PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 16 febbraio 2022

su una proposta di direttiva e di regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo

(CON/2022/5)

(2022/C 210/06)

Introduzione e base giuridica

In data 8, 14 e 20 ottobre 2021 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Parlamento europeo e dal Consiglio, rispettivamente, richieste di parere in merito ad una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo ([1]) (di seguito, l'«AMLR1») e ad una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849 ([2]) (di seguito, l'«AMLD6»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in quanto la proposta di regolamento e la proposta di direttiva contengono disposizioni che incidono sul compito fondamentale del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) di attuare la politica monetaria dell'Unione ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 2, primo trattino, del trattato, di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 2, quarto trattino, del trattato, sui compiti della BCE relativi alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 6, del trattato, sul corso legale delle banconote in euro ai sensi dell'articolo 128, paragrafo 1, del trattato e sul contributo del SEBC alla stabilità dei sistemi finanziari ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 5, del trattato. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

Osservazioni di carattere generale

1. Quadro generale e osservazioni introduttive

1.1. Il presente parere riguarda l'AMLR1 e l'AMLD6, che fanno parte di un pacchetto di quattro proposte legislative pubblicato dalla Commissione europea il 20 luglio 2021 al fine di rafforzare le norme dell'Unione relative all'antiriciclaggio (AML) e al contrasto del finanziamento del terrorismo (CFT) (AML/CFT). Distinti pareri della BCE riguardano le due rimanenti proposte legislative: a) la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010, (UE) n. 1095/2010 ([3]) (di seguito, l' «AMLAR»), e b) la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività (rifusione) ([4]).

([1]) COM(2021) 420 final.
([2]) COM(2021) 423 final.
([3]) COM(2021) 421 final.
([4]) COM(2021) 422 final.

1.2. La BCE accoglie con favore questa iniziativa. In maniera coerente con precedenti pareri della BCE su proposte legislative in materia di AML/CFT ([5]), la BCE sostiene fortemente un regime dell'Unione che garantisca che gli Stati membri, le autorità e gli organi dell'Unione, nonché i soggetti obbligati dell'Unione, abbiano strumenti efficaci per contrastare l'abuso del sistema finanziario dell'Unione per il riciclaggio di denaro (money laundering, ML) e il finanziamento del terrorismo (terrorist financing, TF).

1.3. Il quadro dell'Unione in materia di AML/CFT incide sui compiti svolti dalla BCE nel settore della vigilanza prudenziale degli enti creditizi ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 6, del trattato e del regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio ([6]), nonché sui compiti ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 2, del trattato che rientrano nel suo mandato di banca centrale. Esso riguarda altresì la BCE da una prospettiva istituzionale.

1.4. In primo luogo, il compito di vigilare sugli enti creditizi in relazione alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di ML o TF non è stato attribuito alla BCE. Ciò è escluso dall'articolo 127, paragrafo 6, del trattato, che limita chiaramente i compiti che possono essere attribuiti alla BCE relativamente ai compiti di vigilanza prudenziale. Tuttavia, è importante tener conto dei risultati conseguiti dalla supervisione AML/CFT in relazione all'assolvimento dei compiti di vigilanza prudenziale della BCE. In particolare, il rischio dell'uso del sistema finanziario a fini di ML o TF è rilevante ai fini delle decisioni di vigilanza prudenziale della BCE relative all'acquisizione di partecipazioni qualificate in soggetti vigilati, alla concessione e alla revoca di autorizzazioni agli enti creditizi e alla verifica dell'idoneità degli attuali o futuri membri degli organi di amministrazione dei soggetti vigilati, nonché ai fini della vigilanza ordinaria nell'ambito del processo di revisione e valutazione prudenziale. Gravi violazioni degli obblighi in materia di AML/CFT possono incidere negativamente sulla reputazione di un ente creditizio e quindi costituire un rischio per la sua solvibilità. Tali violazioni possono anche comportare l'imposizione di significative sanzioni amministrative o penali ai soggetti vigilati e al loro personale. In taluni casi, violazioni gravi degli obblighi in materia di AML/CFT possono comportare direttamente la necessità di revocare l'autorizzazione dell'ente creditizio. Una supervisione AML/CFT efficace, nonché lo scambio di informazioni tra autorità prudenziali e autorità di supervisione AML/CFT, sono pertanto necessari ([7]). Le modifiche apportate alla direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio ([8])e alla direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ([9]) negli ultimi anni, nonché il lavoro delle autorità europee di vigilanza, hanno portato all'istituzione di processi volti a facilitare tale scambio di informazioni, che è divenuto parte integrante del lavoro della BCE in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

1.5. Inoltre, la BCE è in grado di agire come controparte di una serie di soggetti obbligati nello svolgimento di operazioni di mercato nell'ambito del suo mandato di banca centrale. La BCE è pertanto soggetta alle procedure di adeguata verifica della clientela che i soggetti obbligati sono tenuti a svolgere in relazione ai loro clienti ai sensi dei quadri AML/CFT applicabili.

([5]) Cfr. 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 (CON/2005/2) (COM(2004) 448 final) (GU C 40 del 17.2.2005, pag. 9), 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) (GU C 166 del 12.6.2013, pag. 2), Parere della Banca centrale europea, del 12 ottobre 2016, su una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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 la Direttiva 2009/10/CE (CON/2016/49) (GU C 459 del 9.12.2016, pag. 3) e Parere della Banca centrale europea, del 7 dicembre 2018, su una proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) e gli atti giuridici connessi (CON/2018/55) (GU C 37 del 30.1.2019, pag. 1). Tutti i pareri della BCE sono disponibili su EUR-Lex.

([6]) Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63).

([7]) Cfr. il paragrafo 1.2 del parere CON/2018/55.

([8]) Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o 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 europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73).

([9]) Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338).

Osservazioni specifiche

2. **Definizione dei soggetti obbligati**

2.1. L'AMLR1 ([10]) contiene un elenco dei soggetti obbligati ai fini dell'AMLR1, dell'AMLD6 e dell'AMLAR. Coerentemente con le precedenti direttive antiriciclaggio ([11]), l'elenco dei soggetti obbligati non comprende le banche centrali. La BCE rileva che le banche centrali non rientrano in nessuna delle categorie di soggetti obbligati nell'ambito dell'AMLR1, quali gli enti creditizi o le istituzioni finanziarie, in quanto tali termini sono utilizzati separatamente dalle banche centrali nel trattato e nello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (di seguito, lo «statuto del SEBC»). Inoltre, gli atti legislativi dell'Unione che disciplinano le attività degli enti creditizi e di altri operatori dei mercati finanziari, ad esempio il regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ([12]), la direttiva 2013/36/UE, la direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ([13]) e la direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio ([14]) contengono disposizioni esplicite che chiariscono che le banche centrali non rientrano nel loro ambito di applicazione. Poiché il quadro AMLC/CFT dell'Unione, per mezzo dell'AMLR1, si sta orientando verso un regolamento che sarà direttamente applicabile negli Stati membri, sarebbe utile se tale interpretazione relativa allo status delle banche centrali del SEBC fosse confermata dai colegislatori, in particolare per quanto riguarda i compiti svolti dalle banche centrali del SEBC in base ai trattati. Per quanto riguarda le ulteriori attività che possono essere svolte da alcune banche centrali nazionali (BCN) del SEBC, la BCE evince che, laddove gli Stati membri ritengano che le attività specifiche svolte da alcune BCN, ad esempio la fornitura di conti correnti ai propri membri del personale, dovrebbero essere soggette agli stessi obblighi stabiliti nell'AMLR1, o a un pertinente sottoinsieme, tali Stati membri manterranno la possibilità di conseguire tale obiettivo mediante la legislazione nazionale.

3. **Aspetti di vigilanza prudenziale**

3.1. *Definizioni*

3.1.1. L'AMLR1 definisce il termine «supervisore» come un organismo cui sono attribuite responsabilità intese a garantire il rispetto, da parte dei soggetti obbligati, degli obblighi dell'AMLR1 ([15]). Essa definisce altresì la nozione di «autorità competente», che include, tra l'altro, un'autorità pubblica cui sono attribuite responsabilità in materia di lotta contro il riciclaggio o il finanziamento del terrorismo ([16]). Alcuni compiti di vigilanza prudenziale includono elementi relativi all'AML/CFT per i quali, tuttavia, è necessario che le autorità di vigilanza prudenziale, compresa la BCE, si basino su valutazioni dei rischi di ML/TF, sugli obblighi di individuazione delle violazioni degli obblighi in materia di AML/CFT o su altri contributi forniti dai supervisori AML/CFT. Di conseguenza, l'AMLAR ([17]) classifica sia le autorità responsabili per la vigilanza prudenziale ai sensi della direttiva 2013/36/UE sia la BCE, quando svolge i suoi compiti ai sensi del regolamento (UE) n. 1024/2013, quali «autorità non preposte all'AML/CFT». La BCE pertanto evince che né il termine «supervisore» né il termine «autorità competente» nell'AMLR1 intendono includere la BCE o altre autorità di vigilanza prudenziale.

([10]) Cfr. l'articolo 3 dell'AMLR1.

([11]) 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 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2001, recante modifica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite (GU L 344 del 28.12.2001, pag. 76), Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 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 (GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15), 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 (GU L 156 del 19.6.2018, pag. 43).

([12]) Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il Regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1).

([13]) Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 349).

([14]) Direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE (GU L 337 del 23.12.2015, pag. 35).

([15]) Cfr. l'articolo 2, punto (32), dell'AMLR1.

([16]) Cfr. l'articolo 2, punto (31), dell'AMLR1.

([17]) Cfr. l'articolo 2, paragrafo 1, punto (5), dell'AMLAR.

3.2 *Funzione di controllo della conformità all'interno dei soggetti obbligati*

3.2.1. L'AMLR1 ([18]) definisce due categorie di alti dirigenti quali responsabili per la conformità al quadro AML/CFT dei soggetti obbligati: il «responsabile per la gestione del controllo della conformità» e il «responsabile per la funzione di controllo della conformità». Il responsabile per la gestione del controllo della conformità deve essere un membro del consiglio di amministrazione con funzioni esecutive (o un organo di amministrazione equivalente) del soggetto obbligato ed è responsabile dell'attuazione delle politiche, dei controlli e delle procedure del soggetto obbligato per garantire la conformità all'AMLR1 e della ricezione di informazioni su carenze significative o rilevanti in tali politiche, controlli e procedure. Tale disposizione approfondisce la disposizione attualmente prevista nella direttiva (UE) 2015/849 ([19]), che contiene il termine «organo con funzioni di gestione». La nuova disposizione è proposta all'interno dell'AMLR1, che, in quanto regolamento, non sarà recepito nelle legislazioni nazionali utilizzando i corrispondenti termini esistenti in tali leggi. Si suggerisce pertanto di utilizzare il termine più generale «organo di gestione» anziché la formulazione «consiglio d'amministrazione o, in assenza di un consiglio d'amministrazione, organo di amministrazione equivalente». Il termine «organo di gestione» è utilizzato in una serie di atti dell'Unione che disciplinano le attività degli enti creditizi e finanziari, quali la direttiva 2013/36/UE, la direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ([20]) (che contiene il termine «organo amministrativo, direttivo o di vigilanza»), la direttiva 2014/65/UE e il regolamento (UE) n. 600/2014 ([21]), nonché la direttiva (UE) 2017/1132 del Parlamento europeo e del Consiglio ([22]) (che più comunemente utilizza il termine «organo di amministrazione o di direzione»). L'AMLR1 potrebbe pertanto essere modificata per precisare che il responsabile per la gestione del controllo della conformità dovrebbe essere un membro esecutivo dell'«organo di gestione».

3.2.2. L'AMLR1 dispone che il responsabile per la gestione del controllo della conformità riferisca periodicamente al consiglio di amministrazione o all'organo di amministrazione equivalente. Nelle imprese madri, tale soggetto è anche responsabile della supervisione delle politiche, dei controlli e delle procedure a livello di gruppo. Per quanto riguarda gli enti creditizi, l'organo di gestione adotta decisioni collegialmente ed è responsabile, tra l'altro, dell'approvazione e del riesame delle strategie e delle politiche riguardanti l'assunzione, la gestione, la sorveglianza e l'attenuazione dei rischi ai quali l'ente è o potrebbe essere esposto ([23]). L'AMLR1 dovrebbe pertanto chiarire che la designazione del responsabile per la gestione del controllo della conformità non pregiudica la responsabilità collettiva dell'organo di gestione ai sensi di altri atti dell'Unione.

3.2.3. L'AMLR1 ([24]) dispone che il responsabile per la funzione di controllo della conformità è nominato dal consiglio d'amministrazione o dall'organo di amministrazione del Soggetto vigilato ed è responsabile del funzionamento quotidiano delle politiche del soggetto obbligato in materia di AML/CFT, nonché della segnalazione delle operazioni sospette all'Unità di informazione finanziaria. Il responsabile per la funzione di controllo della conformità sarà un membro dell'alta dirigenza del soggetto obbligato ([25]). La BCE evince che, all'interno degli enti creditizi, il responsabile per la funzione di controllo della conformità e il responsabile per la gestione del controllo della conformità faranno parte delle funzioni di controllo interno che dovranno essere esercitate in linea con la direttiva 2013/36/UE, interpretata alla luce degli orientamenti applicabili dell'Autorità bancaria europea (ABE) ([26]). Ciò implica, tra l'altro, l'indipendenza del responsabile per la gestione del controllo della conformità e del responsabile per la funzione di controllo della conformità, limiti alla combinazione delle loro funzioni con altre funzioni nell'ente creditizio, sufficienti risorse per lo svolgimento delle loro funzioni e accesso all'organo di gestione.

3.2.4. L'AMLR1 stabilisce inoltre che, per quanto riguardo i soggetti obbligati sottoposti a controlli sugli alti dirigenti in base ad altri atti dell'Unione, i responsabili per la funzione di controllo della conformità debbano essere sottoposti ad una verifica del rispetto di tali obblighi. La BCE evince che tale disposizione si riferisce esclusivamente agli obblighi stabiliti in altri atti dell'Unione e non stabilisce alcun obbligo aggiuntivo per una verifica dell'idoneità di un responsabile per la funzione di controllo della conformità o di un responsabile per la gestione del controllo della conformità. Ciò implica che solo nel caso in cui altri atti dell'Unione dispongano già che il responsabile per la funzione di controllo della conformità o il responsabile per la gestione del controllo della conformità siano

([18]) Cfr. l'articolo 9 dell'AMLR1.
([19]) Cfr. l'articolo 46, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2015/849.
([20]) Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II) (GU L 335 del 17.12.2009, pag. 1).
([21]) Regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 84).
([22]) Direttiva (UE) 2017/1132 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, relativa ad alcuni aspetti di diritto societario (GU L 169 del 30.6.2017, pag. 46).
([23]) Cfr. l'articolo 76, paragrafo 1, della direttiva 2013/36/UE.
([24]) Cfr. l'articolo 9, paragrafo 3, dell'AMLR1.
([25]) Come definito all'articolo 2, punto (28), dell'AMLR1.
([26]) Cfr. in particolare gli Orientamenti dell'ABE sulla governance interna ai sensi della Direttiva 2013/36/UE (ABE/GL/2021/05). Disponibile sul sito internet dell'ABE.

sottoposti a una verifica dell'idoneità, tale verifica sarà effettuata conformemente a tali altri atti dell'Unione. Sarebbe opportuno chiarire diverse norme pratiche per le situazioni in cui la verifica dell'idoneità di un responsabile per la funzione di controllo della conformità o di un responsabile per la gestione del controllo della conformità è effettuata da un'autorità diversa da un'autorità di vigilanza in ambito AML/CFT. Innanzitutto, sarebbe opportuno garantire che in tale situazione, i supervisori AML/CFT forniscano a tale autorità i contributi necessari, nel perimetro delle loro competenze di vigilanza e se necessario interagendo con altre autorità in materia di AML/CFT. Ad esempio, se le autorità di vigilanza prudenziale sono incaricate di svolgere la valutazione di idoneità di un responsabile per la funzione di controllo della conformità o di un responsabile per la gestione del controllo della conformità, esse saranno generalmente in grado di valutare alcuni dei criteri di idoneità, quali la reputazione, l'onestà e l'integrità del soggetto interessato. tuttavia, per quanto riguarda altri criteri, quali il possesso di conoscenze, competenze ed esperienza adeguate per svolgere la funzione di responsabile per la funzione di controllo della conformità o responsabile per la gestione del controllo della conformità, i supervisori AML/CFT disporrebbero delle competenze e delle informazioni necessarie. In secondo luogo, tenendo conto della significatività del contributo dei supervisori AML/CFT nella verifica dell'idoneità e della rilevanza dei responsabili per la gestione del controllo della conformità e dei responsabili per la funzione di controllo della conformità per il mandato dei supervisori AML/CFT di cui all'AMLR1 ([27]), è opportuno che i supervisori AML/CFT abbiano la possibilità di impedire ad un soggetto, ritenuto privo della conoscenza, delle competenze e dell'esperienza necessarie, di svolgere la funzione di responsabile per la gestione del controllo della conformità o responsabile per la funzione di controllo della conformità, anche laddove la complessiva verifica dell'idoneità sia svolta da un altra autorità. Tuttavia, poiché i nominati possono essere designati per svolgere molteplici funzioni all'interno del soggetto obbligato, si dovrebbe garantire che l'orientamento negativo dei supervisori AML/CFT in relazione alle funzioni del responsabile per la gestione del controllo della conformità o del responsabile per la funzione di controllo della conformità non incida sulla possibilità per l'autorità responsabile della complessiva verifica dell'idoneità di adottare una decisione positiva in relazione ad eventuali altre funzioni dei nominati. A tal fine, è altresì opportuno chiarire che i compiti del responsabile per la gestione del controllo della conformità di cui all'AMLR1 ([28]) riguardano unicamente la garanzia della conformità all"AMLR1. In terzo luogo, poiché le valutazioni dell'idoneità sono soggette a scadenze rigorose, sarebbe opportuno precisare che il contributo dei supervisori AML/CFT alla complessiva verifica dell'idoneità deve essere fornito entro un termine adeguato. A tale riguardo si suggerisce inoltre di tenere conto delle situazioni in cui i supervisori AML/CFT non presentano alcuna valutazione entro il termine stabilito. In quarto luogo, poiché l'autorità responsabile della complessiva verifica dell'idoneità si baserà interamente sul contributo dei supervisori AML/CFT per quanto riguarda le conoscenze, le competenze e l'esperienza del nominato, si suggerisce che la valutazione dei supervisori AML/CFT diventi parte della decisione dell'autorità che effettua la complessiva verifica dell'idoneità. In quinto luogo, si raccomanda inoltre che gli orientamenti sulla cooperazione in materia di AML/CFT previsti dalla AMLD6 ([29]) comprendano anche modalità pratiche relative alle modalità con cui i supervisori AML/CFT coopereranno con la BCE e le autorità nazionali competenti quali definite nel regolamento (UE) n. 1024/2013, nel processo di verifica dell'idoneità dei responsabili per la gestione del controllo della conformità e dei responsabili per la funzione di controllo della conformità , e stabiliscano termini specifici entro i quali deve essere presentato il contributo dei supervisori AML/CFT alle verifiche dell'idoneità.

3.3. *Poteri dei supervisori AML/CFT di imporre sanzioni e misure amministrative*

3.3.1. L'AMLD6 definisce un'ampia gamma di sanzioni e misure amministrative a disposizione dei supervisori AML/CFT ([30]) che possono in alcune situazioni coincidere o interferire con le sanzioni e le misure imposte da altre autorità di vigilanza, compresa la BCE nello svolgimento dei suoi compiti ai sensi del regolamento (UE) n. 1024/2013. Per tale motivo, si suggerisce di creare un meccanismo di coordinamento appropriato tra i supervisori AML/CFT e le altre autorità interessate, comprese le autorità di vigilanza prudenziale. Tali accordi potrebbero sostenere le autorità nella pianificazione ed esecuzione di sanzioni e misure ed evitare eventuali conflitti involontari nei loro effetti. A più lungo termine, sarà importante chiarire ulteriormente gli aspetti pratici dei processi di coordinamento per mezzo di indirizzi (oppure altri documenti normativi) al fine di garantire che le autorità interessate siano in grado di adottare le azioni necessarie entro termini che saranno spesso brevi e chiaramente stabiliti nella legislazione. Ciò è rilevante anche per la cooperazione in relazione alle valutazioni dell'idoneità (cfr. paragrafo 3.2.4). Inoltre, laddove alle autorità in materia di AML/CFT e alle autorità prudenziali siano conferiti poteri di vigilanza identici o analoghi, gli indirizzi dovrebbero garantire che in ogni caso i poteri siano esercitati dall'autorità che si trova nella posizione migliore per applicarli in quel caso specifico. Poiché lo sviluppo di tali indirizzi può richiedere la cooperazione tra l"Autorità per la lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo e l'ABE (e possibilmente anche dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati e dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), la BCE ha suggerito specifiche disposizioni per facilitare la cooperazione di tali autorità nello sviluppo di prodotti normativi nei suoi distinti pareri sull'AMLAR.

([27]) Cfr. l'articolo 2, punto (32), dell'AMLR1.
([28]) Cfr. articolo 9, paragrafi 1 e 2, dell'AMLR1.
([29]) Cfr. articolo 52, lettera a), dell'AMLD6.
([30]) Cfr. articoli da 39 a 41 dell'AMLD6.

3.3.2. I poteri proposti per i supervisori AML/CFT nell'AMLD6 comprendono anche il potere di revocare o sospendere le autorizzazioni dei soggetti obbligati e di imporre un'interdizione temporanea dall'esercizio di funzioni dirigenziali per le persone con compiti dirigenziali in un soggetto obbligato ([31]). Tuttavia, in molti casi l'autorità competente per la concessione e la revoca delle autorizzazioni alle varie tipologie di soggetti obbligati, oppure per le decisioni sull'idoneità dei membri dei loro organi di gestione o del personale che riveste ruoli chiave, è diversa dal supervisore AML/CFT. Inoltre, la competenza a concedere e revocare le autorizzazioni o a adottare decisioni in merito all'idoneità può essere disciplinata da atti legislativi diversi dalla legislazione in materia di AML/CFT. Ad esempio, la concessione di autorizzazioni agli enti creditizi nell'Unione è disciplinata principalmente dalla direttiva 2013/36/UE e, per gli enti creditizi stabiliti negli Stati membri che partecipano al Meccanismo di vigilanza unico, è stata conferita alla BCE la competenza esclusiva di concedere e revocare le autorizzazioni. Inoltre, tali atti legislativi possono non riconoscere la possibilità di sospendere l'autorizzazione: è il caso, ad esempio, ai sensi della direttiva 2013/3/UE. La BCE osserva che tali disposizioni sono attualmente contenute nella direttiva (UE) 2015/849 e che, per quanto riguarda alcuni soggetti obbligati, i supervisori AML/CFT possono avere il potere di concedere e revocare le autorizzazioni. Tuttavia, al fine di rispecchiare il fatto che in alcune situazioni il potere esclusivo di revocare le autorizzazioni dei soggetti obbligati è esercitato da autorità diverse dai supervisori AML/CFT e per evitare la duplicazione dei poteri di vigilanza in altre situazioni, si dovrebbe chiarire che laddove il potere di revocare le autorizzazioni, o di adottare un'altra azione in riferimento all'autorizzazione di un soggetto vigilato, spetti ad un'altra autorità, i supervisori AML/CFT hanno esclusivamente la possibilità di proporre la revoca o un'altra azione riguardo ad una autorizzazione all'autorità competente per intraprendere tale azione. Analogamente, qualora le decisioni sull'idoneità dei membri dell'organo di gestione o del personale che riveste ruoli chiave siano di competenza di un'altra autorità, l'AMLD6 dovrebbe precisare che i supervisori AML/CFT hanno il potere di proporre l'adozione della decisione a un'autorità competente per l'adozione di tali azioni. Tale formulazione sarebbe inoltre più strettamente allineata alla formulazione proposta dalla Commissione nell'AMLAR ([32]).

3.3.3. L'AMLD6 stabilisce che possono essere imposte misure amministrative diverse dalle sanzioni per violazioni identificate che non sono considerate sufficientemente gravi da essere punite con sanzioni amministrative ([33]). Tuttavia, alcune delle misure amministrative elencate nella AMLD6 possono avere un impatto più severo su un soggetto obbligato rispetto alle sanzioni amministrative. Limitare le misure amministrative diverse dalle sanzioni a violazioni meno gravi potrebbe limitare le autorità in materia di AML/CFT per quanto riguarda la scelta della risposta di supervisione più adeguata alla violazione degli obblighi dell'AMLR1. Si propone pertanto di eliminare tale formulazione dalla AMLD6. Si potrebbe inoltre prendere in considerazione l'allineamento delle formulazioni nell'articolo 41, paragrafo 1, dell'AMLD6 e nell'articolo 20, paragrafo 1, dell'AMLAR. Mentre la prima disposizione stabilisce che i supervisori AML/CFT dispongano dei poteri ivi elencati quando identificano violazioni dell'AMLR1, la seconda disposizione è più ampia e prevede che l'AMLA disporrà di poteri di vigilanza anche in caso di probabili violazioni dell'AMLR1 e in situazioni in cui gli accordi attuati dal soggetto obbligato selezionato non garantiscono la sana gestione dei propri rischi. Quando tali disposizioni sono allineate, è opportuno garantire ulteriormente che, laddove l'AMLD6 e l'AMLAR colleghino i poteri di vigilanza alle carenze nella gestione dei rischi da parte dei soggetti obbligati, si specifichi che ciò riguarda esclusivamente i rischi di ML/TF e non gli altri rischi, per minimizzare i potenziali conflitti con la normativa in materia di vigilanza.

3.4. *Cooperazione e scambio di informazioni tra autorità*

3.4.1. L'AMLD6 definisce gli obblighi in materia di segreto professionale dei supervisori AML/CFT degli enti creditizi e finanziari (di seguito, collettivamente i «supervisori AML/CFT del settore finanziario»), introducendo esenzioni per le quali i supervisori AML/CFT del settore finanziario saranno autorizzati a fornire informazioni riservate ad altre autorità ([34]). Tali disposizioni non sembrano autorizzare lo scambio di informazioni riservate con una serie di tipologie di autorità, anche se tale scambio potrebbe essere necessario nella pratica. Ad esempio, mentre l'AMLD6 impone ai supervisori AML/CFT di cooperare con le autorità competenti ([35]) e le autorità fiscali ([36]), l'autorizzazione a fornire informazioni riservate a tali autorità sembra dipendere dalla scelta degli Stati membri di consentire tale

([31]) Cfr. articolo 41, paragrafo 1, lettere e) ed f), dell'AMLD6.

([32]) Cfr. articolo 20, paragrafo 2, lettera i), dell'AMLAR, secondo cui l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo ha il potere di «proporre il ritiro della licenza di un soggetto obbligato selezionato all'autorità che ha concesso tale licenza».

([33]) Cfr. l'articolo 41, paragrafo1, dell'AMLD6.

([34]) Cfr. in particolare gli articoli 50 e 51 dell'AMLD6.

([35]) Il termine autorità competenti è definito all'articolo 2, punto (31), dell'AMLR1 e comprende a) un'Unità di informazione finanziaria; b) un'autorità di supervisione AML/CFT che sia un organismo pubblico o l'autorità pubblica che sorveglia gli organi di autoregolamentazione; c) un'autorità pubblica che ha il compito di indagare o perseguire i casi di riciclaggio, i reati presupposto o il finanziamento del terrorismo, o il compito di tracciare, sequestrare o congelare e confiscare i proventi di reato; d) un'autorità pubblica cui sono attribuite responsabilità in materia di lotta contro il riciclaggio o il finanziamento del terrorismo.

([36]) Cfr. l'articolo 45 dell'AMLD6.

scambio ([37]). Per rendere più completo l'elenco delle esenzioni dall'obbligo generale di segreto professionale ai sensi dell'AMLD6 ([38]), potrebbe essere svolta una ricognizione dei supervisori AML/CFT per mappare le tipologie di autorità con cui condividere (o con cui è necessario condividere) informazioni riservate nella pratica. Inoltre, potrebbero essere prese in considerazione possibili interazioni con altre autorità in base alla proposta di regolamento relativo ai mercati delle cripto-attività ([39]) (di seguito, la «proposta di regolamento MiCA»). Inoltre, la AMLD6 non sembra stabilire un obbligo di segreto professionale per i supervisori AML/CFT di soggetti obbligati diversi dagli enti creditizi o finanziari (di seguito, collettivamente i «supervisori AML/CFT non finanziari»). Non è chiaro se in tale situazione i supervisori AML/CFT del settore finanziario e non finanziari possano cooperare efficacemente tra loro e con altre autorità.

3.4.2. L'AMLD6 dispone che lo scambio di informazioni tra supervisori AML/CFT del settore finanziario e autorità di vigilanza prudenziale sia soggetto agli obblighi di segreto professionale di cui all'AMLD6 ([40]). Poiché il regime del segreto professionale cui sono soggette le autorità di vigilanza prudenziale è disciplinato da altri atti dell'Unione, come la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi, si suggerisce di modificare le pertinenti disposizioni dell'AMLD6 in modo da coprire anche obblighi di segreto professionale equivalenti. Inoltre, si propone di applicare tale obbligo anche agli scambi di informazioni con altre autorità elencate nell'AMLD6 ([41]), per garantire un trattamento coerente delle informazioni condivise, indipendentemente dalle autorità coinvolte nello scambio. Tali modifiche sarebbero compatibili con la soluzione proposta in altre disposizioni dell'AMLD6 ([42]) e adottate dai legislatori nella direttiva 2013/36/UE ([43]).

3.4.3. L'AMLD6 non sembra autorizzare i supervisori AML/CFT a condividere informazioni con le banche centrali ([44]). L'informazione secondo cui un supervisore AML/CFT intende imporre una sanzione amministrativa sostanziale a un ente creditizio ([45]) o proporre di revocare un'autorizzazione in conformità della direttiva AMLD6 ([46]) potrebbe costituire un'informazione importante per una banca centrale. Si suggerisce di aggiungere una corrispondente autorizzazione per lo scambio di informazioni all'AMLD6, almeno per i supervisori AML/CFT del settore finanziario. È opportuno anche chiarire che le banche centrali possono utilizzare le informazioni ricevute per i loro compiti.

3.4.4. L'AMLD6 non sembra consentire ai supervisori AML/CFT non finanziari di condividere informazioni riservate con le autorità di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e finanziari. Tale scambio può essere giustificato quando soggetti obbligati diversi dagli enti creditizi e/o finanziari, come fornitori di crediti ipotecari e al consumo ([47]), fanno parte di un gruppo che comprende anche enti creditizi o finanziari. Si suggerisce pertanto di aggiungere tale autorizzazione.

3.5. *Esecuzione dell'adeguata verifica della clientela nei casi in cui sia stato stabilito che un ente creditizio è in dissesto o a rischio di dissesto*

3.5.1. L'AMLR1 prevede che, per quanto riguarda gli enti creditizi, l'esecuzione dell'adeguata verifica della clientela avvenga anche sotto la sorveglianza dei supervisori AML/CFT nel momento in cui è stato accertato che un ente è in dissesto o a rischio di dissesto ai sensi della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ([48]) o in caso di

([37]) Cfr. l'articolo 51, paragrafo 2, dell'AMLD6.
([38]) Cfr. il capitolo V dell'AMLD6.
([39]) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai mercati delle cripto-attività e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 (COM (2020) 593 final).
([40]) Cfr. articolo 50, paragrafo 2, ultimo comma, dell'AMLD6.
([41]) Cfr. l'articolo 50, paragrafo 2, dell'AMLD6.
([42]) Cfr. articolo 51, paragrafi 1 e 2, dell'AMLD6.
([43]) Cfr. ad esempio l'articolo 56 della direttiva 2013/36/UE.
([44]) Cfr. gli articoli 50 e 51 dell'AMLD6.
([45]) Cfr. l'articolo 40 dell'AMLD6.
([46]) Cfr. l'articolo 41, paragrafo 1, lettera e), dell'AMLD6.
([47]) Cfr. articolo 3, paragrafo 3, lettera k), dell'AMLR1.
([48]) 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 e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190).

indisponibilità dei depositi a norma della direttiva n. 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ([49]). In tali casi, i supervisori devono decidere in merito all'intensità e alla portata di tale adeguata verifica della clientela, tenendo conto delle circostanze specifiche dell'ente creditizio ([50]). Effettuare tale esercizio nei confronti della totalità o di una parte dei clienti dell'ente può essere relativamente oneroso e richiedere un lasso di tempo significativo, in particolare se l'ente creditizio non ha raccolto le pertinenti informazioni dai suoi clienti. Si suggerisce pertanto di precisare che tale adeguata verifica della clientela dovrebbe essere effettuata solo se necessario.

4. **Limiti ai pagamenti in contanti**

4.1. L'AMLR1 introduce un divieto per le persone che commerciano beni o forniscono servizi di accettare o effettuare pagamenti in contanti di importo superiore a 10 000 euro o dell'importo equivalente in altra valuta. Consente inoltre agli Stati membri di mantenere limiti inferiori o, previa consultazione della BCE, di adottare limiti inferiori ([51]). L'adozione di tale disposizione escluderà l'uso delle banconote in euro per le transazioni tra consumatori e imprese e tra imprese al di sopra della soglia indicata.

4.2. In base al trattato, la BCE ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote in euro all'interno dell'Unione ([52]). Le banconote in euro emesse dalla BCE e dalle BCN dell'area dell'euro sono le uniche banconote aventi corso legale nell'area dell'euro ([53]). L'uso degli unici mezzi di pagamento aventi corso legale sancito nel diritto primario sarebbe quindi reso illecito al di sopra della soglia indicata dal divieto previsto. Spetta al legislatore dell'Unione verificare che tale divieto non interferisca indebitamente con il diritto fondamentale di proprietà di cui all'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ([54]). In tale contesto, la BCE rileva che il diritto di proprietà non è un diritto illimitato, ma può essere oggetto di restrizioni nel pubblico interesse e nei casi e alle condizioni previsti dalla legge. In precedenti pareri, la BCE ha riconosciuto che la lotta contro il riciclaggio è nell'interesse pubblico ([55]). È importante che tali restrizioni siano basate su dati concreti e rispettino il principio di proporzionalità, ossia siano idonee a realizzare il legittimo obiettivo e non vadano oltre quanto è necessario ([56]).

4.3. La nozione di «corso legale» è stata esaminata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. In particolare, la Corte ha chiarito che la nozione di «corso legale» di un mezzo di pagamento denominato in un'unità monetaria significa che tale mezzo di pagamento, su base generale, non può essere rifiutato per il pagamento di un debito espresso nella stessa unità monetaria, al suo valore nominale pieno, con l'effetto di estinguere l'obbligazione di pagamento ([57]). Nel chiarire la nozione di «corso legale» ai sensi del diritto dell'Unione, la Corte ha tenuto conto della raccomandazione 2010/191/UE della Commissione, ([58]) che offre un'utile guida per l'interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione. Il punto 1 della raccomandazione 2010/191/UE stabilisce che, ove esiste un obbligo di pagamento, il corso legale delle banconote e delle monete in euro comporta a) l'obbligo di accettazione di tali banconote e monete; b) l'accettazione al valore nominale pieno; e c) il potere di estinguere l'obbligazione di pagamento. Secondo la Corte, ciò dimostra che la nozione di «corso legale» comprende, tra l'altro, un obbligo in linea di principio di accettare banconote e monete denominate in euro a fini di pagamento ([59]).

([49]) Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 149).
([50]) Cfr. l'articolo 15, paragrafo 4, dell'AMLR1.
([51]) Cfr. l'articolo 59 dell'AMLR1.
([52]) Articolo 128, paragrafo 1, primo periodo, del trattato e articolo 16, primo periodo, dello Statuto del SEBC.
([53]) Articolo 128, paragrafo 1, terzo periodo, del trattato e articolo 16 , terzo periodo, Statuto del SEBC.
([54]) Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391).
([55]) Cfr. parere CON/2014/37; parere CON/2017/18 e parere CON/2019/4.
([56]) Cfr. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk (cause riunite C-423/19, EU:C:2021:63, punti 69 e 70).
([57]) Cfr. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk (cause riunite C-423/19, EU:C:2021:63, punto 46).
([58]) Raccomandazione 2010/191/UE della Commissione, del 22 marzo 2010, relativa alla portata e agli effetti del corso legale delle banconote e delle monete in euro (GU L 83 del 30.3.2010, pag. 70).
([59]) Cfr. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk (cause riunite C-423/19, EU:C:2021:63, punti da 46 a 49).

4.4. Tuttavia, la Corte ha ulteriormente chiarito che il corso legale comporta solo, in linea di principio, l'accettazione delle banconote denominate in euro quali mezzo di pagamento, e non l'accettazione assoluta. In particolare, il corso legale delle banconote in euro non impedisce a uno Stato membro, nell'esercizio dei propri poteri, di introdurre, per legittimi motivi di interesse pubblico, una deroga dalla regola generale di accettazione delle banconote in euro per estinguere le obbligazioni di pagamento, soggetta al rispetto di talune condizioni ([60]). Nonostante la sentenza della Corte nel caso di specie riguardasse una misura introdotta da uno Stato membro, la BCE ritiene che la stessa logica trovi applicazione alle misure che l'Unione introduce nell'esercizio dei suoi poteri.

4.5. Le condizioni stabilite dalla Corte per le restrizioni al corso legale delle banconote in euro in particolare richiedono a) che tale misura non abbia per oggetto né per effetto di stabilire il regime giuridico del corso legale delle banconote in euro; b) che non comporti, de jure o de facto, un'abolizione di tali banconote, segnatamente rimettendo in causa la possibilità, in generale, di liberarsi da un'obbligazione di pagamento mediante contante; c) che sia stata adottata tenendo conto di motivi d'interesse pubblico; d) che la limitazione ai pagamenti in contanti derivante da tale legislazione sia idonea a realizzare l'obiettivo di interesse pubblico perseguito; e e) che non ecceda quanto è necessario per la realizzazione di tale obiettivo ([61]).

4.6. La BCE rileva che l'articolo 59 dell'AMLR1 non ha né per oggetto né per effetto quello di stabilire norme giuridiche che disciplinino il corso legale delle banconote in euro. La BCE inoltre accoglie con favore, sebbene sembri mancare un'analisi o una valutazione d'impatto, il fatto che la soglia per il divieto previsto delle transazioni tra consumatori e imprese e tra imprese debba essere fissata ad un livello sufficientemente alto per evitare un impatto effettivo che porti all'abolizione delle banconote in euro. L'abolizione de facto delle banconote in euro può avvenire, tra l'altro, se le soglie fossero fissate a un livello così basso da minacciare la sostenibilità economica del contante quale mezzo di pagamento generale e ampiamente accettato e da compromettere il funzionamento del ciclo del contante, incidendo in ultima analisi anche sulle transazioni al di sotto della soglia. La BCE rileva che in tale contesto il contante continua a ricoprire un ruolo importante nella società e che la BCE e le BCN dell'area dell'euro continuano ad impegnarsi per salvaguardarne l'esistenza, la diffusa disponibilità generale e la fruibilità quale mezzo di pagamento e riserva di valore. Pertanto, tali limiti al pagamento in contanti e ai loro obiettivi dovrebbero essere spiegati attentamente dalle autorità competenti nazionali e dell'Unione al pubblico attraverso misure di comunicazione adeguate per mantenere la fiducia del pubblico nel contante in euro quale mezzo di pagamento valido, legittimo e affidabile. Si raccomanda che tali misure di comunicazione includano anche considerazioni in merito alle misure meno restrittive, come un obbligo di notifica per le transazioni superiori ad una determinata soglia, e sui motivi per cui tali misure siano state ritenuto meno efficaci.

4.7. La possibilità di pagare in contanti rimane particolarmente importante per coloro che, per varie legittime ragioni, preferiscono utilizzare il contante piuttosto che altri strumenti di pagamento o non hanno accesso al sistema bancario e agli strumenti di pagamento elettronici. Il contante è anche generalmente utile e apprezzato come strumento di pagamento in quanto consente pagamenti indipendenti e garantisce la protezione dei dati e la privacy. Inoltre, è ampiamente accettato, rapido e agevola il controllo della spesa di chi paga. In aggiunta, è attualmente l'unico strumento di pagamento che consente ai cittadini di regolare istantaneamente un'operazione in denaro della banca centrale ([62]), senza un intermediario e senza alcun costo aggiuntivo. Il regolamento di un'operazione in contante non necessita né dei servizi forniti da uno o più terzi né della disponibilità di impianti tecnici per effettuare il trasferimento di valore da chi paga al beneficiario. Pertanto, il contante ha anche una funzione di riserva nel caso in cui le opzioni di pagamento elettronico siano temporaneamente indisponibili, ad esempio a causa di carenze nei sistemi elettronici di autorizzazione ed elaborazione dei pagamenti. Attualmente, tutti i pagamenti diversi dal contante si basano su servizi forniti da soggetti commerciali che riscuotono commissioni per singole operazioni di pagamento. In tale contesto, la BCE rileva che il nuovo pacchetto finanziario digitale dell'Unione è stato adottato nel 2020. Tale pacchetto comprende la strategia sui pagamenti al dettaglio, che mira a fornire soluzioni di pagamento paneuropee locali sicure, rapide e affidabili per i cittadini e le imprese dell'Unione; e la strategia in materia di finanza digitale, che mira a rendere i servizi finanziari europei più favorevoli al digitale, mantenendo al contempo standard molto elevati in materia di privacy e protezione dei dati, in linea con la strategia della Commissione in materia di dati. Spetta al legislatore dell'Unione sincronizzare le limitazioni ai pagamenti in contanti con la futura disponibilità di soluzioni di pagamento paneuropee che garantiscano elevati livelli di privacy e protezione dei dati, al fine di soddisfare la condizione che esistano altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari.

([60]) Cfr. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk (cause riunite C-423/19, EU:C:2021:63, punto 67).
([61]) Cfr. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk (cause riunite C-423/19, EU:C:2021:63, punto 78).
([62]) Cfr. paragrafo 2.4 del parere CON/2017/8, paragrafo 2.1 del parere CON/2019/41, paragrafo 9.2.1 del parere CON/2020/13, paragrafo 2.3 del parere CON/2020/21 e paragrafo 7.2.1 del parere CON/2021/9.

4.8. Per quanto riguarda la proporzionalità di una limitazione del corso legale delle banconote in euro, la Corte esige non solo che la misura sia idonea a conseguire l'obiettivo di interesse generale perseguito, ma anche che essa si limiti a quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo. La BCE ha fornito ulteriori indicazioni nei suoi precedenti pareri sulla proporzionalità delle limitazioni nazionali al corso legale delle banconote in euro. In particolare, la BCE ha osservato che più ampia e generale risulta essere la limitazione, più rigorosa dovrebbe essere l'interpretazione del requisito per cui la limitazione è proporzionata all'obiettivo perseguito. Nel considerare se una limitazione sia proporzionata, si dovrebbero sempre considerare le sue ripercussioni negative, nonché se potrebbero essere adottare misure alternative che conseguano l'obiettivo pertinente e abbiano ripercussioni meno negative ([63]).

4.9. Nel presente contesto, la BCE osserva che il divieto che sarà introdotto dall'AMLR1 sarebbe assoluto. Tale divieto non segue l'approccio basato sul rischio finora applicato nel quadro AML/CFT, ma ha ripercussioni su tutti i cittadini e i viaggiatori nell'Unione. Tuttavia, la Corte di giustizia ha sottolineato che i mezzi legali alternativi di pagamento devono essere facilmente accessibili a tutte le persone debitrici ([64]) e pertanto ha suggerito la necessità di eccezioni in caso contrario. In questa fase, il legislatore non ha in particolare proposto l'inclusione di eccezioni nell'AMLR1 per coprire casi nei quali gli strumenti alternativi di pagamento non sarebbero disponibili, per esempio a causa di interruzioni di correnti o altri guasti dei sistemi elettronici di pagamento. La BCE intende incoraggiare l'inclusione di tali modifiche al fine di rafforzare la proporzionalità della misura prevista e di prevedere le eccezioni necessarie in situazioni in cui non siano disponibili altri mezzi di pagamento per effettuare pagamenti diretti in presenza. Tali eccezioni potrebbero essere integrate stabilendo che la tracciabilità di un'operazione di pagamento effettuata in banconote in euro dovrebbe essere accertata in modo comparabile ai mezzi alternativi di pagamento, ad esempio conformandosi a chiari obblighi di documentazione e/o di segnalazione.

4.10. L'AMLR1 impone alla Commissione di presentare, entro tre anni dalla sua data di applicazione, una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio in cui valuta la necessità e la proporzionalità di ridurre ulteriormente il limite per i pagamenti in contanti di importo elevato ([65]). In primo luogo, sembra utile allineare i termini di cui agli articoli 62 e 63 dell'AMLR1 e prevedere un primo riesame solo cinque anni dopo la data di applicazione del presente regolamento per consentire un periodo sufficientemente lungo quando sarà disponibile anche la relazione sull'applicazione del regolamento. In questo contesto, la BCE sottolinea che per eventuali revisioni previste, la Commissione dovrebbe presentare solide ricerche e prove empiriche circa le ripercussioni dei limiti al pagamento in contanti e la loro efficacia nel conseguire gli obiettivi perseguiti. Inoltre, tali prove empiriche non comporterebbero automaticamente la necessità di abbassare ulteriormente i limiti al contante. Pertanto, la portata del riesame richiesto alla Commissione dovrebbe essere rivista in modo che sia la necessità che la proporzionalità dell'adeguamento dei limiti al contante siano valutate, anziché condurre tale riesame esclusivamente nella prospettiva di un ulteriore riduzione dei limiti.

5. **Fattori di rischio per l'adeguata verifica della clientela**

5.1. L'AMLR1 stabilisce un elenco non esaustivo di fattori e tipologie di prove indicativi di situazioni potenzialmente a basso rischio ai fini della procedura di adeguata verifica della clientela eseguite dai soggetti obbligati nei confronti dei loro clienti ([66]). La lista comprende anche «amministrazioni o imprese pubbliche». Si suggerisce che sarebbe opportuno chiarire che il termine «amministrazioni pubbliche» comprende anche le autorità e gli organi pubblici e include le banche centrali. La direttiva 2005/60/CE ([67]), la terza direttiva antiriciclaggio, utilizzava il termine «autorità pubbliche». La direttiva 2006/70/CE della Commissione ([68]), che ha recepito la terza direttiva antiriciclaggio, utilizzava il termine «autorità pubbliche o gli organismi pubblici». La direttiva (UE) 2015/849, la quarta direttiva antiriciclaggio, utilizzava il termine «amministrazioni o imprese pubbliche» ([69]). In base all'esperienza della BCE, la maggior parte delle controparti della BCE interpreta tali termini come comprensivi delle banche centrali. Tuttavia, per evitare dubbi, si suggerisce un chiarimento della formulazione.

([63]) Cfr. il paragrafo 2.7 del parere CON/2017/8.
([64]) Cfr. sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk (Cause riunite C-422/19 e C-423/19, EU:C:2021:63, punto 77).
([65]) Cfr. l'articolo 63, lettera b), dell'AMLR1
([66]) Cfr. allegato II dell'AMLR1.
([67]) Cfr. l'articolo 11, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2005/60/CE.
([68]) Cfr. l'articolo 3 della Direttiva 2006/70/CE della Commissione, del 1º 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).
([69]) Cfr. l'allegato II, paragrafo 1, lettera b), della direttiva (UE) 2015/849.

6. **Definizione di cripto-attività**

6.1. L'AMLR1 sostituisce il termine «valute virtuali», che era stato introdotto nella direttiva (UE) 2015/849 dalla direttiva (UE) 2018/843 ([70]), con il termine «cripto-attività». La BCE accoglie con favore tali modifiche, in quanto il termine «valute virtuali» potrebbe comportare percezioni errate circa la natura di tali tipologie di attività, che non sono valute.

6.2. La BCE evince inoltre che l'inclusione della categoria dei fornitori di servizi per le cripto-attività nell'ambito di applicazione della proposta di regolamento è intesa ad allineare il quadro AML/CFT dell'Unione con le raccomandazioni modificate del Gruppo di azione finanziaria (GAFI). A tal proposito non è chiaro, tuttavia, se tutte le tipologie di attività virtuali, come definite nelle raccomandazioni del GAF, rientrino della definizione di cripto-attività utilizzata nell'AMLR1. Le raccomandazioni del GAFI definiscono un'attività virtuale come «una rappresentazione digitale di valore che può essere scambiata o trasferita digitalmente e può essere utilizzata a fini di pagamento o di investimento». Le attività virtuali non comprendono rappresentazioni digitali di valute fiduciarie, titoli e altre attività finanziarie già contemplate altrove nelle raccomandazioni del GAFI ([71]). L'AMLR1 riprende la definizione di cripto-attività ([72]) introdotta nella proposta di regolamento MiCA e prevede che per «cripto-attività» si intenda una rappresentazione digitale di valore o di diritti che possono essere trasferiti e memorizzati elettronicamente, utilizzando la tecnologia di registro distribuito o una tecnologia analoga ([73]). La definizione del GAFI è pertanto tecnologicamente neutra, mentre la definizione AMLR1 è limitata alle attività virtuali basate sulla tecnologia di registro distribuito o su tecnologie analoghe. Sembra almeno teoricamente possibile che le attività virtuali possano essere basate anche su un'altra tecnologia, nel qual caso non parrebbero rientrare nell'AMLR1.

6.3. Qualora i colegislatori prendessero in considerazione una definizione più ampia e neutrale dal punto di vista tecnologico per garantire la compatibilità del quadro dell'Unione con le raccomandazioni del GAFI, le scelte politiche dovrebbero essere effettuate anche per quanto riguarda le rappresentazioni digitali di valore che potrebbero dover essere escluse dall'ambito di applicazione della direttiva AMLR1.

Quando la BCE raccomanda di modificare la proposta di direttiva o regolamento, indica in un separato documento di lavoro tecnico specifiche proposte redazionali, accompagnate da note esplicative. Il documento di lavoro tecnico è disponibile in lingua inglese sul sito internet EUR-Lex.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 16 febbraio 2022

La presidente della BCE
Christine LAGARDE

([70]) Cfr. l'articolo 1, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (UE) n. 2018/843.
([71]) Cfr. pagina 130 della Raccomandazione GAFI. Disponibili sul sito Internet del GAFI all'indirizzo https://www.fatf-gafi.org/
([72]) Cfr. l'articolo 2, paragrafo 13, dell'AMLR1.
([73]) Cfr. l'articolo 2, paragrafo 3, della proposta di regolamento MiCA.