

Umberto Morera

## Intervista a Bruno Manzone, Commissario liquidatore di Imel.Eu s.p.a. <sup>1</sup>(\*)

---

**Domanda** L'acronimo IMEL è conosciuto per lo più tra gli addetti ai lavori; di che tipo di intermediari si tratta?

**Risposta** IMEL sta per Istituto di Moneta Elettronica (IMEL; ELMI in inglese). Si tratta di intermediari che possono emettere moneta elettronica e prestare servizi di pagamento al pubblico. La loro nascita è piuttosto recente e la ragione della loro diffusione, dopo un avvio nei primi anni 2000 un po' in sordina, sta nel fatto che, insieme alle banche, sono gli unici intermediari autorizzati a poter emettere carte di pagamento ricaricabili, molto diffuse tra il pubblico, soprattutto da ultimo, per disporre di mezzi di pagamento sicuri e utilizzabili per piccoli acquisti o per pagare il corrispettivo di acquisti effettuati *on line*. Gli IMEL possono inoltre prestare tutti i servizi di pagamento previsti dalla normativa, purché ne facciano richiesta e siano espressamente autorizzati dall'Autorità di vigilanza (nel nostro Paese, la Banca d'Italia.)

In Italia e nei Paesi membri dell'Unione Europea l'istituto emittente di moneta elettronica può essere soltanto una banca o un Istituto di Moneta Elettronica *ex art. 114-bis* Tub. Attualmente, in Italia, la moneta elettronica è emessa dalle principali banche, da Poste Italiane e dagli IMEL autorizzati dalla Banca d'Italia. Gli Istituti di pagamento non possono emettere moneta elettronica.

**D.** Cos'è la moneta elettronica?

Oggi la definizione di moneta elettronica è una definizione comune a livello europeo; ove sussiste un regime giuridico armonizzato di tale fenomeno. L'art. 1, comma 2, lett. *h-ter*, Tub, dopo il recepimento della Direttiva 2007/64/CE sui sistemi e servizi di pagamento (c.d. "PSD") con il d. lgs n. 11/2010 e le successive modifiche intervenute con il d. lgs 45/2012, fornisce la seguente definizione di "*moneta elettronica*": «*il valore*

---

<sup>1</sup> (\*) **Publicato in AGE – Analisi giuridica dell'economia, 2015, (1), 223**

*monetario memorizzato elettronicamente, ivi inclusa la memorizzazione magnetica, rappresentato da un credito nei confronti dell'emittente che sia emesso per effettuare operazioni di pagamento come definite all'articolo 1, comma 1, lettera c, d. lgs 27 gennaio 2010, n. 11, e che sia accettato da persone fisiche e giuridiche diverse dall'emittente. Non costituisce moneta elettronica: 1) il valore monetario memorizzato sugli strumenti previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera m, d. lgs 27 gennaio 2010, n. 11; 2) il valore monetario utilizzato per le operazioni di pagamento previste dall'articolo 2, comma 2, lettera n, d. lgs 27 gennaio 2010, n. 11».*

Si tratta dunque di un *credito* nei confronti dell'emittente, assistito da uno specifico regime. Nonostante la moneta elettronica debba restare segregata (cfr, art. 114-*quinquies*, comma 1, Tub), sia rispetto alle disponibilità dell'emittente, sia tra i diversi portatori di moneta elettronica (i clienti); sebbene non sia ammessa la maturazione di interessi in favore dei portatori; e nonostante i termini per la restituzione della moneta elettronica ai clienti siano particolarmente ridotti; ecco, sebbene tutti questi elementi portino a considerare la moneta elettronica come un credito un po' "speciale", resta il fatto che – in caso di patologia dei rapporti tra emittente e clienti, e, quindi, ai fini della restituzione ai portatori di moneta elettronica delle somme con cui è stata effettuata la memorizzazione della carta o del conto – il Tub equipara i titolari di moneta elettronica ai possessori di strumenti finanziari.

La scelta, certamente condizionata dalla definizione europea, meriterebbe un approfondimento, che in questa sede non mi è possibile svolgere. L'interprete può ad ogni modo interrogarsi se la soluzione legislativa sia la più conveniente – in termini di istituzione di un regime giuridico di garanzia per i possessori di moneta elettronica, oppure se soluzioni alternative possano auspicarsi *de iure condendum*. Certo è che anche l'equiparazione della moneta elettronica ai depositi bancari, che in principio sarebbe stata ammissibile (e, se si vuole, anche più istintivamente immediata), non contribuirebbe comunque, attraverso la pacifica equiparazione del deposito bancario al deposito irregolare, a fornire un ausilio risolutivo alla tipizzazione della moneta elettronica. Un ausilio, in altri termini, che possa far pervenire all'individuazione dei profili giuridici della moneta elettronica e magari a far coincidere tali profili alla considerazione che di essa comunemente ha la maggioranza dei suoi utilizzatori, ossia: moneta elettronica *uguale* denaro contante. Tutto ciò induce a fornire, almeno per ora, una definizione in *negativo* della moneta elettronica, descrivendo cosa essa *non è*, anziché cosa essa è.

E dall'analisi del dato normativo si ricava che – nonostante l'immediata equiparazione, anche psicologica, al denaro contante – la moneta elettronica *non* è affatto denaro contante. Nel senso che non gli è del tutto equivalente; ove se, nella fisiologia, disporre di denaro memorizzato sulla carta di pagamento o su di un conto può consentire di disporre nei fatti di denaro, nella patologia, che mette a prova i limiti del fenomeno giuridico, l'equazione “disponibilità su carta uguale denaro contante” può davvero presentare significativi elementi di incertezza.

**D.** Gli IMEL fanno anche attività diverse dalla moneta elettronica e dai servizi di pagamento?

**R.** La materia è disciplinata dal Provvedimento della Banca d'Italia del 20 giugno 2012, il quale reca le disposizioni di vigilanza per gli Istituti di pagamento e per gli IMEL. Le norme di vigilanza, in attuazione del Tub, consentono, entro determinati limiti, lo svolgimento di attività diverse dall'emissione di moneta elettronica.

È difatti previsto che gli IMEL possano prestare anche servizi di pagamento non connessi con l'emissione di moneta elettronica e dettagliati nel programma di attività da sottoporre alla Banca d'Italia in sede di autorizzazione. Possono anche concedere finanziamenti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalla normativa di vigilanza, ed esclusivamente in relazione alla prestazione di servizi di pagamento non connessi con l'emissione di moneta elettronica.

Vi sono poi dei servizi funzionali all'emissione di moneta elettronica ed alla facilitazione della sua circolazione. A tal fine, la disciplina consente che gli IMEL possano prestare servizi operativi strettamente connessi con l'emissione della moneta elettronica; quali ad esempio: la progettazione e la realizzazione di procedure, supporti e dispositivi per la facilitazione dell'emissione, della circolazione e dell'utilizzazione di moneta elettronica, nonché prestare detti servizi per conto di terzi emittenti moneta elettronica.

Il perimetro delle attività è, dunque, assai circoscritto e gravita specificamente nell'orbita dell'emissione di moneta elettronica. È evidente la preoccupazione che i fondi depositati per la moneta elettronica possano essere utilizzati ad altri fini e rischiare così di comprometterne la naturale, ed obbligata, destinazione all'utilizzo della moneta elettronica.

**D.** Gli IMEL possono competere con le banche?

**R.** Bisogna preliminarmente intendersi su cosa vuol dire “competizione”. Certamente è da escludere una competizione sul lato dei finanziamenti, che gli IMEL possono concedere ai propri clienti se prestano anche servizi di pagamento ed in connessione soltanto con questi ultimi.

I servizi prestati per il consumatore e l’impresa, come la gestione di conti di pagamento, i bonifici, i Rid, le bollette, ovvero l’emissione e la ricarica di carte di pagamento, portano a definire l’IMEL come una specie di «quasi banca», la quale tuttavia non raccoglie risparmio, non suggerisce investimenti, non presta denaro, limitandosi ad offrire soluzioni alternative in concorrenza con il sistema bancario e postale.

È allora evidente che assai diversa è la conoscenza del merito creditizio della clientela tra banche e IMEL prestatori dei servizi di pagamento. Difatti, i costi del finanziamento connesso con la prestazione dei servizi di pagamento da parte degli IMEL sono in genere più elevati, scontando un maggior “premio al rischio” derivante dalla difficoltà di inquadrare puntualmente la situazione economico-finanziaria della clientela, di cui conoscono aspetti in genere piuttosto limitati.

Quanto all’emissione di moneta elettronica ed alla gestione dei conti ad essa connessi, l’esperienza applicativa insegna che in genere i costi ricaricati sulla clientela dagli IMEL non oltrepassano quelli che le banche applicano per la medesima tipologia di prodotti. Nondimeno, reputo importante evidenziare due profili: uno soggettivo, che riguarda la clientela degli IMEL; ed uno oggettivo, che riguarda i costi di struttura degli IMEL ed il loro fabbisogno patrimoniale.

L’odierna esperienza induce a ritenere che buona parte della clientela degli IMEL rappresenterebbe per le banche una clientela “marginale”. Una clientela a maggior rischio, che richiederebbe l’applicazione di prezzi più elevati per la prestazione dei servizi, stante il fatto che il maggior rischio richiede un maggior premio da pagare. Talvolta è possibile che clienti degli IMEL non “possano” essere clienti di banche, poiché le notizie pregiudizievoli nei loro confronti (protesti, procedure concorsuali, segnalazioni in Centrale dei rischi, ecc.) ostacolerebbero la piena operatività con la banca. Per certi versi, dunque, la scelta di rivolgersi a un IMEL anziché a una banca potrebbe rappresentare una scelta di ripiego. D’altra parte, però, l’IMEL offre servizi di pagamento del tutto identici a quelli bancari, sicché vi è un’indiscussa razionalità economica nella scelta di avvalersi di un intermediario vigilato che offre servizi uguali a costi minori.

Vi è pertanto un'estesa fascia di potenziali consumatori dei servizi offerti dagli IMEL per i quali la scelta di servirsi di un IMEL non rappresenta affatto scelta di *second best*. Va considerato che in Italia, rispetto ad altri Paesi europei, le opportunità di *business* sono enormi; se si raffrontano i pagamenti bancari e postali effettuati con strumenti alternativi al contante, siamo a 66 operazioni per abitante, contro circa 170 nei Paesi dell'Eurosistema (con punte fino a 250 operazioni in Francia, Olanda e Inghilterra).

È altresì molto ampio lo spazio di crescita che deriverà dalle nuove tecnologie e dal *mobile payment*, che potranno costituire i nuovi *driver* per lo sviluppo del mercato dei pagamenti in Italia. Il punto è, dunque, e mi riferisco al sopra cennato profilo oggettivo, di quanto incidano i costi di struttura ed il fabbisogno di capitale regolamentare dell'IMEL sul margine di intermediazione. Detto margine, di per sé ridotto, è in grado di sostenere il costo delle strutture organizzative (personale, risorse informatiche, immobili funzionali, ecc..) ed al contempo di remunerare il capitale allocato a fini regolamentari? A mio avviso questa domanda, che richiede ovviamente una risposta caso per caso, costituisce lo snodo fondamentale per poter valutare se l'impresa IMEL sia davvero in grado di competere con le banche.

**D.** I depositi di moneta elettronica sono equivalenti ai depositi di denaro in banca?

**R.** No. I depositi presso la banca costituiscono un deposito irregolare; le somme depositate si confondono con quelle degli altri clienti e con quelle della banca che acquista la proprietà della moneta ed il cliente ha diritto alla restituzione del *tantundem*.

I depositi presso un IMEL sono invece segregati e non possono essere utilizzati per operazioni diverse da quelle di pagamento disposte dal cliente nelle varie forme consentite (bonifici, rid, bollettini, imposte, F24, mav, ecc.). Il cliente ha diritto alla restituzione di quanto ha depositato. Già il *Considerando* 9 della Direttiva 2000/46/CE precisa, al riguardo, che *“per garantire la fiducia del detentore, è necessario che la moneta elettronica sia rimborsabile. La rimborsabilità non implica di per sé che i fondi ricevuti in cambio di moneta elettronica siano considerati depositi o altri fondi rimborsabili ai fini della direttiva 2000/12/CE.”*

Fin qui la fisiologia del fenomeno. In caso di patologia, mentre il cliente bancario possiede la garanzia prestata dal sistema bancario di tutela dei depositanti (artt. 96 ss Tub), che garantisce la restituzione in caso di insolvenza della banca (seppur entro il massimale assicurato), il cliente dell'IMEL è equiparato al cliente della s.i.m., ossia al

possessore di strumenti finanziari. Ha quindi un credito alla restituzione che può in qualche modo risentire delle vicende legate alla liquidazione dei depositi. In astratto, non sussistono i limiti derivanti dal massimale garantito ma, in concreto, la restituzione della moneta elettronica può significativamente risentire della procedura di liquidazione.

**D.** Gli IMEL sono vigilati? E da chi?

**R.** In Italia, l'autorizzazione a svolgere l'attività di emissione di moneta elettronica è rilasciata dalla Banca d'Italia, previo accertamento del possesso di determinati requisiti relativi al capitale sociale, alla struttura organizzativa, alla composizione degli organi sociali ed al programma di attività. A determinate condizioni relative ai volumi di moneta elettronica che intende emettere ed al tipo di mercato cui si rivolge, l'IMEL può fruire di alcune deroghe, che consentono l'esercizio dell'attività in presenza di requisiti meno severi (IMEL a operatività limitata).

In ogni caso, una volta ottenuta l'autorizzazione, l'IMEL è soggetto al controllo della Banca d'Italia, alla quale è tenuto ad inviare diverse comunicazioni. È altresì soggetto ad ulteriori adempimenti di varia natura, tra i quali quelli previsti dalla normativa antiriciclaggio, o quelli relativi alle frodi con carte di pagamento, all'anagrafe dei conti ed alle indagini bancarie del fisco, che si aggiungono agli obblighi che la legge impone ad ogni altra azienda, quali quello di adottare un modello organizzativo valido ai sensi della legge sulla responsabilità c.d. penale delle imprese o gli obblighi relativi al trattamento dei dati personali.

Pertanto, sin dalla fase di presentazione della domanda di autorizzazione, la solidità della struttura organizzativa dell'IMEL riveste una notevole importanza, con particolare riferimento alle funzioni di controllo interno: *Internal Audit*, *Risk Management*, *Antiriciclaggio* e *Compliance*.

**D.** I requisiti loro richiesti sono idonei a garantire la copertura dei rischi?

**R.** I requisiti regolamentari sono molteplici. Si va dai requisiti degli assetti proprietari (che debbono essere idonei ad assicurare la sana e prudente gestione dell' IMEL ed il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti, ove costituiti da strutture di gruppo, da non comportare ostacolo all'esercizio della vigilanza), ai requisiti organizzativi e di presidio del rischio, ai requisiti di capitale; quanto a questi ultimi, il capitale sociale minimo per l'avvio dell'operatività di un IMEL è ridotto, secondo quanto disposto dalle Disposizioni attuative dell'art. 114-*quinquies*, comma 2, Tub,

emesse dalla Banca d'Italia con Circolare del 20 giugno 2012, da Euro 1 milione ad Euro 350 mila.

Premetto che la sana e prudente gestione dell' IMEL è presidiata, oltre che dai requisiti organizzativi (non diversi da quelli richiesti ad altri intermediari alla luce dei principi della cosiddetta "vigilanza equivalente"), anche dalla severa disciplina che regola l'emissione della moneta elettronica e le relazioni con la clientela, nonché dalle significative restrizioni all'operatività rispetto a quella degli enti creditizi.

È anche considerata l'idoneità dell'IMEL ad adottare quelle regole minimali idonee a garantire il buon funzionamento del sistema dei pagamenti. L'Autorità è altresì chiamata a valutare – secondo i classici schemi applicativi della discrezionalità tecnica – se strutture di gruppo o legami con i soggetti cui l' IMEL è riconducibile possono ostacolare il pieno esercizio della Vigilanza.

Al riguardo, va detto che i suddetti requisiti sono frutto di una disciplina di dettaglio piuttosto recente e la loro sussistenza potrebbe non essere garantita in caso di IMEL sorti anteriormente all'emanazione della disciplina prudenziale.

Quanto alla capacità del patrimonio degli IMEL di assorbire le perdite che possono derivare dall'esercizio dell'attività caratteristica, esistono poi dei requisiti di capitale che si aggiungono a quello di capitale minimo, che resta un requisito per l'autorizzazione. I requisiti aggiuntivi vengono calcolati con un sistema di calcolo decrescente, correlato al volume dei servizi di pagamento prestati, ponderato attraverso l'applicazione di un fattore di moltiplicazione che cresce in relazione all'ampiezza dei servizi prestati. In pratica, il coefficiente di capitale regolamentare richiesto decresce al crescere dei volumi di pagamento, ma il fattore di ponderazione con cui va effettuata la ponderazione aumenta all'aumentare della gamma dei servizi. Per la moneta elettronica, invece, esiste un coefficiente da applicare in misura percentuale fissa (2% della moneta elettronica media emessa nell'anno). E va detto che il coefficiente del 2% per i rischi legati alla emissione della moneta elettronica è stabilito dall'art. 4, comma 2, Direttiva 2000/46/CE; esso è pertanto vincolante anche per le Autorità di vigilanza domestiche.

La distinzione tra metodologie di calcolo dei coefficienti a copertura dei rischi a seconda che si tratti di servizi di pagamento o di moneta elettronica, sembra postulare una differente rischiosità intrinseca alle diverse tipologie di servizio ed è, a mio avviso, sostanzialmente corretta.

Sarebbe stato tuttavia più opportuno, anche se mi rendo conto che è un'affermazione effettuata col "senno del poi", prevedere di incrementare la dotazione di capitale regolamentare a fronte dell'emissione di moneta elettronica in termini crescenti rispetto al volume emesso; poiché, nonostante i principi della segregazione e della immediata memorizzazione della moneta sullo strumento elettronico o informatico, l'effettiva trasmissione dei fondi ricevuti dalla rete all'istituto che emette la moneta e la sua effettiva allocazione sul conto di moneta elettronica è soggetta comunque ad un concreto rischio operativo. Difficilmente, il requisito del 2% della moneta elettronica media emessa riesce a coprire detto rischio.

**D.** Perché ci si serve di un IMEL anziché di una banca tradizionale?

**R.** In parte ho già risposto. Posso però aggiungere che, nella prospettiva del cliente, sussistono diversi vantaggi rispetto all'accensione del rapporto con una banca. I minori costi sono soltanto uno dei possibili *driver* della scelta; praticità di utilizzo, diffusione degli strumenti presso la GDO, relativa sicurezza dei mezzi elettronici utilizzati per memorizzare la moneta, unitamente con oneri informativi più ridotti rispetto a quelli da adempiere per avviare una relazione con una banca, sono soltanto alcuni degli ulteriori elementi che possono indurre a preferire un IMEL ad una banca.

Va comunque evidenziato un aspetto che costituisce a mio avviso un presupposto fondamentale per la diffusione di una solida cultura finanziaria anche tra i consumatori che sottoscrivono contratti di moneta elettronica. La valutazione che essi dovrebbero fare non dovrebbe estendersi soltanto alla convenienza economica della moneta elettronica emessa da un IMEL rispetto alla banca, ma anche alla piena conoscenza della normativa che disciplina la moneta elettronica stessa. In linea di massima, valga il consolidato principio per cui se un servizio identico viene reso da due intermediari a prezzi diversi potrebbe esserci un rischio maggiore da valutare in capo a quello tra i due che offre condizioni economiche più vantaggiose.

**D.** Un IMEL può "fallire"?

**R.** Alla data del 1° maggio 2015 nell'Albo tenuto presso la Banca d'Italia esistono tre IMEL ad operatività piena: si tratta di CARTALIS IMEL s.p.a.; di MOBILMAT IMEL s.p.a. e di ISTITUTO DI MONETA ELETTRONICA EUROPEO s.p.a., in sigla IMEL.EU s.p.a..

Uno di essi appartiene ad un grande gruppo quotato, operativo nei settori del *gaming* e delle lotterie. Due di essi sono stati sottoposti a liquidazione coatta amministrativa nel 2014; procedura sostanzialmente equivalente al fallimento, prevista dall'art. 80

Tub per effetto del rinvio di cui all'art.113-ter Tub, a sua volta richiamato dall'art. 114-quinquies 3 Tub. La risposta è quindi affermativa: un IMEL può "fallire".

**D.** In caso di fallimento di un IMEL i suoi clienti riavranno la moneta elettronica?

**R.** Premesso che la moneta elettronica costituisce, in principio, un fondo rimborsabile, osservo che il già citato *Considerando* 9 della Direttiva 2000/46/CE precisava al riguardo che *"per garantire la fiducia del detentore, è necessario che la moneta elettronica sia rimborsabile. La rimborsabilità non implica di per sé che i fondi ricevuti in cambio di moneta elettronica siano considerati depositi o altri fondi rimborsabili ai fini della direttiva 2000/12/CE"*. La norma sta a significare che il deposito ai fini della costituzione della moneta elettronica non è analogo al deposito presso la banca.

Ai fini dell'applicazione della disciplina della liquidazione coatta amministrativa all'IMEL, i detentori di moneta elettronica sono dunque equiparati ai clienti aventi diritto alla restituzione di strumenti finanziari (art.114-quinquies.1, comma 3, Tub).

Non è una soluzione di garanzia assoluta per i creditori della moneta elettronica e, ovviamente, riflette la natura giuridica del deposito di moneta elettronica cui ho fatto più volte riferimento.

Ne consegue che, secondo la disciplina vigente (art. 86 Tub), si procede alle restituzioni dei beni nonché degli strumenti finanziari relativi ai servizi di cui al d. lgs 24 febbraio 1998, n. 58, e, secondo l'ordine stabilito dall'articolo 111 L. fall..

Per l'effetto, seppur risulti rispettata la separazione del patrimonio dell'IMEL da quelli dei clienti iscritti nell'apposita Sezione separata dello stato passivo, ma non sia rispettata la separazione dei patrimoni dei detti clienti tra di loro, ovvero gli strumenti finanziari non risultino sufficienti per l'effettuazione di tutte le restituzioni, si può procedere, ove possibile, alle restituzioni ai sensi del comma 1 in proporzione dei diritti per i quali ciascuno dei clienti è stato ammesso alla Sezione separata dello stato passivo.

Inoltre, la disciplina, relativamente ai clienti iscritti nell'apposita Sezione separata dello stato passivo dispone che essi concorrano con i creditori chirografari ai sensi dell'art. 111, comma 1, numero 3, L. fall., per l'intero, nell'ipotesi in cui non risulti rispettata la separazione del patrimonio dell' IMEL da quelli dei clienti, ovvero per la parte del diritto rimasto insoddisfatto.

Si tratta, in sostanza, di una disciplina alquanto penalizzante per i depositanti della moneta elettronica, che finisce con l'equipararli a creditori chirografi; i quali, come noto, cedono il passo ai creditori privilegiati, che grazie alle garanzie che li assistono possono senz'altro soddisfarsi anche sulla moneta elettronica giacente e non restituita per irreperibilità del creditore, con precedenza rispetto ai creditori di moneta elettronica rimasti insoddisfatti.