

Bruxelles, 12.9.2018
COM(2018) 645 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA,
AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE
REGIONI**

**Rafforzare il quadro dell'Unione per la vigilanza prudenziale e antiriciclaggio degli
istituti finanziari**

1. INTRODUZIONE

Il sistema finanziario dell'Unione si fonda su un solido quadro di regolamentazione e di vigilanza che è stato profondamente rivisto negli ultimi anni per salvaguardare la sicurezza e la solidità degli enti che operano nel settore finanziario e la stabilità del sistema finanziario. Questo quadro rafforzato prevede attualmente l'istituzione di un'Unione bancaria, che sta per essere completata.¹ I primi due pilastri dell'Unione bancaria, che sono già stati realizzati, pongono il sistema bancario all'interno degli Stati membri partecipanti sotto la comune responsabilità del meccanismo di vigilanza unico e del meccanismo di risoluzione unico, fondati su un codice unico di regole per tutta l'Unione. Per sostenere una vigilanza finanziaria convergente ed efficace in tutta l'Unione, la Commissione ha inoltre presentato proposte legislative per rafforzare i mandati e la governance delle autorità europee di vigilanza². Queste proposte sono al centro dell'Unione dei mercati dei capitali e devono essere adottate rapidamente.

Un sistema solido e credibile per individuare e combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo costituisce un elemento essenziale sia all'interno di questo quadro che per il buon funzionamento dell'Unione bancaria e dei mercati dei capitali. Sebbene il sistema attuale sia stato notevolmente rafforzato negli ultimi anni, sono necessarie azioni legislative e non legislative rapide per porre rimedio a una serie di carenze individuate.

Il quadro dell'Unione in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo³ è stato rafforzato notevolmente con l'adozione della quarta direttiva antiriciclaggio⁴, in linea con le norme internazionali⁵. La quinta direttiva antiriciclaggio⁶, entrata in vigore nel luglio 2018 per il recepimento entro il 10 gennaio 2020, apporterà ulteriori miglioramenti di rilievo. Essa va oltre le norme internazionali e comprende misure volte a migliorare la trasparenza sulla titolarità effettiva, rafforza il quadro per la valutazione dei paesi terzi ad alto rischio, affronta i rischi connessi alle carte prepagate anonime e alle valute virtuali e contiene norme sulla cooperazione tra le autorità di vigilanza antiriciclaggio e prudenziale.

Nonostante questo rafforzamento del quadro normativo, alcuni recenti casi di riciclaggio nelle banche europee hanno destato preoccupazioni quanto al permanere di lacune nel quadro di vigilanza dell'Unione. In particolare, non esiste una chiara articolazione tra la normativa prudenziale e quella antiriciclaggio per gli istituti finanziari. La Commissione nutre

¹ Cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul completamento dell'Unione bancaria, COM(2017) 592 final; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Completare l'Unione dei mercati dei capitali entro il 2019 - È tempo di accelerare la realizzazione - COM/2018/0114 final.

² COM(2017) 536 final.

³ I riferimenti alla lotta contro il riciclaggio contenuti nella presente comunicazione vanno intesi come riferimenti anche al contrasto del finanziamento del terrorismo.

⁴ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione.

⁵ Il Gruppo di azione finanziaria internazionale è l'ente di normazione internazionale per quanto concerne il riciclaggio di denaro e le sue raccomandazioni sono seguite da tutti i suoi membri.

⁶ Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE.

preoccupazioni anche in merito ai ritardi nelle risposte di vigilanza e alle carenze nella cooperazione e nella condivisione delle informazioni, sia a livello nazionale, tra autorità prudenziali e antiriciclaggio, sia a livello transfrontaliero, tra le autorità dei diversi Stati membri o dei paesi terzi⁷.

Pur riguardando solo una parte molto limitata del sistema finanziario dell'Unione, questi casi incidono sulla reputazione dell'UE, che deve agire con rapidità e decisione per ovviare alle carenze individuate e ridurre ulteriormente i rischi nel sistema finanziario dell'Unione derivanti da attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Queste preoccupazioni sono state ribadite dalle altre istituzioni dell'Unione. Al Parlamento europeo sono state organizzate diverse audizioni in risposta ai recenti scandali, mentre in sede di Consiglio la questione è stata sollevata dai ministri delle finanze e, da ultimo, dal presidente dell'Eurogruppo Centeno, nella lettera del 25 giugno 2018 al presidente del Consiglio europeo Tusk⁸. Anche la dichiarazione franco-tedesca di Meseberg e la tabella di marcia adottata il 19 giugno 2018 evidenziano questa problematica⁹.

Come prima risposta, nel maggio 2018 la Commissione ha invitato i presidenti delle autorità europee di vigilanza, il presidente del comitato antiriciclaggio delle autorità europee di vigilanza e il presidente del consiglio di vigilanza della Banca centrale europea a istituire un gruppo di lavoro congiunto per avviare una riflessione collettiva sulle modalità per migliorare l'attuale quadro di cooperazione tra le autorità di vigilanza antiriciclaggio e prudenziale.

In tale contesto, la presente comunicazione, insieme alla proposta legislativa che la accompagna, stabilisce le misure necessarie per rafforzare ulteriormente la vigilanza degli istituti finanziari nell'Unione per la lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Un'azione decisa di tutte le autorità interessate promuoverà ulteriormente l'integrità del sistema finanziario dell'Unione e in particolare dell'Unione bancaria, contribuirà alla stabilità finanziaria e ridurrà ulteriormente la criminalità finanziaria nell'Unione.

2. PERCHÉ È NECESSARIA L'AZIONE DELL'UE

L'UE dispone di un quadro giuridico solido per la prevenzione e la lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Esso recepisce le norme internazionali del Gruppo di azione finanziaria internazionale, ma prevede anche garanzie supplementari per garantire la sicurezza e il buon funzionamento del sistema finanziario dell'UE. Un elemento fondamentale di questo quadro antiriciclaggio è che gli istituti finanziari e gli altri soggetti devono porre in essere sistemi interni per individuare e valutare i rischi di riciclaggio legati alla loro attività e gestire

⁷ Questi casi si sono verificati prima del recepimento della quinta direttiva antiriciclaggio, che migliorerà la cooperazione e lo scambio di informazioni tra tutte le autorità pertinenti.

⁸ "... è stato raggiunto un accordo sull'importanza di rafforzare l'attuale monitoraggio dell'attuazione delle misure antiriciclaggio. Innanzitutto a luglio le istituzioni redigeranno una relazione, sulla base della quale, in stretta collaborazione con le autorità nazionali competenti, dovrebbe essere raggiunto un accordo sulle ulteriori misure entro la fine del 2018, eventualmente nell'ambito di un piano d'azione."

⁹ "Per quanto riguarda l'antiriciclaggio, abbiamo bisogno di una serie di criteri oggettivi di base che permettano di misurare in modo affidabile i rischi di riciclaggio esistenti nel settore bancario. Occorre inoltre un solido processo di monitoraggio dell'attuazione effettiva di tali criteri. Sia i criteri che il processo di monitoraggio dovrebbero essere messi a punto entro dicembre 2018 dalle istituzioni europee, ivi compreso il meccanismo di vigilanza unico, e dagli Stati membri, con un contributo comune da parte di Francia e Germania. È essenziale che tale processo non solo sia formale, ma riduca sostanzialmente i rischi derivanti dall'inosservanza della normativa antiriciclaggio."

tali rischi. Il quadro di vigilanza per combattere il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo è contenuto in un unico strumento, la direttiva antiriciclaggio, che si applica anche a diversi attori esterni al settore dei servizi finanziari. La vigilanza sulla conformità alla normativa antiriciclaggio segue un approccio nazionale, basato sulla vigilanza del paese ospitante, e prevede soltanto un'armonizzazione minima delle competenze di vigilanza e nessuna armonizzazione dei poteri delle autorità di vigilanza.

La riduzione dei rischi di riciclaggio negli istituti finanziari è un compito insieme distinto e strettamente collegato a quelli delle autorità di vigilanza prudenziale, che consistono nel garantire la sicurezza e la solidità degli istituti finanziari e la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso. Questo compito è svolto sulla base del quadro prudenziale dell'Unione per gli istituti finanziari, che comprende una serie di strumenti legislativi in diversi settori dei servizi finanziari¹⁰. I poteri di vigilanza prudenziale sono ampiamente armonizzati e le responsabilità sono attribuite principalmente all'autorità del paese di origine. Nel caso delle banche, dall'istituzione del meccanismo di vigilanza unico i poteri di vigilanza negli Stati membri che partecipano all'Unione bancaria sono condivisi tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti.

Il quadro attuale coinvolge autorità diverse nelle varie giurisdizioni, con compiti, competenze e responsabilità di vigilanza diversi. Per essere efficaci, tali autorità devono cooperare strettamente. La quinta direttiva antiriciclaggio eliminerà gli ostacoli alla cooperazione tra le autorità di vigilanza antiriciclaggio e prudenziale, compresa la Banca centrale europea¹¹. Occorrono tuttavia ulteriori misure per garantire un'efficace cooperazione in materia di vigilanza, in particolare quando gli istituti finanziari operano a livello transfrontaliero.

a) Vigilanza sulla conformità alla direttiva antiriciclaggio

La direttiva antiriciclaggio si basa su un'armonizzazione minima. Tale direttiva comprende principi di alto livello e taluni orientamenti dettagliati per le autorità di vigilanza. Ciò lascia un margine di discrezionalità agli Stati membri per quanto riguarda l'attuazione e ha portato a pratiche di vigilanza nazionali divergenti. Attualmente non esiste un meccanismo obbligatorio od orientamenti dettagliati per garantire la cooperazione continua e strutturata tra le autorità di vigilanza antiriciclaggio e prudenziale degli istituti finanziari che operano su base transfrontaliera e vi è un margine di discrezionalità per quanto riguarda quali informazioni sono condivise e quando. La portata delle competenze delle autorità di vigilanza antiriciclaggio non è specificata in maniera dettagliata¹². Inoltre, il coordinamento con i paesi terzi rimane frammentato.

b) Esame degli aspetti connessi al riciclaggio da parte delle autorità di vigilanza prudenziale, compresa la Banca centrale europea nella sua veste di autorità di vigilanza

¹⁰ Tali strumenti legislativi comprendono la direttiva 2013/36/UE sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (direttiva sui requisiti patrimoniali); la direttiva 2014/65/UE, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID); la direttiva 2009/138/CE, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II).

¹¹ La quinta direttiva antiriciclaggio mira a eliminare gli ostacoli e a migliorare lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza antiriciclaggio e prudenziale e chiede la loro cooperazione nella misura più ampia possibile. Inoltre le UIF, qualora svolgano un'analisi e rilevino un sospetto, sono tenute a diffondere le informazioni alle pertinenti autorità competenti, che possono includere l'autorità di vigilanza prudenziale.

¹² La direttiva antiriciclaggio fa riferimento a "poteri di vigilanza rafforzati".

Esistono chiari legami tra la vigilanza antiriciclaggio e quella prudenziale: qualora non vengano affrontati i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo possono verificarsi effetti negativi sulla solidità finanziaria dei singoli istituti, sull'integrità del mercato interno e sulla stabilità finanziaria. Pertanto, la normativa prudenziale impone alle autorità di vigilanza degli istituti finanziari di prendere in considerazione gli aspetti connessi al riciclaggio nel corso del loro lavoro¹³.

Nella pratica, tuttavia, le autorità di vigilanza sono soggette a norme nazionali che sono state recepite in maniera diversa, in quanto i requisiti prudenziali non sono stati integrati da orientamenti armonizzati. Inoltre, nonostante la chiara competenza in materia di revoca della licenza in caso di gravi violazioni delle norme antiriciclaggio, stabilita sia dal quadro prudenziale che da quello antiriciclaggio, non vi è una sufficiente chiarezza sulle condizioni per la revoca delle autorizzazioni. La cooperazione tra le autorità prudenziali e le autorità di vigilanza antiriciclaggio dipende inoltre in gran parte dalla buona fede e dalla volontà delle autorità pertinenti¹⁴.

Nell'Unione bancaria, la Banca centrale europea non è incaricata di garantire il rispetto delle norme stabilite nella direttiva antiriciclaggio. Tuttavia, la Banca centrale europea, nella sua veste di autorità di vigilanza, è incaricata della vigilanza diretta degli enti significativi e deve pertanto far fronte alle sfide di cui sopra. Ulteriori sfide derivano dall'obbligo di applicare e di fare affidamento, per gli aspetti prudenziali inerenti alla vigilanza antiriciclaggio, sulla legislazione nazionale che recepisce le direttive dell'UE in tutti gli Stati membri che partecipano al meccanismo di vigilanza unico. Il divergere del recepimento nazionale nell'Unione bancaria comporta notevoli differenze per quanto riguarda le informazioni che la Banca centrale europea può ottenere, le possibilità di contattare le unità nazionali di informazione finanziaria o le autorità antiriciclaggio, nonché gli strumenti di vigilanza disponibili, a seconda del paese di origine della banca in questione.

Inoltre, la Banca centrale europea, nella sua veste di autorità di vigilanza, dispone anche di determinate competenze¹⁵ sugli enti meno significativi nell'Unione bancaria, comprese alcune valutazioni dei rischi connessi al riciclaggio. Nell'esercizio di tale competenza, la Banca centrale europea deve basarsi sul contributo sia delle autorità di vigilanza prudenziale nazionali che delle autorità di vigilanza antiriciclaggio, il cui campo di applicazione può variare notevolmente da un paese all'altro.

¹³ Le autorità di vigilanza prudenziale devono tener conto degli aspetti connessi al riciclaggio quando concedono autorizzazioni, quando valutano l'acquisizione di partecipazioni qualificate o effettuano la verifica dei requisiti di professionalità e onorabilità, durante il normale svolgimento della vigilanza nel quadro della valutazione continua dei rischi ai quali un istituto finanziario può essere esposto e nei casi di revoca di un'autorizzazione a causa di una grave violazione delle disposizioni nazionali antiriciclaggio.

¹⁴ Il quadro prudenziale non prevede espliciti obblighi di cooperazione tra le autorità di vigilanza prudenziale e antiriciclaggio che consentano di integrare in maniera tempestiva e regolare le conclusioni relative al riciclaggio nelle valutazioni prudenziali, così come non prevede l'obbligo, per le autorità di vigilanza prudenziale, di informare le loro controparti antiriciclaggio o le unità di informazione finanziaria (UIF) di eventuali prove di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo nei soggetti su cui vigilano.

¹⁵ La Banca centrale europea è responsabile dell'autorizzazione, della revoca della licenza e della valutazione delle acquisizioni di partecipazioni qualificate per quanto concerne gli enti meno significativi.

c) Il ruolo delle autorità europee di vigilanza

Le autorità europee di vigilanza¹⁶ sono specificamente incaricate dai loro regolamenti istitutivi di garantire un'applicazione coerente, efficiente ed efficace delle norme prudenziali dell'Unione e del suo quadro antiriciclaggio. Inoltre, la direttiva antiriciclaggio conferisce alle autorità europee di vigilanza il potere di promuovere la convergenza nella vigilanza antiriciclaggio per quanto concerne aspetti specifici mediante l'elaborazione di orientamenti e la preparazione di progetti di norme tecniche di regolamentazione.

La maggior parte del lavoro di queste autorità sul riciclaggio ha luogo in seno al comitato antiriciclaggio, un sottocomitato del comitato congiunto, che riunisce le autorità di vigilanza antiriciclaggio. Le norme intersettoriali che rientrano nella competenza di diverse autorità europee di vigilanza devono essere adottate da tutti i consigli pertinenti delle autorità di vigilanza. In pratica, l'Autorità bancaria europea è la più attiva in materia di antiriciclaggio e il suo lavoro non si limita alle azioni congiunte¹⁷.

La lotta contro il riciclaggio costituisce solo uno dei compiti delle autorità europee di vigilanza ed è quindi in concorrenza per le risorse. Inoltre, la lentezza e la farraginosità del processo decisionale in seno al comitato congiunto, insieme ai diversi gradi di priorità attribuiti alle questioni antiriciclaggio da parte delle tre autorità, finora hanno reso il loro ruolo piuttosto limitato.

3. UNA STRATEGIA PER UNA PIENA COOPERAZIONE IN MATERIA DI VIGILANZA

L'adozione della quinta direttiva antiriciclaggio costituisce un passo importante verso il rafforzamento del quadro. La lotta efficace contro la criminalità finanziaria, compresa la criminalità fiscale, richiede una corretta attuazione delle nuove norme e un maggiore coordinamento tra le diverse autorità.

È tuttavia necessario definire una strategia più ampia volta a garantire che la vigilanza degli istituti e dei mercati finanziari sia efficace e solida per affrontare le sfide derivanti dal riciclaggio e dal finanziamento del terrorismo. La salvaguardia della stabilità finanziaria è un obiettivo comune sia al quadro antiriciclaggio che a quello prudenziale, il che implica la necessità non solo di definire chiaramente i compiti delle diverse autorità, ma anche di utilizzare in modo coordinato e sinergico l'intera gamma di poteri di cui dispongono e di un regolare scambio e un flusso strutturato di informazioni pertinenti.

La strategia proposta si basa sull'analisi effettuata dal summenzionato gruppo di lavoro congiunto convocato dalla Commissione. Essa comprende iniziative legislative e non legislative a breve termine, insieme ad obiettivi a lungo termine più ambiziosi, che dovrebbero rafforzare progressivamente l'interazione tra il quadro antiriciclaggio e quello prudenziale.

3.1. INIZIATIVE LEGISLATIVE A BREVE TERMINE

¹⁶ Autorità bancaria europea, Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali.

¹⁷ Ad esempio, l'Autorità bancaria europea ha pubblicato un Parere relativo all'applicazione delle misure di adeguata verifica della clientela ai richiedenti asilo per promuovere un approccio comune alla fornitura di accesso a conti di pagamento ai richiedenti asilo; l'Autorità bancaria europea è inoltre un membro attivo del gruppo di esperti in materia di riciclaggio di denaro del Comitato di Basilea e sta per avviare verifiche delle autorità di vigilanza antiriciclaggio per rafforzare l'efficacia di tale vigilanza sulle banche.

Alcune questioni devono essere affrontate con urgenza mediante modifiche legislative. Diverse modifiche di rilievo, che potrebbero apportare miglioramenti sostanziali al quadro di vigilanza contro i rischi legati al riciclaggio e contribuire in tal modo alla riduzione dei rischi nel settore finanziario, potrebbero già essere prese in considerazione nell'ambito dei negoziati legislativi in corso.

3.2.1 Rafforzamento del quadro prudenziale per le banche — modifiche alla direttiva sui requisiti patrimoniali

La quinta direttiva antiriciclaggio rafforza i requisiti relativi alla cooperazione tra le varie autorità nazionali e migliora la cooperazione transfrontaliera, ma alcune disposizioni della normativa settoriale, in particolare della direttiva sui requisiti patrimoniali, possono involontariamente avere ripercussioni sulla cooperazione in materia di antiriciclaggio. In particolare, è problematico il suo rigido regime di riservatezza in combinazione con l'assenza di un chiaro obbligo per le autorità di vigilanza prudenziale di cooperare con le pertinenti autorità e organismi antiriciclaggio.

In questo contesto, il Parlamento europeo ha presentato due pertinenti emendamenti alla proposta della Commissione del novembre 2016 per modificare la direttiva sui requisiti patrimoniali (parte del pacchetto di riduzione dei rischi) per quanto riguarda lo scambio di informazioni e l'obbligo di cooperazione tra autorità e organismi prudenziali e antiriciclaggio. La Commissione sostiene fermamente il miglioramento dello scambio di informazioni e l'obbligo di cooperazione tra autorità e organismi prudenziali e antiriciclaggio:

- nel contesto del rafforzamento dei requisiti per lo scambio di informazioni, tutte le autorità e gli organismi pertinenti che ricevono, analizzano e trattano le informazioni relative al riciclaggio dovrebbero essere esplicitamente coperti da deroghe per quanto concerne la riservatezza;
- in merito all'obbligo di cooperazione, tutte le autorità pertinenti dovrebbero avere la possibilità di rinviare all'Autorità bancaria europea i casi di disaccordo sulla cooperazione e lo scambio di informazioni. All'Autorità bancaria europea potrebbe altresì essere conferito il mandato esplicito di specificare le modalità della cooperazione e dello scambio di informazioni, in particolare per quanto riguarda i gruppi transfrontalieri e nel contesto dell'individuazione delle violazioni delle norme antiriciclaggio.

3.2.2 Rafforzamento della convergenza in materia di vigilanza — proposta rafforzata sulla revisione delle autorità europee di vigilanza

Nell'ambito del quadro normativo vigente, le autorità europee di vigilanza contribuiscono già al monitoraggio dei rischi legati al riciclaggio e hanno una serie di poteri che sono incoraggiate a utilizzare pienamente al fine di aumentare il loro contributo alla lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Occorre tuttavia adottare misure più ambiziose per garantire che i rischi legati al riciclaggio siano sistematicamente, efficacemente e coerentemente integrati nelle strategie e nelle prassi di vigilanza di tutte le autorità pertinenti. L'Autorità bancaria europea svolgerà un ruolo fondamentale nel conseguimento di tale obiettivo.

La proposta della Commissione del settembre 2017 concernente la revisione dei regolamenti istitutivi delle autorità europee di vigilanza intende rafforzare la capacità di queste ultime di

garantire la convergenza e l'efficacia della vigilanza finanziaria rafforzando i loro mandati, introducendo un sistema di governance più indipendente ed efficace e offrendo alle autorità di vigilanza europee un meccanismo di finanziamento più adeguato per l'assolvimento dei loro compiti. La Commissione **esorta i legislatori a raggiungere rapidamente un accordo sulla proposta.**

Tuttavia, per quanto riguarda il ruolo di queste autorità nel settore del riciclaggio, sono necessarie ulteriori modifiche per rendere il sistema più efficace. Per garantire un'elevata qualità della vigilanza sul riciclaggio e un efficace coordinamento tra le diverse autorità di tutti gli Stati membri, le responsabilità in materia di antiriciclaggio nel settore finanziario devono essere affidate in modo specifico a una delle autorità europee di vigilanza, ovvero l'Autorità bancaria europea. Il suo mandato deve essere più esplicito e completo, accompagnato da una serie di compiti chiari, dalle competenze corrispondenti e da risorse adeguate. La Commissione ha pertanto modificato oggi la sua attuale proposta di modifica dei regolamenti istitutivi delle autorità europee di vigilanza, con l'obiettivo di rafforzare, in quattro modi, il mandato in materia di antiriciclaggio.

i. Ottimizzare l'uso delle competenze e delle risorse destinate ai compiti connessi alla lotta contro il riciclaggio

Si propone che le risorse e le competenze attualmente sparse tra le tre autorità europee di vigilanza e l'apposito sottocomitato del comitato congiunto siano centralizzate presso l'Autorità bancaria europea e che dispongano di una struttura di sostegno più solida. La concentrazione presso l'Autorità bancaria europea è appropriata in quanto è nel settore bancario che i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo hanno maggiore probabilità di avere un impatto sistemico.

Il coinvolgimento e un adeguato livello di rappresentanza di tutte le autorità di vigilanza antiriciclaggio nazionali responsabili di tutti i soggetti del settore finanziario interessati dovrebbero essere garantiti per i compiti normativi connessi alla lotta contro il riciclaggio, quali l'elaborazione di norme tecniche vincolanti, di orientamenti e di raccomandazioni. A tal fine, l'attuale comitato antiriciclaggio del comitato congiunto dovrebbe essere trasformato in un comitato permanente dell'Autorità bancaria europea. Esso dovrebbe essere composto dai capi di tutte le autorità di vigilanza antiriciclaggio nazionali, analogamente al comitato per la risoluzione istituito a norma dell'articolo 127 della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche¹⁸.

ii. Chiarire l'ambito di intervento e il contenuto dei compiti connessi alla lotta contro il riciclaggio

Data la natura orizzontale delle questioni inerenti alla lotta contro il riciclaggio, si propone che i compiti in materia di antiriciclaggio dell'Autorità bancaria europea siano specificati più in dettaglio nel regolamento istitutivo, come i compiti relativi alla protezione dei consumatori¹⁹. L'Autorità bancaria europea avrà competenze specifiche nel settore della lotta contro il riciclaggio, mentre il comitato congiunto tratterà gli aspetti intersettoriali relativi alle funzioni antiriciclaggio che richiedono la competenza dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati. I compiti centralizzati dell'Autorità bancaria europea in materia di lotta contro il riciclaggio riguarderebbero i soggetti obbligati di cui alla direttiva

¹⁸ Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento.

¹⁹ Articolo 9 del regolamento sull'Autorità bancaria europea.

antiriciclaggio che rientrano anche nel campo di applicazione dei regolamenti sulle autorità europee di vigilanza, nonché le autorità di vigilanza di tali enti.

iii. Rafforzare gli strumenti per lo svolgimento dei compiti connessi alla lotta contro il riciclaggio

Per i compiti specifici connessi all'antiriciclaggio, la proposta prevede una serie di misure per garantire che il lavoro di lotta contro il riciclaggio sia più efficiente, efficace e prioritario:

- sulla base delle verifiche indipendenti contenute nella proposta originaria della Commissione, la Commissione ritiene che l'Autorità bancaria europea dovrebbe effettuare **verifiche periodiche indipendenti** sulle questioni relative alla lotta contro il riciclaggio, con il contributo di esperti del comitato permanente antiriciclaggio, anch'esso oggetto della proposta. Il formato e l'ambito specifici di ogni singola verifica potrebbero essere adattati per rispondere a eventuali esigenze o problemi nella vigilanza antiriciclaggio in una determinata fase o in prospettiva futura²⁰;
- qualora una verifica riveli gravi carenze nell'identificazione, nella valutazione o nella gestione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, l'Autorità dovrebbe **informare il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione**;
- per adempiere ai suoi compiti in materia di lotta contro il riciclaggio, l'Autorità bancaria europea dovrebbe diventare il **centro dati** sulla vigilanza antiriciclaggio nell'Unione, e dovrebbe pertanto poter raccogliere tutte le informazioni e i dati necessari per quanto riguarda le questioni connesse all'antiriciclaggio sia dalle autorità di vigilanza prudenziale che da quelle antiriciclaggio, che dovrebbero includere dati riservati relativi a casi specifici di riciclaggio, nonché eventuali conclusioni in materia di riciclaggio nel quadro di verifiche dei requisiti di professionalità e onorabilità individuali;
- l'Autorità bancaria europea dovrebbe inoltre effettuare regolarmente un **esercizio di valutazione del rischio** per testare le strategie e le risorse nel contesto dei più importanti rischi di riciclaggio emergenti e dovrebbe rifletterne le conclusioni nel parere che è tenuta a fornire ai fini della valutazione sovranazionale del rischio su base semestrale, svolta dalla Commissione conformemente alla direttiva antiriciclaggio;
- infine, è opportuno rafforzare la capacità dell'Autorità bancaria europea di far rispettare le norme antiriciclaggio, anche nell'ambito dei poteri che le sono conferiti in caso di violazione del diritto dell'Unione o di mediazione vincolante. Dovrebbe quindi, ove necessario, poter **chiedere alle autorità di vigilanza nazionali di indagare sui casi** in cui gli operatori del settore finanziario avrebbero violato i loro obblighi a norma della direttiva antiriciclaggio. Inoltre, se l'Autorità adotta decisioni nell'ambito delle procedure esistenti in materia di violazioni del diritto o di mediazione vincolante e un'autorità nazionale non si conforma a tali decisioni, l'Autorità dovrebbe, a determinate condizioni, poter **adottare decisioni indirizzate direttamente agli operatori del settore finanziario**, esigendo il rispetto dei loro obblighi giuridici non solo a norma del diritto

²⁰ Oltre a verifiche approfondite di ciascuna autorità competente, l'Autorità bancaria europea può scegliere di svolgere verifiche tematiche o approfondite su questioni specifiche, analisi del rispetto di determinati requisiti normativi, revisioni dei processi pratici di vigilanza di alcune autorità selezionate o altre forme di verifica su questioni pertinenti.

dell'Unione direttamente applicabile, ma anche ai sensi della normativa nazionale di recepimento delle direttive o derivante dalla scelta tra varie opzioni concesse agli Stati membri nel diritto dell'Unione.

Questi strumenti consentirebbero un'analisi completa e aggiornata dei punti di forza e delle carenze nella vigilanza, oltre a fornire un quadro delle nuove minacce e tendenze in materia di riciclaggio con potenziali effetti transfrontalieri.

iv. Rafforzamento del ruolo di coordinamento dell'Autorità bancaria europea nelle questioni relative all'antiriciclaggio a livello internazionale

Infine, si propone di dotare l'Autorità bancaria europea di una chiara responsabilità in materia di coordinamento delle questioni di vigilanza rilevanti connesse alla lotta contro il riciclaggio a livello internazionale. In particolare, l'Autorità bancaria europea dovrebbe assumere un ruolo guida nel coordinare la cooperazione con le autorità pertinenti dei paesi terzi nei casi che comportano una dimensione transfrontaliera.

3.2. MISURE NON LEGISLATIVE A BREVE TERMINE

Per affrontare immediatamente alcune delle difficoltà pratiche che impediscono una cooperazione adeguata, sono giustificate misure proattive concordate da parte delle autorità competenti. Le autorità europee di vigilanza, nonché la Banca centrale europea nella sua veste di autorità di vigilanza, dovrebbero avvalersi delle loro attuali competenze per migliorare l'attuazione del quadro.

Azioni delle autorità europee di vigilanza

Le misure dovrebbero concentrarsi innanzitutto sugli aspetti inerenti alla lotta contro il riciclaggio nel settore bancario, data la particolare importanza dell'antiriciclaggio per le banche e le potenziali implicazioni sistemiche per il settore bancario europeo. L'Autorità bancaria europea è incoraggiata ad assumere un ruolo guida, a intraprendere le misure descritte di seguito, a condividere le proprie competenze e a coordinare le attività con l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati e l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali.

- L'Autorità bancaria europea è invitata a procedere in primo luogo a un **esercizio di valutazione** che consenta di individuare in modo globale le diverse questioni relative all'antiriciclaggio che sono rilevanti da una prospettiva prudenziale, nonché a una mappatura a livello di Unione delle prassi esistenti per includere gli aspetti connessi alla lotta contro il riciclaggio nella vigilanza prudenziale. La valutazione dovrebbe inoltre illustrare le caratteristiche degli accordi di cooperazione tra autorità e organismi prudenziali e antiriciclaggio, sia all'interno degli Stati membri che a livello transfrontaliero. Questo dovrebbe portare all'individuazione delle migliori prassi di vigilanza e delle potenziali carenze.
- Sulla base dell'esercizio di valutazione, l'Autorità bancaria europea è invitata ad adottare **orientamenti comuni** che aiutino le autorità di vigilanza prudenziale dell'Unione a tenere conto in modo adeguato e coerente dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nelle loro attività. In particolare, l'Autorità dovrebbe

avvalersi dei mandati esistenti per l'elaborazione di orientamenti e progetti di norme tecniche per specificare in che modo le autorità di vigilanza prudenziale dovrebbero integrare gli aspetti relativi all'antiriciclaggio nei loro vari strumenti²¹. Gli orientamenti dovrebbero mettere in evidenza modalità per migliorare la cooperazione in tutte le fasi del processo di vigilanza.

- L'Autorità bancaria europea è inoltre invitata ad **analizzare l'impatto dei diversi approcci alla base della ripartizione delle competenze** in materia di vigilanza prudenziale (ad es. controllo da parte del paese d'origine, vigilanza su base consolidata) e di vigilanza antiriciclaggio (ad es. controllo da parte del paese ospitante, scambio di informazioni). Ciò dovrebbe guidare le autorità di vigilanza prudenziale dei gruppi transfrontalieri nell'individuazione delle controparti pertinenti all'interno del quadro antiriciclaggio.
- Per quanto riguarda l'antiriciclaggio, l'Autorità bancaria europea, in coordinamento con le altre due autorità europee di vigilanza, se del caso, è invitata a **seguire da vicino l'attuazione degli orientamenti comuni sulla vigilanza basata sul rischio** per dare seguito alle raccomandazioni contenute nella valutazione sovranazionale del rischio 2017 della Commissione²². Nel prossimo parere congiunto sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nell'Unione²³, le autorità europee di vigilanza dovrebbero evidenziare gli aspetti strategici dell'antiriciclaggio per il settore finanziario e i relativi risultati, comprese le possibili modalità per colmare eventuali carenze individuate.
- Inoltre, le autorità europee di vigilanza sono invitate ad **ampliare gli orientamenti comuni sulla vigilanza basata sul rischio definendo procedure e metodologie comuni** per la vigilanza e la valutazione da parte delle autorità antiriciclaggio del rispetto da parte degli istituti finanziari delle norme antiriciclaggio. Le autorità europee di vigilanza sono inoltre invitate a emanare orientamenti sostanziali che coprano in dettaglio **la cooperazione e lo scambio di informazioni** tra le autorità di vigilanza antiriciclaggio e prudenziale e che promuovano l'istituzione di collegi antiriciclaggio.
- **L'Autorità bancaria europea** dovrebbe svolgere un ruolo centrale nel garantire il rispetto del quadro antiriciclaggio. Essa dovrebbe **avviare rigorose verifiche delle attività delle autorità antiriciclaggio**, accompagnate da raccomandazioni concrete per queste autorità e da un efficace meccanismo di follow-up. A questo proposito, la Commissione sostiene pienamente le recenti iniziative dell'Autorità bancaria europea in materia di verifiche antiriciclaggio, nonché il seguito dato alle richieste della Commissione in materia di indagini sulle violazioni del diritto dell'Unione nel settore della lotta contro il riciclaggio e incoraggia l'uso continuo di tali strumenti da parte dell'Autorità bancaria europea per individuare pratiche di vigilanza infondate.

²² Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno e sono connessi ad attività transfrontaliere - COM(2017) 340 final.

²³ Il parere congiunto è richiesto a norma dell'articolo 6, paragrafo 5, della direttiva (UE) 2015/849.

- Per quanto riguarda gli **aspetti internazionali della cooperazione** sulle questioni inerenti all'antiriciclaggio, la Commissione sostiene **un ruolo più proattivo dell'Autorità bancaria europea e la creazione di contatti con le autorità dei paesi terzi**, in linea con il suo attuale mandato. Essa è invitata a elaborare una strategia di cooperazione con le pertinenti autorità dei paesi terzi per garantire che gli interessi dell'Unione nel settore dell'antiriciclaggio siano presi in considerazione da tali autorità in maniera adeguata e costante.

Azione della Banca centrale europea nella sua veste di autorità di vigilanza

Finora la Banca centrale europea ha dovuto fare affidamento principalmente sulla disponibilità delle autorità di vigilanza antiriciclaggio nazionali. Attualmente è prioritario che la Banca centrale europea **concluda con le autorità di vigilanza antiriciclaggio un protocollo d'intesa multilaterale** sullo scambio di informazioni entro il 10 gennaio 2019, come richiesto dalla quinta direttiva antiriciclaggio.

È estremamente importante che tutte le autorità di vigilanza prudenziale **chiariscano le modalità pratiche** riguardanti l'integrazione nella vigilanza prudenziale degli aspetti connessi all'antiriciclaggio, tenendo conto degli orientamenti dell'Autorità bancaria europea. Nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico, vi è l'ulteriore necessità di **chiarire la ripartizione dei compiti** tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti che assistono la Banca centrale europea nell'esecuzione dei suoi compiti prudenziali in relazione ad enti sia significativi che meno significativi.

3.3. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE A PIÙ LUNGO TERMINE

Le carenze del sistema attuale possono essere affrontate solo se tutti i portatori di interessi intervengono in tempi rapidi e in stretta concertazione. L'impegno politico di tutte le parti e a tutti i livelli sarà essenziale se si vuole attuare con successo la strategia descritta sopra.

La Commissione invita pertanto il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare le azioni descritte nella presente comunicazione e ad adottare le pertinenti proposte legislative entro l'inizio del 2019, in modo da compiere un passo decisivo verso un sistema più resiliente.

La vigilanza nazionale antiriciclaggio rimarrà al centro della lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo; tuttavia è necessario chiedersi se la situazione attuale, che consente un diverso recepimento delle norme negli Stati membri e rispecchia le asimmetrie nella distribuzione dei compiti e delle competenze, favorisca un sistema di vigilanza antiriciclaggio coerente e sostenibile nell'Unione. Potrebbero essere esaminate varie opzioni per eventuali ulteriori riforme. La Commissione rifletterà su tali questioni nel contesto della relazione che è tenuta a redigere ai sensi dell'articolo 65 della quinta direttiva antiriciclaggio.

Questa relazione, tenendo conto degli sviluppi legislativi in seno al Parlamento e al Consiglio per quanto riguarda la revisione delle autorità di vigilanza europee, potrebbe prendere in considerazione le azioni a lungo termine suggerite nel documento di riflessione elaborato dal gruppo di lavoro congiunto. In particolare, dovrebbe essere presa in considerazione la trasformazione della direttiva antiriciclaggio in un regolamento, una misura che consentirebbe di stabilire un quadro normativo dell'Unione armonizzato e direttamente applicabile in materia di antiriciclaggio. Si potrebbero inoltre prevedere varie soluzioni per garantire una vigilanza antiriciclaggio coerente e di qualità elevata, uno scambio di informazioni fluido e

una cooperazione ottimale tra tutte le autorità pertinenti dell'Unione²⁴. A tal fine può essere necessario conferire compiti specifici di lotta contro il riciclaggio a un organismo dell'Unione.

²⁴ Comprese quelle nel settore fiscale.