

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 17 dicembre 2007

su richiesta del Consiglio dell'Unione europea in merito a una proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1338/2001, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione

(CON/2007/42)

(2008/C 27/01)

Introduzione e base giuridica

Il 23 ottobre 2007, la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere su una proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1338/2001, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione ⁽¹⁾ (di seguito «regolamento proposto»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù del terzo periodo dell'articolo 123, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea, che costituisce la base giuridica del regolamento proposto. La BCE è inoltre competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 105, paragrafo 4, primo trattino, in combinato disposto con l'articolo 106 del trattato, in quanto il regolamento proposto riguarda la protezione delle banconote e monete in euro. In conformità del primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

1.1. Come menzionato nella relazione al regolamento proposto, la BCE ha di recente emanato la raccomandazione BCE/2006/13, del 6 ottobre 2006, relativa all'adozione di talune misure per una protezione più efficace delle banconote in euro contro la contraffazione ⁽²⁾ (di seguito «raccomandazione della BCE»). Nella raccomandazione della BCE, la BCE assume la posizione secondo cui mentre, in generale, il diritto penale e le regole di procedura penale non ricadono nella competenza della Comunità, potrebbero ricadervi qualora sia necessario per assicurare l'efficacia del diritto comunitario ⁽³⁾. La BCE ha raccomandato specificamente che la Commissione «consideri di proporre un'estensione dei poteri dei CNA [Centri nazionali di analisi per le contraffazioni] e delle BCN [banche centrali nazionali] che non sono CNA, in maniera tale da poter conservare gli esemplari di banconote identificati e analizzati e richiedere e trasportare legittimamente tali banconote nell'ambito dell'UE ai fini [di effettuare i controlli ai sensi] del quadro di riferimento [per l'identificazione dei falsi e la selezione dei biglietti non più idonei alla circolazione da parte delle banche e di tutte le categorie professionali che operano con il contante]. In particolare, l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1338/2001 dovrebbe essere modificato e l'articolo 4, paragrafo 3, di conseguenza eliminato. Tale ultimo paragrafo dovrebbe essere

⁽¹⁾ COM(2007) 525 definitivo.

⁽²⁾ GU C 257 del 25.10.2006, pag. 16.

⁽³⁾ Sentenza del 13 settembre 2005, causa C-176/03, Commissione delle Comunità europee/Consiglio dell'Unione europea (Racc. 2005, pag. I-7879) e sentenza del 23 ottobre 2007, causa C-440/05, Commissione delle Comunità europee/Consiglio dell'Unione europea (non ancora pubblicata nella Raccolta).

quanto meno modificato in modo che non sia pregiudicata la piena applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, attraverso la conservazione di banconote false come prova in processi penali, ad eccezione del caso in cui una tale applicazione sia impossibile, tenendo conto della quantità e del tipo dei falsi sequestrati». Tali raccomandazioni non sono state prese in considerazione nel regolamento proposto.

- 1.2. In linea di principio, la BCE accoglie con favore l'uso di un atto del primo pilastro adottato in virtù del Trattato per proteggere l'euro contro la falsificazione, piuttosto che del terzo pilastro basato sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, giacché solo gli atti del primo pilastro forniscono i mezzi legali appropriati per la protezione dell'euro contro la falsificazione nell'ambito dell'unione economica e monetaria della Comunità ⁽¹⁾.

2. Osservazioni di carattere specifico

- 2.1. La proposta di estendere la portata del titolo dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1338/2001, del 28 giugno 2001, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione ⁽²⁾, in modo tale da imporre un obbligo di trasmissione di nuove e vecchie classi di banconote false per finalità diverse dall'identificazione, segue in parte la raccomandazione della BCE. Tuttavia, la proposta di modifica dell'articolo 4, paragrafo 2, non impedisce che banconote sospettate di essere false vengano usate o conservate in procedimenti penali in virtù dell'articolo 4, paragrafo 3, contraddicendo in tal modo l'estensione della portata del titolo e mettendo in pericolo l'efficacia della disposizione modificata. Infatti, l'applicazione della disposizione continua ad essere del tutto vincolata sia al diritto penale nazionale sia alla discrezionalità delle autorità giudiziarie o inquirenti. Non è escluso che campioni di falsi, nuovi o particolarmente pericolosi, possano essere scoperti in un Paese, mediante un singolo sequestro, e che le autorità giudiziarie o inquirenti rifiutino di consegnarne alcuni per la finalità di effettuare i controlli ovvero ciò sia loro vietato da disposizioni di diritto penale nazionale, vanificando in tal modo lo spirito della nuova disposizione. Come affermato nel paragrafo 2 della raccomandazione della BCE, la BCE non intende pregiudicare i diritti di coloro che sono sospettati e imputati in procedimenti penali. Tuttavia, a tale riguardo, la necessità di bilanciare i diversi interessi stabilita dal regolamento (CE) n. 1338/2001 e reiterata anche nel regolamento proposto pende a sfavore della protezione dell'euro contro la falsificazione. Per assicurare tale protezione, la BCE e le BCN dovrebbero di regola essere legittimate a ricevere campioni di banconote utilizzate o conservate come prova in procedimenti penali, ad eccezione unicamente del caso in cui ciò sia impossibile, tenendo conto della quantità e del tipo dei falsi sequestrati.
- 2.2. Come menzionato nella relazione al regolamento proposto, la BCE ha già adottato un quadro di riferimento per l'individuazione delle banconote false ⁽³⁾ cui le BCN dell'Eurosistema devono dare attuazione nei propri ordinamenti giuridici nazionali. La BCE ha compiuto ciò, in adempimento delle proprie responsabilità, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 1, del trattato e dell'articolo 16 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, per assicurare l'integrità e il buono stato di conservazione delle banconote in euro in circolazione e preservare, quindi, la fiducia del pubblico nelle banconote in euro. Ciò dovrebbe essere maggiormente tenuto in considerazione nella proposta di modifica dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1338/2001, facendo esplicitamente riferimento alla competenza della BCE a stabilire requisiti di selezione relativi sia all'idoneità alla circolazione sia ai controlli di autenticità delle banconote in euro, nonché al lavoro compiuto a tal fine dall'Eurosistema.
- 2.3. La proposta di modifica dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1338/2001 impone a «gli enti creditizi e agli altri istituti che a titolo professionale gestiscono e distribuiscono al pubblico banconote e monete» l'obbligo di assicurare che le banconote e le monete da essi ricevute siano sottoposte al controllo dell'autenticità e che siano individuate quelle false. Mentre l'oggetto di tale obbligo è chiaro e auspicabile, l'espressione «altri istituti che a titolo professionale gestiscono e distribuiscono al pubblico banconote e monete» non comprende nel proprio ambito altre organizzazioni che gestiscono dispositivi self-service per la distribuzione dei biglietti in euro al pubblico anche se non come attività professionale. Infatti, l'attuazione pratica del quadro di riferimento della BCE a livello nazionale ha fatto emergere la portata limitata del termine, in particolare per quanto riguarda i dettaglianti che ricaricano i distributori automatici di contante. Tale ambito limitato circa i destinatari dell'obbligo di cui all'articolo 6 potrebbe creare una lacuna per effetto della quale le banconote e monete in euro non verrebbero selezionate nel rispetto delle procedure stabilite dalla BCE e dalla Commissione, ciò a discapito del grande pubblico e degli enti creditizi dell'area dell'euro, che sarebbero soggetti a requisiti più rigorosi. Pertanto, una definizione più ampia sarebbe la soluzione più adeguata.

⁽¹⁾ Si veda anche la Raccomandazione BCE/1998/7, del 7 luglio 1998, relativa all'adozione di talune misure atte a rafforzare la protezione legale delle banconote e monete in euro.

⁽²⁾ GUL 181 del 4.7.2001, pag. 6.

⁽³⁾ Si veda il quadro di riferimento per l'identificazione dei falsi e la selezione dei biglietti non più idonei alla circolazione da parte delle banche e di tutte le categorie professionali che operano con il contante, disponibile nel sito Internet della BCE al seguente indirizzo:

<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/recyclingeurobanknotes2005it.pdf>

- 2.4. Il regolamento proposto aggiungerà all'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1338/2001 una disposizione che richiede agli Stati membri di adottare le leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative per dare applicazione all'obbligo degli enti creditizi e degli altri istituti di assicurare che le banconote e le monete in euro siano sottoposte al controllo dell'autenticità e che siano individuate quelle false, in linea con le procedure definite dalla BCE e dalla Commissione. Gli Stati membri sarebbero obbligati ad adottare tali leggi, regolamenti e disposizioni amministrative al più tardi entro il 31 dicembre 2009, e ad informarne immediatamente la BCE e la Commissione. La BCE è del parere che, poiché la stessa BCE e la Commissione sono responsabili per la definizione delle procedure sulle quali si fonda tale obbligo, sono la BCE e la Commissione che dovrebbero stabilire i termini per la loro attuazione, ciò per ragioni sia pratiche che giuridiche. Da un punto di vista pratico, l'imposizione di termini per l'attuazione richiede una conoscenza specialistica delle competenze tecniche e delle capacità degli operatori locali. Devono essere inoltre considerati i costi di migrazione e i costi per la fabbricazione e l'acquisizione dei nuovi rilevatori necessari. Pertanto, il termine unico di cui al regolamento proposto potrebbe dimostrarsi rigido. Da un punto di vista giuridico, l'organismo che è competente a stabilire le procedure relative ai requisiti di selezione per i controlli di idoneità e di autenticità delle banconote o monete in euro, dovrebbe essere l'organismo che stabilisce i termini per la loro applicazione. Si suggerisce, pertanto, che tale termine sia eliminato dal regolamento proposto e che sia, invece, disposto che i termini per l'applicazione di tale obbligo, in linea con le procedure fissate dalla BCE e dalla Commissione, siano definiti in tali stesse procedure.
- 2.5. Per quanto riguarda l'inclusione delle monete nell'ambito di applicazione del regolamento allo stesso livello delle banconote, la BCE, consapevole della propria competenza sulle questioni relative alle banconote in euro, osserva che tale approccio potrebbe presentare il limite di mettere in pericolo il pagamento al dettaglio negli Stati membri, dato che la realizzabilità dal punto di vista tecnico dei requisiti di controllo proposti per le monete è — a differenza di quanto accade per le banconote — ancora incerta.
- 2.6. Giacché non è del tutto chiaro se il riferimento del regolamento (CE) n. 1339/2001 del Consiglio, del 28 giugno 2001, che estende agli Stati membri che non hanno adottato l'euro quale moneta unica gli effetti del regolamento (CE) n. 1338/2001 che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione ⁽¹⁾ al regolamento (CE) n. 1338/2001 sia un riferimento dinamico, è necessaria un'altra proposta di regolamento, che estenda agli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro gli effetti del regolamento proposto ⁽²⁾, in particolare per quanto riguarda le modifiche agli articoli 4 e 5. Tuttavia, nell'ambito dei «procedimenti definiti dalla Banca centrale europea» cui il regolamento proposto inserirà un riferimento all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1338/2001 modificato, come sopra rilevato, la BCE è in una posizione migliore per decidere circa l'attuazione delle proprie procedure in relazione alle banconote in euro. A tale riguardo, e alla luce dei limiti dell'area geografica all'interno della quale l'euro ha corso legale, la BCE ha deciso nel luglio 2006 ⁽³⁾ che tali procedure diverranno efficaci nei nuovi Stati membri partecipanti una volta che essi adotteranno l'euro.

3. Proposte redazionali

Laddove le osservazioni di cui sopra dovessero condurre a modifiche del regolamento proposto, l'allegato contiene le relative proposte redazionali.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 17 dicembre 2007.

Il presidente della BCE

Jean-Claude TRICHET

⁽¹⁾ GUL 181 del 4.7.2001, pag. 11.

⁽²⁾ Tale è stato di recente il caso di altri testi di modifica di strumenti giuridici relativi alla protezione dell'euro, vale a dire la decisione 2006/849/CE del Consiglio, del 20 novembre 2006, di modifica e proroga della decisione 2001/923/CE che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria (programma Pericle) (GU L 330 del 28.11.2006, pag. 28) e la decisione 2006/850/CE del Consiglio, del 20 novembre 2006, che estende agli Stati membri non partecipanti l'applicazione della decisione 2006/849/CE di modifica e proroga della decisione 2001/923/CE che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria (programma Pericle) (GU L 330 del 28.11.2006, pag. 30).

⁽³⁾ Si veda il documento della BCE «Regime transitorio per l'attuazione del quadro di riferimento per il ricircolo delle banconote nei nuovi Stati membri partecipanti» disponibile nel sito Internet della BCE al seguente indirizzo: <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recyclingeurobanknotesframework2006it.pdf>

ALLEGATO

PROPOSTE REDAZIONALI

Testo proposto dalla Commissione

Modifiche proposte dalla BCE ⁽¹⁾

Modifica n. 1

Articolo 1, paragrafo 1

Il regolamento (CE) n. 1338/2001 è modificato come segue:

1. L'articolo 4 è modificato come segue:

a) il titolo è sostituito dal seguente:

«Obbligo di trasmissione delle banconote false»;

b) alla fine del paragrafo 2 è aggiunta la seguente frase:

«Allo scopo di facilitare il controllo dell'autenticità delle banconote in euro circolanti, è consentita la trasmissione delle banconote false tra le autorità nazionali competenti e tra le istituzioni e organi dell'Unione europea.»

Il regolamento (CE) n. 1338/2001 è modificato come segue:

1. L'articolo 4 è modificato come segue:

a) il titolo è sostituito dal seguente:

«Obbligo di trasmissione delle banconote false»;

b) alla fine del paragrafo 2 è aggiunta la seguente frase:

«Allo scopo di facilitare il controllo dell'autenticità delle banconote in euro circolanti, è consentita la trasmissione delle banconote false tra le autorità nazionali competenti e tra le istituzioni e organi dell'Unione europea.»;

c) **il paragrafo 3 è sostituito dal seguente:**

«Le disposizioni di cui al paragrafo 2 saranno applicate in modo tale da non impedire l'utilizzazione e la conservazione delle banconote sospettate di essere false come elementi di prova nell'ambito di procedimenti penali, tenendo conto della quantità e del tipo dei falsi sequestrati.»

Motivazione — Si veda il paragrafo 2.1 del parere

Modifica n. 2

Articolo 1, paragrafo 3, lettera a)

3. L'articolo 6 è modificato come segue:

a) il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:

«1. Gli enti creditizi, nonché gli altri istituti che gestiscono e distribuiscono al pubblico banconote e monete a titolo professionale, compresi quelli la cui attività consiste nel cambio di banconote o di monete di valute nazionali diverse, ad esempio i cambiavalute, hanno l'obbligo di assicurare che le banconote e le monete in euro da essi ricevute che intendono reimmettere in circolazione siano sottoposte al controllo dell'autenticità e che siano individuate quelle false. Tale verifica viene effettuata secondo i procedimenti definiti dalla Banca centrale europea e dalla Commissione rispettivamente per le banconote e per le monete in euro.

Gli enti creditizi e istituti di cui al primo comma sono tenuti a ritirare dalla circolazione tutte le banconote e monete in euro da essi ricevute riguardo alle quali hanno la certezza o sufficiente motivo di credere che siano false ed a trasmetterle senza indugio alle autorità nazionali competenti.»

3. L'articolo 6 è modificato come segue:

a) il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:

«1. Gli enti creditizi, nonché gli altri istituti che gestiscono e distribuiscono al pubblico banconote e monete ~~a titolo professionale~~, compresi:

— i soggetti la cui attività **professionale** consiste nel cambio di banconote o di monete di valute nazionali diverse, ad esempio i cambiavalute, e

— **i dettaglianti e gli altri operatori economici, quali le case da gioco, impegnati, quale attività accessoria, in operazioni di selezione ed erogazione al pubblico di banconote attraverso distributori automatici di contante**

hanno l'obbligo di assicurare che le banconote e le monete in euro da essi ricevute che intendono reimmettere in circolazione siano sottoposte al controllo dell'autenticità e che siano individuate quelle false. ~~Tale verifica~~ **controlli** ~~viene~~ **vengono** effettuatei secondo i procedimenti definiti dalla Banca centrale europea e dalla Commissione rispettivamente per le banconote e per le monete in euro, **in base alle rispettive competenze e tenuto conto delle particolarità delle banconote e delle monete in euro, rispettivamente.**

Gli istituti, **i dettaglianti e gli altri operatori economici** di cui al primo comma sono tenuti a ritirare dalla circolazione tutte le banconote e monete in euro da essi ricevute riguardo alle quali hanno la certezza o sufficiente motivo di credere che siano false ed a trasmetterle senza indugio alle autorità nazionali competenti.»

Motivazione — Si veda il paragrafo 2.3 del parere

⁽¹⁾ Il grassetto nel corpo del testo indica le parti di testo che la BCE propone di aggiungere. Il carattere barrato nel corpo del testo indica le parti di testo che la BCE propone di eliminare.

Modifica n. 3

Articolo 1, paragrafo 3, lettera b)

b) alla fine del paragrafo 3 è aggiunto il seguente comma:

«In deroga al primo comma del paragrafo 3, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per l'applicazione del primo comma del paragrafo 1 del presente articolo devono essere adottate al più tardi entro il 31 dicembre 2009. Essi le comunicano immediatamente alla Commissione e alla Banca centrale europea.»

b) alla fine del paragrafo 3 è aggiunto il seguente comma:

«In deroga al primo comma del paragrafo 3, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per l'applicazione **delle procedure menzionate nel** primo comma del paragrafo 1 del presente articolo devono essere adottate ~~al più tardi entro il 31 dicembre 2009~~ **nel rispetto dei termini stabiliti in tali procedure. Essi** ~~Gli Stati membri~~ le comunicano immediatamente alla Commissione e alla Banca centrale europea.»

Motivazione — Si veda il paragrafo 2.4 del parere

Modifica n. 4

Articolo 2

Il presente regolamento ha effetto negli Stati membri partecipanti, quali sono definiti al primo trattino dell'articolo 1 del regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ GU L 139 dell'11.5.1998, pag. 1.

Il presente regolamento ha effetto negli Stati membri partecipanti, quali sono definiti al primo trattino dell'articolo 1 del regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio ⁽¹⁴⁾.

Le procedure di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1338/2001 hanno effetto negli Stati membri partecipanti, come stabilito dall'articolo 6, paragrafo 3, secondo comma.

⁽¹⁴⁾ GU L 139 dell'11.5.1998, pag. 1.

Motivazione — Si veda il paragrafo 2.4 del parere
