagna il
Progetto di proposta di
DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**che modifica la direttiva 2000/46/CE riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza
prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica
SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO**

**{COM(2008)627 definitivo}
{SEC(2008)2573}**

1. INTRODUZIONE

La direttiva 2000/46/CE riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica (di seguito "direttiva sulla moneta elettronica")¹ è stata adottata in reazione all'emergere di nuovi prodotti di pagamento elettronico prepagati e mirava a creare un quadro giuridico chiaro pensato per rafforzare il mercato interno e stimolare la concorrenza, garantendo allo stesso tempo un adeguato livello di vigilanza prudenziale.

La moneta elettronica viene definita dalla direttiva sulla moneta elettronica come "un valore monetario rappresentato da un credito nei confronti dell'emittente che sia: i) memorizzato su un dispositivo elettronico; ii) emesso dietro ricezione di fondi il cui valore non sia inferiore al valore monetario emesso; iii) accettato come mezzo di pagamento da imprese diverse dall'emittente."

La direttiva sulla moneta elettronica mirava ad aprire il mercato dell'emissione di moneta elettronica tramite la creazione di istituti di moneta elettronica disciplinati da un regime prudenziale semplificato rispetto a quello degli enti creditizi.

2. ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Conformemente all'articolo 11 della direttiva sulla moneta elettronica, che disciplina il riesame della direttiva, la Commissione ha lanciato un esercizio di valutazione nel gennaio 2005. Sulla base dello studio di valutazione, nel luglio 2006 è stato adottato un documento di lavoro dei servizi della Commissione sul riesame della direttiva sulla moneta elettronica. La relazione concludeva che occorre procedere ad una revisione della vigente direttiva, di cui alcune disposizioni sembrano aver ostacolato lo sviluppo del mercato della moneta elettronica. La relazione consigliava inoltre di attendere l'adozione finale della direttiva sui servizi di pagamento prima di intraprendere ulteriori azioni, per permettere il completamento dei complessi negoziati sulla direttiva sui servizi di pagamento.

Per l'elaborazione della presente valutazione dell'impatto sono state condotte varie consultazioni. In particolare nel 2007 e nel 2008 si sono svolte discussioni regolari con gli Stati membri, la BCE, le istituzioni finanziarie, le associazioni dei consumatori, gli operatori di telefonia mobile, in particolare tramite i comitati consultivi esistenti sui pagamenti al dettaglio, il PSGEG² e il PSMG³. Inoltre, il 25 gennaio 2008 si è svolta una riunione con i rappresentanti delle imprese del settore della moneta elettronica e il 30 aprile 2008 si è tenuta una specifica riunione bilaterale con la BCE. Infine, nel febbraio 2008 è stato creato un gruppo di lavoro interservizi con la partecipazione del segretariato generale e delle direzioni

¹ GUL 275 del 27.10.2000, pag. 39.

² Il *Payment System Government Expert Group* (PSGEG - gruppo di esperti governativi sui sistemi di pagamento) è un organismo consultivo composto di esperti governativi degli Stati membri del SEE, provenienti generalmente dai ministeri delle finanze nazionali e dalle banche centrali nazionali, nonché da un rappresentante della Banca centrale europea come osservatore, competenti nel settore dei pagamenti, il cui compito è di prestare consulenza e fornire orientamenti alla Commissione.

³ Il *Payment System Market Group* (PSMG - gruppo di esperti del mercato sui sistemi di pagamento) è un organismo consultivo composto di esperti in rappresentanza del mercato, generalmente provenienti da banche, imprese, esercenti al dettaglio e associazioni di parti in causa, quali le PMI e i consumatori, competenti nel settore dei pagamenti, il cui compito è prestare consulenza e fornire orientamenti alla Commissione.

generali della Concorrenza, della Società dell'informazione e media, degli Affari economici e finanziari, per discutere la valutazione dell'impatto.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

I problemi individuati nel corso dell'elaborazione della valutazione e nel quadro del processo di consultazione possono essere raggruppati in due categorie. La prima categoria si riferisce alla **mancanza di chiarezza della definizione di moneta elettronica e al campo di applicazione della direttiva**, che generano incertezza giuridica e ostacolano lo sviluppo del mercato. La seconda categoria si riferisce all'**inadeguatezza del quadro giuridico**. Quest'ultimo punto include il regime prudenziale, le deroghe e il regime di passaporto, nonché l'applicazione delle norme antiriciclaggio ai servizi di moneta elettronica. La generale mancanza di uniformità giuridica aumenterà dopo l'attuazione della direttiva sui servizi di pagamento (entro novembre 2009), dato che alcune disposizioni di quest'ultima direttiva sono incompatibili con quelle della direttiva sulla moneta elettronica.

Questi problemi hanno **frenato la diffusione della moneta elettronica** in Europa, in termini sia di volumi emessi che di numero di operatori: la moneta elettronica rappresenta soltanto 1 miliardo di euro, in confronto ai 637 miliardi di euro di contanti in circolazione nell'agosto 2007.

3.1. La mancanza di certezza giuridica e il campo di applicazione della direttiva ostacolano lo sviluppo del mercato

Nel corso del processo di riesame, le parti in causa hanno espresso preoccupazione sul fatto che la vigente direttiva crea incertezza giuridica a causa della mancanza di chiarezza della definizione di moneta elettronica e del campo di applicazione della direttiva.

3.1.1. *La definizione di moneta elettronica non è chiara*

Secondo la vigente definizione, la moneta elettronica deve essere "memorizzata su un dispositivo elettronico". Si ritiene pertanto che la definizione si limiti tecnicamente ad una sola forma di moneta elettronica (ossia la moneta elettronica basata su carte) e che non comprenda i vari prodotti prepagati disponibili sul mercato (ad esempio la valuta elettronica "basata su server"). La definizione vigente solleva problemi anche nei casi in cui il valore memorizzato è inferiore all'importo effettivamente versato all'emittente, il che, in linea di principio, escluderebbe tali prodotti dalla definizione di moneta elettronica.

3.1.2. *Il campo di applicazione della direttiva sulla moneta elettronica ostacola l'ingresso di nuovi operatori*

L'applicazione della direttiva agli operatori di telefonia mobile e agli emittenti di buoni elettronici avrebbe un impatto notevole sul numero di operatori e sull'importo di moneta elettronica in circolazione, dal momento che questi operatori potrebbero creare nuovi servizi. Secondo le parti in causa consultate, l'attuale mancanza di chiarezza impedisce lo sviluppo di questi due mercati.

3.1.3. Le attività degli istituti di moneta elettronica sono definite in maniera troppo restrittiva

L'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva sulla moneta elettronica restringe l'attività degli istituti di moneta elettronica all'emissione di moneta elettronica e alla prestazione dei servizi strettamente connessi. Questa disposizione differisce dall'approccio non esclusivo della direttiva sui servizi di pagamento, che consente agli istituti di pagamento di esercitare attività diverse dai servizi di pagamento (ad esempio, nel settore della vendita al dettaglio o delle telecomunicazioni). Ai sensi della direttiva sulla moneta elettronica, gli "istituti ibridi", quali gli operatori di telecomunicazioni e gli esercenti al dettaglio devono creare soggetti giuridici distinti per le loro diverse attività, il che può risultare costoso e inefficace.

3.1.4. Rimborsabilità

L'articolo 3 della direttiva sulla moneta elettronica dispone che il detentore di moneta elettronica può, durante il periodo di validità, esigere dall'emittente il rimborso al valore nominale in monete metalliche e banconote o mediante versamento su un conto corrente senza altre spese che non siano quelle strettamente necessarie per l'esecuzione di tale operazione. La rimborsabilità è stata inclusa nella direttiva sulla moneta elettronica per tutelare i consumatori e garantire che questi ultimi possano recuperare il loro denaro in ogni momento. La rimborsabilità sembra tuttavia creare problemi agli operatori di telefonia mobile e agli emittenti di buoni elettronici. Gli operatori di telefonia mobile non possono differenziare a priori le somme prepagate dai loro clienti e utilizzate per i servizi di telefonia o come moneta elettronica.

3.2. Un quadro giuridico non uniforme

Sebbene si riconosca da molte parti che la direttiva sulla moneta elettronica ha offerto a soggetti diversi dalle banche la possibilità di entrare nel mercato della moneta elettronica, la relazione sul riesame della direttiva ha mostrato che i requisiti patrimoniali elevati, combinati ad alcune restrizioni e ad alcuni requisiti imposti dalla stessa direttiva, hanno ostacolato lo sviluppo del mercato della moneta elettronica. L'adozione della direttiva sui servizi di pagamento, attualmente in fase di recepimento da parte degli Stati membri, aumenterà la complessità e la mancanza di uniformità del quadro giuridico generale e creerà in ultima istanza condizioni di non parità tra istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica.

3.2.1. Il regime prudenziale

I requisiti prudenziali mirano a garantire una gestione sana e prudente degli istituti di moneta elettronica. Il riesame ha dimostrato che taluni requisiti sono sproporzionati rispetto ai rischi posti dagli istituti di moneta elettronica, un aspetto ancora più evidente se si considerano gli effetti cumulativi del regime generale. I problemi relativi al regime prudenziale sono in particolare i seguenti:

- alcune parti in causa ritengono che l'attuale **requisito di 1 milione di euro di capitale iniziale** sia eccessivo e sproporzionato in rapporto ai rischi del servizio. L'elevato importo del capitale iniziale è un ostacolo per le imprese di minori dimensioni che intendono ottenere l'autorizzazione come istituto di moneta elettronica;
- il **requisito del 2% di fondi propri** non sembra, in sé, avere creato problemi particolari agli istituti di moneta elettronica autorizzati; tuttavia, considerato assieme ad altri aspetti

della direttiva sulla moneta elettronica (ad esempio, il capitale iniziale, le limitazioni degli investimenti e delle attività) ha portato a ritenere eccessivo il regime generale;

- le **limitazioni degli investimenti**, per cui gli istituti di moneta elettronica devono effettuare investimenti di importo almeno uguale alle passività finanziarie connesse alla moneta elettronica in circolazione. I crediti bancari e i crediti delle carte di credito sono esclusi dall'elenco degli investimenti ammissibili. È emerso che le vigenti limitazioni agli investimenti determinano per le imprese in fase di crescita requisiti patrimoniali più severi dei requisiti degli enti creditizi ai sensi della direttiva sui requisiti patrimoniali.

3.2.2. *L'attuazione non uniforme di alcune disposizioni*

3.2.2.1. L'attuazione non uniforme delle deroghe

Secondo la direttiva sulla moneta elettronica gli Stati membri possono esentare i piccoli istituti di moneta elettronica da tutte o da parte delle condizioni di autorizzazione per facilitare la loro entrata sul mercato e favorire l'innovazione da parte di nuovi operatori, evitando che siano soggetti a tutto il rigore della procedura di autorizzazione. Questa opzione non è stata utilizzata in maniera uniforme in tutti gli Stati membri, e quattro di essi non hanno attuato deroghe. La situazione attuale potrebbe portare ad una distorsione della concorrenza all'interno delle frontiere nazionali.

3.2.2.2. Il rilascio del passaporto

Il regime del passaporto consente agli istituti di moneta elettronica di varcare le frontiere e esercitare in uno Stato membro ospitante le attività che hanno il diritto di esercitare nel loro Stato membro di origine in forza dell'autorizzazione come istituto di moneta elettronica, senza dover superare altri ostacoli. Tuttavia, l'articolo 2 della direttiva sulla moneta elettronica si riferisce a taluni articoli della direttiva sui requisiti patrimoniali che prevedono l'autorizzazione di succursali in altri Stati membri e che definiscono le attività autorizzate. Secondo alcune parti in causa, i requisiti aggiuntivi imposti in alcuni Stati membri accrescono la complessità delle procedure e di fatto impediscono agli istituti di moneta elettronica di creare succursali in altri Stati membri.

3.2.2.3. Le norme antiriciclaggio

La vigente direttiva sulla moneta elettronica non contiene specifiche norme antiriciclaggio. Tuttavia, la direttiva 2005/60/CE sulla lotta contro il riciclaggio dei proventi di attività criminali introduce un regime di obblighi semplificati di adeguata verifica della clientela che si applica alla moneta elettronica. Dal punto di vista della clientela, questo obbligo di "conoscere i propri clienti" si rivela complesso e difficile da rispettare. Dal punto di vista del prestatore di servizi, questo obbligo, e i costi associati, può rappresentare un serio impedimento alla fornitura di questo tipo di servizi.

4. **GLI OBIETTIVI**

L'obiettivo generale del riesame della direttiva sulla moneta elettronica è promuovere l'emergere di un vero mercato unico dei servizi di moneta elettronica in Europa; contribuire alla concezione e all'attuazione di servizi di moneta elettronica nuovi, innovativi e sicuri. consentire a nuovi operatori l'accesso al mercato e garantire una concorrenza reale ed effettiva

tra tutti i partecipanti al mercato, generando in tal modo significativi benefici per tutta l'economia europea.

Per realizzare l'obiettivo generale sono stati definiti due obiettivi operativi: chiarire la definizione e la portata dei servizi di moneta elettronica e degli istituti di moneta elettronica e assicurare l'uniformità con la direttiva sui servizi di pagamento, in modo da creare condizioni di parità per tutti i partecipanti al mercato. A medio termine il perseguimento di questi obiettivi permetterebbe di realizzare gli obiettivi specifici miranti a rafforzare la certezza del diritto per tutti i prestatori di servizi, a creare un quadro giuridico armonizzato e a promuovere lo sviluppo di nuovi servizi innovativi.

5. LE OPZIONI E GLI STRUMENTI POLITICI

È stata presa in esame un'ampia gamma di soluzioni per risolvere i problemi dei servizi di moneta elettronica e per realizzare gli obiettivi fissati. I due problemi principali, come menzionato nella sezione tre, sono dovuti a questioni relative:

1. alla definizione di moneta elettronica e al campo di applicazione della direttiva sulla moneta elettronica (prima categoria di problemi);
2. all'inadeguatezza del quadro giuridico (regime prudenziale, deroghe e norme antiriciclaggio).

Sulla base di un primo esame delle opzioni alla luce degli obiettivi, le varie opzioni sono state raggruppate in pacchetti concreti che rappresentano una scelta di iniziative che possono essere adottate. Sono stati esaminati i pacchetti che si illustrano di seguito.

- **Pacchetto 1: mantenere la direttiva sulla moneta elettronica nella sua versione attuale (approccio dello status quo)**

Si tratta dello scenario di base, che non prevede proposte legislative.

- **Pacchetto 2: emanare una nota di orientamento sul campo di applicazione della direttiva e sulla definizione di moneta elettronica**

Questa opzione giuridicamente non vincolante prevede la pubblicazione di una nota di orientamento per chiarire la definizione e la portata attuali degli istituti di moneta elettronica.

- **Pacchetto 3: allineare la direttiva alla direttiva sui servizi di pagamento, applicando agli istituti di moneta elettronica lo stesso regime prudenziale degli istituti di pagamento**

Questa opzione prevede la creazione di un quadro giuridico in linea con la direttiva sui servizi di pagamento applicando agli istituti di moneta elettronica i requisiti prudenziali degli istituti di pagamento. Questa opzione potrebbe essere attuata modificando la direttiva sulla moneta elettronica o quella sui servizi di pagamento.

- **Pacchetto 4: allineare la direttiva alla direttiva sui servizi di pagamento, applicando agli istituti di moneta elettronica un regime prudenziale specifico**

Il pacchetto 4 è molto simile al pacchetto 3, solo che verrebbe creato uno speciale regime prudenziale per gli istituti di moneta elettronica. Potrebbe essere attuato modificando la direttiva sulla moneta elettronica o quella sui servizi di pagamento.

- **Pacchetto 5: abrogare la direttiva sulla moneta elettronica**

Questo pacchetto prevede l'abrogazione della direttiva sulla moneta elettronica.

6. L'IMPATTO DEI PACCHETTI

Sulla base dell'esame dei pacchetti si ritiene che l'allineamento alla direttiva sui servizi di pagamento, suggerito nei **pacchetti 3 e 4**, rappresenta il mezzo più adeguato per realizzare gli obiettivi. Entrambi i pacchetti dovrebbero avere un impatto positivo sullo sviluppo del mercato della moneta elettronica in termini di moneta elettronica in circolazione (con un aumento potenziale fino a 10 miliardi di euro) e di numero di istituti (fino a 120 istituti di moneta elettronica).

I principali vantaggi del pacchetto 4 sono la disponibilità di un regime prudenziale specifico commisurato ai rischi posti dagli istituti di moneta elettronica e il mantenimento dei vigenti obblighi di informativa a carico degli istituti di moneta elettronica per consentire la sorveglianza del mercato e il rispetto dei requisiti prudenziali. Lo svantaggio risiederebbe in un onere amministrativo maggiore, che resterebbe tuttavia proporzionato all'obiettivo.

Il pacchetto 3, che prevede l'applicazione dei requisiti prudenziali degli istituti di pagamento, presenterebbe il vantaggio di ridurre l'onere amministrativo, dato che non vi sarebbero obblighi di informativa. Il principale svantaggio è che complica la sorveglianza del mercato. Inoltre, il regime prudenziale previsto è indirettamente legato ai rischi degli istituti di moneta elettronica tramite il volume dei pagamenti, dato che la moneta elettronica viene utilizzata per l'esecuzione delle operazioni di pagamento.

Il pacchetto 1 (status quo) e il pacchetto 2 (nota di orientamento) non ridurrebbero la complessità del quadro giuridico dopo il recepimento della direttiva sui servizi di pagamento nel 2009 e ostacolerebbero l'ulteriore sviluppo del mercato. Il pacchetto 5 (abrogazione della direttiva) semplificherebbe il quadro giuridico ma creerebbe incertezza giuridica e ostacolerebbe lo sviluppo di nuovi servizi di moneta elettronica.

7. VALUTAZIONE E CONTROLLO

Una prima valutazione intermedia potrebbe essere realizzata in occasione del primo riesame della direttiva sui servizi di pagamento, tre anni dopo il suo recepimento. In seguito, entro cinque anni dal recepimento i servizi della Commissione presenterebbero una relazione di valutazione dell'iniziativa legislativa.

In tal modo, la futura legislazione sarà oggetto di una valutazione completa per verificarne in particolare l'efficacia e l'efficienza per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi presentati nella presente valutazione dell'impatto e per decidere se siano necessarie nuove misure o modifiche. La Commissione valuterà altresì l'opportunità di integrare le disposizioni della direttiva nella direttiva sui servizi di pagamento.