

Roma, 10 settembre 2018

Prot. n. 00030/2018

**Osservazioni dell'Associazione Italiana Prestatori Servizi di Pagamento  
A.P.S.P.**

sulle

**MODIFICHE alle DISPOSIZIONI di VIGILANZA  
per  
gli ISTITUTI di PAGAMENTO  
e  
gli ISTITUTI di MONETA ELETTRONICA**

**Documento per la consultazione  
Luglio 2018**

Con riferimento alle modifiche alle Disposizioni di Vigilanza per gli Istituti di Pagamento e gli Istituti di Moneta Elettronica, poste in consultazione dalla Banca d'Italia per il recepimento della Direttiva 2015/2366/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE, si riportano le osservazioni formulate dalla scrivente Associazione.

\* \* \* \* \*

**1. DEFINIZIONE dei SERVIZI di PAGAMENTO**

*(cfr. Capitolo I – Disposizioni generali, Sezione II, Definizioni, pag. 11).*

L'espressione "**servizi di pagamento**" è definita come: "**i servizi indicati nell'art. 1, comma 2, lett. h-septies.1), del TUB**".

Pur avendo presente che tale definizione è testualmente tratta dal Testo Unico Bancario, si riterrebbe opportuno integrarne il contenuto, considerato che l'individuazione della **nozione completa** dei servizi di pagamento si presenta particolarmente complessa, in quanto risulta frazionata in più disposizioni.

Il Testo Unico bancario, infatti, da un lato detta un'**elencazione positiva** dei servizi di pagamento (cfr. il richiamato art. 1, comma 2, lettera *h-septies*), dall'altro integra tale definizione, rinviando alle definizioni del D.Lgs. 11 del 2010, che dà attuazione alle direttive comunitarie sui servizi di pagamento nel mercato interno.

Il comma 3-*quater* del medesimo art. 1 del TUB, infatti, prevede che:

*"Se non diversamente disposto, ai fini della disciplina dei servizi di pagamento, nel presente decreto si applicano le definizioni del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11"*<sup>1</sup>.

A sua volta, il testo del D.Lgs. 11/2010 (da ultimo novellato dal D.Lgs. 218 del 15 dicembre 2017<sup>2</sup>), dando vita a un singolare caso di definizioni "*incrociate*", da una parte rinvia al TUB per la definizione positiva dei servizi di pagamento (cfr. art. 1, comma 1, lett. b) del decreto), ma, nel contempo, esclude dal proprio ambito di applicazione - e, quindi, nega la qualifica di servizi di pagamento - a diverse fattispecie, che altrimenti rientrerebbero nella nozione generale di "esecuzione di operazioni di pagamento mediante carte di pagamento e dispositivi analoghi", di cui all'elenco del citato art. 1, comma 2, lettera *h-septies*), punto 4.2 del TUB.

Tra le suddette esenzioni - finalizzate a liberalizzare l'utilizzo diretto di strumenti di pagamento innovativi da parte di imprese operanti nei settori industriali e commerciali - spiccano taluni specifici strumenti di pagamento utilizzabili solo in modo limitato (cfr. art. 2, comma 2, lettera m)<sup>3</sup> e alcune operazioni di pagamento attivate da o tramite un dispositivo elettronico ed effettuate da un fornitore di reti o servizi di comunicazione elettronica (cfr. art. 2, comma 2, lettera n)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Analoga precisazione si rinviene in chiusura della pagina 11 delle emanande Istruzioni. Esse, infatti, precisano che "*Ove non diversamente specificato, ai fini delle presenti disposizioni valgono le altre definizioni contenute nel TUB e nel d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 11*".

<sup>2</sup> Il D.Lgs. 218 del 2017 ha dato attuazione alla Direttiva (UE) 2015/2366 del 25 novembre 2015 (c.d. PSD2) (cfr. in particolare i Considerando da 13 a 16 e l'art. 3 lettere k) ed l).

<sup>3</sup> In particolare, la **lettera m)** esclude i << servizi basati su specifici strumenti di pagamento utilizzabili solo in modo limitato, che soddisfino **una** delle seguenti condizioni:

- 1) strumenti che possono essere utilizzati per acquistare beni o servizi solo nei locali dell'emittente o all'interno di una rete limitata di prestatori di servizi vincolati da un accordo commerciale con l'emittente;
- 2) strumenti che possono essere utilizzati unicamente per l'acquisto di una **gamma molto limitata di beni o servizi;**
- 3) strumenti che sono regolamentati da **un'autorità pubblica nazionale o regionale per specifici scopi sociali o fiscali**, per l'acquisto di beni o servizi specifici da fornitori aventi un accordo commerciale con l'emittente e che hanno validità solamente in un unico Stato membro;>>.

<sup>4</sup> La **lettera n)** esclude invece le << operazioni di pagamento effettuate da un fornitore di reti o servizi di comunicazione elettronica che, in aggiunta a detti servizi di comunicazione elettronica, consentono a un utente della rete o del servizio di effettuare operazioni di pagamento addebitandole alla relativa fattura o al conto prealimentato dell'utente stesso in essere presso il medesimo fornitore di reti o

Tutto ciò premesso e considerato, vista la complessità della materia e la difficile lettura delle disposizioni di rango primario, si riterrebbe auspicabile che almeno le emanande Istruzioni di vigilanza provvedano ad effettuare un intervento chiarificatore, precisando "*apertis verbis*" quali fattispecie non sono riconducibili nell'ambito dei servizi di pagamento. La precisazione effettuata in chiusura di pagina 11 delle emanande Istruzioni non appare, infatti, sufficientemente esplicita.

## **2. DEFINIZIONI di: PUNTO di CONTATTO CENTRALE, SOGGETTI CONVENZIONATI e AGENTI**

(cfr **Capitolo I** – *Disposizioni generali, Sezione II, Definizioni, pag. 11*). **Capitolo VII** (*Succursali, agenti, soggetti convenzionati e libera prestazione di servizi degli istituti, pag. 96 e ss.*) e **Capitolo VIII** (*Operatività in Italia degli istituti, punto 3, pag. 112*).

La normativa primaria disciplinante la **rete di collaboratori esterni**, ai quali gli intermediari italiani e comunitari autorizzati possono ricorrere per la prestazione dei servizi di pagamento e la distribuzione e il rimborso della moneta elettronica si presenta frammentata, disorganica e infarcita di rinvii normativi che rendono impervia la lettura dei testi.

Come noto, si tratta di norme che sono state interessate negli anni da numerosi rimaneggiamenti dovuti alle esigenze del mercato e alla minore rischiosità di insolvenza di coloro che operano nel solo settore della prestazione dei servizi di pagamento.

Le Istruzioni in consultazione già contribuiscono a una migliore definizione delle varie fattispecie previste dalle norme di rango legislativo.

La comprensione della complessa architettura delle reti dei collaboratori esterni potrebbe essere, peraltro, ulteriormente agevolata, ove potesse disporsi di un corpo di disposizioni secondarie che delineino un **organico quadro di sintesi** sia delle varie categorie di collaboratori esterni di cui le diverse tipologie di intermediari possono servirsi sia delle norme loro applicabili sia delle distinte finalità dei compiti di vigilanza e controllo, che nei loro confronti sono attribuiti alla Banca d'Italia, all'OAM e alle Autorità antiriciclaggio.

In tal modo potrebbero superarsi i residui dubbi e incertezze, che la complessa, disorganica e instabile normativa primaria continua a generare.

---

*servizi di comunicazione elettronica, a condizione che il valore di ciascuna operazione di pagamento non superi euro 50 e il valore complessivo delle operazioni stesse non superi euro 300 mensili e che l'operazione di pagamento:*

- 1) sia diretta all'acquisto di contenuti digitali e servizi a tecnologia vocale;*
- 2) sia effettuata da o tramite un dispositivo elettronico nel quadro di un'attività di beneficenza, per effettuare erogazioni liberali destinate agli enti del terzo settore di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, che esercitano in via esclusiva o prevalente una o più attività caritatevoli tra quelle di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, individuate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Cabina di regia di cui all'articolo 97 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117;*
- 3) sia effettuata da o tramite un dispositivo elettronico per l'acquisto di biglietti relativi esclusivamente alla prestazione di servizi;>>.*

Al riguardo, si riterrebbe particolarmente opportuno che le emanande Istruzioni provvedessero a:

- definire meglio la categoria dei <<**soggetti convenzionati e agenti di cui all'art. 1, comma 2, lettera nn)**>> del decreto antiriciclaggio, per rimuovere il dubbio che a tali soggetti possano ricorrere anche intermediari diversi dagli istituti comunitari operanti in Italia senza succursali (vedasi l'ambigua espressione "***ivi compresi quelli aventi sede legale e amministrazione centrale in altro Stato membro***");
- chiarire se **agli agenti sia riservato lo svolgimento contestuale delle attività di promozione e conclusione dei contratti** ovvero se per ricadere nell'ambito della riserva sia sufficiente porre in essere solo una delle due attività (promozione o conclusione).  
Sul punto, sembrerebbe che non possa ritenersi riservata la mera attività di promozione, peraltro difficilmente distinguibile dalla semplice pubblicità, quando non sia accompagnata dalla possibilità, almeno astratta, di concludere il contratto per conto dell'intermediario mandante.

Appare inoltre necessario riconsiderare le disposizioni disciplinanti il "**punto di contatto centrale**" di cui all'art. 43 del vigente decreto antiriciclaggio alla luce delle norme recentemente dettate dal **Regolamento delegato UE 2018/1108 del 7 maggio 2018**, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 10 agosto u.s.

Una revisione delle disposizioni disciplinanti il *punto di contatto centrale* andrebbe effettuata anche con riferimento alle emanande **Disposizioni su organizzazione, procedure e controlli in materia di antiriciclaggio**, contenute nel documento per la consultazione diffuso dalla Banca d'Italia nell'aprile scorso e i cui termini per le osservazioni sono ormai scaduti.

Lo stesso art. 43 del decreto antiriciclaggio vigente, prescrivendo in ogni caso la costituzione del punto di contatto centrale, potrebbe non essere in linea con le previsioni del citato Regolamento UE n. 1108.

\* \* \* \* \*

Auspiciando che nelle emanande Istruzioni possa trovare collocazione un formale intervento nel senso indicato, si riporta di seguito, a titolo di collaborazione, un **elenco di definizioni** che, sempreché lo si ritenga utile e, ovviamente, previa verifica dell'esattezza e della completezza delle definizioni stesse, potrebbe essere inserito almeno in una nota delle Istruzioni.

□ **SOGGETTI CONVENZIONATI con gli Istituti di moneta elettronica (IMEL).**

Persone fisiche o giuridiche fornitrici di servizi, alle quali gli **IMEL**, sulla base di accordi di esternalizzazione redatti secondo lo schema indicato dalla Banca d'Italia e conservati agli atti, possono esternalizzare le funzioni operative di distribuzione, ricarica e rimborso di moneta

elettronica, ivi compresa la stipula del contratto con il cliente, debitamente sottoposto ad adeguata verifica, ma non i servizi di pagamento<sup>5</sup>.

❑ **AGENTI IN ATTIVITÀ FINANZIARIA di cui all'art. 128-quater, comma 1 del TUB.**

Soggetti iscritti in un apposito **elenco tenuto dall'OAM**, ai quali - su mandato diretto dei **Prestatori di servizi di pagamento**, degli **IMEL** o di altri soggetti autorizzati - è riservata l'attività di promuovere e concludere contratti per la prestazione di servizi di pagamento.

Le attività consentite dalla legge agli agenti di cui all'art. 128-quater, comma 1, formano oggetto di riserva e sono destinatarie di vincoli nel numero dei mandati e di esclusività, in quanto essi possono esercitare solo le attività loro consentite espressamente dalla legge e le altre attività connesse, strumentali o dichiarate compatibili dalla normativa, con divieto di svolgere altre attività imprenditoriali<sup>6</sup>.

❑ **AGENTI IN ATTIVITÀ FINANZIARIA di cui all'art. 128-quater, comma 6 del TUB.**

Soggetti, iscritti in una **sezione speciale dell'elenco OAM**, abilitati a prestare esclusivamente servizi di pagamento, senza vincoli nel numero dei mandati e di esclusività, per cui possono essere plurimandatari e cumulare le attività istituzionali con l'esercizio di altre attività d'impresa.

❑ **SOGGETTI CONVENZIONATI E AGENTI COMUNQUE DENOMINATI di cui all'art. 1, comma 2, lettera nn) del d.lgs. 231 del 2007 e successive modifiche e integrazioni (c.d. decreto antiriciclaggio).**

Soggetti iscritti in un apposito **registro tenuto dall'OAM**, i quali, in deroga alle riserve di attività previste dal TUB, possono prestare servizi di pagamento in Italia esclusivamente per conto di **IMEL e di Prestatori di servizi di pagamento di altri Stati comunitari**, in regime di libera prestazione di servizi e avvalendosi di un **PUNTO di CONTATTO CENTRALE**<sup>7</sup> designato dall'istituto di riferimento (cfr. art. 43, comma 3, del decreto antiriciclaggio).

N.B. In forza del principio del reciproco riconoscimento delle normative prudenziali, agli istituti di pagamento e agli IMEL comunitari non si applicano le disposizioni del TUB, bensì quelle del Paese

---

<sup>5</sup> cfr. art. 114-bis. 1 del TUB e pag. 81 delle Istruzioni in consultazione (Capitolo VI - Organizzazione amministrativa e contabile e controlli interni)

<sup>6</sup> Con riguardo alla riserva di attività prevista a favore degli agenti in attività finanziaria di cui all'art. 128-quater, comma 1 del TUB, sarebbe inoltre opportuno richiamare l'art. 12 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 128-quater e 128-sexies del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385), comma 1-bis, del D.Lgs. 141/2010, in base al quale:

*"1-bis. Non costituisce esercizio di agenzia in attività finanziaria la promozione e il collocamento di contratti relativi alla concessione di finanziamenti o alla prestazione di servizi di pagamento da parte dei promotori finanziari iscritti nell'albo previsto dall'articolo 31 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, effettuate per conto del soggetto abilitato che ha conferito loro l'incarico di promotore finanziario. Il soggetto abilitato cura l'aggiornamento professionale dei propri promotori finanziari, assicura il rispetto da parte loro della disciplina prevista ai sensi del titolo VI del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e risponde per i danni da essi cagionati nell'esercizio dell'attività prevista dal presente comma, anche se conseguenti a responsabilità accertata in sede penale".*

<sup>7</sup>«punto di contatto centrale»: il soggetto o la struttura designato dalle banche, dagli istituti di moneta elettronica o dagli istituti di pagamento comunitari che operano sul territorio della Repubblica in regime di diritto di stabilimento, senza succursale, tramite gli agenti di cui all'articolo 128-quater (cfr. art. 1, comma 2, lett. i) del TUB).

Con riguardo all'obbligo di costituire in ogni caso un Punto di Contatto Centrale, si veda, peraltro, quanto disposto dal **Regolamento delegato UE 2018/1108 del 7 maggio 2018**, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 10 agosto u.s.

d'origine (*home country control*). L'applicazione di tali disposizioni si estende anche agli agenti, per cui gli istituti di pagamento e gli IMEL comunitari possono prestare i propri servizi avvalendosi degli agenti riconosciuti nel Paese in cui sono stati autorizzati <sup>8</sup>.

□ **PUNTI OPERATIVI ABILITATI ALL'INCASSO ai sensi dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. 141/2010 <sup>9</sup>:**

fornitori di servizi, diversi dagli agenti in attività finanziaria, ai quali i **soggetti autorizzati alla prestazione di servizi di pagamento** possono esternalizzare attività di incasso di fondi di carattere meramente materiale e prive di poteri dispositivi, sulla base di un contratto scritto di esternalizzazione, che determini le modalità di svolgimento del servizio.

---

<sup>8</sup> n.b. Nonostante l'ambigua espressione usata dall'art. 1, comma 2, lettera nn) per definire la categoria dei **soggetti convenzionati e agenti comunque denominati** possa essere diversamente interpretata (*ivi compresi ...*), ai sensi delle emanande Istruzioni questi soggetti non sembra possano essere utilizzati anche da istituti italiani. Si tratta di un'applicazione del principio del mutuo riconoscimento delle regole di vigilanza, che determina un ulteriore caso di discriminazione a danno degli operatori italiani, alterando la parità concorrenziale rispetto ai corrispondenti intermediari comunitari. Gli agenti e i soggetti convenzionati italiani, infatti, sono sottoposti a un regime particolarmente severo, che implica numerosi oneri a carico degli intermediari di riferimento.

<sup>9</sup> "2. Per l'esercizio dell'attività di incasso di fondi su incarico di soggetti autorizzati alla prestazione di servizi di pagamento non è necessaria l'iscrizione nell'elenco degli agenti in attività finanziaria, a condizione che detta attività sia svolta sulla base di un contratto di esternalizzazione, che ne predetermini le modalità di svolgimento, abbia carattere meramente materiale e in nessun caso sia accompagnata da poteri dispositivi".

### **3. AUTORIZZAZIONE.**

(cfr **Capitolo II – Autorizzazione**, Sezione II - Disposizioni di carattere generale, punto 2 - Criteri di valutazione della domanda di autorizzazione, pagg. 12-14; Punto 3 - Conferimenti in denaro e movimentazione del conto corrente indisponibile, pag. 16; Sezione III - Programma di attività, punto 2 - Valutazioni della Banca d'Italia, pag. 17).

3.1 Pur avendo presente il contenuto degli allegati, considerata la rilevanza della materia, sembrerebbe opportuno che il richiamo degli obblighi antiriciclaggio fosse già esplicitamente inserito nel testo principale tra i **presupposti** che la Banca d'Italia deve verificare ai fini del rilascio dell'autorizzazione e ove si fa menzione del **programma di attività**.

3.2 Nel paragrafo dedicato ai **conferimenti in denaro e alla movimentazione del conto corrente indisponibile**, a pag. 16 si legge in chiusura che

**"Restano fermi – in capo alla banca depositaria – gli obblighi di verifica della clientela e di segnalazione delle operazioni sospette di cui al d.lgs. n. 231/2007".**

In proposito, considerato che:

- i conferimenti in denaro sono integralmente depositati dai sottoscrittori a mezzo bonifico o assegno circolare non trasferibile presso un unico conto corrente bancario **indisponibile intestato all'istituto costituendo**;
- il conto può essere utilizzato unicamente per le suddette operazioni di accredito, per cui **nessun'altra operazione sul conto è consentita**;
- **le somme depositate non possono essere trasferite** presso altro conto corrente, ancorché dotato di medesime caratteristiche, **né essere consegnate** agli amministratori prima dell'iscrizione della società nel registro delle imprese;
- se l'iscrizione nel registro delle imprese non ha luogo entro novanta giorni dal rilascio dell'autorizzazione oppure nel caso in cui il procedimento di autorizzazione si concluda con un provvedimento di diniego, le somme depositate sono restituite ai sottoscrittori mediante bonifico bancario o assegno circolare non trasferibile;
- **la banca depositaria non può dare seguito a eventuali richieste di movimentazione diverse da quelle consentite**;
- **la Banca d'Italia**, avvalendosi dei propri incisivi poteri di vigilanza, ha già provveduto in sede di istruttoria per l'autorizzazione ad **accertare l'affidabilità morale e professionale dei detentori di partecipazioni qualificate**, dirette o indirette, al capitale del costituendo istituto;

si osserva che **valide ragioni indurrebbero a ritenere che la banca depositaria possa di fatto limitarsi ad effettuare l'identificazione dei titolari effettivi del conto corrente.**

Infatti,

a) l'attività istruttoria della Banca d'Italia dovrebbe aver già soddisfatto le finalità normalmente perseguite tramite l'esecuzione dell'adeguata verifica della clientela (e segnatamente dei titolari effettivi) e

b) le caratteristiche di indisponibilità e temporaneità del conto impediscono in concreto il verificarsi di operazioni sospette.

**REFUSO**

A pag. 76, con riferimento ai **punti operativi abilitati all'incasso**, è indicato il comma 4 anziché il **comma 2** dell'art. 12 del d.lgs. 141/2010.

---

Associazione Italiana Prestatori Servizi di Pagamento

Il Presidente

**Martino Pimpinella**

