

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 4 febbraio 2005

su richiesta del Consiglio dell'Unione europea su 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 compreso il finanziamento del terrorismo

(COM(2004) 448 definitivo)

(CON/2005/2)

(2005/C 40/06)

1. Il 22 ottobre 2004, 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, compreso il finanziamento del terrorismo (di seguito «direttiva proposta»).
2. La BCE è competente a formulare un parere in virtù del primo trattino dell'articolo 105, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea, secondo il quale la BCE viene consultata in merito a qualsiasi proposta di atto comunitario che rientri nelle sue competenze. La BCE è altresì competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 105, paragrafo 5, del trattato, in quanto la direttiva proposta riguarda uno dei compiti del Sistema europeo di banche centrali (SEBC), vale a dire quello di contribuire ad una buona conduzione delle politiche perseguite dalle competenti autorità per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario. Inoltre, la BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 105, paragrafo 2, e 106, 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 la direttiva proposta contiene disposizioni aventi implicazioni su alcuni compiti del SEBC. In conformità del primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.
3. Il presente parere ha ad oggetto il testo della proposta di direttiva sul quale la BCE è stata consultata, vale a dire quello risalente al 13 ottobre 2004. La BCE prende nota del fatto che la proposta di direttiva, durante la Presidenza olandese, ha subito alcune modifiche ma, per ragioni di chiarezza, si asterrà dall'inserire commenti, nel presente parere, su qualunque testo successivo.
4. L'obiettivo principale della direttiva proposta è di assicurare un recepimento e un'applicazione coordinati, tra gli Stati membri, delle quaranta raccomandazioni riviste del Gruppo di azione finanziaria internazionale (di seguito «GAFI»). Dalla revisione delle quaranta raccomandazioni del GAFI, portata a termine nel giugno 2003, è risultato un apparato rafforzato e più completo di standard internazionali per la salvaguardia dell'integrità del sistema finanziario. In particolare, il campo di applicazione delle quaranta raccomandazioni è stato esteso dal riciclaggio dei proventi di attività criminose alla copertura anche del finanziamento del terrorismo. Sulla base di quanto sopra descritto, la direttiva proposta doterà il mercato unico di un assetto giuridico rafforzato e coerente per la lotta al riciclaggio dei proventi di attività criminose e al finanziamento del terrorismo. In particolare, fra le altre cose si propone di: a) includere il finanziamento del terrorismo nel concetto di riciclaggio dei proventi di attività criminose; b) modificare la definizione di «reato grave» presente nella direttiva sul riciclaggio dei proventi di attività criminose in vigore ⁽¹⁾ (di seguito «direttiva sul riciclaggio in vigore»); c) estendere

⁽¹⁾ Direttiva 91/308/CEE del Consiglio del 10 giugno 1991 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite (GU L 166 del 28.6.1991, pag. 77). Direttiva così come modificata dalla Direttiva 2001/97/CE (GU L 344 del 28.12.2001, pag. 76).

la cerchia di persone e istituzioni soggette all'applicazione della direttiva sul riciclaggio in vigore per coprire, fra gli altri, i prestatori di servizi a *trust* e a società e gli intermediari assicurativi (quando agiscono nel settore di assicurazioni vita e altri settori assicurativi collegati agli investimenti), in entrambi i casi nel limite in cui essi non siano già presi in considerazione dalla direttiva sul riciclaggio in vigore; d) ampliare il campo di applicazione degli obblighi di *due diligence* nel rapporto con la clientela e conservare i documenti per le succursali e controllate, che si trovino in paesi terzi, di istituzioni considerate dalla direttiva sul riciclaggio in vigore; e) proibire esplicitamente agli enti creditizi e finanziari di tenere conti anonimi, libretti di risparmio anonimi o conti intestati a nomi fittizi; f) proibire esplicitamente agli enti creditizi di intrattenere rapporti bancari di corrispondenza con banche di comodo; g) stabilire obblighi più dettagliati di conoscenza del cliente per le istituzioni e le persone soggetti al campo di applicazione della direttiva proposta, in particolare in situazioni nelle quali il rischio di riciclaggio è molto elevato, come nei conti di corrispondenza; h) consentire agli Stati membri di applicare procedure semplificate di *due diligence* nei casi nei quali vi sia un basso rischio di riciclaggio (la Commissione, assistita dal comitato in materia di prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, è autorizzata ad adottare misure di attuazione dei criteri atti a determinare se il rischio di riciclaggio sia elevato o sia basso); i) a certe condizioni, garantire il reciproco riconoscimento della *due diligence* nel rapporto con la clientela effettuata da terzi in altri Stati membri; j) richiedere agli Stati membri di stabilire unità di informazione finanziaria per una lotta effettiva al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; e k) richiedere agli Stati membri di mettere a punto un sistema di autorizzazioni o registrazioni per gli uffici dei cambiavalute, così come per i fornitori di servizi a *trust* e a società. La BCE nota inoltre che la direttiva proposta prevede che, per quanto riguarda il servizio di trasferimento di fondi, si applicano le disposizioni speciali sull'identificazione del cliente, che verranno inserite nella proposta della Commissione, non ancora pubblicata, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante le informazioni relative all'ordinante, da allegare al trasferimento di fondi ⁽¹⁾.

5. In linea generale, la BCE richiama l'impegno dell'Eurosistema a «fare quanto è in suo potere per contribuire all'adozione, attuazione ed esecuzione di misure contro l'uso del sistema finanziario a fini terroristici», come espresso in una pubblica dichiarazione il 1° ottobre 2001 dal Consiglio direttivo della BCE, in seguito agli attacchi terroristici negli Stati Uniti dell'11 settembre 2001. Sulla questa base generale, la BCE è fortemente a favore della direttiva proposta in quanto essa costituisce un passo avanti importante verso un assetto giuridico comunitario rafforzato per la protezione dell'integrità del sistema finanziario, tenendo conto delle sfide rappresentate dallo sviluppo delle attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. La BCE è altresì a favore della direttiva proposta dal momento che essa facilita un recepimento e un'applicazione coordinati delle quaranta raccomandazioni del GAFI tra gli Stati membri, contribuendo così alla convergenza delle pratiche in tale campo. Tale applicazione coordinata è inoltre di aiuto al fine di mantenere condizioni paritarie tra gli enti creditizi e finanziari nella UE. La BCE è a favore inoltre degli articoli 37 e 38 della direttiva proposta, che prevedono che la Commissione adotti misure di esecuzione, con l'assistenza del comitato sopra menzionato, al fine di tenere conto degli sviluppi tecnici nel settore della lotta contro il riciclaggio e di assicurare un'applicazione uniforme della direttiva proposta. Detti articoli dovrebbero assicurare che l'assetto giuridico della direttiva proposta rimanga aggiornato e quindi efficace. Inoltre, tali articoli dovrebbero contribuire a un'applicazione armonizzata della direttiva proposta da parte delle autorità competenti. Come messo in rilievo nel secondo considerando della direttiva proposta, l'azione comunitaria in tale area è necessaria «per evitare che gli Stati membri adottino misure incompatibili con il funzionamento del mercato interno per proteggere i loro sistemi finanziari».
6. La BCE osserva che l'applicazione degli articoli 7 e 30 (che riguardano rispettivamente gli obblighi di *due diligence* nel rapporto con la clientela e le procedure interne) a enti creditizi e ad altri enti finanziari rappresenti una interazione sostanziale con gli obblighi di vigilanza prudenziale. Tali disposizioni sono in linea con le raccomandazioni del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria in materia di «Dovere di diligenza delle banche nell'identificazione della clientela» ⁽²⁾ che affrontano la questione da una diversa prospettiva nel senso che mirano a ridurre il rischio operativo e per la reputazione per le banche. La BCE è a favore degli obblighi rafforzati contenuti nella direttiva proposta, in quanto coerenti con le migliori pratiche accettate a livello internazionale. La BCE osserva inoltre che nel processo di recepimento della direttiva proposta a livello nazionale è importante assicurare coerenza

⁽¹⁾ In attuazione della raccomandazione speciale VII (relativa al trasferimento elettronico di fondi) delle raccomandazioni speciali del GAFI sul finanziamento del terrorismo.

⁽²⁾ Comitato di Basilea sulla vigilanza bancaria, «Dovere di diligenza delle banche nell'identificazione della clientela», Banca dei regolamenti internazionali, ottobre 2001.

tra tali procedure e le misure nazionali di attuazione dell'*acquis communautaire* nel settore della vigilanza prudenziale degli enti creditizi e altri enti finanziari, in particolare con riguardo alla vigilanza sulle banche e sui gruppi finanziari. A tal fine, si dovrebbe mirare ad un'applicazione coerente e coordinata degli obblighi di *due diligence* nel rapporto con la clientela da parte delle autorità competenti e sarà particolarmente importante nelle legislazioni nelle quali l'applicazione degli obblighi di *due diligence* nel rapporto con la clientela è affidata ad autorità diverse da quelle responsabili della vigilanza prudenziale a livello transfrontaliero. In particolare, la BCE osserva che il rispetto degli obblighi di *due diligence* nel rapporto con la clientela è anche collegato alla questione del rischio operativo, discusso nel contesto della proposta di rifusione della direttiva bancaria consolidata e della direttiva sull'adeguatezza patrimoniale⁽¹⁾. Tale collegamento deriva dal fatto che le perdite risultanti direttamente⁽²⁾ da una inadeguata *due diligence* nel rapporto con la clientela rientrano nel campo di applicazione del rischio operativo, definito nell'articolo 4 della proposta di rifusione della direttiva bancaria consolidata al fine di includere il rischio di perdite derivanti da processi interni, persone e sistemi inadeguati o mancati. Pertanto, la gestione del rischio operativo, come richiesto dall'allegato V, punto 11 della proposta di rifusione della direttiva bancaria consolidata comprende anche le politiche e le procedure previste dagli articoli 7 e 30 della direttiva proposta. Più in generale, in conformità dell'articolo 22 della proposta di rifusione della direttiva bancaria consolidata, deve essere imposto alle banche l'obbligo di dotarsi di procedure atte a gestire tutti i rischi materiali presenti o futuri, tra cui anche il rischio per la reputazione risultante da una inadeguata *due diligence* nel rapporto con la clientela. La BCE ritiene che tale interazione debba essere esplicitamente trattata negli articoli 7 e 30 della direttiva proposta. Il recepimento di tutte le disposizioni correlate e il successivo controllo sulla loro applicazione da parte delle autorità competenti deve essere quanto meno coerente al fine di evitare di imporre un onere non necessario in capo agli enti interessati.

7. La BCE nota che l'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva proposta prevede obblighi di *due diligence* rafforzati nel rapporto con la clientela per quanto riguarda, tra le altre cose, «conti di corrispondenza con enti creditizi di altri Stati membri o di paesi terzi». Tale disposizione è tesa ad attuare la raccomandazione 7 delle quaranta raccomandazioni GAFI, che riguarda i conti di corrispondenza. Come messo in rilievo nella relazione della direttiva proposta, i conti di corrispondenza costituiscono un'area nella quale il rischio di riciclaggio e di finanziamento terroristico è particolarmente elevato, e come tali necessitano di particolare attenzione.
8. La BCE rileva inoltre che gli obblighi di *due diligence* rafforzati nel rapporto con la clientela applicabili ai conti di corrispondenza non si applicano ai conti di corrispondenza tra due enti creditizi del medesimo Stato membro. Tuttavia, la formulazione dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva proposta non sembra aver preso in considerazione lo specifico sistema di riconoscimento reciproco della UE, come stabilito nella direttiva bancaria consolidata⁽³⁾. Non è certo se i conti di corrispondenza tra enti creditizi in due diversi Stati membri, come contemplato nella direttiva proposta, debbano essere considerati situazioni ad alto rischio, richiedenti una valutazione, fra le altre cose, della «qualità della vigilanza» di un ente creditizio in un altro Stato membro o la «reputazione» di un ente creditizio autorizzato da un altro Stato membro. La BCE suggerisce di conseguenza che la direttiva proposta esenti gli enti creditizi di altri Stati membri dagli obblighi di *due diligence* rafforzati nel rapporto con la clientela nei confronti di conti di corrispondenza, sulla base del sistema di riconoscimento reciproco della UE.

i) Obblighi degli enti creditizi nei confronti delle banche centrali sulla base della direttiva proposta

9. Una questione di particolare interesse per le banche centrali è se si intenda che gli obblighi di *due diligence* rafforzati nel rapporto con la clientela contenuti nella direttiva proposta nei confronti dei conti di corrispondenza si applichino ai conti di corrispondenza di banche centrali non appartenenti alla UE (oltre che a quelli appartenenti alla UE) con enti creditizi della UE. L'euro è ampiamente utilizzato

⁽¹⁾ Proposta della Commissione di direttive del Parlamento europeo e del Consiglio sulla rifusione della Direttiva 2000/12/CE del 20 marzo 2000 relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio e della Direttiva del Consiglio 93/6/CEE del 15 marzo 1993 relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi, del 14 luglio 2004, COM(2004) 486 definitivo.

⁽²⁾ Le perdite indirette derivanti dal danno alla reputazione dell'istituzione non fanno parte del rischio operativo.

⁽³⁾ Direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (GU L 126 del 26.5.2000, pag. 1). Direttiva come da ultimo modificata dalla Direttiva della Commissione 2004/69/CE (GU L 125 del 28.4.2004, pag. 44).

come valuta internazionale di riserva e di conseguenza molte banche centrali e autorità monetarie non appartenenti alla UE detengono conti di corrispondenza con enti creditizi appartenenti alla UE. Negli Stati Uniti, le disposizioni della legge americana PATRIOT⁽¹⁾ che prevede la certificazione relativamente ai conti di corrispondenza gestiti, istituiti o mantenuti per conto di banche estere, non si applicano ad alcuna banca centrale o autorità monetaria estera che abbia funzioni di banca centrale, o ad alcun ente finanziario internazionale o banca di sviluppo regionale istituita con trattato o accordo internazionale. Dal momento che i conti di corrispondenza con le banche centrali, le autorità monetarie e gli enti finanziari internazionali non sono normalmente associati ad un alto rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, con l'eccezione degli enti rientranti nella lista GAFI dei paesi e territori non collaborativi, la BCE raccomanda l'incorporazione, nella direttiva proposta, di una simile esenzione fra gli obblighi di *due diligence* rafforzati nel rapporto con la clientela relativamente ai conti di corrispondenza.

10. Similmente, la BCE rileva che in virtù dell'articolo 23 dello statuto «la BCE e le banche centrali nazionali possono stabilire relazioni con banche centrali e istituzioni finanziarie in altri paesi e, se del caso, con organizzazioni internazionali ... [e] effettuare tutti i tipi di operazioni bancarie con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali ...». La conduzione di operazioni bancarie per conto di tali banche centrali clienti e organizzazioni internazionali clienti non appartenenti alla UE, così come di quelli appartenenti alla UE, è di fondamentale importanza. Non risulta chiaro se le controparti delle banche centrali nazionali (BCN) dell'Eurosistema – ad esempio gli enti creditizi – dovranno applicare le procedure di *due diligence* nel rapporto con la clientela, sulla base della direttiva proposta, ogni qualvolta ricevano fondi collocati dalle BCN per conto di clienti rappresentati da banche centrali o organizzazioni internazionali. Sarebbe quindi utile se la direttiva proposta potesse venire modificata in modo tale da richiedere agli Stati membri di consentire agli enti o persone oggetto del suo campo d'applicazione, di non applicare le procedure di *due diligence* nel rapporto con la clientela nei confronti della BCE e delle BCN del SEBC, compreso il caso in cui esse agiscano per conto di clienti terzi. In pratica le banche centrali rappresentano un rischio di riciclaggio molto basso e un riferimento esplicito ad esse accrescerebbe la chiarezza del diritto.

ii) **Obblighi delle banche centrali sulla base della direttiva proposta**

11. Così come nel caso della direttiva sul riciclaggio in vigore, anche la direttiva proposta si applica a enti creditizi e finanziari (articolo 2, paragrafo 1). Non è chiaro se le banche centrali stesse rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva proposta. Per ragioni di chiarezza del diritto, la BCE sarebbe favorevole a che l'articolo 2 della direttiva proposta fosse modificato mediante l'aggiunta di un paragrafo separato secondo il quale le banche centrali valutino la misura in cui considerare un rischio quale rischio di riciclaggio e, laddove vi sia materialmente un tale rischio, prendano le misure adeguate al fine di assicurare che gli obiettivi della direttiva proposta siano rispettati.
12. L'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva proposta prevede che, per quanto riguarda i servizi di pagamento, si applichino le disposizioni speciali sull'identificazione dei clienti, che verranno inserite nella proposta della Commissione, non ancora pubblicata, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle informazioni relative all'ordinante da allegare al trasferimento di fondi⁽²⁾. L'obiettivo del regolamento proposto è di assicurare che le informazioni fondamentali sull'ordinante siano immediatamente rese disponibili alle autorità competenti al fine di poterle assistere nella lotta al finanziamento del terrorismo. Il regolamento proposto si applica ai trasferimenti di fondi in qualunque valuta inviati, ricevuti, o entrambi, attraverso un prestatore di servizi di pagamento avente sede legale nella UE⁽³⁾. Il regolamento proposto prevede inoltre obblighi applicabili ai prestatori di servizi di pagamento relativamente alla conservazione delle informazioni sugli ordinanti da allegare al trasferimento di fondi⁽⁴⁾. Le disposizioni contenute nella direttiva proposta riguardanti le informazioni sugli ordinanti non sembrano precludere l'applicazione di altre procedure di *due diligence* nel rapporto con la clientela ai servizi di pagamento, compresa l'identificazione del titolare economico. Sembra pertanto che la direttiva proposta sia applicabile generalmente al funzionamento dei sistemi di pagamento. In particolare, l'articolo 7, paragrafo 1, lett. b), della direttiva proposta dichiara che l'identificazione del titolare economico costituisce una delle attività che rientrano fra gli obblighi di *due diligence* nel rapporto con la clientela, e l'articolo 3, paragrafo 8, prevede che per titolare economico si intenda, fra

⁽¹⁾ *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001* (Legge del 2001 relativa all'unificazione e rafforzamento dell'America mediante mezzi appropriati al fine di intercettare e ostacolare il terrorismo).

⁽²⁾ La BCE assume che tale disposizione verrà modificata se la Commissione non avrà pubblicato la propria proposta prima dell'entrata in vigore della direttiva proposta.

⁽³⁾ Articolo 1, paragrafi 1 e 2, e articoli 3 e 4 del regolamento proposto.

⁽⁴⁾ Articolo 5 del regolamento proposto.

le altre cose, la persona fisica per conto della quale viene compiuta un'operazione o un'attività. In tale contesto rilevano le peculiarità della struttura dei sistemi di pagamento. Come nel caso dei servizi postali, i gestori dei sistemi di pagamento sono esclusivamente responsabili della raccolta ordinata, dello smistamento, del trasferimento e della consegna delle «buste», vale a dire dei messaggi di pagamento, ma generalmente non hanno nè il mandato nè tantomeno la possibilità tecnica di leggere o controllare il contenuto delle buste. Un controllo sull'identità dell'ordinante e del beneficiario, compresi i loro nomi e indirizzi, potrebbe solo essere effettuato dai rispettivi fornitori del servizio finanziario. Ciò è in linea con gli obblighi della direttiva sul riciclaggio in vigore, così come recepita nella legislazione nazionale degli Stati membri. Tuttavia, poichè i moderni sistemi di pagamento offrono un'elaborazione delle informazioni completamente automatizzata, essi non sono in grado di operare alcun controllo di qualità e normalmente non hanno alcun rapporto di lavoro con l'ordinante o con il beneficiario ultimo di un pagamento. Gli operatori dei sistemi di pagamento possono solo controllare la mera presenza di qualche informazione in un campo; essi non possono controllare la qualità, completezza, accuratezza o rilevanza di quella informazione. La BCE è quindi del parere che gli operatori dei sistemi di pagamento debbano essere esentati dall'applicazione dell'articolo 7, paragrafo 1, lett. b) della direttiva proposta, fatto salvo il loro obbligo di assicurare che gli ordini di pagamento inseriti in tali sistemi siano effettivamente rintracciati attraverso un sistema di identificazione dei partecipanti al sistema adeguato. In alcuni casi, a tal fine è stato applicato un regolamento di sorveglianza da parte della banca centrale.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 4 febbraio 2005.

Il Presidente della BCE

Jean-Claude TRICHET
