



1000000003280406

Decreto n. 258/385 - C



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento del Tesoro
Direzione V

VISTO il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) ed, in particolare:

- l'art. 10, il quale dispone che la raccolta del risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito costituiscono l'attività bancaria e riserva l'esercizio della stessa alle banche;
- l'art. 11, che definisce raccolta di risparmio l'acquisizione di fondi con obbligo di rimborso, sia sotto forma di depositi sia sotto altra forma e vieta la predetta attività a soggetti diversi dalle banche;
- l'art. 106, comma 1, il quale stabilisce che l'esercizio nei confronti del pubblico delle attività di assunzione di partecipazioni, di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, di prestazione di servizi di pagamento e di intermediazione in cambi è riservato a intermediari finanziari iscritti in un apposito elenco generale tenuto dall'Ufficio Italiano dei Cambi¹;
- l'art. 106, comma 2, secondo cui gli intermediari finanziari indicati nel comma 1 possono svolgere esclusivamente attività finanziarie, fatte salve le riserve di attività previste dalla legge;
- l'art. 106, comma 3, che fissa le condizioni al cui ricorrere è subordinata l'iscrizione in detto elenco;
- l'art. 111, il quale disciplina la cancellazione degli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'art. 106 TUB;
- l'art. 130, il quale prevede la sanzione penale per chiunque svolge l'abusiva attività di raccolta del risparmio;
- l'art. 131, che prevede la sanzione penale per chiunque svolge l'abusiva attività bancaria;

VISTA la nota n. 123900 del 04/02/2009, con la quale la Banca d'Italia ha avviato ai sensi dell'art. 111 del TUB il procedimento di cancellazione della società "Zopa Italia S.p.A." dall'elenco generale, con la quale viene evidenziato che:

¹ Ai sensi del D.Lgs 21/11/2007 n. 231 dal 01/01/2008 le funzioni dell'Ufficio Italiano dei Cambi sono confluite nella Banca d'Italia.

- preliminarmente all'iscrizione nell'elenco generale la società aveva interessato la Banca d'Italia in merito alla verifica della compatibilità dell'iniziativa proposta con la disciplina in materia di riserva di attività in favore delle banche e degli intermediari finanziari prevista dal TUB. L'attività consisteva nel mettere in relazione, attraverso la gestione di una piattaforma web, persone fisiche interessate a prestare modeste quantità di denaro (prestatori/*lenders*) con altre aventi necessità di finanziamento (richiedenti/*borrowers*), con la conseguenza che il rapporto dovrebbe intercorrere unicamente tra *lenders* e *borrowers* (c.d *peer – to – peer lending*).
- la Banca d'Italia, con nota del 25/07/2007, ha ravvisato nel servizio offerto da Zopa Italia, così come prospettato dalla società, una prestazione di servizi di pagamento on line, il cui esercizio restava subordinato all'iscrizione nell'elenco generale di cui all'art. 106 TUB. Inoltre, l'Autorità di Vigilanza, oltre alla preliminare iscrizione nell'elenco generale, aveva rappresentato l'esigenza che fossero rispettate determinate caratteristiche soggettive dei prestatori e dei richiedenti, ed oggettive relativamente alle modalità operative di svolgimento dell'attività. In particolare era stato richiesto che:
 - 1) i *lenders* dovessero dichiarare, all'atto di adesione alla piattaforma, di agire in qualità di persona fisica e al di fuori dell'esercizio di qualsiasi attività professionale;
 - 2) l'importo dei finanziamenti accordati da ciascun prestatore, così come l'importo ottenibile da ciascun richiedente, fosse fissato ad un livello adeguatamente contenuto;
 - 3) sotto il profilo operativo, fosse assicurato il requisito della personalizzazione delle trattative tra richiedenti e prestatori e che, pertanto, Zopa Italia non avesse in alcun modo potuto acquisire la proprietà dei fondi trasferiti dai *lenders*, né assumere un obbligo di rimborso nei confronti degli utenti, limitandosi ad organizzare la piattaforma digitale e a curare il trasferimento delle disponibilità dai *lenders* ai *borrowers*;
- nel periodo 23 settembre – 7 novembre 2008 la Zopa Italia è stata sottoposta ad accertamenti ispettivi da parte della Banca d'Italia, i quali hanno fatto emergere rilevanti irregolarità, in particolare:
 - 1) contrariamente alle prescrizioni della Banca d'Italia, la gestione della piattaforma on line è stata realizzata con modalità che determinano in capo alla Zopa Italia l'acquisizione della titolarità dei fondi messi a disposizione dai *lenders* con conseguente obbligo di rimborso. In particolare è stato accertato che gli incassi e i pagamenti relativi ai servizi offerti dalla società ai *lenders* e ai *borrowers*, transitano su due conti correnti infruttiferi intestati alla società, aperti presso la banca Intesa Sanpaolo, denominati, rispettivamente, conto "omnibus Prestatori" e conto "omnibus Richiedenti"². Lo schema operativo adottato comporta che sul conto Prestatori permangano disponibilità³ di entità non trascurabile per lassi di tempo anche prolungati, derivanti dai bonifici effettuati dai prestatori fin dall'adesione alla piattaforma (in attesa dell'abbinamento con le richieste di finanziamento) nonché dall'incasso delle rate di prestiti. Il conto Richiedenti ha, invece, natura transitoria, con saldi giornalieri estremamente contenuti;
 - 2) l'ampiezza delle opzioni consentite ai *lenders* (quali il reinvestimento delle quote di finanziamento rimborsate, la restituzione delle somme non ancora impiegate e di quelle già erogate), rende inoltre il rapporto instaurato con Zopa Italia assimilabile a quello di un deposito a vista;

² E' stato, inoltre, acceso un ulteriore conto corrente presso Poste Italiane per consentire l'operatività con i clienti BancoPosta

³ Nel periodo gennaio/settembre 2008 la media mensile è oscillata da un minimo di €969 mila ad un massimo di €1.147 mila. Ad ottobre 2008 i conferimenti dei *lenders* ammontavano a € 3,7 mln a cui si aggiungevano € 0,5 mln derivanti dal pagamento delle rate scadute, mentre i finanziamenti erogati ammontavano a € 3,3 mln, pertanto, rimanevano somme non impiegate per un ammontare di € 0,9 mln.



TENUTO CONTO che, con la stessa nota n. 123900 la Banca d'Italia ha contestato alla Zopa Italia una serie di violazioni normative, emerse a seguito degli accertamenti ispettivi. Infatti, i predetti accertamenti hanno evidenziato una significativa difformità tra lo schema a suo tempo rappresentato all'Autorità di Vigilanza, in base al quale il trasferimento del denaro dai conti individuali dei *lenders* sul conto Prestatori si sarebbe dovuto realizzare solo dopo il perfezionamento del finanziamento con trasferimento, nello stesso giorno, delle disponibilità sui conti dei singoli *borrowers*, configurando una mera attività di pagamento. In particolare la Banca d'Italia ha osservato che:

- la natura, la numerosità e la frequenza delle operazioni poste in essere, nonché le modalità operative delle stesse, configurano una forma di raccolta di risparmio tra il pubblico, in violazione della riserva di attività di cui all'art. 11, comma 2, del TUB, assistita da sanzione penale, ai sensi dell'art. 130 TUB;
- la raccolta abusiva del risparmio e il concomitante esercizio del credito configurano violazione della riserva di attività prevista dall'art. 10, comma 2 del TUB, cui è collegato il reato di abusivo esercizio abusivo del credito dell'attività bancaria, ai sensi dell'art. 131 del TUB;
- l'esercizio abusivo dell'attività bancaria viola, altresì, il principio di esclusività dell'attività finanziaria, sancito dall'art. 106, comma 2, del TUB;

VISTE le controdeduzioni prodotte con nota del 05/03/2009, integrate da una successiva nota del 27/04/2009, con la quale la Zopa Italia ha osservato che:

- la qualificazione giuridica del contratto instaurato con i prenitori in termini di contratto di mandato esclude qualunque possibilità di ritenere che le somme versate dai *lenders* su conti Zopa possano considerarsi acquisite in proprietà dalla stessa società. L'attività svolta, infatti, in forza del rapporto di mandato, sarebbe circoscritta al compimento di atti giuridici nell'altrui interesse e con disponibilità delle somme per l'esclusivo fine della esecuzione dello stesso. A sostegno di tale argomentazione la società ha segnalato: la natura di ed. "conto terzi" del conto infruttifero Prestatori⁴, distinto e separato dal proprio conto; conformi indicazioni nella documentazione contrattuale e nelle evidenze contabili; la modalità di remunerazione della società stessa (commissione sull'intermediazione nel pagamento);
- ha operato in buona fede e non sussistono criticità organizzative e gestionali di rilievo;
- al fine di eliminare i profili oggetto di contestazione ha prospettato alcune soluzioni operative già adottate ed altre da adottare. Relativamente alle prime segnala la pubblicazione nel portale telematico di una nota informativa alla clientela, volta a dare maggiore evidenza alla natura e condizioni del rapporto in termini di mandato. Per quanto riguarda le misure operative da adottare ne vengono prospettate tre:
 - 1) Società fiduciaria. Collaborazione di una società fiduciaria che aprirebbe un "conto mandato fiduciario", nel quale dovrebbero confluire le somme versate dai *lenders* – e transitate sul conto Prestatori Zopa – in attesa dell'abbinamento tra richieste e offerte di finanziamento. Ad abbinamento avvenuto le somme tornerebbero sul conto Prestatori Zopa prima della valutazione finale e, nel caso di esito positivo, passerebbero nel conto Richiedenti ed in fine sul conto del *borrower*.⁵

⁴ Nonostante la rubricazione come "conto terzi", resta formalmente intestato a Zopa e, al momento dell'ispezione, non presentava alcuna sottorubricazione per distinguere le somme di pertinenza dei singoli *lenders*. In tale contesto, soltanto tramite le evidenze disponibili sul sito internet i *lenders* possono prendere cognizione delle somme di loro pertinenza presso il conto Prestatori.

Tale soluzione riprende ed in parte modifica la soluzione già sottoposta alla valutazione della Banca d'Italia prima dell'avvio dell'operatività e dallo stesso Istituto non condivisa, perché difficilmente conciliabile con la normativa in

- FIRENZE - III - 2009
- 2) Conto di moneta elettronica. Secondo questo schema, il *lender* aprirebbe un conto di moneta elettronica con una banca o con un IMEL partner di Zopa. Il trasferimento delle disponibilità sul conto attiverebbe l'offerta di finanziamento. Al momento dell'abbinamento sulla piattaforma, di offerta e domanda, la relativa somma verrebbe addebitata sul conto del *lender* e trasferita ad un conto Prestatori di Transito, intestato a Zopa. Al perfezionamento del finanziamento, l'importo verrebbe trasferito al conto Richiedenti di Transito e, quindi, detratte le commissioni, al conto di moneta elettronica del *borrower*;
 - 3) Carta prepagata nominativa. A differenza della precedente proposta, il *lender* e il *borrower* aprirebbero una posizione di carta prepagata nominativa (anzichè un conto di moneta elettronica) presso un *issuer* convenzionato, sempre con delega Zopa per l'effettuazione delle operazioni necessarie a perfezionare il finanziamento. Anche in questo schema è previsto il transito sui conti cd. omnibus Prestatori e Richiedenti:
 - con la nota del 27/04/2009 la Zopa ha prospettato l'apertura, da parte del *lender*, di un conto di moneta elettronica, nel quale rimangano depositate le somme offerte a credito fino al momento in cui questi non acconsenta alla domanda di finanziamento reperita dalla piattaforma. A seguito della valutazione e del perfezionamento dell'accordo, Zopa procederebbe, sulla base del mandato conferitole, ad addebitare il conto del *lender* e a trasferire i fondi sul conto Prestatori e, previo addebito delle commissioni, ad erogare il bonifico al *borrower*;

VISTA la nota n. 538065 del 28/05/2009, pervenuta a questa Amministrazione il 15/06/2009, con la quale la Banca d'Italia propone a questa Amministrazione la cancellazione della Zopa Italia dall'elenco generale, di cui all'art. 106, del TUB, in quanto ritiene che le argomentazioni della stessa società non sono idonee a superare le gravi irregolarità riscontrate. In particolare la Banca d'Italia rileva che:

- relativamente alle modalità operative fin qui adottate, al di là della qualificazione formale del contratto di mandato posto in essere tra la società ed il *lender*, rileva che l'operatività concreta in cui il rapporto si è tradotto ha determinato una vera e propria raccolta di fondi su un conto della società, le cui modalità di gestione non hanno consentito di garantire la piena ed assoluta separatezza delle disponibilità di terzi da quelle della società;
- i passaggi operativi posti in essere, accertati nell'ispezione, contravvengono palesemente alle condizioni rappresentate alla Zopa dall'Autorità di Vigilanza in sede di iscrizione nell'elenco generale, per il regolare esercizio dell'attività, né tale divergenza è stata sanata dalla nota informativa pubblicata sul portale di Zopa dopo la conclusione dell'ispezione;
- relativamente alle soluzioni prospettate, ed in particolare all'ultima ipotesi (avanzata oltre i termini per le controdeduzioni), le modalità per ricondurre l'attività ad un effettivo servizio di pagamento con acquisizione delle disponibilità dai *lenders* solo dopo l'abbinamento sulla piattaforma di offerta e domanda, presuppongono l'adozione di interventi organizzativi interni capaci di assicurare la effettiva realizzabilità del disegno. Il progetto ipotizzato, al contrario, si è limitato ad individuare astrattamente le modalità per superare i punti incompatibili con l'attività riservata agli intermediari ex art. 106 TUB,

vigore per le società fiduciarie. Infatti, la citata normativa richiede un'analitica individuazione preventiva delle singole operazioni aventi ad oggetto beni fiduciari e la costante possibilità, per ciascun fiduciante, di individuare con certezza i propri *assets* in gestione, esigenze che appaiono frustrate da un sistema di transazioni automatiche e dall'esistenza di conti omnibus intestati alla società. La versione proposta con le controdeduzioni prevede, come elementi differenziali, che il rapporto di mandato non leghi la fiduciaria agli utenti ma alla Zopa, che il conto della fiduciaria sia unico, che permangano i due conti *omnibus* di Zopa e che gli importi vengano trasferiti sul conto Fiduciario associato con associato il nickname o il codice fiscale dell'utente.

senza dimostrare alcuna concreta iniziativa volta a rimuovere la grave irregolarità operativa in cui la società è incorsa. Il citato progetto ricalca lo schema in relazione al quale la Banca d'Italia aveva acconsentito all'avvio dell'operatività della Zopa e rispetto al quale la società ha dimostrato di non essere in grado di adeguarsi. Lo scostamento dallo schema presentato appare sintomatico di una strutturale difficoltà della Zopa nel conciliare, dal punto di vista operativo, la gestione per il *peer to peer lending* con il sistema normativo delle riserve di attività;

la Banca d'Italia in mancanza di nuove modalità operative idonee a superare la grave violazione delle norme sulla riserva di attività, propone a questa Amministrazione la cancellazione della Zopa Italia dall'elenco generale ex art. 106 TUB, ai sensi dell'art. 111, comma 1, lett. a) e c), del TUB;

RITENUTE sussistenti le gravi violazioni contestate dalla Banca d'Italia alla Zopa Italia;

CONSIDERATO che le violazioni normative contestate alla Zopa Italia assumono carattere di gravità tenuto conto che:

- violano le riserve delle attività bancaria e di raccolta del risparmio, di prioritaria rilevanza ai fini del corretto funzionamento del sistema bancario e finanziario nonché della tutela dei risparmiatori;
- determinano la sottrazione di codesta società ai requisiti, alle regole e ai controlli previsti per lo svolgimento dell'attività bancaria, con potenziali ripercussioni negative sui finanziatori e con pregiudizio della parità concorrenziale tra gli intermediari;

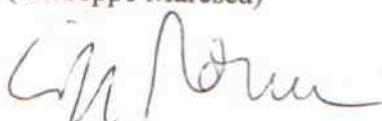
ATTESO che, le violazioni contestate alla Zopa Italia comportano la cancellazione dall'elenco degli intermediari finanziari ex art. 106 del TUB, come prescritto dall'art. 111, comma 1, lett. a) e c), del TUB

DECRETA

La società Zopa Italia S.p.A. è cancellata, con effetto immediato, dall'elenco generale dei soggetti operanti nel settore finanziario previsto dall'art. 106, del TUB. Per effetto del presente decreto gli amministratori sono tenuti, entro due mesi dalla comunicazione dello stesso, a convocare l'assemblea per "modificare l'oggetto sociale o per assumere altre iniziative conseguenti al provvedimento ovvero per deliberare la liquidazione volontaria della società"; di ciò dovrà essere data notizia alla Banca d'Italia.

Roma, 26 GIU 2009

IL CAPO DELLA DIREZIONE
(Giuseppe Maresca)



CA PRSENTA COPIA E COMPOSTA

DA n° 37061