

Vigilanza bancaria e finanziaria

Documento per la consultazione

MODIFICHE ALLE DISPOSIZIONI DI VIGILANZA PER GLI ISTITUTI DI PAGAMENTO E GLI ISTITUTI DI MONETA ELETTRONICA

in attuazione della Direttiva 2015/2366/UE

Il documento illustra le modifiche che la Banca d'Italia intende effettuare sulle Disposizioni di vigilanza per gli istituti di pagamento e di moneta elettronica 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.

Osservazioni, commenti e proposte possono essere trasmessi, entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del presente documento, alla Banca d'Italia:

- qualora si disponga di posta elettronica certificata (PEC), in formato elettronico all'indirizzo ram@pec.bancaditalia.it; oppure*
- in forma cartacea all'indirizzo Servizio Regolamentazione e Analisi Macroprudenziale, Divisione Regolamentazione II, via Nazionale 91, 00184 ROMA. In tal caso, una copia in formato elettronico dovrà essere contestualmente inviata al seguente indirizzo e-mail: servizio.ram.regolamentazione2@bancaditalia.it.*

Per agevolare la valutazione dei contributi alla consultazione, si invitano i rispondenti a indicare esplicitamente i punti del documento a cui le osservazioni, i commenti e le proposte si riferiscono.

I commenti ricevuti durante la consultazione saranno pubblicati sul sito internet della Banca d'Italia. I partecipanti alla consultazione possono chiedere che, per esigenze di riservatezza, i propri commenti non siano pubblicati, oppure siano pubblicati in forma anonima. Una generica indicazione di confidenzialità eventualmente presente in calce alle comunicazioni inviate via posta elettronica non sarà considerata una richiesta di non divulgare i commenti. I contributi ricevuti oltre il termine sopra indicato non saranno presi in considerazione.

Luglio 2018

Il decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 218, ha recepito in Italia la Direttiva 2015/2366/UE relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (*Payment Service Directive – “PSD2”*), apportando una serie di modifiche al Testo Unico Bancario (TUB) e al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11 ⁽¹⁾.

A valle di queste modifiche legislative sono necessarie disposizioni secondarie che costituiscono l’oggetto del presente documento di consultazione, il quale è volto a modificare e integrare il Provvedimento della Banca d’Italia del 17 maggio 2016 “Disposizioni di vigilanza per gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica” (“**Disposizioni di vigilanza**”). Con l’occasione, il documento prevede modifiche e integrazioni per chiarire dubbi interpretativi emersi nell’applicazione delle disposizioni e allineare alcuni aspetti della disciplina degli istituti di pagamento (“**IP**”) e di moneta elettronica (“**IMEL**”) a quella delle banche e degli intermediari finanziari, per assicurare parità di trattamento, alla luce dell’evoluzione del quadro regolamentare.

Di seguito si descrivono sinteticamente le principali modifiche e integrazioni apportate alle disposizioni di vigilanza degli IP e degli IMEL.

Tenuto conto che le disposizioni europee recepite offrono limitati spazi di discrezionalità alle autorità nazionali, che l’Autorità Bancaria Europea ha già effettuato l’analisi d’impatto e sottoposto a pubblica consultazione gli Orientamenti emanati in attuazione della Direttiva e che gli ulteriori interventi di modifica effettuati presentano marginali costi addizionali per gli operatori, il presente documento di consultazione non è accompagnato dall’analisi di impatto della regolamentazione (“AIR”) ⁽²⁾. Secondo quanto previsto dall’articolo 4 del regolamento della Banca d’Italia del 24 marzo 2010, la consultazione avrà la durata di 60 giorni.

* * *

I. MODIFICHE ALLE DISPOSIZIONI DI VIGILANZA IN ATTUAZIONE DELLA PSD2

In considerazione dei progressi nell’integrazione del mercato dei pagamenti al dettaglio nell’Unione e delle considerevoli innovazioni tecniche occorse dall’adozione della direttiva 2007/64/CE (c.d. PSD1), la PSD2 ha ampliato l’ambito di applicazione delle disposizioni in materia di servizi di pagamento, ha modificato i requisiti di fondi propri imposti agli istituti di pagamento e di moneta elettronica, introdotto nuovi servizi di pagamento e rafforzato i presidi a fronte dei rischi operativi e di sicurezza relativi ai pagamenti prestati. Il quadro delineato dalla Direttiva è poi integrato da regolamenti di esecuzione della Commissione europea, direttamente applicabili ai destinatari, e orientamenti dell’Autorità Bancaria Europea (European Banking Authority – EBA) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cfr. in particolare, le modifiche introdotte ai Titoli V-bis e V-ter del TUB.

⁽²⁾ Cfr. articolo 3, comma 3, del regolamento della Banca d’Italia del 24 marzo 2010.

⁽³⁾ Per una elencazione degli atti normativi di secondo livello emanati ai sensi della PSD2 si rinvia al sito dell’Autorità Bancaria Europea (European Banking Authority – EBA), <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money>

Le modifiche introdotte nel regime prudenziale di IP e IMEL:

(i) danno attuazione a quanto previsto dalla Direttiva, in conformità di quanto previsto dal TUB;

(ii) recepiscono gli Orientamenti dell'EBA in materia ⁽⁴⁾;

(iii) assicurano il coordinamento con i regolamenti di esecuzione della Commissione europea.

Si illustrano di seguito i contenuti e la *ratio* dei principali interventi.

- **Autorizzazione (Capitolo II):** la disciplina sull'autorizzazione alla prestazione di servizi di pagamento e all'emissione di moneta elettronica è modificata per recepire gli Orientamenti dell'EBA sulle informazioni che devono essere fornite per ottenere l'autorizzazione degli istituti di pagamento e degli istituti di moneta elettronica (EBA/GL/2017/09): il contenuto del programma di attività da presentare alla Banca d'Italia è arricchito e integrato con informazioni di dettaglio e aggiornato ai nuovi requisiti introdotto dalla PSD2 (cfr. *infra*).

- **Fondi propri (Capitolo V):** conformemente a quanto previsto nella PSD2, lo schema di Disposizioni prevede l'applicazione ad IP e IMEL della definizione di "fondi propri" introdotta per le banche e le imprese di investimento dal Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio ("CRR"), con alcune specificazioni. La nuova definizione europea mira ad accrescere la qualità e il livello minimo regolamentare dei fondi propri: impone criteri più rigorosi per l'inclusione dei vari strumenti nel capitale regolamentare e armonizza il trattamento delle deduzioni. Essa prevede, in particolare, che: (i) i fondi propri degli IP e degli IMEL sono costituiti dal Capitale di classe 1 più il Capitale di classe 2; e che (ii) il Capitale di classe 1 è composto per almeno il 75% da Capitale primario di classe 1, come definito dall'articolo 50 del CRR; il Capitale di classe 2 è ammesso nel calcolo entro un massimo pari ad un terzo del Capitale di classe 1. In linea con l'approccio adottato per gli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del TUB, lo schema di disposizioni di vigilanza fa diretto rinvio ai rilevanti articoli del CRR e alle relative disposizioni attuative, in quanto compatibili ⁽⁵⁾.

- **Requisiti in materia di organizzazione amministrativa e contabile e controlli interni (Capitolo VI):** in linea con quanto richiesto dalla Direttiva e dagli Orientamenti dell'EBA, sono rafforzati i presidi organizzativi di cui gli IP e gli IMEL devono dotarsi per garantire un più efficace presidio dei rischi, in particolar modo quelli relativi alla sicurezza dei pagamenti. A questo fine, lo schema di disposizioni prevede che IP e IMEL si dotino di: (i) una specifica politica per il governo dei rischi di sicurezza; (ii) procedure per la gestione e il controllo di questi rischi; (iii) sistemi per la prevenzione e il monitoraggio degli incidenti di sicurezza e delle frodi; nonché (iv) procedure per l'archiviazione, il monitoraggio, la tracciabilità e la limitazione dell'accesso ai dati sensibili relativi ai pagamenti.

⁽⁴⁾ Segnatamente EBA/GL/2017/08; EBA/GL/2017/09; EBA/GL/2017/10 e EBA/GL/2017/17.

⁽⁵⁾ In particolare, le disposizioni sui fondi propri che presuppongono l'applicazione delle regole bancarie per il calcolo dei requisiti a fronte del rischio di credito (cfr., ad es., art. 36.1.d del CRR) o prevedono limiti alla detenzione di partecipazioni non appaiono compatibili con il regime prudenziale previsto per IP e IMEL (cfr., ad es., art. 36.1.k.i del CRR).

Nella identificazione delle misure di sicurezza, gli IP e gli IMEL si attengono a quanto previsto dagli Orientamenti dell'EBA sulle misure di sicurezza per i rischi operativi e di sicurezza dei servizi di pagamento (EBA/GL/2017/17), che sono integralmente recepiti.

Si prevede, altresì, che gli istituti comunichino, senza indugio, alla Banca d'Italia i gravi incidenti operativi o relativi alla sicurezza nel rispetto di quanto previsto dagli "Orientamenti dell'EBA in materia di segnalazione dei gravi incidenti" (EBA/GL/2017/10)⁽⁶⁾. Nel recepire questi Orientamenti, la Banca d'Italia ritiene di confermare l'impostazione attuale, in base alla quale IP e IMEL effettuano direttamente la comunicazione dei gravi incidenti di sicurezza all'autorità di vigilanza, al fine di incentivare gli istituti a rafforzare i presidi adottati e accrescere il grado di consapevolezza degli organi aziendali; non verrebbe quindi esercitata la discrezionalità che consente agli istituti di delegare ad un soggetto terzo l'invio della comunicazione, inclusa la comunicazione in forma "aggregata" ⁽⁷⁾.

In attuazione della PSD2, l'EBA ha anche sottoposto a pubblica consultazione degli "Orientamenti sui requisiti di segnalazione delle frodi" volti a specificare e armonizzare le modalità e i contenuti delle segnalazioni sui dati statistici relativi alle frodi che gli istituti sono tenuti ad inviare alle autorità competenti ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 6, PSD2 ⁽⁸⁾. La consultazione è terminata il 3 novembre 2017. Considerato che la consultazione pubblica è stata effettuata dall'EBA, se gli Orientamenti venissero adottati in tempo utile la Banca d'Italia valuterà di recepirli in occasione dell'adozione delle disposizioni oggetto del presente documento così da favorire la creazione di un quadro normativo nazionale unitario ed organico e assicurare il tempestivo allineamento alle disposizioni europee.

- **Operatività degli istituti italiani in Italia e all'estero (Capitolo VII) e degli istituti esteri in Italia (Capitolo VIII):** le disposizioni recepiscono integralmente le previsioni della Direttiva e tengono conto del Regolamento delegato della Commissione (UE) n. 2055/2017 che disciplina lo scambio di informazioni tra autorità competenti in relazione all'esercizio del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi degli istituti. In particolare, viene aggiornato e integrato il contenuto delle informazioni che gli istituti italiani forniscono alla Banca d'Italia quando intendono operare all'estero. Inoltre, in conformità con quanto previsto dall'articolo 128-*decies*, comma 2-*bis*, del TUB, si prevede che gli IP e gli IMEL comunitari che intendono prestare in Italia servizi di pagamento per il tramite di agenti designano un punto di contatto centrale, nel rispetto di quanto previsto dalle norme tecniche di regolamentazione in corso di emanazione da parte della Commissione europea ai sensi dell'art. 29.5 PSD2. Quando è costituito in Italia il punto di contatto centrale ai sensi del d.lgs. n. 231/2007, l'istituto designa lo stesso punto di contatto centrale anche per le finalità previste dallo schema di disposizioni.

- **Nuovi servizi di disposizione di ordini di pagamento e di informazione sui conti:** sono incluse, tra le attività oggetto di regolamentazione, il servizio di disposizione di ordini di pagamento (*payment initiation service*) e il servizio di informazione sui conti (*account information service*). Gli

⁽⁶⁾ Indicazioni su contenuti e modalità di invio della segnalazione saranno oggetto di successiva comunicazione.

⁽⁷⁾ Cfr., Orientamento 3.2 delle EBA/GL/2017/10.

⁽⁸⁾ Cfr. <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-fraud-reporting-under-psd2>

istituti che intendono esercitare queste attività sono tenuti, tra l'altro, a dotarsi di una polizza di assicurazione della responsabilità civile professionale o analoga garanzia per i danni arrecati nell'attività. La polizza di assicurazione o la garanzia analoga sono conformi a quanto previsto dagli "Orientamenti dell'Autorità bancaria europea sui criteri per stabilire l'importo minimo dell'assicurazione per la responsabilità civile professionale o analoga garanzia" (EBA/GL/2017/08), che vengono integralmente recepiti. In linea con la PSD2, le disposizioni prevedono un regime prudenziale semplificato per gli istituti di pagamento che esercitano in via esclusiva il servizio di disposizione di ordini di pagamento o di informazione sui conti.

II. MODIFICHE ALLA DISCIPLINA SUI REQUISITI DI TUTELA DEI FONDI DELLA CLIENTELA

In linea con quanto previsto dalle disposizioni europee, il novellato articolo 114-*duodecies* del TUB ha previsto che tutti i fondi ricevuti dagli utenti di servizi di pagamento siano assoggettati a specifiche tutele nei casi in cui non sono trasferiti al beneficiario o ad un altro prestatore di servizi di pagamento entro la prima giornata operativa successiva al giorno in cui sono stati ricevuti.

Il regime di tutela viene quindi ampliato rispetto all'attuale, che richiede l'applicazione dei requisiti di tutela ai soli fondi dei clienti registrati su conti di pagamento.

Il documento di consultazione prevede l'integrale allineamento delle Disposizioni di vigilanza, Capitolo IV, Sezione II, alla nuova disciplina sui requisiti in materia di tutela dei fondi della clientela prevista dal TUB.

III. DISPOSIZIONI TRANSITORIE

Come sopra richiamato, lo schema di Disposizioni prevede l'applicazione ad IP e IMEL della più rigorosa definizione di "fondi propri" introdotta per le banche e le imprese di investimento dal CRR. L'applicazione del nuovo regime può avere impatti negativi sul patrimonio degli istituti, dovuti, per lo più, all'introduzione dell'obbligo di dedurre dal proprio Capitale primario di classe 1 l'importo delle attività fiscali differite ⁽⁹⁾.

L'impatto negativo sul patrimonio è altresì accresciuto, soprattutto per gli istituti che concedono finanziamenti connessi alla prestazione di servizi di pagamento, dalla concomitante applicazione, a partire dall'esercizio chiuso o in corso al 31 dicembre 2018, del nuovo principio contabile IFRS 9 ⁽¹⁰⁾.

Per rendere graduale il passaggio al nuovo regime e evitare che la sua applicazione possa determinare effetti improvvisi sulla capacità degli istituti di rispettare i requisiti patrimoniali, lo schema di disposizioni prevede un'apposita disciplina transitoria, analogamente a quella prevista, in occasione della prima applicazione del CRR e poi dell'IFRS 9, per le banche, le SIM e gli intermediari finanziari iscritti nell'albo di cui all'articolo 106 del TUB ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Cfr. articolo 36, par. 1, lett. c) del CRR; questo obbligo non era previsto dal regime previgente.

⁽¹⁰⁾ L'International Financial Reporting Standard 9 (IFRS 9) è stato introdotto in Europa con il Regolamento (UE) 2016/2067.

⁽¹¹⁾ Cfr., per le banche e le imprese di investimento, Parte Dieci del CRR, successivamente integrata dal Regolamento (UE) 2017/2395 del 12 dicembre 2017, che ha inserito il nuovo articolo 473 *bis* "Introduzione dell'IFRS 9"; e, per gli

Questa disciplina prevede che:

- l'importo delle attività fiscali differite può essere dedotto in percentuali progressivamente crescenti su un arco di 5 anni (fino al 2022); e che
- gli impatti sul Capitale primario di classe 1 derivanti dall'applicazione dell'IFRS 9 possono essere distribuiti lungo un arco temporale di cinque anni.

Lo scopo è assicurare agli intermediari un periodo di tempo adeguato per effettuare i necessari interventi di rafforzamento patrimoniale, rivedere le proprie strategie di finanziamento e accedere, se del caso, al mercato dei capitali.

Il regime transitorio è coerente con l'art. 109 della PSD2 e con l'art. 5, comma 3, d.lgs. 15 dicembre 2017, n. 218, in base ai quali l'autorità competente può richiedere agli istituti operanti alla data di entrata in vigore del nuovo regime l'adozione di misure per assicurare il rispetto dei nuovi requisiti.

IV. ALTRE MODIFICHE

Lo schema modifica alcune disposizioni vigenti per: (i) tenere conto della evoluzione della disciplina del TUB e delle disposizioni di vigilanza attuative della Banca d'Italia applicabili agli altri intermediari vigilati (banche e intermediari finanziari), assicurando un approccio coerente e declinato secondo proporzionalità; e (ii) chiarire alcuni dubbi interpretativi emersi nell'applicazione delle disposizioni.

In particolare:

- la materia degli assetti proprietari viene disciplinata mediante rinvio diretto alle disposizioni applicabili agli intermediari finanziari (Circolare n. 288/2015); la modifica non comporta variazioni significative degli obblighi imposti agli operatori, ma assicura l'allineamento delle disposizioni emanate dalla Banca d'Italia in attuazione dagli articoli 19-24 del TUB;
- è rivista, in coerenza con i pertinenti articoli del TUB (articoli 114-*quinquies*, comma 3, e 114-*novies*, comma 3), la disciplina in materia di decadenza e revoca dell'autorizzazione;
- secondo le migliori prassi in materia di governo societario e in analogia a quanto previsto per le banche, lo schema di disposizioni prevede espressamente che la composizione degli organi aziendali è calibrata in funzione delle caratteristiche operative e dimensionali dell'istituto e che il presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica non riveste un ruolo esecutivo;
- i tempi per le procedure di accertamento dei requisiti degli esponenti aziendali sono allineati a quanto previsto per le banche, in linea con gli articoli 114-*quinquies* e 114-*undecies*, che rinviano all'articolo 26 del TUB;
- si richiede un rafforzamento dei presidi a fronte dei rischi derivanti dalla concessione di finanziamenti: a tal fine, gli istituti identificano criteri, anche quantitativi, per garantire la natura accessoria di questa attività rispetto alla prestazione di servizi di pagamento e adottano regole per la corretta rilevazione, valutazione della qualità e dell'andamento nel tempo delle

intermediari finanziari, Circolare n. 288/2015, Titolo IV, Capitolo 15 e provvedimento della Banca d'Italia del 9 aprile 2018.

esposizioni assunte nei confronti di un singolo cliente o gruppo di clienti connessi che siano di importo rilevante rispetto ai fondi propri;

- sono forniti chiarimenti sui tempi e sulle modalità della comunicazione preventiva alla Banca d'Italia delle operazioni rilevanti.