

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo

[COM(2021) 420 final — 2021/0239 (COD)]

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività (rifusione)

[COM(2021) 422 final — 2021/0241 (COD)]

e sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849

[COM(2021) 423 final — 2021/0250 (COD)]

(2022/C 152/15)

Relatore: **Javier DOZ ORRIT**

Correlatore: **Benjamin RIZZO**

Consultazione	Parlamento europeo, 4.10.2021 Consiglio, 8.10.2021
Base giuridica	Articoli 114 e 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	23.11.2021
Adozione in sessione plenaria	8.12.2021
Sessione plenaria n.	565
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astensioni)	230/7/0

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Alcune relazioni della Commissione europea (2019) e della Corte dei conti europea (2021), una serie di studi accademici e la recente pubblicazione dei «Pandora Papers» insieme ad altre pubblicazioni analoghe evidenziano la gravità del fenomeno del riciclaggio di denaro nell'Unione europea (UE). L'attuale legislazione europea è ampiamente inadeguata a fronte delle carenze in materia di coordinamento e delle divergenze a livello nazionale.

1.2. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene fermamente il pacchetto legislativo antiriciclaggio, in particolare la creazione e la progettazione di una nuova Autorità europea per la lotta al riciclaggio (AMLA) a cui verranno conferiti poteri di vigilanza diretta. Tale Autorità dovrebbe essere dotata di sufficienti risorse, in modo tale da diventare il centro di un sistema integrato europeo di sorveglianza e informazione finanziaria.

1.3. Il CESE concorda con la distribuzione del contenuto tra il primo regolamento antiriciclaggio (AML) — vigilanza degli istituti privati — e la sesta direttiva AML — coordinamento delle autorità di vigilanza nazionali e delle unità di informazione finanziaria (Financial Intelligence Units — FIU) — e con le disposizioni contemplate in entrambi gli atti volte ad armonizzare la normativa nazionale e ad automatizzare la registrazione e la trasmissione di informazioni.

1.4. L'efficacia della lotta contro il riciclaggio e i reati presupposti associati richiede un cambiamento culturale, nonché l'effettivo coinvolgimento della società civile organizzata. Il CESE ribadisce la propria proposta di promuovere un patto europeo per contrastare qualsiasi forma di comportamento che danneggi i principi etici e politici della nostra democrazia e comprometta i beni pubblici. Propone inoltre la creazione di un organo consultivo della società civile nell'ambito dell'AMLA, oppure nel quadro della Commissione europea con la partecipazione dell'AMLA.

1.5. Il CESE propone che il regolamento sulle cripto-attività, che fa parte del pacchetto legislativo antiriciclaggio, sia attuato con urgenza. La proposta di regolamento della Commissione sul mercato delle cripto-attività⁽¹⁾ rappresenta un passo avanti verso una regolamentazione generale e dovrebbe entrare in vigore con urgenza, ma non sostituisce tutti gli strumenti necessari per difendersi dai rischi finanziari e in materia di criminalità connessi a tali prodotti finanziari.

1.6. Il CESE esorta la Commissione a valutare le modalità con cui applicare il pacchetto legislativo a canali di riciclaggio del denaro al di fuori del sistema finanziario: il mercato delle opere d'arte e di beni di alto valore; aree di porto franco, depositi doganali e zone economiche speciali; determinate operazioni o transazioni commerciali, investimenti immobiliari, gioco d'azzardo ecc. Il Comitato ritiene che in tali ambiti sarà necessaria una nuova normativa europea.

1.7. Il CESE propone che a Europol vengano attribuiti maggiori poteri e risorse sufficienti per contrastare il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e della criminalità organizzata transnazionale, e per coordinare le forze di polizia nazionali in tali settori. Un efficace coordinamento della Procura europea, che dovrebbe essere istituita senza indugio, Europol e l'AMLA di nuova istituzione può rappresentare un fattore fondamentale per il successo effettivo del pacchetto legislativo.

1.8. Il CESE invita la Commissione a sollecitare l'urgente recepimento in tutti gli Stati membri della direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio⁽²⁾, che stabilisce una definizione comune del reato di riciclaggio di denaro, e l'adozione di una nuova direttiva su una definizione comune dei reati connessi, in cui le sanzioni applicabili per questi reati rientrino in determinati intervalli di valori.

1.9. Il CESE esprime una profonda preoccupazione circa l'esistenza nell'UE di un elevato numero di «società di comodo», che svolgono un ruolo centrale nelle attività di riciclaggio di denaro e di elusione fiscale. Il Comitato propone che le autorità attualmente competenti e il futuro sistema integrato di vigilanza istituiscano programmi specifici volti a monitorare le suddette società, gestite da un certo numero di studi legali, società di consulenza o consulenti fiscali, al fine di individuare i proprietari effettivi e i responsabili delle relative transazioni, e di indagare sui reati che possono essere commessi da questi soggetti.

1.10. Il CESE invita la Commissione a valutare la possibilità di rendere l'AMLA pienamente operativa, compresa la supervisione diretta, prima del 2026. Ad ogni modo, il CESE esorta tutte le istituzioni interessate a cooperare più strettamente nel frattempo, al fine di attuare la legislazione esistente in maniera più efficace.

1.11. Il CESE reputa necessario stilare un nuovo elenco, realistico e veritiero, di paesi terzi ad alto rischio, ivi inclusi tutti quelli che agevolano il riciclaggio di denaro. Il Comitato propone inoltre l'emanazione da parte della Commissione europea di una norma in virtù della quale le società e gli individui coinvolti in reati finanziari o attività di riciclaggio di denaro vengano esclusi dalle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici.

1.12. Il CESE esorta l'UE e i governi nazionali a proteggere la vita e l'integrità di giornalisti, impiegati e dipendenti pubblici che denunciano casi di corruzione economica e politica, e ritiene inaccettabile il ritardo nel recepimento della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio⁽³⁾.

2. Proposta della Commissione europea e contesto generale

2.1. Nel luglio 2019 la Commissione europea ha presentato una valutazione dell'azione relativa alla lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism — AML/CFT). La comunicazione e le quattro valutazioni⁽⁴⁾ hanno posto in evidenza gravi carenze nell'attuazione della legislazione esistente, nonché una serie di divergenze tra gli Stati membri in materia di AML/CFT.

2.2. Al fine di affrontare tali problemi, il 7 maggio 2020 la Commissione ha pubblicato un piano d'azione in materia di AML/CFT⁽⁵⁾ e ha avviato una consultazione pubblica in merito. Tale piano si basa su sei pilastri: effettiva attuazione del quadro esistente; un corpus normativo unico dell'UE; vigilanza a livello dell'UE; sostegno e cooperazione per le unità di

⁽¹⁾ COM(2020) 593 final.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ 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).

⁽⁴⁾ COM(2019) 360 final, COM(2019) 370 final, COM(2019) 371 final e COM(2019) 372 final.

⁽⁵⁾ C(2020) 2800.

informazione finanziaria (FIU); attuazione più efficace delle disposizioni di diritto penale e rafforzamento del ruolo dell'UE a livello internazionale. Nel parere sul tema *Misure efficaci e coordinate dell'UE per la lotta contro la frode fiscale, l'elusione fiscale, il riciclaggio di denaro e i paradisi fiscali* ⁽⁶⁾, il CESE esprime il proprio supporto a favore di tale piano e caldeggia uno sviluppo e un'attuazione urgenti del medesimo.

2.3. A seguito dell'approvazione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo (PE) e alla luce della relativa consultazione pubblica, la Commissione ha integrato le proposte legislative del piano nel pacchetto legislativo del 20 luglio 2021, che comprende le seguenti proposte:

- un regolamento che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo ⁽⁷⁾;
- un corpus normativo unico in materia di AML/CFT che ingloba parte della legislazione ⁽⁸⁾;
- una nuova direttiva, la sesta, che rivede parte della legislazione restante ⁽⁹⁾; e
- la riforma del regolamento relativo ai trasferimenti di fondi al fine di contemplare anche le cripto-attività ⁽¹⁰⁾.

2.4. La componente centrale del pacchetto legislativo è costituita dalla creazione di una nuova Autorità dell'Unione (AMLA), che viene dotata di poteri di vigilanza diretta e rafforza il coordinamento e la cooperazione con le autorità nazionali, insieme alle quali provvederà affinché le norme dell'UE siano applicate correttamente e con coerenza da parte del settore privato. Nello specifico, tale Autorità:

- istituirà un sistema integrato di vigilanza unico in materia di AML/CFT, congiuntamente alle autorità nazionali;
- svolgerà un'attività di vigilanza diretta sugli istituti finanziari maggiormente a rischio, che operano in numerosi Stati membri dell'Unione; all'AMLA saranno conferiti poteri sanzionatori da esercitare su questi «soggetti obbligati selezionati»;
- svolgerà un'attività di sorveglianza e di coordinamento delle autorità di vigilanza nazionali responsabili di altri istituti finanziari e non finanziari e dell'attuazione delle norme dell'Unione, ed effettuerà valutazioni periodiche di alcune di queste attività o di tutte, in relazione a una, a diverse o a tutte le autorità di vigilanza finanziaria, ivi inclusa la valutazione dei loro strumenti e delle risorse, al fine di garantire norme e prassi di vigilanza di alto livello;
- promuoverà e sosterrà la cooperazione tra le FIU e agevolerà la comunicazione transfrontaliera e l'analisi congiunta.

2.5. L'AMLA sarà guidata da un presidente, un comitato esecutivo costituito da cinque membri e un consiglio generale che avrà due composizioni alternative e due tipi di competenze: composizione di supervisione e composizione FIU; esse includeranno i capi delle autorità e delle agenzie nazionali responsabili della sorveglianza e dell'informazione finanziaria, al fine di amministrare il sistema integrato di vigilanza e informazione finanziaria europeo. Un membro della Commissione europea sarà membro degli organi direttivi dell'AMLA. Il consiglio generale ammetterà in qualità di osservatori i rappresentanti dell'Autorità bancaria europea (ABE) e della Banca centrale europea (BCE), le cui competenze e strumenti — ossia la banca dati centrale AML/CFT e la rete di comunicazione per le FIU, FIU.NET — saranno trasferiti alla nuova autorità. L'AMLA diventerà operativa nel 2024; disporrà di un organico completo e inizierà l'attività di vigilanza diretta nel 2026.

2.6. Il primo regolamento dell'UE in materia di AML/CFT amplierà la lista dei soggetti obbligati, che comprenderà i fornitori di servizi per le cripto-attività, le piattaforme di *crowdfunding* (finanziamento collettivo) e gli operatori che prestano servizi di migrazione (coloro che agevolano l'acquisizione della residenza, e in alcuni casi della nazionalità, per gli investitori). Le misure e i controlli di dovuta diligenza vengono rafforzati e resi più trasparenti. Vengono rivisti i requisiti concernenti i paesi terzi e le persone politicamente esposte. Analogamente, vengono chiariti i requisiti relativi alla titolarità effettiva e vengono introdotti nuovi requisiti al fine di attenuare il rischio che eventuali criminali si celino dietro a «strati» (soggetti) intermediari. Vengono intrapresi provvedimenti contro l'abuso di strumenti al portatore e viene fissato un tetto massimo di 10 000 EUR per l'uso dei contanti.

⁽⁶⁾ GU C 429 dell'11.12.2020, pag. 6.

⁽⁷⁾ COM(2021) 421 final.

⁽⁸⁾ COM(2021) 420 final.

⁽⁹⁾ COM(2021) 423 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 422 final.

2.7. Contrariamente al regolamento relativo al settore privato, la sesta direttiva AML/CFT è focalizzata sul sistema istituzionale e sul relativo adattamento in ciascuno Stato membro. La proposta specifica le competenze, i compiti e l'accesso alle informazioni delle FIU, definisce un quadro per le analisi congiunte e fornisce una base giuridica per il sistema FIU.NET. La facoltà di intervenire conferita alle autorità di vigilanza viene rafforzata e i meccanismi per la cooperazione tra queste ultime e altre autorità vengono migliorati. Viene garantita un'interconnessione dei registri dei conti bancari.

2.8. La proposta di regolamento sui trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività è una rifusione del regolamento (UE) 2015/847 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹¹⁾ sui trasferimenti di fondi, con l'obiettivo di rendere i requisiti di tracciabilità e identificazione per i trasferimenti di cripto-attività simili a quelli vigenti per i fondi. Allo stesso tempo, i fornitori di servizi per le cripto-attività saranno soggetti ai requisiti del regolamento AML per gli altri operatori finanziari.

3. Osservazioni generali

3.1. La prima direttiva AML è stata emanata nel 1991. Da allora, sono state adottate quattro ulteriori direttive in materia di AML/CFT e decine di altre direttive complementari in relazione al sistema finanziario o a crimini e reati connessi. Fino ad oggi i risultati di tale sforzo, considerato una priorità dalle autorità dell'Unione, sono stati chiaramente insoddisfacenti.

3.2. Vi è un ampio consenso in merito a questo punto, come è stato già illustrato nelle valutazioni del 2019 effettuate dalla Commissione e nelle osservazioni di istituzioni quali il Parlamento europeo, specificatamente nelle risoluzioni di marzo 2019 e di luglio 2020 ⁽¹²⁾, e la Corte dei conti, nella relazione di giugno 2021, intitolata *Gli sforzi dell'UE per contrastare il riciclaggio di denaro nel settore bancario sono frammentari e l'attuazione è insufficiente* ⁽¹³⁾, nonché nella gran parte delle analisi condotte da specialisti, esponenti del mondo accademico e gruppi di riflessione, nello specifico la relazione della task force del Centro per gli studi politici europei (CEPS) e dell'Istituto europeo di ricerca sul credito (ECRI) ⁽¹⁴⁾.

3.3. Secondo le stime, il volume delle attività di riciclaggio di denaro si colloca tra l'1 % (stando a Europol e alla Commissione europea) e l'1,3 % (secondo la Corte dei conti) del PIL dell'UE a 27, vale a dire tra 140 e 208 miliardi di EUR all'anno. Un aspetto più significativo, secondo Europol, è che solo circa l'1 % di tale volume viene recuperato. Negli ultimi anni, vi sono stati numerosi scandali legati al riciclaggio di denaro che hanno coinvolto le principali istituzioni finanziarie, ed è rilevante che molti di questi casi non sarebbero stati scoperti se la normativa europea non fosse stata applicata o le autorità di vigilanza non fossero intervenute. In altre parole, malgrado gli sforzi e la volontà della Commissione europea e del Parlamento europeo, non sono stati compiuti progressi in termini di risultati nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

3.4. La pubblicazione dei «Pandora Papers» ad opera del consorzio internazionale dei giornalisti d'inchiesta (ICIJ) ha evidenziato ancora una volta la portata del problema del riciclaggio di denaro e dei reati connessi, nonché il ruolo fondamentale svolto dai paradisi fiscali nell'agevolare tali reati. È pertanto difficile comprendere il fatto che la giurisdizione maggiormente menzionata in tali documenti non sia indicata nella lista delle «giurisdizioni non cooperative» stilata dall'UE, e che il Consiglio Ecofin di recente abbia rimosso dalla lista un'altra giurisdizione la cui normativa rende impossibile individuare i veri titolari di società e conti.

3.5. Il CESE richiama l'attenzione delle istituzioni dell'UE e dei governi nazionali sulla necessità di una protezione forte ed efficace della vita e dell'integrità di giornalisti, impiegati e dipendenti pubblici che segnalano casi di corruzione economica e politica. Il Comitato esprime preoccupazione circa il fatto che alcuni Stati membri non hanno ancora avviato le procedure di recepimento della direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, e invita la Commissione a intervenire al fine di garantirne un recepimento urgente entro la fine del 2021.

3.6. Le carenze e le lacune della politica dell'UE in materia di AML/CFT sono riconducibili a diverse cause, che presentano effetti cumulativi: i) la frammentazione di competenze ripartite tra molteplici istituzioni dell'UE e degli Stati membri; ii) la mancanza di un'autorità di vigilanza unica a livello di Unione in materia di AML/CFT; iii) gli strumenti limitati di cui dispongono gli organismi competenti dell'UE; iv) il carente coordinamento, sia a livello di iniziative di prevenzione che in relazione alle misure da adottare contro i rischi individuati, e il ritardo nella relativa attuazione; v) carenze nelle attività delle autorità di vigilanza e delle FIU in molti paesi; vi) il recepimento delle direttive pertinenti è avvenuto con molto ritardo e con differenze considerevoli tra i vari Stati membri, il che ha determinato procedimenti amministrativi e giudiziari

⁽¹¹⁾ Regolamento (UE) 2015/847 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006 (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 1).

⁽¹²⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 26 marzo 2019 sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale (GU C 108 del 26.3.2021, pag. 8) e risoluzione del Parlamento europeo del 10 luglio 2020 su una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo (GU C 371 del 15.9.2021, pag. 92).

⁽¹³⁾ Corte dei conti europea: relazione speciale n. 13/2021.

⁽¹⁴⁾ CEPS-ECRI, gennaio 2021: relazione della task force: lotta al riciclaggio di denaro nell'UE (disponibile in inglese).

da parte della Commissione europea; vii) insufficiente consapevolezza, in un numero piuttosto elevato di paesi, in merito all'importanza di misure efficaci per la lotta contro il riciclaggio di denaro e reati connessi; e viii) le differenze risultanti dalle definizioni divergenti di reato presenti nei codici penali, a partire dal riciclaggio di denaro in quanto tale, e delle relative sanzioni; ix) indagini inadeguate in relazione ai reati presupposti associati, in particolare nei paesi terzi; e x) la mancanza di volontà politica da parte di alcuni governi dell'UE di adottare e attuare le norme europee. Le differenze geografiche e settoriali derivanti da tutti i fattori summenzionati aiutano i criminali finanziari a progettare le reti più convenienti per i loro traffici illeciti.

3.7. In talune situazioni, la cooperazione tra le istituzioni dell'UE non è stata reputata necessaria. Ciò si è verificato, ad esempio, in merito alla cooperazione tra la Commissione europea e l'Autorità bancaria europea (ABE) nel processo riguardante l'indagine di violazioni del diritto dell'Unione, motivo per cui la Corte dei conti ha osservato che tale processo ha «scarsa efficacia»⁽¹⁵⁾. Neppure la cooperazione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) con la Commissione è sempre stata efficace nell'elaborazione dell'elenco dei «paesi terzi ad alto rischio» in materia di AML-CFT⁽¹⁶⁾. L'elenco stilato dalla Commissione europea nel 2019, appoggiato dal Parlamento europeo, è stato respinto in ultima analisi dal Consiglio, e quello adottato nel maggio 2020 costituisce un adattamento dell'elenco elaborato dal gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) e presenta notevoli lacune.

4. Parere del CESE

4.1. Il CESE esprime il suo pieno sostegno al pacchetto legislativo della Commissione, poiché ritiene che la corretta e rapida attuazione di quest'ultimo potrebbe essere molto utile al fine di far regredire una situazione insostenibile, quale quella descritta nella precedente sezione. Nello specifico, il Comitato appoggia la creazione e la progettazione dell'AMLA la quale, esercitando poteri di vigilanza diretta, diviene il nucleo fondamentale di un sistema europeo di vigilanza (e informazione finanziaria) in materia di AML/CFT, integrando in tal modo le autorità di vigilanza nazionali e le FIU nel proprio consiglio generale e, in qualità di osservatore, le altre istituzioni dell'Unione interessate.

4.2. Il CESE concorda con la distribuzione del contenuto tra il primo regolamento e la sesta direttiva, e le disposizioni contemplate in entrambi gli atti volte a uniformare la normativa nazionale e facilitare l'attività delle FIU nazionali e delle autorità di vigilanza nei seguenti settori chiave: registrazioni, segnalazioni di e indagine su attività sospette, ricorrendo a tecniche standardizzate. L'accento posto sull'adempimento dei vari obblighi da parte delle autorità nel più breve tempo possibile è altamente auspicabile, al fine di porre rimedio a uno dei principali problemi attuali. Il CESE ritiene che la legislazione proposta sia conforme al quadro normativo europeo in materia di protezione dei dati e ai diritti di individui e società che, in ultima analisi, saranno tutelati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE).

4.3. Il CESE invita i governi nazionali e le organizzazioni della società civile europea a sostenere l'adozione e la corretta attuazione del pacchetto legislativo in esame. Né l'UE né gli Stati membri possono permettersi di mantenere lo status quo, tanto meno in un contesto in cui la lotta contro le ripercussioni sociali, economiche e sanitarie della pandemia di COVID-19 e le misure per la ripresa dell'economia richiedono agli Stati membri e all'Unione di aumentare considerevolmente le risorse pubbliche. Nella relazione stilata dal CEPS e dall'ECRI si osserva che il tentativo di porre fine o, perlomeno, di arginare significativamente il riciclaggio di denaro costituisce un imperativo morale in qualsiasi società democratica, in cui tutti i cittadini sono liberi e uguali dinanzi alla legge, in un sistema equo di cooperazione. La mancanza di chiarezza, i ritardi e l'inefficienza non faranno altro che incentivare ulteriori attività di riciclaggio⁽¹⁷⁾.

4.4. Il CESE è consapevole dell'importanza dei partenariati pubblico-privato in questo ambito. In taluni paesi, la capacità di ricerca risiede in ampia misura nel settore privato⁽¹⁸⁾. Nell'esortare le istituzioni dell'UE a fare tutto il possibile per promuovere il consolidamento degli istituti di vigilanza nazionali e delle FIU, in sede di attuazione del pacchetto legislativo, il Comitato vuole altresì che esse agevolino per quanto possibile i partenariati pubblico-privato in tale settore.

⁽¹⁵⁾ Corte dei conti europea, *ibidem*, punto 86. Nell'arco di dieci anni, il consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE non ha svolto alcuna indagine di propria iniziativa in materia di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Non dovendo ottemperare ad alcun obbligo legale di rispondere tempestivamente a eventuali richieste, ha indagato solo in merito a due delle quattro denunce presentate dalla Commissione europea.

⁽¹⁶⁾ Corte dei conti europea, *ibidem*, punti 26 e 28.

⁽¹⁷⁾ Relazione della task force CEPS-ECRI, *ibidem*, pag. 2.

⁽¹⁸⁾ CEPS-ECRI, *ibidem*, pag. iv.

4.5. In molti paesi, è probabile che il potenziamento dell'efficacia della lotta contro i reati economici e fiscali richieda un cambiamento culturale e un maggiore coinvolgimento della società civile. Questa è stata una delle motivazioni alla base della proposta del CESE di promuovere un patto europeo per una lotta efficace contro la frode e l'elusione fiscale e il riciclaggio di denaro⁽¹⁹⁾. Sulla stessa linea, il Parlamento europeo sostiene la necessità di «[...] ripristinare la fiducia del pubblico nonché garantire sistemi fiscali equi e trasparenti e la giustizia fiscale»⁽²⁰⁾. Per contribuire al raggiungimento di tale obiettivo, il CESE propone la creazione di un organo consultivo della società civile in seno all'AMLA⁽²¹⁾, oppure come organo nell'ambito della Commissione con la partecipazione dell'AMLA, in modo tale che le organizzazioni della società civile e il Comitato stesso possano essere più attivamente coinvolti nella lotta in materia di AML/CFT e possano apportare un contributo grazie alle loro esperienze e proposte. Le istituzioni dell'UE e la società civile organizzata devono agire insieme per informare i cittadini europei in merito all'impatto estremamente negativo che il riciclaggio di denaro e i reati connessi possono avere sui beni pubblici e sui principi di giustizia ed equità che sono le fondamenta della democrazia.

4.6. Europol e altri esperti ritengono che, dallo scoppio della pandemia di COVID-19, il riciclaggio di denaro e i reati connessi, in particolare quelli commessi attraverso strumenti elettronici e ricorrendo alle cripto-valute e ad altre cripto-attività, abbiano registrato un aumento⁽²²⁾. Il CESE reputa pertanto che sia del tutto giustificata l'adozione di un regolamento che disciplini tali attività in modo analogo ad altre operazioni, contemplando l'obbligo di individuare i titolari effettivi. La proposta di regolamento⁽²³⁾ sul mercato delle cripto-attività rappresenta un passo avanti verso una regolamentazione generale e dovrebbe entrare in vigore con urgenza, ma non sostituisce tutti gli strumenti necessari per difendersi dai rischi finanziari e in materia di criminalità connessi a tali prodotti finanziari.

4.7. Il CESE, il Parlamento europeo e altre istituzioni hanno evidenziato il rischio posto dall'esistenza nell'UE di centinaia di migliaia di «società di comodo»⁽²⁴⁾, immesse nel circuito della legalità e gestite da un certo numero di studi legali, società di consulenza o consulenti fiscali, la maggior parte delle quali viene usata per attività di riciclaggio di denaro o altri reati presupposti associati, nonché per l'elusione fiscale. Ingenti flussi di capitali vengono trasferiti attraverso queste società. Attualmente, le autorità competenti e il nuovo sistema di vigilanza europeo dovranno istituire programmi specifici che attuino le norme per l'individuazione dei titolari effettivi di tali società, nonché gli emittenti e i destinatari delle relative transazioni, al fine di essere in grado di perseguire i reati economici e finanziari perpetrati da molte di queste società. Nessuna società o altro tipo di entità che possa essere utilizzata in operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo dovrebbe essere autorizzata a registrarsi in uno Stato membro se i proprietari finali non sono noti o sono collegati a tali attività.

4.8. Il CESE ritiene che vi sia una forte necessità per gli Stati membri di completare con urgenza il recepimento della direttiva 2018/1673, che prevede una definizione comune del reato di riciclaggio. Il CESE propone una nuova direttiva che stabilisca definizioni comuni dei reati connessi nelle legislazioni degli Stati membri e raccomanda che le sanzioni applicabili a tali reati rientrino in determinati intervalli di valori. Nell'articolo 83 del TFUE, tra i reati le cui definizioni e sanzioni possono essere armonizzati mediante norme minime europee, vengono espressamente menzionati il riciclaggio di denaro e i reati transfrontalieri connessi.

⁽¹⁹⁾ Parere del CESE sul tema *Misure efficaci e coordinate dell'UE per la lotta contro la frode fiscale, l'elusione fiscale, il riciclaggio di denaro e i paradisi fiscali* (GU C 429 dell'11.12.2020, pag. 6), punti 3.4, 3.5 e 3.6.

⁽²⁰⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 luglio 2020 relativa al piano d'azione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

⁽²¹⁾ A partire dalla loro creazione e al fine di agevolare la consultazione con i portatori di interessi, l'ABE, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) e l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) dispongono di gruppi delle parti interessate, costituiti da membri che rappresentano, in modo proporzionato, le aziende private, i consumatori, gli utenti, i rappresentanti dei dipendenti delle imprese dei settori interessati ed esponenti del mondo accademico di altissimo livello.

⁽²²⁾ Europol — Centro europeo per il crimine finanziario ed economico: *Enterprising criminals. Europe's fight against the global networks of financial and economic crime (06/2020)* (Criminali intraprendenti: la lotta dell'Europa contro le reti globali di reati economici e finanziari (giugno 2020)); e WCA: *COVID 19 opened the doors for a new wave of money laundering* (World Compliance Association: la COVID-19 ha aperto le porte a una nuova ondata di riciclaggio di denaro).

⁽²³⁾ COM(2020) 593 final.

⁽²⁴⁾ «Società di comodo» oppure «società cartiera» o «società fittizia»: società che non esercita un'effettiva attività economica nel paese in cui è registrata e non ha dipendenti o ne ha pochissimi. Alcune di tali società vengono usate per il riciclaggio di denaro, per l'elusione fiscale o per eludere la direttiva sul distacco dei lavoratori. Cfr. EPRS, ottobre 2018: *An overview of shell companies in the European Union* (Una panoramica delle società di comodo nell'Unione europea); FMI, F&D, settembre 2019, Damgaard, Elkjaer & Johannesen: *The Rise of Phantom Investments* (La crescita degli investimenti fittizi) e il parere del CESE sul tema *Misure efficaci e coordinate dell'UE per la lotta contro la frode fiscale, l'elusione fiscale, il riciclaggio di denaro e i paradisi fiscali* (GU C 429 dell'11.12.2020, pag. 6).

4.9. Il CESE invita la Commissione a valutare la possibilità di rendere l'AMLA pienamente operativa, compresa la supervisione diretta, prima del 2026. Ad ogni modo, il CESE esorta la Commissione europea e le altre istituzioni interessate a rafforzare nel frattempo la loro cooperazione, al fine di attuare la legislazione esistente in maniera più efficace, dando seguito alle osservazioni formulate dal Parlamento europeo e dalla Corte dei conti europea. Ciò vale, in particolare, per l'ABE — e il nuovo Comitato ALM —, la BCE ed Europol. Il CESE invita inoltre la Commissione europea, il SEAE ed Europol a svolgere quanto prima una nuova analisi dei paesi terzi che potrebbero essere inclusi in una nuova lista dell'UE dei soggetti non cooperativi in materia di AML/CFT.

4.10. Il CESE apprezza la grande importanza che potrebbe assumere la Procura europea nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, ed esorta le istituzioni europee e gli Stati membri ad agevolarne la piena attuazione senza ulteriore indugio. Il Comitato deplora gli ostacoli posti da alcuni governi al completamento di tale processo, in particolare da parte di taluni governi che hanno detenuto di recente la presidenza di turno dell'UE. Il Comitato concorda con il Parlamento europeo nell'esortare la Commissione europea a valutare la proposta di istituire un quadro europeo per le indagini transfrontaliere sui reati finanziari e fiscali.

4.11. La natura transnazionale del riciclaggio di denaro comporta la necessità di potenziare il coordinamento tra le forze di polizia nazionali e i servizi di informazione. Nel contempo, il CESE ritiene che sarebbe molto utile conferire a Europol maggiori poteri e sufficienti risorse umane e materiali, per contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (ML/FT) e la criminalità organizzata transnazionale, e per coordinare le forze di polizia nazionali. Un efficace coordinamento tra la Procura europea, l'AMLA di nuova istituzione e Europol potrebbe essere un fattore fondamentale per il successo effettivo del pacchetto legislativo.

4.12. Il CESE ritiene che dovrebbe essere stilata una nuova lista, realistica e veritiera, di giurisdizioni non cooperative. Il Comitato propone inoltre l'elaborazione da parte della Commissione di una direttiva che prescriva che le società e gli individui coinvolti in reati finanziari o in attività di riciclaggio di denaro vengano esclusi dalle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici.

4.13. Il CESE è altresì dell'opinione che l'attuale relazione tra le FIU degli Stati membri dovrebbe essere mantenuta e integrata nella nuova struttura dell'AMLA. Non si devono perdere le informazioni e le alleanze strategiche costituite nel corso degli anni tra le FIU di diversi Stati membri.

4.14. Una parte consistente delle attività di riciclaggio di denaro avviene al di fuori del sistema finanziario, attraverso l'uso dei contanti per l'acquisto di beni che sono successivamente immessi nel circuito legale o immagazzinati, oppure tramite determinate operazioni commerciali. Il CESE invita la Commissione a valutare come applicare nel modo più efficace il pacchetto legislativo proposto al mercato delle opere d'arte e dei beni di alto valore e al relativo stoccaggio in aree di porto franco, in depositi doganali e in zone economiche speciali, nonché a determinate operazioni e transazioni commerciali che riguardano prestiti senza interessi ripagati in un paese di destinazione, investimenti immobiliari e transazioni con società di gioco d'azzardo. I risultati di un tale studio, se del caso, dovrebbero servire da base per ulteriori proposte legislative volte a contrastare il riciclaggio di denaro e reati connessi.

4.15. L'attività svolta dalla grande maggioranza delle organizzazioni della società civile senza scopo di lucro rafforza la democrazia rendendola partecipativa, oltre a rappresentare un settore economico di crescente valore. Molte di loro hanno effettivamente combattuto il riciclaggio di denaro e contribuito a rivelarne le pratiche. Tuttavia, vi è il rischio che alcune di tali organizzazioni vengano utilizzate in operazioni di riciclaggio di denaro. Per tale motivo, nel definire le politiche relative alle organizzazioni della società civile senza scopo di lucro, la valutazione dei rischi in questo settore deve avvenire in modo molto scrupoloso, al fine di individuare i casi in cui tali organizzazioni vengono utilizzate per scopi illegali, senza favorire freni al loro sviluppo né consentire che governi autoritari si servano di questi episodi per attaccare le organizzazioni che li criticano.

5. Osservazioni particolari

5.1. Durante la pandemia, oltre a registrare un aumento del numero di operazioni virtuali e un più frequente ricorso alle cripto-attività, si è assistito al decollo del mercato dei token non fungibili (*Non Fungible Tokens*, NFT) ⁽²⁵⁾, con cui viene trasferito denaro a livello transfrontaliero (2,5 miliardi di USD nella prima metà del 2021), servendosi della tecnologia blockchain. Il CESE propone che gli operatori (del mercato) di NFT siano inclusi nella lista dei soggetti obbligati. Analogamente, le operazioni senza contante, a cui si ricorre per il riciclaggio di denaro, devono essere monitorate.

⁽²⁵⁾ Reuters, 6.6.2021: *NFT sales volume* (Volume di vendite NFT).

5.2. La pandemia ha ridotto l'uso del denaro contante, un fattore che, unitamente alla decisione di interrompere l'emissione delle banconote da 500 EUR, ha comportato per i criminali la necessità di «riciclare» questo denaro e di immetterlo nell'economia reale. Il CESE raccomanda pertanto che la Commissione europea valuti la possibilità di ridurre il limite delle transizioni in contanti al di sotto di 10 000 EUR, tenendo conto delle diverse sanzioni previste nei vari Stati membri.

5.3. Il CESE reputa essenziale il corretto funzionamento delle FIU; ciò presuppone sufficienti risorse tecniche e umane di alto livello. La loro capacità di collaborare con altre FIU e autorità dell'UE deve essere rafforzata, con norme, procedure e strumenti informatici compatibili; inoltre deve essere garantita una formazione adeguata e di livello comparabile a tutti i membri del loro personale. L'AMLA dovrebbe cooperare con le autorità nazionali competenti, al fine di massimizzare l'efficacia del suo lavoro. Il Comitato invita i governi nazionali, in particolare quelli menzionati nelle raccomandazioni specifiche per paese (RSP) del semestre europeo, ad attribuire priorità all'obiettivo di un regolare funzionamento delle FIU, e a promuovere una cooperazione efficace con le autorità europee.

5.4. Il CESE ritiene che l'elevata qualità professionale, l'esperienza e l'indipendenza — nel senso di difendere unicamente gli interessi e i valori dell'UE — e l'integrità dei gestori dell'AMLA e degli altri membri del personale dell'Autorità siano essenziali per il suo corretto funzionamento. Il rigore e la trasparenza devono pertanto disciplinare il processo di selezione. Il Comitato propone che la Commissione elabori un elenco di principi e valori su cui si basino le procedure iniziali di assunzione e che possano essere presi in considerazione nel codice etico che deve essere elaborato e approvato dagli organi dell'Autorità.

5.5. Il CESE ribadisce la proposta⁽²⁶⁾ — in linea con quanto avanzato dal Parlamento europeo — di eliminare progressivamente i programmi di residenza per gli investitori e di vietare quelli di nazionalità, e nel frattempo di verificare rigorosamente che coloro che ne beneficiano abbiano soddisfatto gli obblighi di legge vigenti nei loro paesi di origine e non siano coinvolti in attività di riciclaggio di denaro.

5.6. Il CESE propone che la Commissione europea crei una banca dati al fine di fornire alle PMI informazioni in merito alle sanzioni imposte su individui e società, e alla relativa durata, in relazione al finanziamento del terrorismo.

5.7. L'AMLA deve essere dotata di un bilancio sufficiente ad affrontare le principali sfide che gli obiettivi prefissati e la missione perseguita comporteranno. Una lotta efficace al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo migliorerà notevolmente le entrate fiscali degli Stati membri, che devono fronteggiare le sfide legate alle trasformazioni verde e digitale e alla transizione giusta, oltre a rappresentare un fattore determinante in termini di rafforzamento della coesione politica e sociale. Occorrerebbe tenere conto dei costi che devono sostenere le imprese per soddisfare i nuovi obblighi giuridici, la cui efficacia deve essere regolarmente valutata. Il CESE propone che l'AMLA venga finanziata dal bilancio dell'UE.

5.8. Un aspetto fondamentale per svolgere un'azione efficace in materia di AML/CTF è la disponibilità di banche dati valide e interconnesse e di registri della titolarità effettiva di conti bancari, proprietà, contratti fiduciari o amministratori fiduciari e relative transazioni, ed è altrettanto importante che tali banche dati e registri siano facilmente accessibili alle persone autorizzate. Contestualmente alla crescente dimensione e velocità di accesso a tali registri e banche dati, aumentano i requisiti in termini di protezione dei dati personali. Il CESE ritiene che si tratti di una questione che deve essere affrontata con la massima attenzione.

Bruxelles, 8 dicembre 2021

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁶⁾ GU C 47 dell'11.2.2020, pag. 81 e GU C 429 dell'11.12.2020, pag. 6.