

III

(Atti preparatori)

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 17 maggio 2013

in merito a una proposta di direttiva relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e a una proposta di regolamento riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi

(CON/2013/32)

(2013/C 166/02)

Introduzione e base giuridica

Il 27 febbraio 2013, la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere in merito ad una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (di seguito la «direttiva proposta») ⁽¹⁾. Il 28 febbraio 2013, la BCE ha ricevuto un'ulteriore richiesta dal Consiglio, questa volta di un parere in merito ad una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi (di seguito il «regolamento proposto») ⁽²⁾ (di seguito congiuntamente denominati «strumenti giuridici dell'Unione proposti»). La BCE ha altresì ricevuto dal Parlamento europeo richieste di parere sugli strumenti giuridici dell'Unione proposti, specificatamente il 2 aprile 2013 in relazione alla direttiva proposta e il 3 aprile 2013 in relazione al regolamento proposto.

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 127, paragrafo 4, e dell'articolo 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto gli strumenti giuridici dell'Unione proposti ricadono nella sfera di competenza della BCE. Inoltre, la BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 127, paragrafi 2 e 5, e 128, paragrafo 1, del trattato e degli articoli da 16 a 18 e da 21 a 23 del statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, in quanto gli strumenti giuridici dell'Unione proposti contengono disposizioni aventi implicazioni su alcuni compiti del Sistema europeo di banche centrali. Conformemente al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha quindi adottato il presente parere.

1. Obiettivo e contenuto degli strumenti giuridici dell'Unione proposti**1.1. La direttiva proposta**

La direttiva proposta è volta ad aggiornare e modificare il regime dell'Unione in materia di antiriciclaggio e di lotta contro il finanziamento del terrorismo al fine di tener conto sia delle recenti revisioni degli standard internazionali applicabili, ovvero le raccomandazioni del gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI), che sono state adottate a febbraio 2012 ⁽³⁾, sia dei diversi rapporti e valutazioni della Commissione europea concernenti l'applicazione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio,

⁽¹⁾ COM(2013) 45 final.

⁽²⁾ COM(2013) 44 final.

⁽³⁾ *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation — the FATF Recommendations* (Standard internazionali in materia di lotta contro il riciclaggio di danaro, il finanziamento del terrorismo e la proliferazione — le raccomandazioni del GAFI), Parigi, 16 febbraio 2012, disponibili sul sito Internet del GAFI all'indirizzo <http://www.fatf-gafi.org>

del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo⁽¹⁾. La direttiva proposta, qualora adottata, abrogherà e sostituirà la direttiva 2005/60/CE e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, del 1° agosto 2006, recante misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE⁽²⁾.

La direttiva proposta adotta un approccio maggiormente basato sul rischio per le misure⁽³⁾ per combattere il riciclaggio dei proventi di attività criminose e il finanziamento del terrorismo. Rafforza gli «obblighi di adeguata verifica della clientela»⁽⁴⁾ cosicché alcune categorie di clienti e operazioni⁽⁵⁾ non saranno più esonerati dagli obblighi semplificati di adeguata verifica della clientela e cosicché gli «enti obbligati»⁽⁶⁾ dovranno d'ora in poi valutare il livello di rischio prima di decidere se effettuare l'adeguata verifica della clientela. Inoltre, le Autorità europee di vigilanza (AEV)⁽⁷⁾ saranno tenute ad emanare un parere congiunto sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che pesano sul mercato interno entro due anni dalla data in cui la direttiva proposta entrerà in vigore, mentre gli Stati membri saranno tenuti a effettuare e tenere aggiornate delle valutazioni dei rischi nazionali per identificare le aree in cui è necessario applicare gli obblighi rafforzati di adeguata verifica della clientela⁽⁸⁾. La direttiva proposta amplia altresì l'ambito di applicazione del regime dell'Unione per la lotta contro il riciclaggio, in particolare abbassando da 15 000 EUR a 7 500 EUR le soglie per l'applicazione del regime alle persone che negoziano beni di valore elevato con pagamento in contanti da parte della clientela.

La direttiva proposta incrementerà il livello degli obblighi di adeguata verifica della clientela da effettuare in relazione alle «persone politicamente esposte»⁽⁹⁾, in particolare prescrivendo obblighi rafforzati di adeguata verifica della clientela⁽¹⁰⁾ per le suddette persone, nonché per i loro familiari e i soggetti con cui intrattengono stretti legami. Le persone politicamente esposte comprenderanno non solo le persone «straniere», ma altresì quelle «nazionali», che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche⁽¹¹⁾.

La direttiva proposta prevede regole e procedure più rigide e ben definite per identificare i titolari effettivi⁽¹²⁾ di società o altre entità giuridiche e trust, sebbene la definizione di titolarità effettiva rimanga invariata. Inoltre, le società o le altre entità giuridiche e i trust dovranno conservare i documenti relativi all'identità dei loro titolari effettivi. Inoltre, la direttiva proposta introduce alcune modifiche agli obblighi di conservazione dei documenti in relazione all'adeguata verifica della clientela e alle operazioni, nonché alle politiche e alle procedure interne degli enti obbligati, cercando di trovare un equilibrio tra la previsione di solidi controlli contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo e il rispetto dei principi della normativa sulla protezione dei dati e dei diritti degli interessati dal trattamento dei dati.

La direttiva proposta rafforza altresì la cooperazione tra le unità di informazione finanziaria degli Stati membri il cui compito è di fungere da referenti nazionali incaricati di ricevere, analizzare e comunicare alle autorità competenti segnalazioni concernenti sospetti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

(1) GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15.

(2) Direttiva 2006/70/CE della Commissione, del 1° agosto 2006, recante misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la definizione di «persone politicamente esposte» e i criteri tecnici per le procedure semplificate di adeguata verifica della clientela e per l'esenzione nel caso di un'attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala molto limitata (GU L 214 del 4.8.2006, pag. 29).

(3) La direttiva proposta prescrive agli enti obbligati, inter alia, di applicare gli obblighi di adeguata verifica della clientela, di conservare i documenti, di condurre controlli interni ed effettuare segnalazioni di operazioni sospette in relazione al riciclaggio di proventi di attività criminose e al finanziamento del terrorismo.

(4) Si veda il capo II, sezioni 1 e 2, articoli da 9 a 15, della direttiva proposta.

(5) Ad esempio, i clienti che sono imprese regolamentate, come gli enti creditizi e finanziari aventi sede nell'Unione e le società ammesse alla quotazione su mercati mobiliari pubblici regolamentati.

(6) Si veda l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva proposta che elenca gli «enti obbligati» ai quali si applica la direttiva proposta, che in particolare comprendono gli enti creditizi e gli enti finanziari come successivamente definiti nella direttiva proposta.

(7) Le AEV sono l'Autorità bancaria europea (ABE), l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (AEAP) e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (AESFEM).

(8) Si vedano gli articoli da 16 a 23 della direttiva proposta.

(9) Si vedano le definizioni all'articolo 3, paragrafo 7, nonché gli obblighi imposti a tali persone dall'articolo 11 e dagli articoli da 18 a 22 della direttiva proposta.

(10) Si vedano gli articoli da 16 a 23 della direttiva proposta.

(11) Si veda l'articolo 3, paragrafo 7, lettera b), della direttiva proposta. In questo ambito, per «nazionali» si intendono le persone politicamente esposte che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche in uno Stato membro, e per «straniere» si intendono le persone politicamente esposte che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche in paesi terzi.

(12) Si vedano l'articolo 3, paragrafo 5, e gli articoli 29 e 30 della direttiva proposta.

Infine, la direttiva proposta pone maggior enfasi sull'accertamento e sulle sanzioni rispetto alle precedenti direttive. Gli Stati membri devono assicurare che le imprese possano essere chiamate a rispondere delle violazioni delle norme in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e che le autorità competenti possano adottare opportune misure e infliggere sanzioni amministrative in relazione a tali violazioni. Le tipologie di sanzioni amministrative che possono essere applicate sono indicate nella direttiva proposta.

1.2. Il regolamento proposto

Il regolamento proposto è strettamente connesso alla realizzazione degli obiettivi della direttiva proposta. È essenziale che gli enti finanziari segnalino dati informativi adeguati, accurati e attuali in relazione ai trasferimenti di fondi effettuati per i loro clienti per consentire alle autorità competenti di contrastare efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

Il regolamento proposto⁽¹⁾ mira a intensificare gli obblighi giuridici esistenti relativi al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo per quanto riguarda i trasferimenti di fondi e i prestatori di servizi di pagamento alla luce degli standard internazionali in via di elaborazione⁽²⁾. In particolare, mira a migliorare la tracciabilità dei pagamenti prescrivendo ai prestatori di servizi di pagamento di garantire che i trasferimenti di fondi siano accompagnati da dati informativi anche relativi al beneficiario per le autorità competenti. A tal fine, i prestatori di servizi di pagamento saranno tenuti a verificare l'identità dei beneficiari dei pagamenti provenienti da fuori dell'Unione per importi superiori a 1 000 EUR⁽³⁾. I prestatori di servizi di pagamento avranno l'obbligo di dotarsi di procedure basate sui rischi per valutare quando eseguire, rifiutare o sospendere un trasferimento di fondi e di conservare i dati informativi sui pagamenti per 5 anni. Il regolamento proposto chiarisce altresì che gli obblighi riguarderanno le carte di credito o di debito, i telefoni cellulari o altri dispositivi elettronici, se utilizzati per trasferire fondi.

2. Osservazioni di carattere generale

La BCE accoglie favorevolmente gli strumenti giuridici dell'Unione proposti. La BCE sostiene con forza un regime dell'Unione che assicuri che gli Stati membri e le istituzioni residenti nell'Unione dispongano di strumenti efficaci nella lotta contro il riciclaggio dei proventi di attività criminose e il finanziamento del terrorismo, in particolare contro qualsiasi abuso del sistema finanziario da parte di coloro che riciclano danaro e finanziano il terrorismo e dei loro complici. La BCE ritiene che gli strumenti giuridici dell'Unione proposti affrontino in maniera corretta ed efficace le debolezze individuate nell'attuale regime dell'Unione e lo aggiornino al fine di tener conto delle minacce identificate che il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo presentano per l'Unione europea e il suo sistema finanziario e dell'evoluzione degli standard internazionali per far fronte a tali minacce. La BCE ritiene altresì che gli strumenti giuridici dell'Unione proposti miglioreranno la chiarezza e la coerenza delle norme applicabili nell'insieme degli Stati membri, ad esempio in aree fondamentali come l'adeguata verifica della clientela e la titolarità effettiva.

3. Osservazioni di carattere specifico

3.1. Per quanto concerne la direttiva proposta, la BCE osserva che la sua base giuridica è l'articolo 114 del trattato e che di conseguenza essa è volta a ravvicinare le disposizioni nazionali pertinenti e ridurre al minimo le incoerenze tra le stesse nell'insieme dell'Unione. Gli Stati membri possono pertanto decidere di abbassare ulteriormente le soglie fissate dalla direttiva proposta per l'applicazione degli obblighi previsti dalla stessa e persino di adottare misure più rigorose⁽⁴⁾. Ad esempio, nel caso di operazioni tra commercianti in beni di valore elevato e clienti non imprenditori d'importo pari o superiore a 7 500 EUR⁽⁵⁾, sembra che l'articolo 5 della direttiva proposta consenta agli Stati membri di decidere di applicare misure più rigorose rispetto alla semplice prescrizione ai commercianti degli obblighi di adeguata verifica della clientela, degli obblighi di segnalazione e degli altri obblighi pertinenti ai sensi della direttiva proposta. Ognuna di queste misure dovrebbe essere attentamente ponderata rispetto ai benefici pubblici attesi.

⁽¹⁾ Il regolamento proposto abrogherà il regolamento (CE) n. 1781/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi (GU L 345 dell'8.12.2006, pag. 1).

⁽²⁾ Principalmente la raccomandazione 16 del GAFI sul rafforzamento della trasparenza dei trasferimenti elettronici transfrontalieri.

⁽³⁾ Si veda l'articolo 7 del regolamento proposto.

⁽⁴⁾ Si veda l'articolo 5 della direttiva proposta che dispone che per impedire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, gli Stati membri possono adottare o mantenere disposizioni più rigorose nel settore disciplinato dalla direttiva proposta.

⁽⁵⁾ Si veda l'articolo 10, lettera c), della direttiva proposta.

- 3.2. Nel rilevare la definizione di «prestatore di servizi di pagamento» all'articolo 2, paragrafo 5, del regolamento proposto, la BCE osserva altresì che, ai sensi del considerando 8 del regolamento proposto e del considerando 35 della direttiva proposta, non rientra nell'intenzione del legislatore dell'Unione comprendere nell'ambito di applicazione del regolamento le persone che forniscono «a un ente creditizio o finanziario unicamente messaggistica o altro sistema di supporto per la trasmissione di fondi ovvero sistemi di compensazione e regolamento», come il sistema TARGET2 gestito dalla BCE. La BCE è favorevole a tale approccio e sottolinea l'importanza di mantenere tale esenzione per mantenere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento in Europa. L'imposizione degli obblighi del regolamento proposto ai fornitori di sistemi di compensazione e regolamento potrebbe condurre a rilevanti difficoltà e ritardi nell'elaborazione dei pagamenti tra banche o altri soggetti che prestano servizi di pagamento. Ciò a sua volta potrebbe avere un forte impatto sui piani di liquidità delle banche e, in ultima analisi, sul regolare funzionamento dei mercati finanziari. Per tale ragione, e nell'interesse della certezza del diritto e della trasparenza, la BCE raccomanda che tale esenzione sia prevista nella parte dispositiva degli strumenti giuridici dell'Unione proposti, piuttosto che nei considerando. Inoltre, dovrebbe essere attentamente valutato se altri atti giuridici correlati dell'Unione che attualmente utilizzano il medesimo approccio e la medesima tecnica di redazione per questo tipo di esenzione ⁽¹⁾ dovrebbero osservare tale raccomandazione.
- 3.3. Inoltre, la BCE rileva che diversi concetti definiti nell'articolo 2 del regolamento proposto sono altresì definiti in altri atti giuridici dell'Unione strettamente correlati al regolamento proposto, ad esempio la direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, che abroga la direttiva 97/5/CE ⁽²⁾ (di seguito la «direttiva sui servizi di pagamento»), il regolamento (CE) n. 924/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativo ai pagamenti transfrontalieri nella Comunità e che abroga il regolamento (CE) n. 2560/2001 ⁽³⁾ e il regolamento (UE) n. 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il regolamento (CE) n. 924/2009 ⁽⁴⁾. Poiché l'utilizzo di definizioni consolidate migliorerebbe la coerenza e faciliterebbe la comprensione degli atti giuridici dell'Unione nel loro complesso, la BCE suggerisce che l'articolo 2 del regolamento proposto venga modificato dove opportuno, ossia:
- le definizioni di «ordinante» e «beneficiario» dovrebbero essere allineate rispettivamente con le definizioni di «pagatore» e «beneficiario» nella direttiva sui servizi di pagamento;
 - il concetto di «prestatore di servizi di pagamento» è fissato dalla direttiva sui servizi di pagamento ed è limitato a sei differenti categorie di prestatori di tali servizi elencate nella suddetta direttiva; di conseguenza la definizione di tale concetto nel regolamento proposto dovrebbe far riferimento alla direttiva sui servizi di pagamento;
 - la definizione di «trasferimento da persona a persona» dovrebbe essere precisata più chiaramente come un'operazione tra due persone fisiche, che agiscono entrambe a titolo personale al di fuori della loro attività industriale, commerciale o professionale.

Il presente parere sarà pubblicato sul sito Internet della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 17 maggio 2013

Il presidente della BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Si veda il regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (UE) n. 961/2010 (GU L 88 del 24.3.2012, pag. 1).

⁽²⁾ GU L 319 del 5.12.2007, pag. 1.

⁽³⁾ GU L 266 del 9.10.2009, pag. 11.

⁽⁴⁾ GU L 94 del 30.3.2012, pag. 22.