



Riciclaggio di denaro e finanziamento al terrorismo. La nuova strategia di contrasto della Commissione

📅 24/08/2020

📌 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, COMPLIANCE, PROSPETTIVE

Roberto A. Jacchia
Marco Stillo

La lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo costituisce un obiettivo politico primario per l'Unione. Da tempo le istituzioni europee hanno elaborato un articolato quadro normativo per contrastare il fenomeno, forti anche del supporto della Corte di Giustizia che ha riconosciuto in tale obiettivo una questione di protezione dell'ordine pubblico tale da giustificare delle restrizioni alle libertà fondamentali

garantite dai Trattati¹. Tale quadro, da ultimo modificato dalla Direttiva 2018/843², presenta tuttavia numerose carenze a livello applicativo.

Di conseguenza, già nel luglio 2019 la Commissione aveva indicato³ alcune delle misure ritenute necessarie per garantire una politica organica dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e di lotta al finanziamento del terrorismo quali, tra le altre, una migliore applicazione delle

¹ *Ex multis* CGUE 25.04.20013, Causa C-212/11, *Jyske Bank Gibraltar Ltd contro Administración del Estado*, punto 64 e CGUE 30.06.2011, Causa C-212/08, *Zeturf*, Causa C-212/08, punti 45-46.

² 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, *GUUE L 156 del 19.06.2018*.

³ Com. Comm. COM(2019) 360 final del 24.07.2019, *Verso una migliore attuazione del quadro dell'Unione in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo*.



norme in vigore, un *corpus* normativo più dettagliato, una vigilanza coerente e di elevata qualità e un meccanismo rafforzato per coordinare e sostenere l'operato delle unità di informazione finanziaria degli Stati Membri (*Financial Information Units*, FIU)⁴. Facendo poi seguito ai diversi inviti a colmare queste lacune da parte del Parlamento e del Consiglio, in data 7 maggio 2020 la Commissione ha presentato un pacchetto articolato, che prevede un piano d'azione⁵, una metodologia più trasparente per individuare i Paesi terzi ad alto rischio⁶ ed un nuovo elenco di Paesi terzi i cui quadri giuridici di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo accusano carenze strategiche⁷.

Poiché il riciclaggio di denaro è un crimine tecnicamente complesso da

fronteggiare, e le cui conseguenze possono avere gravi ripercussioni sull'economia europea e sul suo sistema finanziario, il piano d'azione della Commissione si fonda su sei pilastri, ognuno dei quali mira a rafforzare il ruolo dell'Unione a livello globale garantendo una migliore vigilanza ed un coordinamento più efficace tra le autorità degli Stati Membri.

Il primo pilastro si prefigge di assicurare, da un lato, che le norme europee 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 c.d. "soggetti obbligati"⁸ e, dall'altro, che le norme nazionali siano in linea con i più elevati *standard* possibili. A tale scopo, il Regolamento 2019/2175⁹ ha di recente rafforzato il ruolo dell'Autorità

⁴ Le FIU sono autorità centrali nazionali che, al fine di combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, sono incaricate di ricevere e analizzare segnalazioni di operazioni sospette e altre informazioni rilevanti in materia di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e connessi reati presupposto nonché di diffonderne i relativi risultati.

⁵ Com. Comm. C(2020) 2800 final del 07.05.2020, *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*.

⁶ Commission Staff Working Document SWD(2020) 99 final del 07.05.2020, *Methodology for identifying high-risk third countries under Directive (EU) 2015/849*.

⁷ Per ulteriori informazioni si veda il seguente [LINK](#).

⁸ L'articolo 2 della Direttiva (UE) 2015/849 al paragrafo 1 dispone: "... La presente direttiva si applica ai seguenti soggetti obbligati:

- 1) enti creditizi;
- 2) istituti finanziari;
- 3) le seguenti persone fisiche o giuridiche quando agiscono nell'esercizio della loro attività professionale:
 - a) revisori dei conti, contabili esterni e consulenti tributari;
 - b) notai e altri liberi professionisti legali, quando partecipano, in nome e per conto del loro cliente, ad una qualsiasi operazione finanziaria o transazione immobiliare o assistendo il loro cliente nella predisposizione o nella realizzazione di operazioni riguardanti:
 - i) l'acquisto e la vendita di beni immobili o di imprese;
 - ii) la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni;
 - iii) l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di risparmio o conti titoli;
 - iv) l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società;
 - v) la costituzione, la gestione o l'amministrazione di trust, società, fondazioni o strutture simili;
 - c) prestatori di servizi relativi a trust o società e diversi da quelli indicati alla lettera a) o b);
 - d) agenti immobiliari;
 - e) altri soggetti che negoziano beni, quando il pagamento è effettuato o ricevuto in contanti per un importo pari o superiore a 10 000 EUR, indipendentemente dal fatto che la transazione si effettua con un'operazione unica con diverse operazioni che appaiono collegate;
 - f) prestatori di servizi di gioco d'azzardo..."

⁹ 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)

bancaria europea (*European Banking Authority*, *EBA*)¹⁰ conferendole non solo la responsabilità di guidare, coordinare e monitorare l'operato di tutti i fornitori di servizi finanziari dell'Unione e delle autorità competenti, ma anche il potere di istituire una banca dati dei rischi e delle azioni di vigilanza a livello europeo e di effettuare valutazioni del rischio sulle autorità competenti stesse.

Benché abbia una portata ampia e fornisca agli Stati Membri un contesto organico per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, l'attuale quadro normativo europeo è stato spesso applicato in maniera disomogenea, ciò che ha dato origine a lacune a livello tanto interpretativo quanto applicativo. Di conseguenza, il secondo pilastro mira ad un insieme di norme più articolato e preciso, e meno soggetto ad attuazioni divergenti, che tenga conto dell'innovazione tecnologica, dell'evoluzione delle norme internazionali nonché dell'aumento della criminalità finanziaria e delle frodi informatiche.

Il terzo pilastro si propone di innovare il sistema di vigilanza in vigore. Poiché, infatti, la vigilanza in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo viene esercitata dagli Stati Membri, la sua efficacia non risulta uniforme in tutta l'Unione a causa delle notevoli differenze in termini di risorse umane, finanziarie e competenze nazionali. La Commissione ha pertanto avvertito la necessità di dotare l'Unione di un sistema integrato che garantisca un'applicazione coerente e di alta qualità delle norme e promuova una cooperazione efficiente tra tutte le

autorità competenti. Questo obiettivo dovrebbe venire realizzato istituendo un'autorità di vigilanza centralizzata dotata di adeguati poteri di supervisione dell'operato delle autorità nazionali.

Similmente, il quarto pilastro mira a garantire un maggior coordinamento tra le FIU, il cui ruolo è fondamentale per individuare le operazioni e le attività potenzialmente connesse ad attività criminali, attraverso la creazione di un apposito meccanismo europeo.

Il quinto pilastro è volto ad incoraggiare la cooperazione giudiziaria e di polizia attraverso lo scambio di informazioni tra tutte le autorità competenti. Di conseguenza, nell'ottica di un migliore utilizzo dell'*intelligence* finanziaria la Commissione incoraggia nella misura più ampia possibile il ruolo dei partenariati pubblico-privato che, nelle loro diverse forme, potrebbero fungere da "intermediari" tra le autorità di contrasto, le unità di informazione finanziaria e il settore privato, ciò che a sua volta potrebbe comportare una migliore condivisione dei dati.

Il sesto pilastro, infine, si propone di intensificare gli sforzi dell'Unione per operare nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo come soggetto unico su scala mondiale, adeguando la propria risposta ai Paesi terzi che evidenziano carenze nei rispettivi regimi tali da mettere a repentaglio il mercato unico.

Conformemente a quanto stabilito dalla c.d. "Direttiva antiriciclaggio" del 2015¹¹,

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 investimento, e il regolamento (UE) 2015/847, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi, *GUUE L 334 del 27.12.2019*.
¹⁰ L'EBA è un'autorità indipendente dell'Unione che opera per assicurare un livello di regolamentazione e di vigilanza prudenziale efficace e uniforme nel settore bancario europeo, assicurandone la stabilità finanziaria e garantendo l'integrità, l'efficienza e il regolare funzionamento del settore bancario.

¹¹ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della

la Commissione ha il mandato di individuare i c.d. Paesi terzi ad alto rischio, ossia quelli che presentano carenze strutturali tali da rappresentare delle minacce potenziali al sistema finanziario europeo. Poiché per contrastare le attività di riciclaggio è necessario tenere conto delle più moderne tecniche criminali e degli ultimi sviluppi tecnologici, la Commissione ha pubblicato una nuova metodologia per garantire maggiore chiarezza e trasparenza nel processo di individuazione di tali Paesi rispetto a quella precedente¹².

La metodologia comprende diverse fasi. La prima fase mira ad identificare quei Paesi che, qualora venissero effettivamente riscontrate delle carenze strutturali, potrebbero avere un impatto sistemico sull'integrità del sistema finanziario dell'Unione e sul corretto funzionamento del mercato interno, che pertanto verranno inseriti in un elenco preliminare. Nella seconda fase, ai Paesi inseriti nell'elenco preliminare viene assegnato un ordine di priorità di valutazione, venendo qualificati come di "alta priorità" (o priorità 1) qualora, alternativamente i) siano stati identificati come suscettibili di minacce di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo con potenziale impatto sistemico, ii) siano elencati nell'allegato I dell'elenco delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali adottato dal

Consiglio il 13 febbraio 2019¹³, iii) siano menzionati dal Regolamento 2016/1675, che individua i Paesi terzi ad alto rischio con carenze strategiche, o iv) siano stati soggetti a processi di valutazione reciproca rispetto alle raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (*Financial Action Task Force*, FATF)¹⁴. Tutti gli altri Paesi saranno qualificati come di "priorità 2", ed esaminati non appena le relative informazioni saranno rese disponibili. Nella terza fase, i Paesi così individuati vengono sottoposti ad una valutazione specifica volta a verificarne il profilo di rischio e il livello di minaccia nonché la vulnerabilità del regime di lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo in relazione alle carenze riscontrate. La quarta fase prevede il dialogo con i Paesi terzi interessati al fine di incoraggiarli a far fronte in maniera efficace a tali carenze, evitando così di venire inseriti nell'elenco definitivo, eventualità che potrà verificarsi qualora questi ultimi non siano disposti ad assumere impegni a riguardo (fase cinque). Durante l'intero processo, gli esperti degli Stati Membri sono chiamati ad esprimere la propria opinione, e il Parlamento e il Consiglio avranno accesso a tutte le informazioni pertinenti.

Essendo infine tenuta ad adottare un regolamento delegato per individuare i Paesi terzi ad alto rischio¹⁵, pratica

Commissione, *GUUE L 141 del 05.06.2015. L'articolo 9 della Direttiva al paragrafo 1 dispone: "... Allo scopo di proteggere il corretto funzionamento del mercato interno, sono individuate le giurisdizioni dei paesi terzi con carenze strategiche nei rispettivi regimi nazionali di AML/CFT che pongono minacce significative al sistema finanziario dell'Unione («paesi terzi ad altro rischio»)...".*

¹² Commission Staff Working Document SWD(2018) 362 final del 22.06.2018, *Methodology for identifying high-risk third countries under Directive (EU) 2015/849*

¹³ Per ulteriori informazioni si veda il seguente [LINK](#).

¹⁴ Il FATF è un organismo intergovernativo il cui scopo consiste nell'elaborare strategie di lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e di prevenzione del finanziamento al terrorismo tramite *standard* riconosciuti a livello internazionale, nonché analisi approfondite in merito all'evoluzione di questi fenomeni.

¹⁵ L'articolo 9 della Direttiva (UE) 2015/849 al paragrafo 2 dispone: "... Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 64 riguardo all'individuazione dei paesi terzi ad alto rischio, tenendo conto delle carenze strategiche, in particolare per quanto riguarda:

a) il quadro legale ed istituzionale AML/CFT del paese terzo, segnatamente:

i) la perseguibilità penale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo;

ii) le misure relative all'adeguata verifica della clientela;

iii) gli obblighi per la conservazione dei documenti; e

iv) gli obblighi per la segnalazione delle operazioni sospette;

avviata per la prima volta nel 2016, allo scopo di tener conto dei più recenti sviluppi a livello internazionale, e di conformarsi a quelli pubblicati dal FATF, la Commissione ha aggiornato il proprio elenco. Più particolarmente, la Commissione ha inserito 12 nuovi Paesi¹⁶, rimuovendone altri 6¹⁷ in quanto hanno saputo superare le carenze strutturali precedentemente rilevate. L'inserimento nell'elenco comporta il dovere, per i soggetti obbligati, di applicare misure specifiche di verifica della clientela, che consistono nell'ottenere, tra le altre cose, informazioni approfondite i) sul cliente stesso, ii) sullo scopo e sulla natura prevista del rapporto d'affari, iii) sulle motivazioni delle operazioni previste o eseguite, e iv) sull'origine dei fondi e del patrimonio del cliente¹⁸.

Al fine di garantire a tutti gli *stakeholders* il tempo di prepararsi adeguatamente (ed altresì di tener conto delle conseguenze pregiudizievoli causate a livello pratico dalla pandemia di *coronavirus*), il regolamento delegato sarà applicabile solamente a partire dal 1° ottobre 2020, mentre la rimozione dei Paesi terzi individuati dall'elenco entrerà in vigore 20 giorni dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. A tale scopo, l'intero pacchetto formerà oggetto di una consultazione pubblica¹⁹ che rimarrà aperta fino al 26 agosto 2020 al fine di dare agli *stakeholders* l'opportunità di far conoscere il loro punto di vista e alla Commissione la possibilità di presentare proposte legislative appropriate.

b) i poteri e le procedure di cui dispongono le autorità competenti del paese terzo ai fini della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo;
c) l'efficacia del sistema AML/CFT per contrastare i rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo del paese terzo..."

¹⁶ Nello specifico si tratta di Bahamas, Barbados, Botswana, Cambogia, Ghana, Giamaica, Maurizio, Mongolia, Myanmar, Nicaragua, Panama e Zimbabwe.

¹⁷ Nello specifico si tratta di Bosnia-Erzegovina, Etiopia, Guyana, Repubblica democratica popolare del Laos, Sri Lanka e Tunisia.

¹⁸ L'articolo 18 bis della Direttiva (UE) 2015/849 al paragrafo 1 dispone: "... Per quanto riguarda i rapporti d'affari o le operazioni che coinvolgono paesi terzi ad alto rischio identificati a norma dell'articolo 9, paragrafo 2, gli Stati membri prescrivono che i soggetti obbligati applichino le seguenti misure rafforzate di adeguata verifica della clientela:

a) ottenere informazioni supplementari sul cliente e sul titolare effettivo (o i titolari effettivi);

b) ottenere informazioni supplementari sullo scopo e sulla natura prevista del rapporto d'affari;

c) ottenere informazioni sull'origine dei fondi e del patrimonio del cliente e del titolare effettivo (o i titolari effettivi);

d) ottenere informazioni sulle motivazioni delle operazioni previste o eseguite;

e) ottenere l'approvazione dell'alta dirigenza per l'instaurazione o la prosecuzione del rapporto d'affari;

f) svolgere un controllo rafforzato del rapporto d'affari, aumentando il numero e la frequenza dei controlli effettuati e selezionando gli schemi di operazione che richiedono un ulteriore esame.

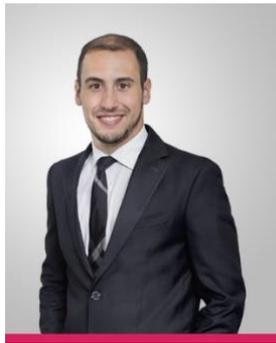
Gli Stati membri possono prescrivere che i soggetti obbligati garantiscano, se del caso, che il primo pagamento sia eseguito mediante un conto intestato al cliente presso un ente creditizio soggetto alle norme di adeguata verifica della clientela che non sono meno rigorose di quelle previste nella presente direttiva..."

¹⁹ Per ulteriori informazioni si veda il seguente [LINK](#).



Roberto A. Jacchia
PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com
 +39 02 72554.1
 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Marco Stillo
ASSOCIATE

 m.stillo@dejalex.com
 +32 (0)26455670
 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO
Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA
Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES
Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW
Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com