

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi»

COM(2013) 44 final — 2013/0024 (COD)

e alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose compreso il finanziamento del terrorismo»

COM(2013) 45 final — 2013/0025 (COD)

(2013/C 271/05)

Relatore: ZEEB

Il Consiglio, il 27 e 28 febbraio 2013, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e il Parlamento, in data 12 marzo 2013, conformemente al disposto degli articoli 114 e 304 del medesimo TFUE, hanno deciso di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose compreso il finanziamento del terrorismo

COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)

e alla

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi

COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD).

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 aprile 2013.

Alla sua 490^a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 maggio 2013 (seduta del 23 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 145voti favorevoli e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore le proposte della Commissione intese ad adeguare il quadro normativo europeo per tener conto delle modifiche apportate alle norme internazionali in materia di prevenzione e di lotta contro il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo. I criminali che abusano del sistema finanziario e delle possibilità offerte dal mercato interno minacciano infatti le fondamenta stesse della nostra società. A giudizio del CESE, è essenziale mettere a disposizione dell'Unione europea e degli Stati membri strumenti efficaci che permettano di rafforzare l'integrità e la trasparenza delle operazioni finanziarie: in questo senso, non c'è dubbio che le proposte presentate dalla Commissione vadano nella direzione giusta.

1.2 Il CESE apprezza i chiarimenti apportati in materia di obblighi di vigilanza che gli enti obbligati devono applicare, da un lato, per quanto concerne i beneficiari effettivi delle società, misura che consente di avere una situazione più trasparente in relazione alle persone fisiche che operano al riparo dello schermo che può rappresentare una persona giuridica, e,

dall'altro lato, per quanto concerne le persone politicamente esposte che possono presentare un rischio più elevato di corruzione a causa delle loro funzioni. Approva inoltre l'inserimento dei prestatori di servizi di gioco d'azzardo nell'elenco degli enti obbligati, dal momento che questo settore può essere utilizzato per il riciclaggio di capitali.

1.3 Il CESE accoglie con favore il fatto che la Commissione fissi per l'UE l'obiettivo di dare l'esempio nella lotta globale contro il riciclaggio di capitali e il terrorismo. Il CESE ritiene che l'azione congiunta di tutte le parti interessate sia uno dei modi per assicurare l'efficacia del nuovo quadro normativo europeo, consentendo così all'Unione europea di dare l'esempio nel campo della lotta contro il riciclaggio di capitali. Il CESE apprezza i chiarimenti inseriti in tutta la proposta per garantire la proporzionalità nei confronti delle PMI e considera inoltre opportuno fornire ai «piccoli enti» un'assistenza tecnica e una consulenza professionale - per il tramite di organismi di livello intermedio come gli ordini professionali, le associazioni e le federazioni - che permettano loro di adempiere agli obblighi previsti dalla proposta di direttiva.

1.4 Il CESE plaude allo sforzo della Commissione, che si è impegnata nel delicato esercizio di ricerca di un equilibrio tra due ordini di problemi in linea di principio difficilmente conciliabili, ossia la protezione dei dati personali e la lotta contro il riciclaggio di capitali. L'obiettivo della raccolta e analisi d'informazioni, anche di dati personali, da parte di un ampio spettro di enti obbligati è unicamente quello di accertare l'esistenza di attività criminali. Gli enti obbligati, di conseguenza, devono fare in modo di proteggere, per quanto possibile, la vita privata dei loro clienti, impegnandosi nel contempo in modo privilegiato a coadiuvare le autorità nazionali nella lotta alla criminalità.

1.5 Il CESE accoglie con favore la proposta di armonizzare a livello europeo le sanzioni applicabili nel settore finanziario. L'attività di prevenzione della criminalità deve essere quanto più possibile efficace e sanzioni dissuasive e proporzionate agli importi oggetto di riciclaggio devono poter essere inflitte agli enti obbligati. Il CESE chiede pertanto alla Commissione e agli Stati membri di garantire l'applicazione coerente e corretta delle sanzioni amministrative e penali.

2. Il contesto

2.1 Il riciclaggio di capitali, il finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa costituiscono delle minacce per la sicurezza mondiale e l'integrità del sistema finanziario. Il gruppo d'azione finanziaria internazionale (in appresso «GAFI») è l'organismo incaricato a livello internazionale di elaborare misure - dette «raccomandazioni» - di prevenzione e di lotta contro il riciclaggio dei proventi di attività criminose compreso il finanziamento del terrorismo, e, da poco, il finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa.

2.2 Nel corso di quasi tre anni, le raccomandazioni del GAFI sono state rivedute per rafforzare le misure di prevenzione e proteggere maggiormente il sistema finanziario, dotando i governi di strumenti più robusti per sanzionare i reati gravi. Il GAFI ha così adottato nel febbraio 2012 nuove raccomandazioni (1).

2.3 Qui di seguito si illustrano le modifiche essenziali introdotte dalle nuove raccomandazioni del GAFI.

2.3.1 Le raccomandazioni precisano meglio il concetto di approccio basato sui rischi che i paesi e gli enti soggetti agli obblighi (in appresso «enti obbligati») devono applicare per precisare più adeguatamente i rischi di riciclaggio di capitali e di finanziamento del terrorismo che devono affrontare e per adeguare i loro sistemi di vigilanza, cosa che permetterà una ripartizione opportuna delle loro risorse in funzione della natura dei rischi individuati.

2.3.2 Le raccomandazioni forniscono i chiarimenti necessari sulla natura degli obblighi che incombono agli enti obbligati. Esse precisano la portata degli obblighi (i) di trasparenza sull'identità dei beneficiari effettivi di società e dei beneficiari di bonifici elettronici, nonché la portata degli obblighi relativi (ii) all'individuazione delle persone politicamente esposte che possono presentare un rischio più elevato di corruzione a causa delle loro funzioni.

2.3.3 Le raccomandazioni sanciscono mezzi più efficaci di indagine delle autorità giudiziarie penali e delle cellule di informazione finanziaria e rafforzano gli scambi d'informazione in materia d'inchiesta, di controllo e di perseguimento dei reati gravi.

2.4 Il GAFI comincerà un nuovo ciclo di valutazione reciproca dei suoi membri a partire dal 2014 e si concentrerà più in particolare sul grado di efficacia dell'attuazione delle sue nuove raccomandazioni.

3. La proposta della Commissione

3.1 Le proposte di (i) quarta direttiva di lotta contro il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo e (ii) di secondo regolamento sulle informazioni che accompagnano i trasferimenti di fondi s'inseriscono nell'aggiornamento del quadro normativo europeo e hanno per obiettivo quello di rispecchiare le modifiche apportate alle raccomandazioni del GAFI.

3.2 Le principali modifiche apportate dalle proposte al quadro normativo europeo sono le seguenti:

3.2.1 vengono inseriti nell'elenco degli enti obbligati (i) le persone fisiche o giuridiche che negoziano beni, soltanto quando concludono operazioni in contanti per un importo pari o superiore a 7 500 (2) euro, (ii) i prestatori di servizi di gioco d'azzardo e (iii) gli agenti di locazione.

3.2.2 La frode fiscale nell'ambito di reati gravi è specificamente definita come reato soggiacente al reato di riciclaggio.

3.2.3 La proposta di direttiva precisa che l'approccio basato sui rischi, sia a livello sovranazionale e nazionale che a livello di ogni ente obbligato, deve essere attuato in funzione di gradi di vigilanza corroborati da un elenco minimo di fattori da prendere in considerazione o da orientamenti elaborati dalle autorità europee di vigilanza.

3.2.4 Le autorità europee di vigilanza (EBA, EIOPA e ESMA) sono chiamate a partecipare all'analisi dei rischi di riciclaggio di capitali/finanziamento del terrorismo in seno all'Unione europea e ad emanare norme tecniche di regolamentazione destinate agli Stati membri e agli istituti finanziari.

(1) www.fatf-gafi.org

(2) La soglia attuale è pari a 15 000 euro.

3.2.5 Gli enti obbligati devono ottenere informazioni sui beneficiari effettivi e considerare le persone politicamente esposte, che abbiano incarichi a livello nazionale o che lavorino per organizzazioni internazionali, come una categoria di clientela particolarmente a rischio.

3.2.6 È fissato un elenco di sanzioni amministrative per i casi di violazione sistematica delle prescrizioni fondamentali della direttiva da parte degli enti obbligati.

3.3 Le modifiche proposte si basano soprattutto sullo studio⁽³⁾ riguardante l'applicazione della terza direttiva di lotta contro il riciclaggio di capitali/finanziamento del terrorismo redatto da una società di audit indipendente, nonché sulle osservazioni ricevute dalla Commissione nel corso della sua consultazione pubblica.

3.4 Le proposte di direttiva e di regolamento sono destinate a sostituire la direttiva e il regolamento in vigore, che saranno abrogati.

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE è d'accordo sulla necessità di adeguare il quadro normativo europeo esistente in materia di lotta contro il riciclaggio di capitali/finanziamento del terrorismo, tenuto conto delle modifiche intervenute a livello internazionale. Il CESE è consapevole del fatto che il fenomeno del riciclaggio di capitali/finanziamento del terrorismo riguarda tutti i settori dell'economia e sa che bisogna mantenere alta l'attenzione sull'efficacia del quadro normativo di prevenzione dell'utilizzazione del sistema finanziario a fini criminali.

4.2 Il CESE accoglie con favore il fatto che la Commissione fissi per l'UE l'obiettivo di dare l'esempio nella lotta globale contro il riciclaggio di capitali e il terrorismo. Esso ribadisce la sua posizione, già espressa in un precedente parere in cui accoglieva con favore «l'ulteriore sviluppo di norme per prevenire il riciclaggio di proventi di attività criminose e il finanziamento del terrorismo, perché ciò simboleggia un'Unione europea che garantisce elevati livelli di probità e di buona condotta nel comportamento pubblico e privato. La direttiva è al tempo stesso un'azione concreta nella gestione degli affari finanziari e un mezzo per rafforzare l'Unione europea»⁽⁴⁾.

4.3 A giudizio del CESE, il fatto di abbassare la soglia a partire dalla quale i commercianti devono applicare gli obblighi previsti dalla proposta di direttiva da 15 000 a 7 500 euro

rappresenta un altro passo nella direzione giusta al fine di promuovere altri strumenti di pagamento diversi dal contante. Il CESE ha già segnalato in un precedente parere⁽⁵⁾ che i contanti incoraggiano l'economia sommersa e che altri strumenti di pagamento sono più trasparenti dal punto di vista fiscale ed economico, oltre ad essere meno onerosi per l'intera società, comodi, sicuri e innovativi.

4.4 Sostenere i «piccoli enti»

4.4.1 Il CESE accoglie con favore l'assoggettamento degli agenti di locazione e dei prestatori di servizi di giochi d'azzardo agli obblighi di lotta contro il riciclaggio di capitali/finanziamento del terrorismo, benché tali enti non formino oggetto delle raccomandazioni del GAFI.

4.4.2 Il CESE apprezza i chiarimenti inseriti in tutta la proposta per garantire la proporzionalità nei confronti delle PMI. Per garantire che i «piccoli enti» siano in grado di adempiere agli obblighi previsti dalla proposta di direttiva, il CESE raccomanda di coinvolgere ufficialmente organismi di livello intermedio, quali ordini professionali, associazioni o federazioni che rappresentano i «piccoli enti» a livello nazionale, dotandoli di poteri di orientamento, sostegno e intermediazione. È essenziale offrire un sostegno ai «piccoli enti» per evitare che diventino un obiettivo privilegiato di quanti riciclano capitali.

4.5 Conciliare le esigenze d'identificazione nell'era digitale

4.5.1 L'obbligo di identificazione delle persone deve essere assolto in loro presenza. In mancanza di ciò, gli enti obbligati devono applicare le misure di vigilanza rafforzata in ragione del rischio legato all'operazione conclusa a distanza. Il CESE si chiede se questo livello di requisiti sia conforme alla tendenza della nostra società verso una completa digitalizzazione.

4.5.2 Il CESE invita la Commissione a riflettere su misure che permettano di conciliare gli obblighi di identificazione della clientela con il ricorso sempre più diffuso ai pagamenti elettronici e alle comunicazioni elettroniche.

4.6 L'equilibrio tra la protezione dei dati personali e la lotta contro il riciclaggio

4.6.1 Il CESE sottolinea l'importanza di conciliare gli interessi legati alla protezione dei dati personali, da una parte, e la salvaguardia dell'integrità del sistema finanziario mediante la lotta contro il riciclaggio dei capitali/finanziamento del terrorismo, dall'altra.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_amld_en.pdf

⁽⁴⁾ GU C 267 del 27.10.2005, pagg. 30-35.

⁽⁵⁾ GU C 351 del 15.11.2012, pag. 52.

4.6.2 Nella misura in cui il concetto di lotta contro il riciclaggio di capitali/finanziamento del terrorismo si basa sulla raccolta e l'analisi d'informazioni, anche di dati personali, da parte di un ampio spettro di enti obbligati, il CESE ritiene che le proposte soddisfino in larga misura le prescrizioni formulate sia a carico degli Stati membri che degli enti obbligati allo scopo di arrivare a un migliore equilibrio tra due ordini di problemi in linea di principio difficilmente conciliabili.

4.6.3 In merito all'obbligo, previsto dall'articolo 39 della proposta di direttiva, di distruzione dei documenti e delle informazioni raccolti dopo un periodo di 5 o 10 anni successivo al termine della relazione d'affari, il CESE sollecita gli Stati membri a garantire che la loro legislazione preveda circostanze (quali azioni penali, fallimenti, successioni) in cui tale obbligo non sia d'applicazione, in modo da evitare situazioni in contrasto con l'interesse generale.

4.6.4 Il CESE propone che la direttiva preveda espressamente l'obbligo di mantenere strettamente riservata l'identità delle persone che effettuano segnalazioni di operazioni sospette, a meno che tali persone non abbiano dato il loro accordo alla divulgazione della loro identità o nel caso in cui la loro identità debba essere divulgata per garantire un procedimento giudiziario equo nell'ambito di un'azione penale.

4.7 Consolidare la legittimità dell'intervento delle autorità europee di vigilanza

4.7.1 Il CESE prende nota del fatto che le autorità europee di vigilanza saranno coinvolte a livello europeo nell'analisi dei rischi di riciclaggio di capitali/finanziamento del terrorismo e potranno emanare orientamenti e norme regolamentari indirizzate agli Stati membri e agli istituti finanziari. Pur ponendo l'accento sull'importanza della concertazione e della cooperazione con le autorità europee di vigilanza nel campo della lotta contro il riciclaggio di capitali/finanziamento del terrorismo a livello europeo, il CESE osserva che tali autorità dispongono di competenze di rappresentanza e di regolamentazione limitate nei confronti del settore finanziario. Eppure, numerosi enti obbligati non rientrano nel settore finanziario e non sono quindi rappresentati a livello europeo. Il CESE propone pertanto che la Commissione partecipi a pieno titolo a livello europeo all'analisi dei rischi e alla formulazione di orientamenti a nome degli enti obbligati non finanziari assoggettati agli obblighi di lotta contro il riciclaggio di capitali/finanziamento del terrorismo.

4.7.2 Il CESE è convinto che sia necessario disporre di raccomandazioni e norme interpretative armonizzate a livello europeo onde garantire un'applicazione più uniforme delle regole in materia di lotta contro il riciclaggio di capitali/finanziamento del terrorismo negli Stati membri.

4.8 Le sanzioni amministrative

4.8.1 Le proposte stabiliscono un elenco di sanzioni amministrative in linea con la comunicazione della Commissione

dell'8 dicembre 2010 *Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari*, su cui il CESE ha formulato un parere ⁽⁶⁾, elenco che figura anche in altre proposte recenti della Commissione ⁽⁷⁾.

4.8.2 Il CESE incoraggia l'armonizzazione a livello europeo delle sanzioni applicabili nel settore finanziario. Si deve però constatare che la repressione della criminalità non è sufficiente a contenerla. È quindi essenziale che l'attività di prevenzione della criminalità sia quanto più possibile efficace e che sanzioni dissuasive e proporzionate agli importi oggetto di riciclaggio possano essere inflitte agli enti obbligati che non rispettano i loro obblighi in materia di lotta contro il riciclaggio di capitali/finanziamento del terrorismo.

4.8.3 Tuttavia, il CESE esprime dei dubbi quanto alla natura puramente «amministrativa» delle sanzioni proposte e teme che tali sanzioni amministrative possano essere rimesse in discussione, tenuto conto della gerarchia delle norme giuridiche e della proporzionalità delle sanzioni in materia penale. Se è vero che le sanzioni amministrative previste sono di carattere dissuasivo e perseguono un obiettivo di armonizzazione a livello europeo, resta il fatto che le sanzioni penali stabilite per il reato di riciclaggio sono diverse da un paese all'altro. Il CESE esorta la Commissione e gli Stati membri a garantire l'applicazione coerente e corretta delle sanzioni amministrative inflitte agli enti obbligati per non aver rispettato i loro obblighi di lotta contro il riciclaggio di capitali/finanziamento del terrorismo e delle sanzioni penali applicate in caso di reato di riciclaggio.

4.8.4 Il CESE esprime il timore che la conformità del regime di sanzioni amministrative agli articoli 6, par.1, e 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo possa essere posta in dubbio, con il rischio che determinate sanzioni amministrative vengano trasformate in pene, le quali possono essere pronunciate solo da un tribunale indipendente al termine di un processo equo, condizioni che non sono soddisfatte dalle autorità amministrative competenti. Invita pertanto la Commissione a trovare soluzioni giuridiche adeguate onde garantire che il regime di sanzioni proposto non possa in alcun modo essere rimesso in discussione.

4.8.5 Il CESE ritiene che l'introduzione, nella proposta, di norme minime basate su principi e concernenti l'applicazione di misure e sanzioni amministrative rappresenti un approccio in grado di favorire la risposta dell'UE nel suo complesso.

5. Osservazioni particolari

5.1 Il CESE raccomanda di ampliare la definizione di finanziamento del terrorismo di cui al paragrafo 4 dell'articolo 1 della proposta di direttiva allo scopo di comprendervi «qualsiasi altro atto» diverso dai reati previsti, in conformità della redazione della raccomandazione 5 del GAFI.

⁽⁶⁾ GU C 248 del 25.8.2011, pag. 108.

⁽⁷⁾ COM(2011) 651 final, COM(2011) 656 final, COM(2011) 683 final.

5.2 Il CESE osserva che negli allegati alla proposta di direttiva figurano degli elenchi di fattori ed elementi di rischio di cui gli enti obbligati devono verificare la sussistenza ai sensi dei loro obblighi di lotta contro il riciclaggio di capitali/finanziamento del terrorismo. A giudizio del CESE gli elenchi che figurano negli allegati non sono completi e gli enti obbligati dovrebbero prendere in considerazione, in linea con l'approccio basato sul rischio, anche altri fattori strettamente collegati agli Stati membri e alle diverse circostanze delle operazioni da essi concluse.

Bruxelles, 23 maggio 2013

5.3 Il CESE ritiene che la chiave per risolvere il problema della pirateria consista nello scoprire e nel prendere misure rigorose contro i flussi finanziari ad essa relativi. Nell'UE dovrebbe essere stilata una «lista nera» degli istituti finanziari coinvolti nel riciclaggio dei capitali legati alla pirateria. La Banca mondiale, l'Interpol ed Europol possono aiutare la lotta per rintracciare i riscatti di cui si dovrebbero seguire i percorsi e che dovrebbero essere confiscati in modo che la pirateria non costituisca più un'attività lucrativa ⁽⁸⁾.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Parere del CESE sul tema *La pirateria marittima: potenziare la risposta dell'UE* (non ancora pubblicato nella GU).