

III

(Atti preparatori)

BANCA CENTRALE EUROPEA

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)

(2016/C 459/05)

Introduzione e base giuridica

In data 19 agosto e 23 settembre 2016 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio e dal Parlamento europeo distinte richieste di parere in merito a una proposta di direttiva 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 2009/101/CE ⁽¹⁾ (di seguito, la «proposta di direttiva»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 127, paragrafo 4, e dell'articolo 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in quanto la proposta di direttiva contiene disposizioni che ricadono nel suo ambito di competenza. In particolare, la BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 127, paragrafi 2 e 5, e dell'articolo 128, paragrafo 1, del trattato in quanto la proposta di direttiva contiene disposizioni che incidono su taluni compiti del Sistema europeo di banche centrali (SEBC), inclusi quelli di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, di contribuire alla buona conduzione delle politiche perseguite dalle autorità competenti per quanto riguarda la stabilità del sistema finanziario e di autorizzare l'emissione di banconote nell'Unione. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Osservazioni

1.1. *Regolamentazione di piattaforme di cambio di valute virtuali e prestatori di servizi di portafoglio digitale*

1.1.1. La proposta di direttiva amplia l'elenco dei soggetti obbligati a cui si applica la Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²⁾ per includervi prestatori di servizi la cui attività principale e professionale consiste nella fornitura di servizi di cambio tra «valute virtuali» e «valute legali» (intese nella proposta di direttiva come monete dichiarate a corso legale ⁽³⁾) e prestatori di servizi di portafoglio digitale che offrono servizi di custodia delle credenziali necessarie per accedere alle valute virtuali (di seguito, «prestatori di servizi di portafoglio digitale») ⁽⁴⁾. La proposta di direttiva richiede anche agli Stati membri di assicurare che i prestatori di servizi di cambio tra valute virtuali e valute legali e i prestatori di servizi di portafoglio digitale ottengano una licenza o siano registrati ⁽⁵⁾. La BCE sostiene fermamente tali disposizioni che risultano in linea con le raccomandazioni della gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) ⁽⁶⁾, poiché i terroristi e le altre organizzazioni criminali

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Cfr. il considerando 6 della proposta di regolamento.

⁽⁴⁾ Cfr. il considerando 6 e l'articolo 1, punto 1) della proposta di direttiva.

⁽⁵⁾ Cfr. l'articolo 1, punto 16), della proposta di direttiva.

⁽⁶⁾ Cfr. le raccomandazioni del GAFI «International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations» (Norme internazionali in materia di lotta contro il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo e della proliferazione: Le raccomandazioni del GAFI) (febbraio 2012). Cfr. anche la relazione del GAFI «Virtual Currencies - Key Definitions and Potential AML/CFT Risks» (Valute virtuali - Definizioni chiave e rischi AML/CFT potenziali) (giugno 2014) e le linee guida dal GAFI «Guidance for a Risk-Based Approach - Virtual Currencies» (Linee guida per un approccio basato sul rischio - Valute virtuali) (giugno 2015). Tutti i documenti sono pubblicati sul sito Internet del GAFI all'indirizzo www.fatf-gafi.org.

possono attualmente trasferire denaro all'interno delle reti delle valute virtuali dissimulando i trasferimenti o beneficiando di un certo livello di anonimato su tali piattaforme. L'utilizzo di valute virtuali presenta anche rischi maggiori dei mezzi di pagamento tradizionali poiché la trasferibilità della valuta virtuale si basa su Internet ed è limitata soltanto dalla capacità della particolare rete di computer e dell'infrastruttura informatica che ne sta alla base.

In questo contesto, la BCE osserva anche che le valute digitali non devono necessariamente essere cambiate in valute legalmente istituite. Esse possono anche essere utilizzate per l'acquisto di beni e servizi senza che se ne renda necessario il cambio in moneta legalmente istituita o l'utilizzo di prestatori di servizi di portafoglio digitale. Tali operazioni sfuggirebbero alle misure di controllo previste nella proposta e potrebbero costituire un mezzo di finanziamento di attività illecite.

1.1.2. La BCE riconosce che i progressi tecnologici relativi alla tecnologia di registro distribuito (distributed ledger technology) su cui si fondano i mezzi di pagamento alternativi come le valute virtuali sono potenzialmente in grado di aumentare l'efficienza, la portata e la scelta dei metodi di pagamento e di trasferimento. Gli organi legislativi dell'Unione dovrebbero, tuttavia, porre particolare attenzione a non apparire come propensi a incoraggiare l'utilizzo di valute digitali privatamente istituite, poiché tali mezzi di pagamento alternativi non sono legalmente istituiti come moneta né costituiscono moneta a corso legale emessa da banche centrali e altre pubbliche autorità⁽¹⁾. La BCE nutre preoccupazioni in merito alle differenze tra ciò che la proposta designa come «valute legali» e «valute virtuali», una delle quali è la volatilità associata alle valute virtuali, tipicamente più elevata di quella delle valute emesse da banche centrali o la cui emissione sia altrimenti da queste autorizzata poiché tale volatilità non sembra essere sempre correlata a fattori economici o finanziari. Altri motivi di preoccupazione sono i seguenti: a) il fatto che a differenza dei possessori di monete legalmente istituite, i possessori di unità monetarie virtuali non hanno alcuna garanzia di poterle cambiare in futuro con beni e servizi o con moneta legalmente istituita; e b) l'affidamento riposto dagli operatori economici sulle unità monetarie virtuali che, in caso di notevole futuro incremento, potrebbe, in linea di principio, incidere sul controllo esercitato dalle banche centrali sull'offerta di moneta con rischi potenziali per la stabilità dei prezzi, sebbene in base alla prassi attuale tale rischi appaiano limitati. Pertanto, mentre è appropriato che gli organi legislativi dell'Unione, in linea con le raccomandazioni del GAFI, disciplinino le valute virtuali dal punto di vista del contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, esse dovrebbero evitare, in questo particolare contesto, di promuoverne un utilizzo più ampio.

1.1.3. Nella proposta di direttiva le «valute virtuali» sono definite come «una rappresentazione di valore digitale che non è né emessa da una banca centrale o da un ente pubblico né è necessariamente legata a una valuta legale, ma è accettata da persone fisiche e giuridiche come mezzo di pagamento e può essere trasferita, memorizzata o scambiata elettronicamente»⁽²⁾.

Su tale definizione la BCE intende formulare osservazioni specifiche.

In primo luogo, le «valute virtuali» non possono qualificarsi come valute dal punto di vista dell'Unione⁽³⁾. In conformità ai Trattati e alle disposizioni del Regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio, l'euro è la moneta unica dell'unione economica e monetaria dell'Unione, ossia degli Stati membri che lo hanno adottato come valuta⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Cfr. pag. 13 della Relazione che accompagna la proposta di direttiva e i considerando 6 e 7 della proposta di direttiva. Cfr. anche il «Progetto di relazione sulle valute virtuali» (2016/2007 (INI)] della Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo del 23 febbraio 2016.

⁽²⁾ Articolo 1, punto 2, lettera c), della proposta di direttiva. La definizione sembra basarsi su quella proposta al paragrafo 19 dell'«Opinion on virtual currencies» (Parere sulle valute virtuali) dell'Autorità bancaria europea (ABE) del 4 luglio 2014 (EBA/Op/2014/08) disponibile sul sito Internet dell'ABE all'indirizzo www.eba.europa.eu.

⁽³⁾ Cfr. la definizione di «valuta» nell'articolo 2, lettera a), della Direttiva 2014/62/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione e che sostituisce la decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio (GU L 151 del 21.5.2014, pag. 1).

Cfr. anche pag. 16 del documento di riflessione dei servizi del Fondo monetario internazionale (FMI) «Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations» (Valute virtuali e oltre: Considerazioni iniziali) (gennaio 2016), disponibile sul sito Internet dell'FMI all'indirizzo www.imf.org.

⁽⁴⁾ Cfr. il preambolo e l'articolo 3, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea; l'articolo 119, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e l'articolo 2 del Regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio, del 3 maggio 1998, relativo all'introduzione dell'euro (GU L 139 dell'11.5.1998, pag. 1).

In linea con questo approccio, già adottato o preso in considerazione in vista della sua adozione da altre giurisdizioni che disciplinano piattaforme di cambio di valute virtuali, compresi Canada, Giappone e Stati Uniti, la BCE raccomanda di definire le valute virtuali in modo più specifico, in modo da chiarire espressamente che le valute virtuali non costituiscono moneta legalmente istituita o denaro ⁽¹⁾.

In secondo luogo, dato che le valute virtuali non sono effettivamente valute, sarebbe più appropriato considerarle mezzi di scambio piuttosto che mezzi di pagamento. Inoltre, la definizione di «valute virtuali» come mezzi di pagamento di cui alla proposta di direttiva non tiene conto del fatto che in talune circostanze le valute virtuali possono essere utilizzate a fini diversi dal pagamento ⁽²⁾. Come rilevato dalla Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI), la tecnologia di registro distribuito su cui si fondano numerosi sistemi di valuta digitale potrebbe avere un'applicazione assai più ampia dei pagamenti ⁽³⁾. Al riguardo, il GAFI ha osservato che gli utilizzi delle valute virtuali a fini diversi dal pagamento possono comprendere prodotti di riserva di valore a fini di risparmio e investimento, come prodotti relativi a strumenti derivati, materie prime e titoli ⁽⁴⁾. Le valute digitali più recenti, basate su tecnologie più sofisticate di registro distribuito e di «blockchain» hanno un'ampia gamma di utilizzi che va oltre lo scopo di pagamento ⁽⁵⁾, compresi ad esempio i casinò on line. Alla luce di quanto precede, la BCE suggerisce di far riferimento nella direttiva anche ad altri possibili utilizzi delle valute virtuali nella definizione proposta.

La BCE suggerisce di adattare la definizione di valute virtuali di cui alla proposta di direttiva per tenere conto dei rilievi che precedono.

1.2. Registri centrali di banca e conti di pagamento

1.2.1. Ai sensi della proposta di direttiva, gli Stati membri sono tenuti a istituire meccanismi automatizzati centralizzati o sistemi centrali elettronici di ricerca automatica dei dati che permettano l'identificazione tempestiva delle persone fisiche o giuridiche che possiedono o controllano conti di pagamento e conti bancari presso un ente creditizio entro il loro territorio ⁽⁶⁾. Al riguardo, la relazione di accompagnamento della proposta di direttiva chiarisce che gli Stati membri sono liberi di istituire un registro di banca centrale o un sistema di ricerca, a seconda di quale di essi si integri nel modo migliore nel quadro preesistente ⁽⁷⁾. Gli Stati membri, pertanto, sono liberi di designare la rispettiva banca centrale nazionale (BCN) come l'amministratore del registro centrale dei conti bancari (e di pagamento). Inoltre, ai sensi della proposta di direttiva, tale registro centrale sarebbe accessibile alle unità di informazione finanziaria e alle altre autorità competenti.

1.2.2. La BCE ha già espresso il parere che, al fine di verificare se sia violato il divieto di finanziamento monetario imposto dal trattato, i compiti affidati a una BCE nel Sistema europeo di banche centrali (SEBC) relativi all'istituzione di un registro centrale dei conti bancari non possono essere considerati compiti di banca centrale né agevolano l'adempimento di questi ultimi ⁽⁸⁾. La BCE ritiene che il compito di istituire un registro centrale ai sensi della Direttiva (UE) 2015/849 costituisca chiaramente una funzione governativa poiché il suo scopo è quello di contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Al fine di salvaguardare l'indipendenza finanziaria dei membri del SEBC e fugare i timori relativi al finanziamento monetario associati all'assolvimento di una funzione governativa, la BCE sottolinea che, nell'assunzione del compito di gestire un registro centrale dei conti, la normativa nazionale di recepimento della proposta di direttiva dovrebbe includere un meccanismo di recupero dei costi con procedure chiare per il monitoraggio, l'allocazione e la fatturazione di tutti i costi sostenuti dalle BCN relativi alla gestione e all'accesso al registro centrale.

⁽¹⁾ Cfr., ad esempio, gli articoli da 2 a 5 della legge giapponese sui servizi di pagamento che definisce la moneta cibernetica in modo da escludere lo yen e le valute estere, e la sezione 103, paragrafo 8, della «Draft Regulation of Virtual Currency Businesses Act» (proposta di regolamento relativa alle imprese di valuta virtuale), del 2 febbraio 2016, della National Conference of Commissioners on Uniform State Laws (Conferenza nazionale dei commissari sulle leggi statali uniformi) degli Stati Uniti che definisce la valuta virtuale in modo da escludere il denaro. Per un'approfondita analisi del trattamento normativo del Bitcoin in 41 giurisdizioni, cfr. la relazione della Biblioteca giuridica del Congresso «Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions» (Rapporto sulla regolamentazione del Bitcoin in talune giurisdizioni) (gennaio 2014); cfr. anche il procedimento avviato dalla Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (Commissione permanente del Senato per l'attività bancaria, il commercio e l'interscambio) del Parlamento canadese, del 26 marzo 2014, in cui il ministero delle finanze canadese ha affermato che «la valuta virtuale [...] non è la valuta ufficiale del paese; non è il dollaro canadese».

⁽²⁾ Cfr. il rapporto della BCE «Virtual Currency Schemes – a further analysis» (Sistemi di valuta virtuale - ulteriori analisi) (febbraio 2015) disponibile sul sito Internet della BCE: www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Cfr. pag. 15 del rapporto «Valute digitali» del Comitato per i pagamenti e le infrastrutture di mercato della BRI (novembre 2015), disponibile all'indirizzo www.bis.org.

⁽⁴⁾ Ad esempio, criptovalute come gli Ether, l'unità monetaria della «blockchain ethereum», sono negoziate sui mercati a fini di speculazione o investimento, ma non sono sempre utilizzate come mezzo di pagamento. Cfr. anche pagina 4 della «Guidance for a risk based approach - Virtual Currencies» (Linee guida per un metodo basato sul rischio - Valute virtuali) del GAFI (giugno 2015), disponibile sul sito Internet del GAFI all'indirizzo www.fatf-gafi.org.

⁽⁵⁾ Cfr. pagina 7 del documento di riflessione dei servizi dell'FMI intitolato «Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations» (Valute virtuali e oltre: Considerazioni iniziali) (gennaio 2016), disponibile sul sito Internet dell'FMI all'indirizzo www.imf.org.

⁽⁶⁾ Cfr. l'articolo 1, punto 12), della proposta di direttiva.

⁽⁷⁾ Cfr. pag. 7 della Relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva.

⁽⁸⁾ Cfr., ad esempio, paragrafo 2.1 del Parere CON/2011/30; paragrafo 2 del parere CON/2011/98; paragrafi 3.1 e 3.2 del Parere CON/2015/46; e paragrafi da 3.1 a 3.8 del Parere CON/2016/35. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu.

2. Osservazioni tecniche e proposte redazionali

Quando la BCE raccomanda di modificare la proposta di direttiva, indica in un separato documento di lavoro tecnico specifiche proposte redazionali, accompagnate da note esplicative. Il documento di lavoro tecnico è allegato al presente parere ed è disponibile in lingua inglese sul sito Internet della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 12 ottobre 2016

Il presidente della BCE

Mario DRAGHI
