



Bruxelles, 7.5.2020  
C(2020) 2800 final

## **COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo**

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

### **relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo**

#### ***I. INTRODUZIONE***

La Commissione è fortemente impegnata nella lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, sia all'interno dell'UE che a livello mondiale. Nell'Unione europea è necessario praticare la tolleranza zero contro il denaro illecito. Il recente aumento delle attività criminose nel contesto della pandemia di Covid-19<sup>1</sup> ci ricorda che i criminali sfrutteranno tutte le possibilità per perseguire le loro attività illecite a detrimento della società. L'UE deve mostrare altrettanta determinazione per fare in modo che essi non beneficino dei proventi di tali attività criminose.

Nell'arco di trent'anni, l'UE ha elaborato un solido quadro normativo per prevenire e combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, che è stato confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE<sup>2</sup>. Le norme dell'UE sono di ampia portata e vanno oltre le norme internazionali adottate dal Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI)<sup>3</sup>. Il numero di imprese e professioni soggette a tali norme è aumentato costantemente.

Recenti sviluppi in ambito legislativo hanno avuto per obiettivo il rafforzamento del quadro dell'UE in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (AML/CFT). Tra questi si possono citare le modifiche apportate alla 4<sup>a</sup> direttiva antiriciclaggio dalla 5<sup>a</sup> direttiva antiriciclaggio<sup>4</sup>, il rafforzamento del mandato dell'Autorità bancaria europea<sup>5</sup>, le nuove disposizioni che si applicheranno ai controlli sul denaro contante<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Europol, "Speculazione pandemica: come i criminali sfruttano la crisi provocata dalla Covid-19", marzo 2020. Anche l'Autorità bancaria europea ha ricordato agli istituti finanziari e creditizi l'importanza di sistemi e controlli efficaci e ha invitato le autorità competenti a sostenerli in questo ambito. Si veda la dichiarazione dell'ABE sulle azioni per attenuare i rischi di criminalità finanziaria nel contesto della pandemia di Covid-19.

<sup>2</sup> La Corte ha riconosciuto che l'obiettivo della lotta contro il riciclaggio di denaro è una questione di protezione dell'ordine pubblico e può giustificare una restrizione alle libertà fondamentali garantite dal trattato, tra cui la libera circolazione dei capitali. Le restrizioni devono essere proporzionate (cfr. *Jyske Bank Gibraltar*, C 212/11 e *LHU Zeng*, C- 190/17).

<sup>3</sup> Il GAFI è un organismo intergovernativo che fissa norme e promuove un'attuazione efficace delle misure di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. La Commissione, 14 Stati membri dell'UE e 2 Stati EFTA-SEE sono membri del GAFI, mentre 13 Stati membri sono membri di Moneyval, un'organizzazione regionale.

<sup>4</sup> 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 (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 156 del 19.6.2018, pag. 43).

<sup>5</sup> Regolamento (UE) 2019/2175 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), il regolamento (UE) n. 1094/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), il regolamento (UE) n. 1095/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), il regolamento (UE) n. 600/2014, sui mercati degli strumenti finanziari, il regolamento (UE) 2016/1011, sugli indici usati come indici di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari o per misurare la performance di fondi di

a partire dal giugno 2021, le modifiche apportate alla direttiva sui requisiti patrimoniali<sup>7</sup>, le nuove norme in materia di accesso alle informazioni finanziarie da parte delle autorità di contrasto<sup>8</sup> e una definizione armonizzata dei reati e delle sanzioni relativi al riciclaggio di denaro<sup>9</sup>.

L'UE ha inoltre istituito un regime completo di protezione degli informatori che dovrà essere recepito entro dicembre 2021<sup>10</sup>, che integra le norme vigenti in materia di protezione degli informatori stabilite dalla 4<sup>a</sup> direttiva antiriciclaggio. Il nuovo regime rafforzerà la capacità delle autorità nazionali e dell'UE di prevenire, individuare e contrastare le violazioni, tra l'altro, delle norme contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Vi è tuttavia un consenso crescente sul fatto che il quadro debba essere notevolmente migliorato. Occorre affrontare le profonde divergenze nelle sue modalità di applicazione e le gravi carenze riscontrate nell'applicazione delle norme.

Nella sua comunicazione *Verso una migliore attuazione del quadro dell'Unione in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo*<sup>11</sup> e nelle relazioni di accompagnamento del luglio 2019, la Commissione ha stabilito le misure necessarie per garantire una politica organica dell'UE in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e di lotta al finanziamento del terrorismo (AML/CFT). Tra esse figurano una migliore applicazione delle norme in vigore, un corpus normativo più dettagliato e armonizzato, una vigilanza coerente e di elevata qualità, anche mediante il conferimento di compiti specifici a un organismo dell'UE, l'interconnessione dei registri centralizzati dei conti bancari e un meccanismo rafforzato per coordinare e sostenere l'operato delle unità di informazione finanziaria.

Questa impostazione ha il sostegno del Parlamento europeo e del Consiglio. Nella sua risoluzione del 19 settembre 2019<sup>12</sup> il Parlamento europeo ha invitato a dare maggior impulso alle iniziative che potrebbero rafforzare le azioni di prevenzione del riciclaggio di denaro e di lotta al finanziamento del terrorismo a livello dell'UE e ha esortato gli Stati membri a

---

investimento, e il regolamento (UE) 2015/847, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi (Testo rilevante ai fini del SEE) (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 334 del 27.12.2019, pag. 1).

<sup>6</sup> Regolamento (UE) 2018/1672 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005 (GU L 284 del 12.11.2018, pag. 6).

<sup>7</sup> Direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 150 del 7.6.2019, pag. 253).

<sup>8</sup> Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 122).

<sup>9</sup> Direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale (GU L 284 del 12.11.2018, pag. 22)

<sup>10</sup> Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, GU L 305, del 26.11.2019, pag. 17.

<sup>11</sup> COM(2019) 360 final.

<sup>12</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 19 settembre 2019 sullo stato di attuazione della legislazione antiriciclaggio dell'Unione (2019/2820(RSP))

recepire in tempi rapidi le norme dell'UE. Il 5 dicembre 2019 il Consiglio "Economia e finanza" ha adottato le conclusioni sulle priorità strategiche in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo<sup>13</sup>, invitando la Commissione a esaminare azioni che potrebbero migliorare il quadro esistente.

La Commissione intende attuare una politica organica in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo adeguata ai rischi, minacce e vulnerabilità specifiche cui è confrontata l'UE<sup>14</sup>, definendola in modo tale da renderne possibile un'evoluzione efficace che tenga conto dell'innovazione. Un quadro rafforzato in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo permetterà di favorire ulteriormente l'integrità del sistema finanziario dell'UE, elemento necessario per completare l'attuazione dell'Unione bancaria e dell'Unione economica e monetaria.

Si dovrebbe porre in essere un sistema AML/CFT integrato dell'UE sulla base di una valutazione d'impatto approfondita, anche per quanto riguarda l'incidenza sui diritti fondamentali. Prendendo esempio dalle riforme introdotte nel campo della regolamentazione e della vigilanza bancaria prudenziale, il sistema dovrebbe basarsi su un corpus normativo armonizzato e su un organismo di vigilanza a livello dell'UE che operi in stretta cooperazione con le autorità nazionali competenti allo scopo di garantire una vigilanza di elevata qualità e coerenza all'interno del mercato unico. A ciò dovrebbe aggiungersi l'istituzione di un meccanismo di sostegno e coordinamento dell'UE per le unità di informazione finanziaria, al fine di migliorarne l'efficacia e procedere all'interconnessione dei registri nazionali centralizzati dei conti bancari, consentendo un accesso transfrontaliero più rapido alle informazioni sui conti bancari da parte della autorità di contrasto e delle unità di informazione finanziaria.

Il presente piano d'azione illustra in che modo la Commissione intenda realizzare questi obiettivi basandosi su sei pilastri:

- garantire l'effettiva attuazione del quadro esistente dell'UE in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo;
- istituire un corpus normativo unico dell'UE in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo;
- 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.

## ***II. GARANTIRE L'EFFETTIVA ATTUAZIONE DEL QUADRO ESISTENTE DELL'UE IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO E CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO***

---

<sup>13</sup> Conclusioni del Consiglio, del 5 dicembre 2019, sulle priorità strategiche in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo (14823/19).

<sup>14</sup> Come illustrato nella più recente valutazione sovranazionale del rischio nell'Unione, la relazione della Commissione sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno e sono connessi ad attività transfrontaliere, COM(2019) 370 final.

La prima priorità è assicurare che le norme dell'UE in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo siano attuate in modo rigoroso ed efficace dagli Stati membri, dalle autorità competenti e dai soggetti obbligati. Ciò richiede un intervento su più fronti.

*Garantire il recepimento e l'attuazione efficaci della direttiva antiriciclaggio*

Per quanto riguarda la 4<sup>a</sup> direttiva antiriciclaggio, la Commissione ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti di tutti gli Stati membri per il mancato recepimento integrale della stessa. Diversi Stati membri hanno reagito adottando nuove leggi che hanno determinato la conseguente chiusura delle relative procedure d'infrazione. Sono tuttora in corso procedure di infrazione nei confronti di altri Stati membri. Entro la metà del 2021 sarà completato uno studio sull'effettiva applicazione della 4<sup>a</sup> direttiva antiriciclaggio, che sarà utilizzato dalla Commissione per la stesura della pertinente relazione che essa è tenuta a presentare<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda il recepimento della 5<sup>a</sup> direttiva antiriciclaggio, il cui termine ultimo era il 10 gennaio 2020, la Commissione ha già avviato una serie di procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri che non hanno notificato alcuna misura di recepimento. La Commissione effettuerà un attento monitoraggio dell'istituzione, da parte degli Stati membri, dei registri centralizzati dei conti bancari e dei registri sulla titolarità effettiva, per garantire che vi siano immessi dati di elevata qualità.

I lavori sull'interconnessione dei registri sulla titolarità effettiva sono già cominciati e l'interconnessione sarà operativa nel 2021. Nel 2021 la Commissione pubblicherà anche la 3a valutazione sovranazionale del rischio al fine di raccogliere le informazioni necessarie per un approccio basato sul rischio.

---

<sup>15</sup> Articolo 65, paragrafo 1, della 4<sup>a</sup> direttiva antiriciclaggio.

## *Monitoraggio della capacità degli Stati membri di prevenire e combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo*

Il riciclaggio di denaro è dannoso non solo per la stabilità del sistema finanziario dell'UE, ma anche per l'economia, la buona governance e la fiducia degli investitori. Nel ciclo del semestre europeo la Commissione analizza in che modo le norme in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo siano applicate in pratica negli Stati membri e su tale base il Consiglio adotta quindi raccomandazioni specifiche per paese in materia. La Commissione, tramite il suo programma di assistenza per le riforme strutturali, fornisce inoltre assistenza tecnica agli Stati membri nell'attuazione delle riforme necessarie al fine di colmare alcune delle principali lacune del sistema AML/CFT dell'UE. Tra esse figurano l'organico insufficiente delle autorità competenti, le carenze nell'applicazione dell'approccio basato sul rischio e nell'attenuazione dei rischi di abusi delle società di comodo, dei visti d'oro e dei programmi di cittadinanza.

### *Autorità bancaria europea (ABE)*

Il mandato dell'ABE è stato recentemente rafforzato dal regolamento (UE) 2019/2175<sup>16</sup>, che le ha conferito la responsabilità di guidare, coordinare e monitorare l'operato in materia di AML/CFT di tutti i fornitori di servizi finanziari dell'UE e delle autorità competenti. L'ABE ha inoltre il potere di istituire una banca dati AML/CFT dei rischi e delle azioni di vigilanza a livello dell'UE, effettuare valutazioni del rischio sulle autorità competenti e, se necessario, chiedere alle autorità di indagare e prendere provvedimenti nei confronti dei singoli istituti finanziari. La Commissione si aspetta che l'ABE utilizzi appieno i suoi poteri rafforzati, in particolare per accertare se un'autorità nazionale di vigilanza abbia violato il diritto dell'Unione nello svolgimento dei suoi compiti. L'ABE ha già iniziato a effettuare i riesami dell'attuazione e ha pubblicato una prima relazione nel febbraio 2020<sup>17</sup>, nella quale ha messo in evidenza una serie di problemi, sottolineando che le "metodologie impiegate dalle autorità competenti per quanto riguarda la vigilanza AML/CFT delle banche non sempre si sono rivelate efficaci".

Come indicato nella sezione IV, l'istituzione di un'autorità di vigilanza a livello dell'UE rafforzerà il rispetto delle norme. Si garantirà così che siano adottate misure adeguate per prevenire in primo luogo il riciclaggio di denaro e, laddove ciò non sia possibile, che siano imposte sanzioni efficaci. La nuova autorità di vigilanza a livello dell'UE sarà concepita in modo tale da garantire che disponga delle necessarie competenze, capacità investigative e poteri in materia di AML/CFT, nonché di una struttura decisionale tale da garantire una migliore attuazione delle norme, agendo in modo preventivo in caso di sospetti, così da garantire l'applicazione effettiva del corpus normativo unico. La Commissione ritiene che le ispezioni in loco per valutare l'efficacia del quadro AML/CFT negli Stati membri saranno essenziali per garantire elevati standard di qualità in tutta l'Unione.

La Commissione continuerà a garantire il recepimento completo e corretto delle norme AML/CFT e proporrà raccomandazioni specifiche per paese in questo ambito nel secondo trimestre del 2020.

<sup>16</sup> Cfr. la nota 3.

<sup>17</sup> Relazione dell'ABE sulle metodologie impiegate dalle autorità competenti alla vigilanza delle banche per quanto riguarda la lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, EBA/Rep/2020/06

### III. CREARE UN CORPUS NORMATIVO RAFFORZATO

Il quadro giuridico dell'UE è di ampia portata e ha progressivamente ampliato il numero dei cosiddetti soggetti obbligati<sup>18</sup> e l'elenco dei reati presupposto, ha dato un'importanza maggiore alla titolarità effettiva e alle metodologie basate sul rischio, eliminando in gran parte gli ostacoli alla comunicazione e cooperazione tra le autorità competenti. Tale quadro fornisce agli Stati membri un contesto normativo organico per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Tuttavia, l'attuale approccio alla legislazione dell'UE si è tradotto in un'applicazione divergente del quadro 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*, i commercianti di diamanti, i poteri concessi alle unità di informazione finanziaria ai fini del congelamento dei beni e l'introduzione di limitazioni ai pagamenti in contanti<sup>19</sup>. Il risultato è un paesaggio legislativo frammentato nell'UE, che determina costi e oneri aggiuntivi per coloro che forniscono servizi transfrontalieri o che determina lo "shopping normativo", con le imprese che si registrano dove le norme sono più flessibili.

La mancanza di dettagli nelle norme applicabili e nell'attribuzione delle responsabilità in relazione ai problemi a livello transfrontaliero si traduce in interpretazioni divergenti della direttiva nei diversi Stati membri. Una cooperazione inadeguata tra le autorità competenti (unità di informazione finanziaria, autorità di vigilanza, autorità di contrasto e autorità fiscali), sia a livello nazionale che transfrontaliero, crea potenziali lacune che possono essere sfruttate dai criminali. Le autorità europee di vigilanza hanno inoltre rilevato<sup>20</sup> che le divergenze nell'approccio normativo alla vigilanza e nell'applicazione dell'approccio basato sul rischio ostacolano la fornitura di servizi transfrontalieri e aumentano i costi per le imprese, compromettendo anche il buon funzionamento del quadro AML/CFT dell'UE. Poiché la questione è particolarmente rilevante nel settore della tecnologia finanziaria, l'ABE ha raccomandato alla Commissione di armonizzare i requisiti da applicare a tali imprese<sup>21</sup>, quando sussistono rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo.

La legislazione dell'UE in materia di AML/CFT deve farsi più articolata, precisa e meno soggetta a un'attuazione divergente. Alcuni requisiti supplementari imposti dagli Stati membri nel recepimento delle direttive antiriciclaggio potrebbero tuttavia contribuire a rafforzare il quadro AML/CFT e potrebbero essere integrati nel futuro corpus normativo dell'UE. Per limitare le divergenze nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme, talune parti della direttiva antiriciclaggio dovrebbero essere trasformate in disposizioni direttamente applicabili stabilite da un regolamento. Come minimo ciò dovrebbe includere le disposizioni

---

<sup>18</sup> Oltre al settore finanziario, ai professionisti del settore legale e ai contabili, il quadro dell'UE si applica anche agli agenti immobiliari, ai servizi di gioco d'azzardo, alle persone che negoziano beni, ai prestatori di servizi di cambio tra valute virtuali e valute legali, ai prestatori di servizi di portafoglio digitale e alle persone che commerciano in opere d'arte.

<sup>19</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle restrizioni ai pagamenti in contanti, COM(2018) 483 final. Nel corso del 2021 sarà presa in considerazione la possibilità di effettuare un'ulteriore valutazione mirata di tali aspetti.

<sup>20</sup> Parere congiunto delle autorità europee di vigilanza sui rischi di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo che interessano il settore finanziario dell'Unione europea, 4 ottobre 2019

<sup>21</sup> Relazione dell'ABE sui potenziali ostacoli alla prestazione transfrontaliera di servizi bancari e di pagamento, 29 ottobre 2019.

che stabiliscono l'elenco dei soggetti obbligati, i requisiti di adeguata verifica della clientela, i controlli interni, gli obblighi di segnalazione, come pure le disposizioni relative ai registri sulla titolarità effettiva e ai registri centralizzati dei conti bancari. Inoltre dovrebbe essere preso in considerazione un approccio più armonizzato all'individuazione delle persone politicamente esposte. Particolare attenzione dovrebbe essere prestata a garantire l'efficacia del sistema, fornendo maggiori informazioni sulla struttura e i compiti della vigilanza in relazione a tutti i soggetti obbligati e ai compiti delle unità di informazione finanziaria (si vedano le sezioni successive). Un sistema integrato UE di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo richiederà inoltre un corpus normativo sufficientemente dettagliato per facilitare la vigilanza diretta.

Inoltre, per quanto riguarda le norme specifiche, si potrebbe ottenere un'ulteriore armonizzazione conferendo il potere di adottare norme più dettagliate mediante atti delegati o atti di esecuzione, per adeguarsi all'andamento della situazione.

L'ambito di applicazione della legislazione dell'UE deve essere ampliato per tener conto dell'innovazione tecnologica e dell'evoluzione delle norme internazionali. L'esperienza maturata a livello internazionale indica la necessità di ampliare i settori o i soggetti interessati dalle norme AML/CFT e di valutare in che modo tali norme possano essere applicate ai fornitori di servizi di attività virtuali che finora ne sono esclusi<sup>22</sup>. Tra gli altri provvedimenti potrebbero figurare misure per rendere più agevole l'uso dell'identificazione digitale per accertare e verificare a distanza l'identità dei clienti come pure per stabilire relazioni commerciali a distanza o l'introduzione di un massimale per i pagamenti in contanti di grossa entità. È inoltre necessaria un'interconnessione a livello dell'UE dei registri centrali dei conti bancari per accelerare l'accesso alle informazioni finanziarie da parte delle autorità di contrasto e delle unità di informazione finanziaria e facilitare la cooperazione transfrontaliera.

Tenuto conto dell'aumento, in particolare, della criminalità finanziaria e delle frodi informatiche, si potrebbero considerare disposizioni per facilitare il congelamento amministrativo per le unità di informazione finanziaria e obbligare le istituzioni finanziarie a dar seguito ed eseguire le richieste di richiamo. Ulteriori rischi derivano dai programmi di cittadinanza e residenza per investitori. Sarà necessario esaminare le modalità per attenuare tali rischi, tenendo conto, inoltre, dei settori a rischio individuati dalla la valutazione sovranazionale del rischio.

Lavorando all'adozione di queste nuove misure, sarà importante ridurre al minimo gli oneri finanziari e amministrativi aggiuntivi per gli Stati membri e i soggetti obbligati e di seguire un approccio basato sul rischio.

A fronte di un aumento delle sanzioni per le carenze in materia di AML/CFT, i soggetti obbligati hanno esplorato modalità per rafforzare la conformità, dall'assegnazione di risorse supplementari e l'istituzione di ampi programmi di risanamento, al fine di rivedere radicalmente i loro modelli imprenditoriali e di abbandonare alcuni prodotti, clienti o mercati, compresa l'attività bancaria corrispondente. Ciò potrebbe comportare conseguenze indesiderate per la fornitura di servizi finanziari e per il finanziamento dell'economia. Le

---

<sup>22</sup> Il GAFI definisce le attività virtuali come rappresentazioni digitali di valore che possono essere negoziate o trasferite in modo digitale e che possono essere utilizzate per pagamenti o investimenti. Tra le attività virtuali non rientrano le rappresentazioni di valore digitale di valute legali, titoli e altre attività finanziarie già contemplate dalle sue norme.

soluzioni tecnologiche, che potrebbero contribuire a migliorare l'individuazione di transazioni e attività sospette, devono essere conformi alle norme internazionali e dell'UE in materia di AML/CFT e ad altre norme dell'UE, tra cui la protezione dei dati e l'antitrust.

Poiché le norme dell'Unione in materia AML/CFT non hanno l'obiettivo di negare l'accesso ai servizi finanziari legittimi, è necessaria maggiore chiarezza su come tali norme si colleghino ad altre disposizioni legislative nel settore finanziario<sup>23</sup>. Si dovrebbe valutare se e in quali circostanze il riciclaggio di denaro o il finanziamento del terrorismo possano portare alla dichiarazione di dissesto o di rischio di dissesto e condurre alla risoluzione di una banca a norma della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche<sup>24</sup> o alla liquidazione di una banca e all'obbligo di rimborsare i depositanti. La direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi<sup>25</sup> potrebbe essere migliorata mediante disposizioni più chiare per ridurre ulteriormente il rischio che i depositanti sospettati di attività di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo (ML/TF) siano rimborsati mediante un pagamento erogato da sistemi di garanzia dei depositi, chiarendo al contempo anche il ruolo di tali sistemi e di altre autorità competenti in materia di AML/CFT. Meritano inoltre di essere ulteriormente esaminate le modalità per conciliare l'obbligo previsto dalla direttiva sui conti di pagamento<sup>26</sup> (fornire un conto di pagamento con caratteristiche di base a qualsiasi cliente) con l'obbligo previsto dalle norme in materia di AML/CFT di porre fine al rapporto d'affari se i soggetti obbligati nutrono sospetti sui clienti o non sono in grado di ottenere informazioni aggiornate sugli stessi. Infine, sarà necessario un riesame per valutare l'adeguatezza delle categorie di prestatori di servizi di pagamento attualmente contemplate dalla normativa in materia di AML/CFT.

I quadri in materia di servizi finanziari potrebbero essere ulteriormente elaborati per garantire che le autorità di vigilanza prudenziale siano tenute a condividere le informazioni con le loro controparti competenti in materia di AML/CFT. I requisiti e criteri di idoneità previsti dalla legislazione sui servizi finanziari dovrebbero applicare condizioni più rigorose in materia di AML/CFT.

I soggetti obbligati, quando accedono alle informazioni pertinenti per assolvere l'obbligo di adeguata verifica della clientela, e le autorità pubbliche che scambiano informazioni tra loro, anche al di fuori dell'UE, devono rispettare pienamente la legislazione dell'UE in materia di protezione dei dati. Ad esempio, fornire ai soggetti obbligati l'accesso a determinati registri pubblici potrebbe sollevare preoccupazioni in materia di protezione dei dati. Nel contesto dello scambio di informazioni tra autorità competenti è stata inoltre menzionata la difficoltà di garantire il rispetto della protezione dei dati e della riservatezza. Tali questioni dovrebbero essere debitamente affrontate.

---

<sup>23</sup> Si veda anche l'annuncio contenuto nel programma di lavoro della Commissione, secondo cui la Commissione presenterà un quadro legislativo sulle cripto-attività.

<sup>24</sup> 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 (Testo rilevante ai fini del SEE). GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190.

<sup>25</sup> Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L 173 del 12.6.2014, pag. 149.

<sup>26</sup> Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L 257 del 28.8.2014, pag. 214.

Nel primo trimestre del 2021 la Commissione presenterà proposte legislative con l'obiettivo di proporre un corpus normativo unico in ambito AML/CFT sulla base di un'approfondita valutazione d'impatto.

#### ***IV. REALIZZARE A LIVELLO UE LA VIGILANZA AML/CFT***

La vigilanza costituisce il fulcro di un efficace quadro AML/CFT. L'importanza di un'adeguata vigilanza è stata confermata nel pacchetto antiriciclaggio del luglio 2019, in cui l'analisi di diversi casi di riciclaggio ha evidenziato 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. Al tempo stesso, i recenti presunti casi di riciclaggio di denaro portati alla luce da organi di informazione investigativi hanno inoltre indicato lacune nella vigilanza delle entità non finanziarie.

Questi aspetti problematici sono il risultato sia della definizione del quadro di vigilanza, sia della sua attuazione. Attualmente la vigilanza in materia di AML/CFT all'interno dell'UE è esercitata dagli Stati membri. La sua qualità ed efficacia non sono uniformi in tutta l'UE a causa delle notevoli differenze in termini di risorse umane e finanziarie, di competenze e del grado di importanza assegnato a questo compito. L'Unione non dispone di meccanismi sufficientemente efficaci per gestire la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo con implicazioni transfrontaliere. Il quadro AML/CFT dell'UE ha la stessa forza del suo anello più debole e le carenze di un'autorità nazionale competente generano rischi per l'intero mercato unico. Di conseguenza l'UE nel suo insieme ne patisce i danni a livello finanziario, economico e di reputazione.

L'UE non può permettersi di aspettare che emergano altri problemi per creare un efficace sistema di vigilanza AML/CFT che contribuisca al buon funzionamento del mercato unico e dell'Unione bancaria. Una vigilanza AML/CFT di elevata qualità in tutta l'UE è indispensabile per ripristinare la fiducia dei suoi cittadini e della comunità internazionale.

Vi è la chiara e comprovata necessità di dotarsi di un sistema integrato per la vigilanza AML/CFT a livello dell'UE che garantisca un'applicazione coerente e di alta qualità delle norme in materia di AML/CFT in tutta l'UE e promuova una cooperazione efficiente tra tutte le pertinenti autorità competenti. Anche se i settori e le problematiche in gioco possono essere molto diversi, utili indicazioni possono venire dall'esperienza maturata con l'istituzione e il funzionamento dei meccanismi esistenti a livello di UE per i compiti di vigilanza centralizzati, come il meccanismo di vigilanza unico, il Comitato di risoluzione unico e il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria.

La creazione di un sistema di vigilanza AML/CFT a livello dell'UE, a integrazione e completamento di quelli nazionali, permetterà di affrontare il problema della frammentazione della vigilanza, garantirà l'attuazione armonizzata delle norme in materia di AML/CFT nell'UE e la loro effettiva applicazione, offrirà sostegno alle attività di vigilanza in loco e garantirà un flusso costante di informazioni sulle misure in corso e sulle carenze significative individuate. Le autorità di vigilanza nazionali continueranno ad essere un elemento fondamentale di questo sistema e resteranno responsabili della maggior parte della vigilanza quotidiana. La creazione del nucleo centrale UE di questo sistema è una priorità e le sue funzioni, competenze e interazioni con le autorità nazionali di vigilanza dovranno essere chiaramente definite in una proposta legislativa.

### *Funzioni della vigilanza a livello dell'UE in materia di AML/CFT*

L'autorità di vigilanza AML/CFT dell'UE dovrà disporre di poteri molto chiari per esercitare la supervisione sulle autorità nazionali e incaricarle di svolgere diversi compiti in ambito AML/CFT e per migliorare il coordinamento con le autorità di vigilanza al di fuori dell'UE. Per definire le interazioni e i rispettivi poteri delle autorità di vigilanza dell'UE e nazionali sarà necessario un processo formalizzato.

La necessità di garantire una vigilanza di elevata qualità nei casi transfrontalieri e di evitare che vi siano anelli deboli nel quadro di vigilanza dell'UE costituisce un valido motivo per assegnare a un organo dell'UE compiti diretti di vigilanza AML/CFT su determinati soggetti obbligati, in relazione ai quali potrebbe avere responsabilità esclusiva o congiunta. Ciò implica la capacità di riesaminare le politiche, le procedure e i controlli interni, nonché la loro effettiva attuazione da parte dei soggetti sottoposti a vigilanza, nonché la revisione della documentazione relativa alle transazioni e ai clienti. 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 la vigilanza su soggetti obbligati o tipi di attività chiaramente definiti, in funzione del grado di rischio. Un'autorità di vigilanza dell'UE apporterebbe un valore aggiunto, monitorando e valutando i rischi in tutta l'Unione. Ispirandosi all'istituzione di organi dell'UE attivi in altri settori, la vigilanza dell'UE potrebbe essere assicurata da un meccanismo che preveda l'adozione di decisioni a livello dell'UE e la loro applicazione da parte di uffici dell'UE negli Stati membri.

Un'altra opzione potrebbe consistere nella combinazione di poteri di vigilanza diretta per alcuni tipi di soggetti obbligati, da effettuarsi in coordinamento con gli Stati membri, con poteri di coordinamento e sorveglianza per altri soggetti. La Commissione proporrà un meccanismo di vigilanza che tenga conto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà e che rispetti la giurisprudenza esistente in materia di competenze che possono essere conferite alle agenzie dell'Unione.

### *Ambito di applicazione della vigilanza a livello dell'UE*

I rischi di riciclaggio sono presenti sia all'interno che all'esterno del settore finanziario e sono soggetti a cambiamenti sia nel corso del tempo che da uno Stato membro all'altro. Per mettere in atto una vigilanza più efficace sarebbe necessario assegnare a un'autorità di vigilanza dell'UE in materia di AML/CFT un mandato per coprire fin dall'inizio tutte le aree a rischio, riconoscendo la gravità dei rischi incorsi da tutti i settori. Ciò garantirebbe all'autorità di vigilanza dell'UE di disporre fin dall'inizio di tutti gli strumenti necessari per armonizzare le pratiche all'interno dell'UE e garantire un elevato livello di vigilanza in tutti i settori. Data la complessità dei compiti e il numero elevato di soggetti obbligati nell'UE, l'autorità di vigilanza in materia di AML/CFT potrebbe acquisire competenze in modo progressivo, per arrivare a coprire tutti i settori (finanziari e non finanziari) soggetti agli obblighi in materia di AML/CFT, una volta che si sia consolidata e abbia dimostrato la propria efficacia.

In alternativa, l'autorità di vigilanza dell'UE potrebbe essere investita della responsabilità diretta del settore finanziario, come parte di un sistema integrato con l'autorità di vigilanza

nazionale, ed esercitare la vigilanza indiretta del settore non finanziario. La vigilanza indiretta del settore non finanziario consentirebbe all'organo dell'UE di intervenire ove ritenuto necessario per garantire una vigilanza di elevata qualità del settore non finanziario dell'Unione.

Altre opzioni, con un ambito di applicazione più limitato, vedrebbero affidato all'autorità di vigilanza dell'UE il solo controllo delle istituzioni finanziarie, responsabili della parte più consistente di tutte le transazioni finanziarie. Una vigilanza centralizzata in questo settore potrebbe essere conseguita più agevolmente, trattandosi di un settore in larga misura già regolamentato e soggetto a vigilanza. Questa opzione, tuttavia, indebolirebbe il quadro di vigilanza nell'UE e non consentirebbe di istituire un sistema efficace di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

In tutti i casi, un approccio alla vigilanza AML/CFT basato sul rischio, sancito sia dal diritto dell'Unione che dalle norme internazionali, impone di identificare tutti i fattori di rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo e di assegnare le risorse per la vigilanza sulla base dei risultati di una specifica valutazione del rischio. La vigilanza a livello dell'UE deve essere concepita in modo da tener conto dei rischi e da sviluppare ulteriormente le competenze acquisite a tale ambito dalle autorità nazionali di vigilanza.

Infine si potrebbe anche valutare se a tale autorità di vigilanza debbano essere conferiti determinati poteri per monitorare e appoggiare l'attuazione di decisioni di congelamento di beni nell'ambito di misure restrittive dell'UE (sanzioni) in tutti gli Stati membri. Benché, da un lato, i compiti e i problemi in questione possano differire per molteplici aspetti tra misure AML/CFT e misure restrittive, vi sono, dall'altro, alcuni problemi e sinergie comuni che meritano di essere valutati.

#### *Quale organo dell'UE?*

Il compito di garantire la vigilanza a livello dell'UE può essere assegnato a un'agenzia esistente dell'UE, ovvero l'ABE, o a un nuovo organismo istituito ad hoc.

La legislazione approvata di recente impone all'ABE di guidare, coordinare e monitorare gli interventi per rafforzare le misure AML/CFT all'interno dell'UE in relazione alle istituzioni finanziarie. Assegnare all'ABE responsabilità supplementari di vigilanza in materia di AML/CFT presenterebbe chiari vantaggi per quanto riguarda la continuità e la rapidità di intervento. Questa opzione, tuttavia, richiederebbe anche una riforma profonda dell'ABE, come pure un significativo sviluppo delle conoscenze e competenze in materia di AML/CFT. Dovrebbero esserne rivisti in modo significativo la governance e i processi decisionali per garantire che le decisioni in materia di vigilanza siano sempre adottate in tutta indipendenza e nel solo interesse dell'UE. L'ABE dovrebbe inoltre rafforzare la sua capacità e i suoi poteri di indagine. Dato il suo mandato e le sue capacità, per l'ABE potrebbe rivelarsi difficile effettuare la vigilanza dei soggetti obbligati al di fuori del settore finanziario.

In alternativa, si potrebbe istituire un nuovo organismo ad hoc per la vigilanza antiriciclaggio dell'UE competente per la vigilanza dei soggetti obbligati nel settore sia finanziario che non finanziario. Ciò consentirebbe la massima flessibilità per mettere a punto un sistema su misura in termini di organizzazione e governance, con processi decisionali semplificati e rapidi per reagire velocemente ai rischi, come pure le sinergie con il meccanismo di coordinamento e di sostegno per le unità di informazione finanziaria (si veda la sezione

seguinte). Tuttavia, per rendere operativo un nuovo organismo potrebbe essere necessari più tempo e costi relativamente più elevati e si dovrebbe tenere conto dei rischi di esecuzione. In funzione dei compiti assegnati a questo organismo, si dovrebbe evitare il rischio di inutili sovrapposizioni e/o di incongruenze con l'operato di altre autorità di vigilanza quali l'ABE.

L'impatto sul bilancio delle diverse opzioni costituirà un criterio fondamentale. In particolare, nell'attuale contesto economico, vi sono ottime ragioni per garantire il finanziamento delle attività di vigilanza tramite contributi dei soggetti del settore privato sottoposti a vigilanza, come già avviene per diversi organismi dell'UE.

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

#### ***V. ISTITUIRE UN MECCANISMO DI COORDINAMENTO E SOSTEGNO PER LE UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA***

L'attuale quadro dell'UE impone ai soggetti obbligati di segnalare tutte le operazioni sospette all'unità di informazione finanziaria nazionale. Le segnalazioni dei soggetti obbligati e i dati relativi al contante forniti dalle autorità doganali costituiscono la base utilizzata dalle unità di informazione finanziaria per produrre analisi finanziarie, che sono poi trasmesse alle autorità di contrasto, alle autorità di vigilanza, alle autorità fiscali o ad altre unità di informazione finanziaria e sono utilizzate, ad esempio, dalle autorità di contrasto nel contesto di indagini penali. L'analisi strategica di tendenze e modelli da parte delle unità di informazione finanziaria è inoltre utilizzata per fornire orientamento e riscontro ai soggetti obbligati per aiutarli a individuare modelli di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.

Diverse carenze sono state individuate nelle modalità con cui esse applicano le norme e cooperano tra di loro e con altre autorità a livello nazionale e unionale.

A livello nazionale l'uso di modelli per la segnalazione da parte dei soggetti obbligati è ancora limitato e i modelli sono spesso redatti su misura per le esigenze di imprese specifiche (ad esempio, le banche). Diverse unità di informazione finanziaria non dispongono ancora degli strumenti informatici necessari per trattare e analizzare in modo efficace le informazioni.

Le unità di informazione finanziaria sono tenute a dare un riscontro ai soggetti obbligati per quanto riguarda le relazioni trasmesse da questi ultimi. Tale riscontro resta tuttavia limitato, per non dire inesistente quando le relazioni dei soggetti obbligati riguardano un altro Stato membro. Questa mancanza di riscontri priva i soggetti obbligati degli strumenti necessari per adeguare o affinare le loro misure preventive.

Lo scambio limitato di informazioni tra le unità di informazione finanziaria e le altre autorità competenti è estremamente preoccupante dato il carattere transfrontaliero di gran parte delle attività di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. Ad esempio, anche se le autorità doganali dell'UE forniscono periodicamente alle unità di informazione finanziaria dati relativi al contante, raramente ricevono un riscontro da quest'ultime, benché ciò sia di fondamentale importanza per un'analisi dei rischi più concreta ed efficace.

Anche i problemi di funzionamento e hosting di FIU.net - il sistema dell'UE per lo scambio di informazioni tra le unità di informazione finanziaria - impongono di intervenire, dal

momento che si tratta di un vecchio strumento informatico, che necessita di sostanziali aggiornamenti di software e hardware, come pure dello sviluppo di nuove funzionalità per facilitare la cooperazione.

La maggior parte delle operazioni sospette segnalate alle unità di informazione finanziaria ha una dimensione transfrontaliera, ma l'analisi congiunta resta limitata, determinando lacune nell'individuazione dei casi transfrontalieri. È necessario disporre di capacità avanzate per analizzare tali informazioni in un contesto transfrontaliero, in particolare alla luce della crescente complessità dei casi di riciclaggio di denaro.

#### *Ruolo di un meccanismo di coordinamento e di sostegno a livello dell'UE*

Un meccanismo di coordinamento e di sostegno delle unità di informazione finanziaria a livello dell'UE permetterebbe di ovviare alle carenze citate e rivestirebbe un ruolo di primo piano per coordinare l'operato delle unità nazionali di informazione finanziaria. Il meccanismo dovrebbe comprendere l'individuazione di transazioni sospette aventi una dimensione transfrontaliera, l'analisi congiunta dei casi transfrontalieri, l'individuazione delle tendenze e dei fattori pertinenti per valutare i rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo a livello nazionale e sovranazionale. Il meccanismo dovrebbe inoltre adottare o proporre misure o norme di esecuzione, come previsto dalle disposizioni più armonizzate delle norme in materia di obblighi di segnalazione delle unità di informazione finanziaria e delle loro caratteristiche, attività, cooperazione, modelli, nonché promuovere la formazione e lo sviluppo di capacità per le stesse unità. Il meccanismo di coordinamento e di sostegno a livello dell'UE dovrebbe inoltre permettere di rafforzare la cooperazione tra le autorità competenti (unità di informazione finanziaria, autorità di vigilanza, autorità di contrasto e doganali e autorità fiscali), sia a livello nazionale che a livello transfrontaliero, e con le unità di informazione finanziaria al di fuori dell'UE.

La creazione di una capacità più centralizzata, basata su strumenti informatici, avrebbe il merito di permettere l'identificazione di transazioni transfrontaliere sospette e l'individuazione delle tendenze.

In questo contesto è inoltre importante la sostenibilità della rete FIU.net, attualmente gestita da Interpol, nel cui sviluppo è urgente investire per superare gli attuali problemi che ostacolano lo scambio di informazioni e la verifica della corrispondenza dei dati. Dato il previsto trasferimento da Europol dell'amministrazione tecnica del sistema, occorre individuare una soluzione adeguata e finanziariamente sostenibile. Nel breve termine la Commissione si farà carico della gestione di FIU.net al fine di garantire il funzionamento continuo e ininterrotto del sistema<sup>27</sup>. Nel lungo termine, il meccanismo di coordinamento e sostegno dell'UE potrebbe fungere da host del sistema FIU.net o del suo successore. Ma potrebbero essere valutate altre opzioni adeguate.

#### *Organismo responsabile di un meccanismo di coordinamento e di sostegno a livello dell'UE*

Il compito di assicurare un meccanismo di sostegno e coordinamento per le unità di informazione finanziaria dipenderà dal ruolo previsto per tale meccanismo.

---

<sup>27</sup> Nel dovuto rispetto della natura delle pertinenti informazioni.

In linea con l'obiettivo di assegnare a tale meccanismo di coordinamento e di sostegno un ruolo ampio tale da far fronte a tutti gli elementi sopra analizzati, la sua gestione potrebbe essere assegnata a un'agenzia esistente dell'UE o un nuovo organismo istituito ad hoc. Qualora sia creato un nuovo organismo dell'UE per le questioni della vigilanza, esso potrebbe assumersi anche il compito di gestire il meccanismo in questione. A tale proposito vale la pena di notare che attualmente nell'UE dodici unità di informazione finanziaria svolgono compiti di vigilanza quantomeno per il settore non finanziario, mentre alcune di esse eseguono attività di vigilanza per tutti i settori.

Limitare il ruolo del meccanismo di coordinamento e di sostegno permetterebbe di affrontare alcune delle carenze individuate, ma non garantirebbe un meccanismo efficace a livello dell'UE. In tali circostanze si possono valutare diverse opzioni. Ad esempio, se i suoi compiti si limitano all'elaborazione di progetti di norme e orientamenti normativi, l'obiettivo potrebbe essere conseguito trasformando la piattaforma FIU, attualmente un comitato informale della Commissione, in un comitato di comitatologia, lasciando alla Commissione l'incarico di adottare i risultati dei suoi lavori mediante atti delegati o atti di esecuzione. Un'alternativa potrebbe essere una rete ufficiale di unità di informazione finanziaria dotata di un mandato e di compiti propri.

A prescindere forma che assumerà il meccanismo di coordinamento e di sostegno, i suoi processi decisionali e di governance dovranno essere sufficientemente indipendenti e dovrà operare come rete di unità di informazione finanziaria con un centro UE.

La Commissione presenterà, nel primo trimestre del 2021, proposte per l'istituzione di un meccanismo coordinamento e di sostegno a livello dell'UE, sulla base di un'approfondita valutazione d'impatto delle opzioni relative al suo ruolo e struttura. La Commissione assumerà la gestione di FIU.net nel quarto trimestre del 2020.

## ***VI. ATTUARE LE DISPOSIZIONI DI DIRITTO PENALE E LO SCAMBIO DI INFORMAZIONI A LIVELLO UNIONALE***

Diversi strumenti legislativi e istituzionali facilitano l'applicazione delle disposizioni di diritto penale e lo scambio di informazioni a livello dell'UE.

Misure di recente adozione hanno permesso di colmare le lacune in materia di definizione e sanzione del riciclaggio di denaro nell'UE e di agevolare la cooperazione giudiziaria e di polizia<sup>28</sup> e la Commissione ne verificherà il recepimento e l'applicazione tempestivi. L'uso di informazioni finanziarie per i reati gravi è stato inoltre potenziato, garantendo alle autorità di contrasto l'accesso diretto al registro centrale dei conti bancari e migliorando al contempo la cooperazione tra le autorità di contrasto, le unità di informazione finanziaria e Europol per tali reati gravi<sup>29</sup>. Tali misure permetteranno di accelerare le indagini penali, consentendo alle autorità di combattere più efficacemente la criminalità transfrontaliera. Un'interconnessione a livello dell'UE dei registri centrali dei conti bancari permetterà di accelerare - per le autorità di contrasto e le unità di informazione finanziaria - l'accesso alle informazioni finanziarie e di agevolare la cooperazione transfrontaliera e dovrebbe in ogni caso coinvolgere le autorità di contrasto. Tale interconnessione dovrebbe essere considerata prioritaria.

---

<sup>28</sup> Cfr. la nota 8.

<sup>29</sup> Cfr. la nota 7.

Sono state definite norme fondamentali per il recupero dei proventi di reato<sup>30</sup>. Nel 2020 la Commissione pubblicherà una relazione per fare il punto sull'attuazione di tali norme e presentare modalità per migliorare il ruolo degli uffici per il recupero dei beni. Le nuove misure, applicabili a partire dal dicembre 2020<sup>31</sup>, faciliteranno il recupero transfrontaliero dei beni e renderanno più rapido e semplice il congelamento e la confisca dei proventi di reato in tutta l'UE.

Al contempo è inoltre fondamentale creare a livello UE la capacità indagare e perseguire i reati finanziari.

Europol ha intensificato gli sforzi per contrastare la criminalità economica e finanziaria grazie al nuovo Centro europeo per la criminalità finanziaria ed economica (EFCEC), che dovrebbe avviare le operazioni nel corso del 2020. Il centro permetterà di concentrare in un unico organismo tutte le capacità di Europol per il contrasto della criminalità economica e finanziaria e cercherà di rafforzare l'efficacia di intervento, aumentare la visibilità operativa e migliorare la gestione dei portatori di interessi e le opportunità di finanziamento. La Commissione sostiene pienamente l'istituzione dell'EFCEC, ritenendo che così venga ribadita l'importanza delle indagini di tipo finanziario in tutti le aree della criminalità per le quali Europol è competente.

La Commissione ritiene che il centro potrebbe fungere da naturale controparte del meccanismo di sostegno e coordinamento dell'UE per le unità di informazione finanziaria e che le due entità potrebbero elaborare soluzioni per promuovere lo scambio di informazioni, in particolare nei casi transfrontalieri.

Al fine di migliorare le attività investigative e l'azione penale nei casi di riciclaggio di denaro in tutta l'UE, la Commissione finanzia<sup>32</sup> la rete operativa contro il riciclaggio di denaro (AMON) che mette in collegamento le pertinenti autorità di contrasto. La rete, che facilita le indagini finanziarie transfrontaliere, ha portata globale. È necessario rafforzarne e promuovere l'operato della rete e dotarla di un bilancio operativo perché possa intervenire in casi concreti. Tutti gli Stati membri dell'UE dovrebbero aderirvi. Gli Stati membri, inoltre, dovrebbero continuare ad avvalersi del sostegno di Eurojust per agevolare la cooperazione transfrontaliera a sostegno dei procedimenti giudiziari contro il riciclaggio di denaro. Infine, la Procura europea, che dovrebbe entrare in funzione alla fine del 2020, sarà competente per indagare e perseguire i reati di riciclaggio collegati a reati a danno del bilancio dell'UE.

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 e autorità doganali e fiscali), sia a livello nazionale che transfrontaliero.

Nel contesto di un migliore utilizzo dell'intelligence finanziaria, dovrebbe essere promosso nella misura del possibile il ruolo dei partenariati pubblico-privato, dato che in alcuni casi la natura delle informazioni potrebbe limitarne la condivisione e che tale condivisione deve

---

<sup>30</sup> Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, GU L 127 del 29.4.2014, pag. 39.

<sup>31</sup> Regolamento (UE) 2018/1805, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, GU L 303 del 28.11.2018, pag. 1.

<sup>32</sup> Fondi dello strumento ISF-Polizia.

essere conforme alla normativa in materia di protezione dei dati. I partenariati pubblico-privato prevedono la condivisione delle informazioni tra le autorità di contrasto, le unità di informazione finanziaria e il settore privato. Essi possono assumere forme diverse. Alcuni si limitano alla comunicazione di informazioni sulle tipologie e sulle tendenze da parte delle unità di informazione finanziaria e delle autorità di contrasto ai soggetti obbligati. Altre forme di partenariato comportano la 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. L'eventuale condivisione di informazioni contenenti dati personali deve essere pienamente conforme alla normativa in materia di protezione dei dati e rispettare il mandato delle autorità interessate.

L'attuale quadro dell'UE in materia di AML/CFT già impone alle unità di informazione finanziaria di condividere con il settore privato informazioni su tipologie e tendenze. Tale obbligo potrebbe essere chiarito e rafforzato per agevolare alcuni tipi di partenariati pubblico-privato e migliorare la condivisione delle informazioni. Allo stesso tempo, date le differenze tra i quadri giuridici e le disposizioni pratiche nei diversi Stati membri, la Commissione ritiene essenziale disporre di orientamenti e condividere buone pratiche per i partenariati pubblico-privato per quanto riguarda, in particolare, le norme antitrust, le garanzie e le limitazioni in materia di protezione dei dati e di garanzie sui diritti fondamentali.

La Commissione pubblicherà orientamenti sui partenariati pubblico-privato entro il primo trimestre del 2021. Per quanto riguarda gli aspetti relativi alla protezione dei dati dei partenariati pubblico-privato, la Commissione valuterà la possibilità di chiedere il parere del comitato europeo per la protezione dei dati. Saranno valutate opzioni per rafforzare la rete AMON e per migliorare lo scambio di informazioni a livello nazionale e transfrontaliero tra tutte le autorità competenti.

#### ***VII. RAFFORZARE LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DEL QUADRO IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO E CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO***

Il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono minacce di portata mondiale, che l'UE è determinata a combattere in cooperazione con i suoi partner internazionali. Il GAFI, in quanto autorità di normazione a livello mondiale, ha guidato la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo a livello globale. La Commissione contribuisce attivamente ai lavori del GAFI e ribadisce il proprio impegno ad attuare le norme da esso adottate e a promuovere la conformità a livello mondiale. Tuttavia, il nuovo approccio globale in materia di AML/CFT, di cui l'UE ha bisogno, impone a quest'ultima di assumere un ruolo più marcato nella definizione di tali norme internazionali.

La Commissione ha approvato, a nome dell'UE, il nuovo mandato del GAFI<sup>33</sup> e intende svolgere un ruolo di primo piano per rafforzare le norme di portata mondiale, portandole al livello di quelle dell'UE in settori fondamentali. A titolo di esempio si può citare la trasparenza della titolarità effettiva, in relazione alla quale l'UE ha adottato un approccio ambizioso per affrontare il rischio posto dalle strutture opache. Analogamente, la Commissione sosterrà attivamente gli interventi mirati ad affrontare i rischi nuovi ed emergenti a livello mondiale. Per avere successo è essenziale che l'UE parli con una sola voce in seno al GAFI. Tale obiettivo potrebbe essere conseguito assegnando alla

---

<sup>33</sup> Approvato dai ministri e dai rappresentanti del Gruppo di azione finanziaria internazionale il 12 aprile 2019.

Commissione il compito di rappresentare l'Unione europea in seno al GAFI, in linea con le disposizioni del trattato. Come primo passo è necessario istituire 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.

Le valutazioni reciproche condotte dal GAFI contribuiscono ad aumentare la conformità con le norme internazionali a livello mondiale, in quanto la pressione tra pari resta un fattore determinante per il cambiamento. Finora le valutazioni dei quadri AML/CFT degli Stati membri dell'UE non hanno tenuto adeguatamente conto della natura sovranazionale della normativa dell'UE. Tale problema sarà ancora più acuto, qualora vengano create nuove strutture, quali la vigilanza AML/CFT a livello dell'UE e il meccanismo di coordinamento e di sostegno delle unità di informazione finanziaria. La Commissione ha l'obiettivo di garantire che le norme, quando sono attuate a livello dell'UE, siano valutate in modo uniforme. In tale contesto, si potrebbe inoltre considerare l'ipotesi di far valutare dal GAFI le norme dell'UE a livello UE.

La Commissione deve inoltre poter continuare ad attuare una politica autonoma nei confronti dei paesi terzi per tutelare il sistema finanziario dell'UE. I soggetti obbligati devono adottare misure di mitigazione basate su fattori di rischio geografici ed altri fattori di rischio pertinenti. Sono inoltre tenuti ad applicare una vigilanza rafforzata nel caso di transazioni o rapporti economici che coinvolgono paesi con carenze strategiche nei rispettivi quadri AML/CFT. A norma della 5<sup>a</sup> direttiva anticiclaggio, la Commissione è tenuta a creare una capacità autonoma per individuare i paesi che presentano tali carenze strategiche<sup>34</sup>.

La Commissione individuerà i paesi che rappresentano una minaccia specifica per il sistema finanziario dell'Unione, utilizzando una metodologia autonoma che tenga debitamente 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) e una consultazione costante degli esperti degli Stati membri. Sulla base della metodologia rivista<sup>35</sup>, pubblicata contestualmente al presente piano d'azione, in tale processo la Commissione, in cooperazione con il SEAE, interagirà in con i paesi terzi nei quali sono individuate carenze, al fine di elaborare, ove possibile, un piano d'azione per rispondere alle preoccupazioni suesposte. Trascorso un periodo di osservazione la Commissione valuterà i progressi compiuti nell'attuazione di tali impegni per finalizzare le sue valutazioni.

L'elenco UE dei paesi terzi ad alto rischio fornisce uno strumento fondamentale per i soggetti obbligati e le autorità pubbliche, ma potrebbe incidere anche al di fuori del quadro AML/CFT. La Commissione è impegnata a verificare se tale elenco abbia un impatto sulle decisioni di equivalenza<sup>36</sup> e a garantire che siano applicate adeguate misure di salvaguardia in relazione agli strumenti finanziari in linea con l'articolo 155 del regolamento finanziario<sup>37</sup>.

L'esperienza acquisita nel processo di inserimento nell'elenco UE e la definizione di nuove funzioni di AML/CFT a livello dell'UE potrebbe determinare una revisione dell'approccio ai

---

<sup>34</sup> Si veda <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1581497419034&uri=CELEX:02016R1675-20181022>

<sup>35</sup> SWD(2020)99

<sup>36</sup> Cfr. COM(2019) 349 final del 29.7.2019

<sup>37</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1.

rischi presentati dai paesi terzi. In quanto membro del GAFI, la Commissione dovrebbe continuare a tener conto dell'invito del GAFI ad agire per far fronte ai rischi posti dai paesi terzi, mantenendo inoltre la capacità di applicare misure appropriate anche indipendentemente da tale invito, come previsto dalle norme internazionali. In tale contesto, un'autorità di vigilanza a livello dell'UE potrebbe contribuire inoltre a mitigare i rischi posti dai paesi terzi, mettendo a punto misure adeguate di riduzione dei rischi per i soggetti obbligati in funzione del tipo e della gravità delle carenze. A tal fine sarebbero necessarie misure più specifiche e basate sul rischio per far fronte ai rischi determinati dal quadro in materia di AML/CFT di altre giurisdizioni. Un tale processo potrebbe essere integrato da un approccio basato sulle operazioni, dato che nessuna giurisdizione è immune ai nuovi rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Analogamente, una funzione di coordinamento e di sostegno per le unità di informazione finanziaria potrebbe dare un valido contributo all'individuazione dei nuovi rischi e tendenze posti da paesi terzi – come pure di eventuali problemi nella cooperazione internazionale.

Nell'ambito di questa serie di misure per gestire i rischi esterni, la Commissione sta mettendo a punto uno strumento<sup>38</sup> 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. Essendo uno dei principali donatori internazionali in questo ambito, e grazie alla sua estesa rete diplomatica, l'UE potrebbe valorizzare questa capacità per potenziare a livello mondiale le barriere contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. La politica commerciale contribuisce inoltre a sviluppare adeguate misure di salvaguardia per quanto riguarda gli investimenti<sup>39</sup> e i flussi commerciali. La Commissione cercherà di fare sì che i partner commerciali dell'UE si impegnino ad attuare le misure in materia di AML/CFT e manterrà un margine di manovra normativo per intervenire qualora il sistema finanziario dell'UE debba far fronte a rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

Contestualmente al presente piano d'azione viene pubblicata una nuova metodologia per la valutazione dei paesi terzi ad alto rischio. La Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri e intensificherà la sua partecipazione al GAFI, affinché l'UE possa svolgere un ruolo più incisivo a livello mondiale.

### **VIII. LA VIA DA SEGUIRE: UNA TABELLA DI MARCIA**

Come specificato nel presente piano d'azione, la Commissione proporrà diverse misure per rafforzare il quadro AML/CFT. Sarà predisposta una valutazione d'impatto - anche per quanto riguarda l'impatto sui diritti fondamentali e in particolare il diritto alla protezione dei dati personali - per valutare le diverse opzioni in termini di modifiche della legislazione:

<b>Azione</b>	<b>Strumenti</b>	<b>Tempistica</b>
Effettiva attuazione del quadro esistente dell'UE in materia di AML/CFT	Infrazioni/procedimenti giudiziari  Studio sull'applicazione della 4 <sup>a</sup> direttiva antiriciclaggio	Tutte le misure in corso

<sup>38</sup> Strumento globale dell'UE per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

<sup>39</sup> Cfr. regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione, GU L 79I del 21.3.2019, pag. 1).

	<p>3<sup>a</sup> valutazione sovranazionale del rischio</p> <p>Lavoro sull'interconnessione dei registri sulla titolarità effettiva</p> <p>Raccomandazioni specifiche per paese/Semestre europeo</p> <p>Lavoro svolto attualmente dall'ABE</p>	
Rafforzare e sviluppare il corpus unico di norme AML/CFT dell'UE	<p>Proposta legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- individuare i settori da disciplinare mediante un regolamento unitamente a una direttiva modificata</li> <li>- definire nuovi settori da disciplinare a livello dell'UE</li> <li>- individuare le modifiche necessarie in relazione ad altre normative vigenti</li> </ul>	Primo trimestre 2021
Realizzare a livello UE la vigilanza AML/CFT	Proposta legislativa	Primo trimestre 2021
Istituire un meccanismo di sostegno e coordinamento per le unità di informazione finanziaria	<p>Proposta legislativa</p> <p>Trasferire alla Commissione la gestione tecnica di FIU.net</p>	<p>Primo trimestre 2021</p> <p>Quarto trimestre 2020</p>
Applicazione delle disposizioni di diritto penale e scambio di informazioni	<p>Istituzione dell'EFCEC</p> <p>Orientamenti sui partenariati pubblico-privato ed eventuale parere del comitato europeo per la protezione dei dati (EDPB)</p> <p>Monitoraggio del recepimento e dell'attuazione delle direttive in materia di diritto penale e cooperazione in materia di applicazione della legge</p> <p>Opzioni per migliorare lo scambio di informazioni transfrontaliere tra tutte le autorità competenti</p>	<p>Secondo trimestre 2020</p> <p>Primo trimestre 2021</p>
Rafforzamento della dimensione internazionale	<p>Metodologia perfezionata della Commissione per l'individuazione di paesi terzi ad alto rischio</p> <p>Atti delegati</p>	<p>Primo trimestre 2020</p> <p>Se del caso (programmazione di massima per il 2020: primo, terzo e quarto</p>

		trimestre)
--	--	------------

La Commissione accoglie con favore le opinioni dei portatori di interessi sulla via da seguire illustrata nel presente piano d'azione e ne sollecita i contributi da inviare entro il 29 luglio 2020, rispondendo al questionario disponibile su portale "Di' la tua".