



Piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo

Dossier n° 37 -
15 giugno 2020

Tipo e numero atto	<i>Comunicazione C(2020)2800 (Gazzetta ufficiale dell'UE: 2020/C 164/06)</i>
Data di adozione	<i>7 maggio 2020</i>
Settori di intervento	<i>Lotta contro la criminalità; riciclaggio di denaro; finanziamento del terrorismo</i>
Assegnazione	<i>14 maggio 2020 – Commissioni II (Giustizia) e VI (Finanze)</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>

Finalità/Motivazione

La Commissione europea stabilisce una serie di obiettivi e delinea un insieme di proposte per realizzarli al fine di rafforzare le attività di contrasto al riciclaggio di denaro sporco e al finanziamento del terrorismo. L'iniziativa si colloca nel solco di una continua manutenzione della normativa a livello UE, che ha registrato negli anni molteplici revisioni (attualmente costituita dalle direttive quarta e quinta antiriciclaggio), oltre a una serie di provvedimenti legislativi che rafforzano il quadro con riferimento a specifici aspetti, come il quadro giuridico penale o i profili di cooperazione di polizia e giudiziaria. La Commissione, inoltre, fa periodicamente il punto sull'efficacia degli strumenti esistenti, segnalando i livelli di rischio cui sono esposti sia gli ambiti economici più tradizionalmente esposti al fenomeno, sia quelli di recente sviluppo (specie, a seguito del sorgere di nuove categorie di transazioni o di strumenti derivanti dal progresso tecnologico nel mondo della comunicazione e dell'informazione).

Gli elementi chiave del piano d'azione ([C\(2020\)2800](#)) sono essenzialmente:

- la proposta di **superare l'attuale situazione di frammentazione normativa all'interno dell'UE**, determinata dalla ampiezza degli spazi conferiti agli Stati membri in sede di recepimento delle direttive cui gli stessi Stati hanno provveduto in modo eterogeneo, con il risultato di favorire comportamenti opportunistici tradottisi in una sorta di "shopping normativo" (ovverosia la scelta di stabilirsi nei Paesi dell'UE meno impegnativi dal punto di vista dei costi e degli oneri aggiuntivi per le imprese);
- la proposta di **realizzare un sistema a livello UE di vigilanza** sulle attività di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, che prefigurerebbe sostanzialmente l'attribuzione ad un organismo sovranazionale (ampliando il mandato istituzionale di un organismo europeo preesistente, o, diversamente, prevedendone uno ex novo) che rimedi all'attuale situazione frastagliata dell'esercizio di molteplici ed eterogenee competenze in capo a più soggetti istituzionali;
- la realizzazione di un sistema di coordinamento e sostegno alle Unità di informazione

finanziaria, le cui attività spesso risentono di una mancanza di scambio efficace di informazioni a livello nazionale e transfrontaliero (sia con gli organismi omologhi degli altri Stati membri, sia con le altre autorità competenti per distinti profili della lotta al riciclaggio), compromettendo, tra l'altro, la capacità di analizzare in maniera congiunta i casi di riciclaggio sovranazionale.

*Le ipotesi di riforma messe in campo dalla Commissione europea devono ancora trovare una precisa definizione, atteso che la comunicazione - in linea di massima - si limita a stabilire i requisiti generali delle future misure (alle volte indicate in maniera alternativa) e a stabilire una tabella di marcia, recante scadenze per la presentazione di proposte più dettagliate. Il processo di definizione di tali misure dovrebbe, tra l'altro, essere arricchito con il contributo derivante dai risultati di una **consultazione pubblica**.*

*In proposito, sarebbe opportuno conoscere **le intenzioni del Governo, vale a dire se le autorità nazionali competenti intendono partecipare con un proprio contributo alla consultazione** e, in caso affermativo, quale orientamento intenderebbero manifestare.*

Dimensione del fenomeno a livello globale, europeo e nazionale

La quantificazione del volume dei flussi finanziari riciclati viene solitamente determinata in modo piuttosto approssimativo. La Commissione europea e gli altri organismi europei che si occupano della materia sono soliti fare riferimento alle stime dell'**Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine**: si tratterebbe di una dimensione equivalente a una percentuale compresa tra il **2 e il 5 per cento del PIL** mondiale, ovvero una cifra compresa tra circa **715 e 1.870 miliardi** di euro all'anno.

Per quanto concerne più specificamente l'UE, in un **rapporto** del 2017, Europol (l'ufficio dell'UE che sostiene le attività di contrasto al crimine, tra l'altro supportando le attività delle Unità di informazione finanziaria) ha indicato in una percentuale tra lo **0,7 e l'1,28 la percentuale di PIL annuale dell'UE** individuata come **attività finanziaria sospetta**.

Le segnalazioni sul **finanziamento del terrorismo** hanno rappresentato meno dell'1% delle segnalazioni ricevute dalle UIF nel 2013-14.

Secondo il rapporto Europol, il numero complessivo di segnalazioni inviate dal settore regolamentato continua ad aumentare. In particolare, nel 2014, le UIF dell'UE hanno ricevuto quasi **1 milione di segnalazioni**; Europol ritiene probabile che a partire da tale rilevazione i volumi siano aumentati, in particolare a seguito dell'estensione del quadro normativo ai **fornitori di valuta virtuale**, nonché del fenomeno dei servizi che utilizzano la **tecnologia di contabilità distribuita (DLT)**. Nel rapporto del 2017 si precisa che oltre il 65 per cento delle segnalazioni è stato ricevuto da **solì due Stati membri: Regno Unito e Paesi Bassi**. Europol rileva inoltre che l'**uso di liquidità** sia il motivo principale che ha indotto le entità segnalanti a comunicare operazioni sospette, sebbene in Lussemburgo, dove l'emissione di liquidità è quasi il doppio del suo PIL, l'uso di liquidità non è un motivo comune per la segnalazione.

I dati più aggiornati relativamente all'Italia sono contenuti nel **Rapporto annuale 2018 dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia**. Nel corso del 2018 l'Unità ha ricevuto **98.030 segnalazioni** di operazioni sospette (SOS), circa 4.200 in più rispetto all'anno precedente (**+4,5 per cento**); secondo l'Unità, l'andamento del flusso segnaletico presenta nuovamente segno positivo grazie all'accresciuto contributo di operatori nel **comparto dei giochi (+94,9 per cento)** e degli **intermediari** e altri operatori finanziari (**+20,9 per cento**), a fronte della sostanziale **stabilità delle segnalazioni di matrice bancaria (-1,5 per cento)**.

Le segnalazioni trasmesse dagli **operatori bancari** e da **Poste Italiane** si confermano la principale componente dell'aggregato, attestandosi al **72,5 per cento** delle segnalazioni pervenute nell'anno (76,9% nel 2017). Gli **intermediari** e **altri operatori finanziari** restano la seconda categoria di soggetti obbligati per contributo di segnalazioni inoltrate, con un incremento dal 14,2 al 16,5 per cento. Dal rapporto emerge che rimane **limitata**, in termini relativi, la componente di SOS proveniente dai **professionisti** (4,9 per cento), mentre gli **operatori di gioco** presentano un'incidenza del 5,2 per cento, quasi **raddoppiata** rispetto all'anno precedente (2,8 per cento nel 2017). Infine, le comunicazioni trasmesse dalla pubblica amministrazione, già

numericamente esigue nel 2017, si ridimensionano ulteriormente nel 2018.

Le segnalazioni pervenute nel 2018 hanno riguardato **operazioni eseguite** per un **valore di 71 miliardi di euro contro i 69 dell'anno precedente**. Tenendo conto anche della componente di operazioni sospette solo prospettate e non eseguite, il valore complessivo del flusso dell'anno si attesta a **90 miliardi di euro rispetto agli 83 del 2017**. Pur rimanendo su valori assoluti molto più contenuti, le segnalazioni di **finanziamento del terrorismo** superano per la prima volta la soglia di mille unità (+8,7 per cento). Le segnalazioni per finanziamento dei programmi di **proliferazione di armi di distruzione di massa** rimangono marginali, attestandosi ad appena 18 unità.

Secondo la UIF per l'Italia, l'**incremento** del numero di operazioni sospette segnalate è proseguito anche **nel corso del 2019**. Nel **primo trimestre** la UIF ha ricevuto **25.446 segnalazioni** di operazioni sospette, con un incremento di 339 unità rispetto allo stesso periodo del 2018.

Si ricorda, infine, che nel giugno del 2019 l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE/OECD) ha aggiornato il [Manuale](#) per **autorità fiscali** in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, pubblicato per la prima edizione risale al 2009.

Elementi chiave del manuale sono: lo stretto collegamento tra i **reati fiscali** e gli altri **reati finanziari**; il ruolo centrale svolto dalle **autorità fiscali** nell'identificazione e nella segnalazione del riciclaggio del denaro; la necessità di rafforzare la **cooperazione intergovernativa** in questo settore.

Il manuale fornisce, inoltre, orientamenti aggiornati sugli **indicatori** che possono far emergere **transazioni insolite** o **sospette**. Accanto a strumenti tradizionali di riciclaggio (tra l'altro, investimenti **immobiliari**, commercio di **beni preziosi**, **prestiti**, etc), il manuale mette in evidenza metodi più raffinati, come l'intervento di **soggetti intermediari**, i quali attraverso l'elaborazione di strutture proprietarie complesse sono in grado di occultare l'origine dei fondi e gli effettivi beneficiari. Una parte significativa del manuale è inoltre dedicata agli indicatori relativi alle attività in **criptovaluta**.

Obiettivi del Piano

Il piano della Commissione per il rafforzamento del contrasto al riciclaggio si articola nei seguenti sei pilastri:

- garantire l'**effettiva attuazione** del quadro giuridico vigente a livello europeo;
- istituire un **corpus normativo unico** dell'UE;
- **realizzare a livello UE** la **vigilanza** in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo;
- istituire un **meccanismo di sostegno e cooperazione** per le unità di informazione finanziaria;
- attuare le disposizioni di **diritto penale** e lo **scambio di informazioni** a livello unionale;
- rafforzare la **dimensione internazionale** del quadro in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo.

Contenuti

Attuazione del quadro esistente dell'UE in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo

Il fulcro del regime di antiriciclaggio a livello UE è la direttiva relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (**quarta direttiva antiriciclaggio** (UE) 2015/849 nel testo consolidato a seguito della **quinta direttiva** (UE) 2018/843).

In sintesi, la direttiva si applica a una serie di soggetti (tra l'altro, enti creditizi, istituti finanziari, revisori dei conti, ragionieri esterni, consulenti fiscali, notai e avvocati, agenti immobiliari, commercianti di beni, prestatori di servizi di gioco d'azzardo, mercanti d'arte, prestatori di servizi di cambio tra valute virtuali e valute legali) ai quali è fatto **obbligo** di: **segnalare** i casi sospetti di riciclaggio o finanziamento del terrorismo alle autorità pubbliche, normalmente l'unità di informazione finanziaria; adottare **misure di supporto**, atte ad esempio a garantire la presenza di personale di formazione adeguato e l'istituzione di politiche e procedure preventive interne appropriate; adottare misure di **salvaguardia** aggiuntive, come ad esempio misure rafforzate di

adeguata verifica della clientela per le situazioni a rischio più elevato, quali le operazioni commerciali con banche situate in Paesi terzi identificati dalla Commissione come Paesi terzi ad alto rischio. La direttiva rafforza inoltre le regole riguardanti l'**identificazione dei clienti** e in particolare dei **titolari effettivi** di società e soggetti giuridici (*trust*); richiede che le informazioni sulla titolarità effettiva siano custodite in un **registro centrale** in ciascuno Stato membro; prevede che, oltre alle valutazioni dei rischi nazionali che devono essere effettuate dagli Stati membri, la Commissione europea conduca **valutazioni dei rischi** di ML e TF che potrebbero incidere sul mercato interno e connessi ad attività transfrontaliere; prevede una politica europea coordinata per trattare con i **Paesi terzi** che hanno regimi AML/CFT inefficienti, per proteggere il sistema finanziario dell'UE (tra l'altro, mediante un elenco di paesi terzi ad alto rischio)

Il quadro giuridico in materia di antiriciclaggio è stato progressivamente rafforzato, tra l'altro, con: l'**ampliamento del mandato** dell'Autorità bancaria europea; le modifiche apportate alla direttiva sui **requisiti patrimoniali**, le nuove norme in materia di **accesso alle informazioni finanziarie** da parte delle **autorità di contrasto** e una definizione armonizzata dei **reati** e delle **sanzioni** relativi al riciclaggio di denaro.

L'intervento della Commissione per garantire il corretto recepimento della direttiva

La comunicazione approfondisce le criticità che sono emerse nel processo di recepimento del regime europeo dell'antiriciclaggio da parte dei vari Stati membri, sottolineando il fatto che sono tuttora in corso una serie **procedure di infrazione** a carico di più Paesi, con riferimento all'attuazione sia della quarta che della quinta direttiva in materia.

La Commissione in ogni caso preannuncia che **pubblicherà nel 2021** sia uno **studio** (nel primo semestre dell'anno) recante il punto sull'attuazione della normativa da parte degli Stati membri sia una **valutazione sovranazionale del rischio**.

La procedura a carico dell'Italia

Con lettera di costituzione in mora trasmessa al Governo italiano l'8 marzo 2019, nell'ambito della procedura di infrazione n. 2019_2042, la Commissione europea ha contestato il mancato recepimento di una ampia serie di disposizioni della quarta direttiva antiriciclaggio.

Tra di esse, si ricordano le disposizioni concernenti:

- le misure da attuare per incoraggiare le **segnalazioni**;
- il requisito relativo alla **soglia** dell'attività finanziaria non oltre il **5 per cento** del fatturato complessivo di determinati soggetti, in base al quale gli Stati membri possono **escluderli** dal campo di applicazione della direttiva;
- i profili di **responsabilità** delle persone giuridiche;
- i meccanismi di **scambio di informazioni** tra FIU e tra FIU e soggetti obbligati;
- il margine di **discrezionalità** del soggetto obbligato e **valutazione del rischio** che ne è alla base;
- la portata dei **poteri** delle autorità di vigilanza;
- i requisiti di **professionalità** e di **onorabilità** di chi svolge funzioni dirigenziali per le autorità di vigilanza.

Il Governo italiano, con una prima nota del 9 luglio 2019 ha, da un lato, indicato alla Commissione le **disposizioni già previste** nell'ordinamento italiano ritenute in grado di recepire correttamente il regime europeo, dall'altro – per la parti non ancora attuate – ha rinviato all'emanazione di un **decreto correttivo**; tale ultimo provvedimento (decreto legislativo 4 ottobre 2019 n 125), volto sia a superare le censure della Commissione rispetto alla quarta direttiva antiriciclaggio, sia a **recepire** le modifiche previste nell'omonima **quinta direttiva**, è stato successivamente comunicato alla Commissione europea, la quale ne sta tuttora valutando la portata rispetto alle censure mosse nella lettera di messa in mora.

Il contrasto al riciclaggio nell'ambito del Semestre europeo

Nella comunicazione si sottolinea inoltre come le attività di riciclaggio non si limitino a recar pregiudizio alla stabilità del **sistema finanziario**, ma rechino pregiudizio all'**economia** nel suo complesso, tra l'altro, compromettendo l'obiettivo della **buona governance** e della **fiducia degli investitori**. Fatta tale premessa, la Commissione prefigura l'**inserimento** del tema della corretta applicazione delle disposizioni europee sul riciclaggio nel più ampio contesto del **ciclo del Semestre europeo**, impegnandosi a proporre nel secondo trimestre del 2020 **raccomandazioni specifiche** per Paese concernenti le principali lacune nei sistemi nazionali di antiriciclaggio.

A titolo di esempio la Commissione europea si riferisce, tra l'altro, a problemi quali l'**organico insufficiente** delle autorità competenti, carenze nell'applicazione dell'**approccio basato sul rischio** e problemi più specifici come gli abusi che possono derivare da società di comodo, dai visti d'oro, e dai programmi di

cittadinanza.

Creare un corpus normativo rafforzato

Secondo la Commissione europea, l'attuale approccio alla legislazione dell'UE si è tradotto in un'**applicazione divergente** del quadro comune nei diversi Stati membri e, in parte, nella fissazione di **ulteriori requisiti** che vanno oltre quanto previsto dal diritto dell'UE.

Esempi di tali misure sono: l'individuazione di **altri soggetti obbligati**, quali le piattaforme di *crowdfunding* e i commercianti di diamanti; i poteri concessi alle unità di informazione finanziaria ai fini del congelamento dei beni; l'introduzione di limitazioni ai pagamenti in contanti.

Tale frammentazione normativa tra Stati membri determinerebbe **costi** e **oneri** aggiuntivi per coloro che forniscono servizi transfrontalieri, determinando una sorta di *shopping normativo* che vedrebbe le imprese registrarsi laddove le regole sarebbero più **flessibili**.

La mancanza di dettagli stabiliti a livello UE determinerebbe altresì il rischio di **interpretazioni divergenti** della direttiva da parte degli Stati membri, compromettendo a livello nazionale e transfrontaliero la **cooperazione** tra autorità competenti e il **buon funzionamento** del complessivo sistema europeo antiriciclaggio.

Per superare tali problemi la Commissione europea prevede di mettere in campo una normativa UE **più articolata, precisa** e meno soggetta ad attuazione divergente, in particolare, trasformando alcune parti della direttiva citata in **disposizioni direttamente applicabili** stabilite con un **regolamento**.

Le disposizioni regolamentari dovrebbero comprendere almeno:

- l'elenco dei **soggetti obbligati**;
- i requisiti di **adeguata verifica** della clientela;
- i **controlli interni**;
- gli obblighi di **segnalazione**;
- i **registri** sulla titolarità effettiva e i registri centralizzati dei conti bancari.

La Commissione intende inoltre disciplinare **nuovi ambiti**, tra l'altro, ampliando il novero dei settori o soggetti interessati dalle norme. È prevista, in particolare, una valutazione circa l'applicazione del regime europeo ai **fornitori di servizi di attività virtuali** finora esclusi (attualmente vi rientra, come accennato, l'attività di scambio di valuta virtuale con quella avente corso legale).

Di particolare rilievo, inoltre, le proposte delineate dalla Commissione europea recanti misure per: agevolare l'uso della **identificazione digitale** per verificare a distanza l'**identità** dei **clienti**; introdurre un **massimale** per i **pagamenti** in **contanti** di grossa entità; facilitare il **congelamento amministrativo** per le unità di informazione finanziaria.

Infine la Commissione europea sottolinea la necessità di chiarire meglio il rapporto tra la **normativa antiriciclaggio** e le altre disposizioni legislative nel **settore finanziario**.

Si tratta sostanzialmente di coordinare e individuare un giusto bilanciamento di interessi tra la *ratio* del regime antiriciclaggio e le finalità perseguite da altre direttive, quali:

- la direttiva relativa al risanamento delle banche;
- la direttiva sui **sistemi** di **garanzia** dei depositi;
- la direttiva sui conti di pagamento.

Secondo la Commissione, da un lato, le nuove misure dovrebbero rispettare il principio della **riduzione al minimo** degli **oneri amministrativi e finanziari aggiuntivi**; dall'altro, il processo di miglioramento dello scambio delle informazioni tra autorità e soggetti obbligati dovrebbe in ogni caso tener conto del regime sulla **protezione dei dati personali**.

La *roadmap* della Commissione stabilisce la presentazione del corpus normativo unico nel **primo trimestre del 2021**.

Vigilanza a livello UE in materia di AML/CFT

Sono frequenti gli interventi della Commissione negli ultimi anni volti a mettere in evidenza significative carenze per quanto riguarda la **gestione del rischio** da parte degli **enti creditizi** e la **loro sorveglianza**, sia da parte delle **autorità di vigilanza AML/CFT**, sia da parte delle autorità di **vigilanza prudenziale**. L'esperienza ha peraltro fatto emergere lacune anche per quanto riguarda il monitoraggio di **entità non finanziarie**.

Le criticità segnalate sarebbero riconducibili a una sorveglianza nell'UE **esercitata** essenzialmente dai **singoli Stati membri**, i quali differirebbero notevolmente per livello di **qualità** ed **efficacia** del contrasto al riciclaggio; in particolare, si riscontrano rilevanti differenze con riferimento all'impiego di **risorse umane** e **finanziarie**, e delle competenze a disposizione dei sistemi nazionali. Secondo la Commissione, ne consegue che gli Stati meno efficaci nella lotta al riciclaggio indeboliscono in definitiva il sistema nel suo complesso a livello UE.

Al riguardo, potrebbe risultare opportuno acquisire l'avviso del Governo sulla valutazione della Commissione circa le carenze strutturali individuate negli ordinamenti nazionali in materia di sorveglianza

Il sistema antiriciclaggio italiano (profili istituzionali)

Il sistema è disciplinato dal d.lgs. 231/2007 secondo i principi della **separazione** tra funzione **politica** e **autorità tecniche** e della **cooperazione istituzionale** a livello domestico e internazionale.

Il **Ministro dell'economia e delle finanze** è responsabile delle **politiche** di **prevenzione** del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Il Ministero dell'economia e finanze **promuove la collaborazione** tra la UIF, le Autorità di vigilanza di settore, gli ordini professionali e le forze di polizia, nonché tra soggetti pubblici e settore privato. Il Ministero cura i **rapporti** con le **istituzioni europee** e gli **organismi internazionali**, segue la materia delle limitazioni all'utilizzo del contante, esercita i poteri sanzionatori, acquisendo elementi utili presso i soggetti obbligati, anche attraverso proprie ispezioni. Il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), istituito con d.l. 369/2001 (convertito nella legge 431/2001) presso il Ministero dell'economia e delle finanze, elabora l'**analisi nazionale** dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e delle strategie per contrastarlo; esercita **poteri specifici** in tema di contrasto al finanziamento del terrorismo e all'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

L'**Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia** (UIF) presso la Banca d'Italia in posizione di autonomia e indipendenza, detiene un ruolo centrale nel sistema: **riceve e acquisisce informazioni** riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, attraverso le **segnalazioni di operazioni sospette** trasmesse da intermediari, professionisti e operatori non finanziari; effettua l'**analisi finanziaria** di dette informazioni, e ne valuta la rilevanza ai fini della **trasmissione al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza-NSPV** e alla **Direzione Investigativa Antimafia-DIA**, organi competenti per gli accertamenti investigativi. Ai fini dello svolgimento delle analisi di competenza la UIF può altresì acquisire dati investigativi al ricorrere di determinate condizioni.

Oltre all'analisi operativa volta all'approfondimento dei singoli casi, la UIF effettua l'**analisi strategica**, individuando **fenomeni**, **tendenze**, e vulnerabilità sistemiche. Inoltre, al fine di agevolare i soggetti obbligati, la UIF emana **indicatori di anomalia** e diffonde specifici **modelli** o schemi rappresentativi di **comportamenti anomali**. L'Unità è anche il soggetto deputato agli **scambi informativi internazionali**, tra l'altro, mediante le Financial Intelligence Unit (FIU).

Le **Autorità di vigilanza di settore** (Banca d'Italia, Ivass, Consob) provvedono all'emanazione della **regolamentazione** di rispettiva competenza sui diversi aspetti della materia (**adeguata verifica della clientela**, conservazione dei dati, organizzazione, procedure e controlli interni) e sovrintendono al rispetto degli obblighi sanciti dalla normativa da parte dei soggetti vigilati, esercitando i connessi **poteri sanzionatori**.

Sono coinvolti anche gli **organismi di autoregolamentazione** (enti esponenziali di categorie professionali), i quali tra l'altro promuovono e controllano l'osservanza degli obblighi antiriciclaggio da parte dei **professionisti** iscritti nei propri albi ed elenchi, anche adottando **sanzioni** in caso di violazione.

La **Direzione Investigativa Antimafia (DIA)** e il **Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV)**, nell'ambito delle proprie competenze, svolgono gli **approfondimenti investigativi** delle segnalazioni di operazioni sospette analizzate e trasmesse dalla UIF. La UIF può indirizzare le proprie analisi agli

organismi di informazione per la sicurezza della Repubblica, laddove ricorrano casi di specifico interesse. Il NSPV effettua inoltre controlli sull'osservanza delle disposizioni antiriciclaggio da parte dei **soggetti obbligati non vigilati**, esegue controlli su determinate categorie di soggetti e può collaborare con la UIF, quando l'Unità ne richieda l'intervento.

La Commissione europea ritiene che per superare i limiti dell'attuale assetto della sorveglianza sia **necessario realizzare un sistema integrato a livello UE di vigilanza**: ciò prevedrebbe, accanto alle autorità nazionali responsabili per la maggior parte delle funzioni AML CFT, l'istituzione di un **nucleo centrale** a livello UE, con **funzioni, competenze**, e sistema di relazioni con gli organismi nazionali che troverebbero definizione tramite una proposta normativa calendarizzata nel primo trimestre del 2021.

Funzioni e ambito di applicazione della vigilanza a livello UE

La Commissione mette in campo alcune ipotesi alternative, riservandosi di adottare l'opzione definitiva a seguito di una valutazione di impatto che dovrebbe tener conto tra l'altro, di una consultazione pubblica prevista entro la fine luglio.

Per garantire una vigilanza di qualità, specie in contesti transfrontalieri, secondo la Commissione potrebbe essere opportuno **assegnare a un organo UE compiti diretti di vigilanza AML/CFT su determinati soggetti obbligati**, nella forma di una responsabilità **esclusiva o congiunta**.

Tale organismo dovrebbe avere il potere di riesaminare **politiche, procedure e controlli** interni, e la loro effettiva attuazione da parte dei soggetti sottoposti a vigilanza, nonché di verificare la **documentazione** relativa alle transazioni e ai clienti. Secondo la Commissione europea, l'autorità di vigilanza dell'Unione potrebbe essere incaricata, da **sola** o in **cooperazione** con le autorità di vigilanza nazionali, di esercitare per un **determinato periodo** di tempo il controllo su soggetti obbligati o tipi di attività chiaramente definiti, in funzione del grado di **rischio**.

In alternativa, la Commissione europea ipotizza di assegnare all'organismo UE una **combinazione** di funzioni di natura diversa: si tratterebbe, da un lato, di **poteri di vigilanza diretta** per alcuni tipi di soggetti obbligati, da effettuarsi in coordinamento con gli Stati membri, dall'altro, di **poteri di coordinamento e sorveglianza** per altri soggetti.

Secondo una prima ipotesi della Commissione europea, il mandato conferito all'organismo a livello UE potrebbe comprendere tutte le aree di rischio, eventualmente acquisendo in modo progressivo le competenze in tutti i settori, **finanziari e non**. Come opzione alternativa, la comunicazione prefigura un'autorità di vigilanza a livello UE investita della **responsabilità diretta** per il solo **settore finanziario**, come parte di un sistema integrato con le autorità nazionali, mentre per il **settore non finanziario** potrebbe esercitare la **vigilanza indiretta** (con la possibilità di intervento ove necessario per garantire una vigilanza di elevata qualità in questa area).

Infine, la Commissione preannuncia l'intenzione di valutare **se assegnare alla autorità di vigilanza europea** anche specifici poteri per monitorare e sostenere l'attuazione di decisioni di **congelamento di beni** nell'ambito di misure restrittive dell'UE (sanzioni) in tutti gli Stati membri. *La Commissione europea non precisa meglio la natura del potere da ultimo proposto, sottolineando tuttavia che tale misura dovrebbe essere particolarmente ponderata alla luce dei "problemi e delle sinergie comuni" di cui tenere conto.*

Individuazione dell'organismo UE

La questione posta dalla Commissione, si risolve essenzialmente nell'alternativa tra l'attribuzione delle funzioni sopra descritte a un organismo già esistente, che in sostanza la Commissione individuerebbe nell'ABE - l'Autorità bancaria europea, oppure nell'istituzione di un organismo ex novo per la sorveglianza AML CFT a livello UE.

La Commissione europea preannuncia che nel primo trimestre 2021 presenterà proposte per l'istituzione di un'autorità di vigilanza AML CFT a livello UE sulla base di una approfondita **valutazione di impatto** delle opzioni relative alle **funzioni**, l'ambito di **attività** e la **struttura**.

In particolare, una prima ipotesi prefigurata nella comunicazione prevede di assegnare all'**ABE responsabilità supplementari di vigilanza** in materia di AML CFT; la scelta presenterebbe vantaggi in termini di continuità e di rapidità di intervento, ma anche una serie di criticità per la complessità dell'operazione di riforma del preesistente organismo europeo: in particolare, occorrerebbero significativi sviluppi circa le **competenze**, la **governance**, i **processi decisionali** anche ai fini della garanzia di **indipendenza** dell'attività di vigilanza, nonché l'attribuzione di poteri di **indagine**. Inoltre, la Commissione sottolinea come l'attuale assetto dell'ABE richieda un particolare sforzo di revisione per poter avviare la vigilanza dei soggetti obbligati **estranei al settore finanziario**.

L'ABE è attualmente un'autorità indipendente dell'Unione europea, con il mandato di assicurare un livello di regolamentazione e di **vigilanza prudenziale** efficace e uniforme nel **settore bancario europeo**. Gli obiettivi generali dell'Autorità sono garantire la **stabilità finanziaria** nell'UE, nonché l'integrità, l'efficienza e il regolare funzionamento del settore bancario. Fa parte del **Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF)**, che è costituito anche dall'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) e dall'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA). Il sistema comprende inoltre il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), il comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza e le autorità di vigilanza nazionali. L'ABE è in ogni caso **responsabile** dinanzi al **Parlamento europeo**, al **Consiglio** dell'Unione europea e alla **Commissione europea**. L'ABE è attualmente un'autorità indipendente dell'Unione europea, con il mandato di assicurare un livello di regolamentazione e di vigilanza prudenziale efficace e uniforme nel settore bancario europeo. Gli obiettivi generali dell'Autorità sono garantire la stabilità finanziaria nell'UE, nonché l'integrità, l'efficienza e il regolare funzionamento del settore bancario. Fa parte del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF), che è costituito anche dall'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) e dall'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA). Il sistema comprende inoltre il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), il comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza e le autorità di vigilanza nazionali. L'ABE è in ogni caso responsabile dinanzi al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea. L'opzione alternativa prospettata nella comunicazione consiste nell'istituzione di un **organismo ad hoc** competente per la vigilanza nel settore finanziario e non. Secondo la Commissione la creazione di un soggetto nuovo potrebbe richiedere **maggior tempo e costi relativamente più elevati**, oltre a uno sforzo volto a evitare sovrapposizioni e incongruenze rispetto alle attività di autorità preesistenti.

Anche su questi profili appare opportuno acquisire le valutazioni del Governo.

Meccanismo di coordinamento e sostegno per le Unità di informazione finanziaria

Limiti dell'attuale sistema

La Commissione europea descrive a grandi linee il meccanismo di base su cui si fonda il sistema di vigilanza AML/CFT.

In sintesi, i soggetti obbligati **segnalano** alle unità di informazione finanziaria i dati relativi alle **operazioni sospette**, sulla base dei quali tali organismi producono **analisi**, che possono essere successivamente trasmesse ad autorità di **contrasto**, di **vigilanza**, **fiscali**, o ad altre unità di informazione finanziaria. Le unità di informazione finanziaria elaborano altresì analisi strategiche con le quali sono individuati **modelli** e **tendenze** di cui possono fruire i soggetti obbligati per facilitare l'individuazione delle operazioni sospette.

Sono molteplici le **criticità** che l'attuale sistema presenta, secondo la Commissione europea (*di seguito, le più significative*):

- l'uso limitato di **modelli** per la segnalazione da parte dei soggetti obbligati;
- la **mancanza** o estreme **carenze** di **riscontro** da parte delle UIF ai soggetti obbligati quando le relazioni di tali soggetti riguardano uno Stato membro diverso;
- lo **scambio limitato** di informazioni tra **UIF** e **altre autorità** competenti nei casi **transfrontalieri**;
- i problemi di funzionamento e hosting della **rete FIU.net**, la piattaforma di interscambio tra

UIF;

- il limitato uso dell'**analisi congiunta** nei casi di operazioni sospette a carattere transfrontaliero.

Meccanismo di coordinamento

Alla luce dei limiti sopradescritti, secondo la Commissione europea, il meccanismo di coordinamento e sostegno delle UIF a livello UE dovrebbe comprendere:

- l'**individuazione** e l'**analisi congiunta** di transazioni sospette a dimensione **transfrontaliera**;
- lo studio di tendenze e fattori per **valutare i rischi** di riciclaggio e finanziamento del terrorismo a livello nazionale o sovranazionale;
- l'adozione o la proposta di **misure di esecuzione** del regime UE;
- il **sostegno** alla **cooperazione** tra UIF e altre autorità competenti sia a livello nazionale che transfrontaliero.

La Commissione europea prospetta varie soluzioni riguardo all'**organismo** cui assegnare il meccanismo di coordinamento e sostegno, a seconda del ruolo che quest'ultimo dovrà rivestire. In sostanza, nel caso in cui il meccanismo dovesse svolgere **tutte le funzioni** sopradescritte, la Commissione propenderebbe per assegnare la sua gestione ad un'**agenzia esistente** dell'UE o a un **organismo istituito ad hoc**, da indentificarsi nello stesso soggetto competente per la vigilanza a livello UE sopra prefigurato. In subordine, potrebbe essere prevista l'istituzione di una **rete ufficiale di UIF** con un mandato e compiti propri. La Commissione intende definire la sua proposta in merito nel primo trimestre 2021.

In subordine, potrebbe essere prevista l'istituzione di una **rete ufficiale di UIF** con un mandato e compiti propri. La Commissione intende definire la sua proposta in merito nel primo trimestre 2021.

Diritto penale e scambio di informazioni a livello unionale

In tale sezione la Commissione ricapitola i principali strumenti di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, alcuni dei quali di recente adozione.

Il quadro giuridico è piuttosto articolato, comprendendo tra l'altro, l'**inquadramento penale** a livello UE del riciclaggio di denaro, profili di cooperazione giudiziaria e di polizia, l'uso potenziato di informazioni finanziarie per i reati gravi, attraverso l'**accesso** diretto garantito alle autorità di contrasto al **registro centrale** dei conti bancari.

Secondo la Commissione europea esistono ancora margini per migliorare e promuovere lo **scambio di informazioni** tra tutte le autorità competenti (unità di informazione finanziaria, autorità di vigilanza, autorità di contrasto). In particolare, nel contesto di un migliore utilizzo dell'*intelligence* finanziaria, la Commissione europea mira a promuovere il ruolo dei **partenariati pubblico-privato**.

Tali partenariati prevedono la **condivisione** delle **informazioni** tra le autorità di contrasto, le unità di informazione finanziaria e il **settore privato**: si tratta, ad esempio, della comunicazione di informazioni sulle **tipologie** e sulle **tendenze** da parte delle **UIF** e delle **autorità di contrasto** ai **soggetti obbligati**.; talvolta consistono nella comunicazione — da parte delle autorità di contrasto ai soggetti obbligati — di **informazioni operative** sui soggetti sospettati, ai fini del controllo delle transazioni di tali soggetti. Tra le principali criticità che emergono in tali attività, vi è la necessità che la condivisione di informazioni sia conforme al regime sulla **protezione dei dati**, nonché quella di rispettare il **mandato** delle **autorità interessate**.

Secondo la **Commissione europea** potrebbe essere chiarito e **rafforzato** l'**obbligo** previsto per le UIF di **condividere con il settore privato informazioni su tipologie e tendenze**. Nella comunicazione si preannuncia altresì la pubblicazione da parte della Commissione europea (entro il primo trimestre 2021) di **orientamenti** per i **partenariati pubblico-privato** che potrebbero avere ad oggetto, in particolare, le **norme antitrust**, le **garanzie** e le **limitazioni** in materia di **protezione dei dati** e di garanzie sui **diritti fondamentali, doganali e fiscali**, sia a livello nazionale che transfrontaliero.

Dimensione internazionale

La Commissione europea intende anzitutto rafforzare il proprio impegno all'interno del GAFI, l'autorità internazionale di normazione che guida la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo a livello globale.

Istituito nel 1989 in occasione del G7 di Parigi, il GAFI è un **organismo intergovernativo** con lo scopo di ideare e promuovere **strategie** di contrasto al riciclaggio dei capitali di origine illecita e, dal 2001, anche di **prevenzione del finanziamento al terrorismo**. Nel 2008, il mandato del GAFI è stato esteso anche al contrasto del finanziamento della **proliferazione di armi di distruzione di massa**. Fanno parte del GAFI Stati e organizzazioni regionali, nonché, come osservatori, organismi finanziari internazionali e del settore (tra i quali Nazioni unite, Fondo monetario internazionale, Banca mondiale, Banca centrale europea, Europol, Egmont).

A tal fine, nella comunicazione si prospetta, tra l'altro, la possibilità di assegnare alla Commissione il compito di rappresentare l'Unione europea in seno al GAFI, in linea con le disposizioni del Trattato. Tale obiettivo può essere conseguito anzitutto istituendo un **meccanismo rafforzato di coordinamento** tra la **Commissione** e gli **Stati membri** per disporre in seno al GAFI di rappresentanti dell'UE che esprimano posizioni coordinate.

Nella comunicazione si ribadisce, altresì, l'importanza di una **politica autonoma** della Commissione nei confronti dei **Paesi terzi** per tutelare il sistema finanziario dell'UE.

La Commissione ricorda che i soggetti obbligati devono adottare misure di mitigazione basate su fattori di rischio geografici ed altri fattori di rischio pertinenti, applicando, tra l'altro, una **vigilanza rafforzata** nel caso di transazioni o rapporti economici che coinvolgono **Paesi con carenze strategiche** nei rispettivi quadri AML/CFT. Nella comunicazione si sottolinea, inoltre, l'impegno a carico della Commissione europea, previsto dalla V direttiva antiriciclaggio, a creare una **capacità autonoma** per **individuare** i Paesi considerati a rischio.

A tal proposito, la Commissione si impegna a individuare i Paesi terzi che costituiscono una minaccia specifica per il sistema finanziario dell'Unione utilizzando:

- una **metodologia autonoma** (pubblicata contestualmente al piano di azione) che tenga conto della sinergia con il processo GAFI di elaborazione delle liste;
- un **dialogo rafforzato** con i Paesi terzi condotto in cooperazione con il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE);
- una **consultazione** costante degli **esperti degli Stati membri**.

Ulteriori proposte avanzate dalla Commissione europea in tale ambito sono:

- una revisione dell'**approccio ai rischi** presentati dai Paesi terzi, tra l'altro assegnando all'autorità di vigilanza a livello UE il compito di mettere a punto **misure adeguate** di riduzione dei rischi per i soggetti obbligati in funzione del tipo e della gravità delle carenze;
- uno strumento di **assistenza tecnica** ai Paesi terzi per consentire a quest'ultimi di aumentare le loro capacità e ovviare alle carenze dei rispettivi quadri nazionali di AML/CFT;
- l'impiego della **politica commerciale** per sviluppare adeguate misure di salvaguardia per quanto riguarda gli investimenti e i flussi commerciali, facendo in modo che i **partner commerciali** dell'UE si **impegnino** ad attuare misure in materia di AML/CFT.