COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 9.3.2022
COM(2022) 87 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

che valuta la necessità e la proporzionalità dell'armonizzazione delle informazioni contenute nei registri immobiliari nazionali degli Stati membri e che valuta la necessità di interconnettere tali registri

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

che valuta la necessità e la proporzionalità dell'armonizzazione delle informazioni contenute nei registri immobiliari nazionali degli Stati membri e che valuta la necessità di interconnettere tali registri

1. INTRODUZIONE

A norma dell'articolo 32 ter, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2015/849[1] (la "direttiva antiriciclaggio") modificata dalla direttiva (UE) 2018/843[2] (la "quinta direttiva antiriciclaggio"), la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta la necessità e la proporzionalità dell'armonizzazione delle informazioni contenute nei registri immobiliari nazionali degli Stati membri e valuta la necessità di interconnettere tali registri. Nonostante il termine per la presentazione di tale relazione fosse fissato al 31 dicembre 2020, la Commissione ha scelto di sospenderne l'adozione affinché la valutazione potesse essere presa in considerazione nell'elaborazione del pacchetto di proposte legislative in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo adottato dalla Commissione il 20 luglio 2021[3].

La direttiva antiriciclaggio comprende una serie di misure volte ad affrontare e a mitigare i rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo nel settore immobiliare. Tali misure prevedono tra l'altro l'inclusione di notai e altri professionisti legali che partecipano alle transazioni immobiliari nonché degli agenti immobiliari tra le entità soggette agli obblighi in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e, a seguito delle modifiche introdotte dalla quinta direttiva antiriciclaggio, l'accesso alle informazioni sulla proprietà immobiliare per le autorità nazionali competenti in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. In conformità dell'articolo 32 ter, paragrafo 1, della direttiva antiriciclaggio gli Stati membri sono tenuti a fornire alle Unità di informazione finanziaria (FIU) e alle autorità competenti l'accesso alle informazioni che consentono l'identificazione tempestiva di qualsiasi persona fisica o giuridica che detenga beni immobili, anche tramite registri o sistemi elettronici di reperimento dei dati, se disponibili.

Al fine di ottemperare alle disposizioni dell'articolo 32 ter, paragrafo 2, la presente relazione comprende: i) un'analisi della situazione attuale dei catasti; ii) una descrizione di come l'accesso ai registri immobiliari possa ritornare utile alle FIU e alle autorità competenti; iii) la

---

1 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 Commissione (Testo rilevante ai fini del SEE), (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73), modificata dalla direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018.

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 (GU L 156 del 19.6.2018, pag. 43).

3 https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_it.

valutazione dei vantaggi, dei limiti e dei requisiti riguardanti sia l'armonizzazione delle informazioni contenute nei registri sia l'interconnessione di tali registri. Sulla base di questi elementi è formulata una valutazione iniziale della proporzionalità e della necessità di armonizzazione e interconnessione.

La preparazione della presente relazione è stata condotta con il contributo di uno studio indipendente eseguito da un contraente esterno, commissionato nel 2020[4]. Nell'ambito dello studio sono state eseguite una mappatura delle informazioni sui registri immobiliari degli Stati membri e un'analisi delle iniziative passate e presenti per interconnettere i registri e armonizzare le informazioni in essi contenute. La presente relazione si basa inoltre su informazioni tratte da uno studio commissionato dalla Commissione nel 2014[5] nel quale sono stati presentati i risultati di uno studio di settore e di uno studio tecnico rientranti nel lavoro preliminare alla costruzione dell'interconnessione dei catasti sul portale europeo della giustizia elettronica.

Nella presente relazione il termine "registro immobiliare" si riferisce sia ai catasti [6] sia ai registri dei terreni[7], i quali possono entrambi comprendere informazioni che consentono l'identificazione di una persona fisica o giuridica proprietaria di beni immobili. La funzione di tali registri è generalmente complementare, dato che i catasti certificano in via ufficiale i diritti di proprietà in virtù di atti o titoli mentre i registri dei terreni offrono un inventario pubblico di beni immobili. In concreto, nel quadro di ogni eventuale progetto di armonizzazione e/o di interconnessione, occorre che gli Stati membri identifichino i pertinenti registri nazionali caso per caso includendo sia i catasti sia i registri dei terreni, se tali registri sono distinti ai sensi della rispettiva normativa nazionale.

2. QUADRO DELLA SITUAZIONE

2.1. Registri contenenti informazioni sui proprietari di beni immobili negli Stati membri

I registri immobiliari degli Stati membri variano considerevolmente in relazione all'impostazione e alla centralizzazione, nonché in base al grado di digitalizzazione e al rispettivo contenuto.

Nella maggior parte degli Stati membri i dati relativi alla proprietà immobiliare sono organizzati in due registri: un catasto e un registro dei terreni. Otto Stati membri gestiscono il

---

4 Commissione europea, direzione generale della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali, *"Studio sull'armonizzazione e l'interconnessione dei registri catastali: relazione finale"*, Ufficio delle pubblicazioni, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191; di seguito "Commissione europea (2021)".

5 Commissione europea, direzione generale della Giustizia, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P., e a., *"Analisi sulla fattibilità e l'attuazione dell'interconnessione dei registri catastali"*, Ufficio delle pubblicazioni, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838; di seguito "Commissione europea (2015)".

6 Per catasto si intende un registro pubblico di atti o diritti di proprietà immobiliare.

7 Il registro dei terreni costituisce la descrizione sistematica di particelle entro un determinato territorio. La descrizione è resa con l'ausilio di mappe che identificano l'ubicazione e i confini di ciascuna particella e tramite registrazioni. Tra i dati registrati, le informazioni di maggiore rilevanza sono costituite dal numero identificativo e dalla superficie della particella, e sono in genere differenziate in funzione della categoria d'uso del suolo.

loro catasto insieme al registro dei terreni[8]. Alcuni Stati membri hanno scelto anche di costituire banche dati distinte in base a finalità specifiche, ad esempio ai fini dell'identificazione fiscale dell'immobile[9] o in funzione del prezzo di acquisto e/o degli estremi delle transazioni[10].

Nel corso della lunga storia che ha riguardato la registrazione delle informazioni sui beni immobili, risalente al XIX secolo, sono emersi due sistemi prevalenti: un sistema di trascrizione degli atti e un sistema di registrazione dei titoli. Un atto certifica una specifica transazione. È l'elemento di prova di un determinato accordo (quale ad esempio la vendita di un bene immobile) ma non costituisce di per sé una prova del diritto legale delle parti contraenti di stipulare tale accordo e di portarlo a compimento[11]. Secondo il sistema alternativo, ove ad essere registrato è il titolo di proprietà, l'iscrizione a registro del titolo costituisce una prova della proprietà. Attualmente 23 Stati membri dispongono del sistema basato sul titolo di proprietà o di entrambi i sistemi, mentre quattro Stati membri si avvalgono solamente del sistema basato sugli atti[12]. In alcuni Stati membri è avvenuto uno spostamento graduale dal sistema basato sugli atti al sistema basato sul titolo di proprietà, ma non si sono verificati cambiamenti in senso opposto[13].

Per molti Stati membri i registri di diverso tipo già descritti sono centralizzati a livello nazionale, cioè coprono l'intero territorio del paese. Ciò non vale invece nel caso della Francia[14], della Germania e dell'Italia[15]. In Spagna esiste un sistema misto: oltre ai 1 000 catasti con competenze esclusive e banche dati, il paese fornisce anche una piattaforma nazionale interconnessa[16]. In Grecia vige un sistema analogo, con una banca dati del catasto gestita da una società a livello centrale per l'intero paese e aggiornata grazie ai catasti locali in base alle rispettive transazioni[17].

La maggior parte degli Stati membri dispone di registri digitalizzati, accessibili online. Vi sono tuttavia alcune eccezioni. In Francia, i dati contenuti nei registri locali, sebbene siano digitalizzati, non sono accessibili online, e i risultati delle richieste sono forniti manualmente

---

8 Cipro, Danimarca, Ungheria, Lituania, Romania, Slovacchia, Slovenia ed Estonia.

9 Portogallo e Francia.

10 Germania e Finlandia.

11 Commissione europea (2015), pag. 273.

12 Ibidem, pag. 145, non comprendenti il Regno Unito. Gli Stati membri che usano un sistema basato sul titolo di proprietà o che dispongono di entrambi i sistemi sono i seguenti: Austria, Bulgaria, Cipro, Cechia, Germania, Danimarca, Estonia, Grecia Spagna, Finlandia, Francia, Croazia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Portogallo, Svezia, Slovenia e Slovacchia. Gli Stati membri che si avvalgono unicamente del sistema basato sugli atti sono: Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi e Romania. In Francia, le regioni dell'Alsazia e della Mosella seguono il modello di registrazione del titolo di proprietà (contrariamente al resto del paese). Lo stesso vale per la provincia autonoma di Trento in Italia.

13 Parlamento europeo – Studio per la commissione JURI, "*Acquisizioni transnazionali di proprietà residenziali nell'UE: Problemi affrontati dai cittadini*", 2016, pag. 58.

14 La Francia dispone di 120 registri immobiliari locali, che sono privi di interconnessione.

15 In Italia alcune regioni mantengono registri distinti, ma nella gran parte del paese vige un unico registro.

16 Touriñán T, *The Spanish Land Registration system and the IMOLA project*, in: *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection)*, pag. 248, pag. 252.

17 https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_in_member_states-109-el-en.do?member=1.

in modo asincrono (a esclusione delle regioni dell'Alsazia e della Mosella)[18]. Anche il registro del Lussemburgo non è online[19].

2.2. Il ruolo e la finalità dei registri immobiliari nel mercato unico.

La finalità primaria dei dati presenti nei registri immobiliari è la certezza giuridica dei diritti di proprietà e dei diritti di terze parti in relazione a una data unità immobiliare. I dati conservati nei registri immobiliari sono utilizzati, oltre che dalle autorità pubbliche, da cittadini e da professionisti, il più delle volte sulla base di un interesse legittimo legato a un potenziale cambio di proprietà oppure a una pretesa in qualità di terza parte. I registri immobiliari possono essere utilizzati a livello nazionale anche nel contesto di situazioni transfrontaliere e presentano quindi una dimensione relativa al mercato unico. L'elenco fornito di seguito offre una panoramica non esaustiva delle circostanze in cui i registri immobiliari possono essere utilizzati a livello transfrontaliero.

- Un esempio tipico dell'uso dei registri immobiliari riguarda il contesto dell'acquisto di un bene immobile in un altro Stato membro allorché cittadini e professionisti desiderano verificare lo stato giuridico e i confini di un bene situato all'estero o l'accuratezza della registrazione di un bene di proprietà[20].
- I registri immobiliari possono essere consultati nel contesto di procedimenti giudiziari correlati a beni immobili[21], tra i quali l'esecuzione di decisioni giudiziarie.
- I registri immobiliari possono inoltre essere consultati a fini di scambio delle informazioni tra autorità fiscali. A norma della direttiva 2011/16/UE[22] le informazioni relative a proprietà e redditi immobiliari sono oggetto di scambio automatico a livello transfrontaliero tra le autorità fiscali dello Stato membro in cui è situato il bene e le autorità fiscali dello Stato membro in cui il proprietario del bene è residente.
- I registri immobiliari possono essere utilizzati per ottenere informazioni relative a gravami attivi sui beni immobili. Questo può essere il caso, ad esempio, di consultazioni da parte di istituti finanziari nel contesto della concessione di prestiti e ipoteche.
- Le autorità possono consultare i registri immobiliari nell'ambito di procedimenti in materia di obblighi fiscali, compreso il recupero di imposte, dazi e altre misure disciplinate dalla direttiva 2010/24/UE[23].
- La consultazione dei registri immobiliari può avere luogo anche nel contesto delle successioni. Specificamente, il regolamento (UE) n. 650/2012[24] stabilisce che

---

18 Commissione europea (2015), pag. 242.

19 Ibidem, pag. 216.

20 Moerkerke J., *IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities*, in: *IMOLA II Project (...)*, pag. 29.

21 M. Cuccaro, *The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters*, in: *IMOLA II Project (...)*, pag. 221. In particolare lo studio precisa che da un punto di vista puramente pratico può essere estremamente utile sapere con certezza se la parte ricorrente ha reso correttamente nota l'esistenza del procedimento giudiziario nel catasto competente, che può trovarsi in uno Stato membro diverso da quello in cui il giudice competente decide sulla controversia transnazionale.

22 Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE.

23 Direttiva 2010/24/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure (GU L 84 del 31.3.2010, pag. 1), e Commissione europea (2021), pag. 29.

24 Regolamento (UE) n. 650/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione

l'autorità di rilascio di un certificato successorio europeo verifichi le informazioni relative ai beni di proprietà del defunto.

- Nell'ambito delle procedure di fallimento, le ricerche nei registri immobiliari possono essere effettuate sia da un'autorità sia dai creditori.

2.3. Iniziative a favore dell'interconnessione

Finora sono state poste in atto alcune iniziative a livello dell'UE relativamente all'interconnessione dei catasti nazionali.

L'interconnessione dei catasti è un progetto in corso finanziato dal programma Giustizia dell'Unione europea[25], al quale gli Stati membri possono aderire su base facoltativa[26]. Il progetto mira a fornire un punto di accesso unico tramite il portale europeo della giustizia elettronica[27] ai catasti degli Stati membri partecipanti. La prima fase del progetto ha condotto alla creazione di un'interconnessione, tecnicamente funzionante, dei catasti dell'Austria e dell'Estonia. Il servizio previsto è disponibile al pubblico in versione dimostrativa[28]. Il secondo progetto di interconnessione dei catasti degli Stati membri, finanziato dell'UE, è iniziato a marzo 2020 e si è concluso a ottobre 2021. Nel quadro del progetto, la Lettonia ha connesso il proprio catasto alla piattaforma di interconnessione dei catasti. L'Ungheria, il Portogallo e la Spagna hanno intrapreso un'analisi approfondita per comprendere appieno le condizioni specifiche del paese da soddisfare prima di varare la connessione del catasto nazionale.

Nella comunicazione del 2020 "Digitalizzazione della giustizia nell'Unione europea. Un pacchetto di opportunità" la Commissione ha affermato che, per sfruttare appieno il potenziale dell' interconnessione dei registri catastali, questa dovrebbe essere estesa a livello dell'UE con l'obiettivo di assicurare la piena partecipazione degli Stati membri entro il 2024[29].

IMOLA (*Interoperability MOdel for LAnd registers*) è un progetto dell'Associazione europea dei catasti, cofinanziato dal programma Giustizia dell'Unione europea[30]. Il progetto mira a produrre un modello comune per l'organizzazione a livello UE delle informazioni contenute nei registri immobiliari, correlato a materiale esplicativo nelle diverse lingue. Il principale intento di IMOLA è la creazione di un concetto relativo ad un "documento catastale europeo", vale a dire un modello per organizzare le informazioni catastali a livello dell'UE comprendente un modello semantico[31].

---

e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo, articolo 66, paragrafo 5 (GU L 201 del 27.7.2012).

25 Regolamento (UE) 2021/693 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce il programma Giustizia e abroga il regolamento (UE) n. 1382/2013 (GU L 156 del 5.5.2021, pag. 21).

26 Per ulteriori informazioni consultare la pagina all'indirizzo: https://lri-ms.eu/.

27 https://e-justice.europa.eu/.

28 https://lri-ms.eu/outcomes.

29 COM(2020) 710 final, pag. 14.

30 https://www.elra.eu/imola/.

31 Ibidem.

3. LA PROPRIETÀ IMMOBILIARE E I REGISTRI IMMOBILIARI NEL CONTESTO DEL RICICLAGGIO DI DENARO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

In questa sezione sono analizzate le modalità d'uso dei registri immobiliari nel contesto dell'antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo.

3.1. Fattori di rischio e abusi comunemente diffusi nel settore immobiliare ai fini del riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo

Secondo il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), l'acquisto di beni immobili è uno sbocco normale dei proventi di reato, considerato che le proprietà immobiliari rappresentano circa il 30 % dei beni di origine illecita confiscati in tutto il mondo tra il 2011 e il 2013[32]. Sebbene sia difficile ottenere dati sull'entità del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, l'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) prevede che a medio termine, per effetto della pandemia di COVID-19, i settori degli immobili e delle costruzioni saranno ancora più allettanti ai fini del riciclaggio di denaro[33]. La valutazione della Commissione, del 2019, sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno e sono connessi ad attività transfrontaliere[34] (la "valutazione sovranazionale del rischio") ha indicato il livello di vulnerabilità del settore immobiliare come significativo per quanto riguarda il finanziamento del terrorismo e tra significativo e molto significativo in relazione al riciclaggio di denaro[35].

Il settore della proprietà immobiliare riveste un ruolo principalmente nella fase finale del ciclo di riciclaggio del denaro, vale a dire nella fase di integrazione[36]. Esso consente l'integrazione di fondi illeciti nell'economia legale, per restituire i proventi ai criminali e anche realizzare profitti legittimi[37]. La proprietà immobiliare è inoltre di norma un bene che si apprezza e, se venduto, può fornire una motivazione legittima della comparsa di fondi[38].

I metodi comunemente utilizzati dai criminali comportano spesso sistemi complessi di acquisto dei beni immobili, quali l'uso di complicati strumenti di prestito o di finanziamento del credito, l'intermediazione di figure professionali, l'utilizzo di veicoli societari, la manipolazione della stima o della valutazione di una proprietà, l'impiego di strumenti monetari come contanti o assegni, il ricorso a regimi ipotecari o l'uso di proprietà per occultare denaro generato da attività illecite[39].

---

32 GAFI, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013, pag. 24.

33 Europol, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU*, 2020, pag. 12.

34 COM(2019) 650 final.

35 Ibidem, pag. 171.

36 Commissione europea (2021), pag. 37.

37 Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *"La comprensione del riciclaggio di denaro effettuato mediante transazioni immobiliari"*, 2019, pag. 2, e Commissione europea (2021), Ibidem.

38 GAFI, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013, pag. 44.

39 GAFI/OCSE *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector*, 2007.

3.2. L'uso dei registri immobiliari nel contesto del riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo

Le informazioni contenute nei registri immobiliari possono risultare utili alle autorità competenti e alle FIU in vari modi. Lo studio completato a sostegno della presente relazione, nell'ambito del quale sono state svolte consultazioni mirate presso autorità competenti in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, conferma che tali autorità, nel complesso, giudicano soddisfacente la rapidità dello scambio transfrontaliero di informazioni sui beni immobili tra FIU e autorità competenti, così come apprezzano le informazioni presenti nei registri immobiliari, in quanto in genere permettono l'identificazione della titolarità e l'accesso a informazioni sui beni immobili[40]. Tuttavia, se da un lato si potrebbero ottenere vantaggi grazie all'armonizzazione delle informazioni contenute nei registri immobiliari e all'accesso delle FIU e delle autorità competenti ai registri immobiliari di altri Stati membri, è importante osservare che non tutte le informazioni rilevanti per le FIU e le autorità competenti sono reperibili in tali registri.

L'impiego di sistemi complessi che comportano il ricorso a "società di comodo", complicati assetti proprietari, tra cui trust o società costituite in giurisdizioni territoriali scarsamente trasparenti, o prestanome, è un modo comune di riciclaggio del denaro o finanziamento del terrorismo nell'ambito del settore immobiliare. Secondo la valutazione sovranazionale del rischio del 2019, i rappresentanti del settore privato ritengono che una delle maggiori difficoltà risieda nell'identificare la titolarità effettiva di un immobile, in particolare laddove il venditore e l'acquirente effettuino la transazione servendosi di trust. Un sondaggio condotto tra le FIU ha mostrato che il 61 % dei rispondenti considera solo le transazioni su immobili effettuate da terze parti e da intermediari come sistema operativo comunemente utilizzato ai fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nell'ambito del settore immobiliare, seguito dal 44 % dei rispondenti che ha scelto l'opzione "uso di veicoli societari, trust o prestanome" e dal 39 % che ha individuato come questione preminente la difficoltà di stabilire la reale identità del proprietario, del locatario o dell'investitore in beni immobiliari[41].

I registri immobiliari, unitamente ad altri registri interconnessi a disposizione delle FIU e delle autorità competenti, come ad esempio i registri dei titolari effettivi, possono essere usati per individuare casi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo in cui sono adottate le tecniche descritte in precedenza, in quanto forniscono informazioni affidabili, complementari e aggiornate sugli attuali proprietari di un immobile, e in alcuni casi anche su quelli precedenti. Nell'ambito di una ricerca effettuata tra autorità competenti e soggetti obbligati, oltre l'80 % dei rispondenti ha dichiarato che le informazioni relative alla proprietà presente e passata sono utili ai fini del proprio lavoro[42]. Allo stesso tempo, alcuni di loro hanno riferito che le informazioni sui diritti di proprietà sono talvolta mancanti e che l'assenza di informazioni personali supplementari, come ad esempio un codice di identificazione personale, impedisce l'identificazione del proprietario effettivo[43].

Un'altra modalità di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo mediante il settore immobiliare è l'attribuzione di prezzi inusuali agli immobili, sia al di sopra che al di sotto del

---

40 Commissione europea (2021), pag. 87, pag. 91 (contenuto dei registri immobiliari), e pag. 101 (scambio transfrontaliero di informazioni).

41 Commissione europea (2021), pag. 50. Era possibile scegliere più risposte.

42 Ibidem, pag. 90.

43 Ibidem.

valore di mercato dell'immobile[44]. Un elemento comune è costituito inoltre dalla mancanza di coerenza tra il reddito/patrimonio dichiarato dal compratore e il valore della proprietà immobiliare[45]. In questo contesto, il 63 % dei rispondenti ha indicato che il prezzo del bene immobile è un dato d'informazione rilevante. I rispondenti hanno anche dichiarato che il prezzo di acquisto o la valutazione dell'immobile non sono indicati nel registro[46]. I dati più recenti sull'introduzione di tali informazioni risalgono al 2014. Da allora i dati sul prezzo di acquisto sono stati conservati nei registri immobiliari di 14 Stati membri[47] mentre per altri sei Stati membri sono stati conservati ma non trascritti in nessun registro o sono stati registrati separatamente rispetto al registro immobiliare[48]. A ciò si collega l'assenza di registrazioni storiche sul trasferimento della proprietà di immobili, sui mezzi di pagamento (in special modo, data la tendenza crescente all'acquisto di immobili in contanti) e sui contratti di acquisto.

I rispondenti hanno inoltre manifestato dubbi circa l'accuratezza delle informazioni contenute nei registri (ad esempio la descrizione dell'immobile non è precisa o non lo è più) e sulla loro completezza (i condomini, benché molto diffusi sul mercato, non sono compresi in tutti i registri).

La prossima sezione fornisce un'analisi dei pro e dei contro dell'interconnessione dei registri immobiliari. Tale analisi è svolta dallo stretto punto di vista del quadro in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e dell'uso dei registri immobiliari per prevenire e contrastare tali reati a livello transfrontaliero nel settore immobiliare.

4. ARMONIZZAZIONE DELLE INFORMAZIONI CONTENUTE NEI REGISTRI IMMOBILIARI

Ai fini della presente relazione, l'armonizzazione delle informazioni contenute nei registri immobiliari significa creare un insieme minimo di dati concernenti le proprietà immobiliari, che dovrebbero essere forniti da tutti gli Stati membri.

L'armonizzazione delle informazioni attualmente disponibili nei registri non sarebbe con ogni probabilità sufficiente ad affrontare le esigenze delle autorità competenti in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Le informazioni che sono di norma necessarie alle FIU e alle autorità competenti, come i dati identificativi del compratore o del venditore, il prezzo dell'immobile, la data di vendita o del cambio di proprietà (inclusa una registrazione dei passaggi di proprietà) non sono in generale disponibili nei registri. Occorre pertanto che ogni futura armonizzazione sia accompagnata da dati supplementari raccolti e conservati nei registri quale valore aggiunto ai fini della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Al contempo sarebbe opportuno progettare in modo accurato l'accesso a queste informazioni, poiché renderle disponibili per altri fini potrebbe non essere sempre appropriato.

---

44 OCSE, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*, 2019, pag. 48; FATF, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents*, 2008, pag. 22 e Commissione europea (2021), pag. 38.

45 Commissione europea (2021), pag. 51.

46 Ibidem, pag. 91.

47 Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Grecia, Spagna, Lituania, Lussemburgo, Lettonia, Paesi Bassi, Romania e Svezia, Commissione europea (2015), pag. 171.

48 Irlanda, Germania, Finlandia, Portogallo, Cechia, Slovacchia, Ibidem.

4.1. Vantaggi

L'armonizzazione delle informazioni contenute nei registri immobiliari può apportare una serie di vantaggi, che vanno oltre la prevenzione e il contrasto del riciclaggio di denaro, dei reati presupposto e del finanziamento del terrorismo. L'armonizzazione può costituire un incentivo a completare la digitalizzazione dei registri immobiliari nazionali e ad accrescerne l'accessibilità, rendendoli adatti all'era digitale. Inoltre l'armonizzazione può favorire la certezza giuridica, poiché una struttura comune chiara rispetto alla terminologia e al valore giuridico dell'informazione registrata può contribuire essa stessa a un'informazione più trasparente e affidabile. L'armonizzazione dei dati contenuti nei registri immobiliari consentirebbe anche un accesso alle informazioni e un loro uso più rapidi. Infine, la disponibilità di informazioni armonizzate nei registri immobiliari faciliterebbe l'identificazione della proprietà immobiliare a livello nazionale o in altri Stati membri. Contribuirebbe pertanto all'informazione finanziaria e alle indagini finanziarie, ma anche al congelamento e alla confisca dei beni.

4.2. Svantaggi e limiti

I registri immobiliari si sono andati formando nella loro configurazione attuale nel quadro di specifici sistemi nazionali di organizzazione della proprietà.

L'articolo 345 TFUE esprime il principio della neutralità dei trattati in relazione al regime di proprietà esistente negli Stati membri. Ciò non significa tuttavia che tale regime non sia soggetto alle norme fondamentali dell'Unione europea, le quali comprendono, tra l'altro, il divieto di discriminazione, la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali[49]. In altre parole, l'articolo 345 TFUE non osterebbe all'armonizzazione di elementi quali la raccolta, l'archiviazione e la presentazione di un insieme di dati comunemente definiti, purché ciò avvenga nel rispetto dei principi fondamentali del diritto dell'Unione e segnatamente della neutralità dell'Unione in relazione al regime di proprietà esistente negli Stati membri.

In ragione delle differenze giuridiche, politiche, organizzative e storiche esistenti tra i registri in tutta l'UE, l'armonizzazione dei registri immobiliari richiederebbe considerevoli sforzi da parte degli Stati membri, poiché potrebbe innescare una significativa ridistribuzione dei compiti, la revisione dei quadri giuridici nazionali, oltre a un riesame e a modifiche della struttura e del funzionamento dei registri.

La sola armonizzazione delle informazioni già contenute nei registri comporterebbe costi amministrativi e finanziari. Come indicato al punto 4.2, l'armonizzazione dei dati richiederebbe modifiche alla legislazione, un riesame del funzionamento dei registri ed eventualmente una ridistribuzione delle competenze a livello nazionale e subnazionale. Un tentativo di stima colloca tali costi ad un livello ragionevole se si considerano soltanto i registri (il personale necessario è calcolato in tre posizioni lavorative equivalenti a tempo pieno e secondo un costo una tantum di 50 000 EUR per Stato membro, con costi ricorrenti ridotti[50]), ma tale stima non tiene conto dei costi più difficili da stimare quali le modifiche della legislazione e la ridistribuzione delle competenze. Stime più accurate potrebbero essere redatte solo sulla base di precisi modelli di armonizzazione.

---

49 Sentenza della Corte nelle cause riunite da C-105/12 a C-107/12, Essent NV e a., punti da 29 a 36; Parere della Corte nel procedimento di parere 2/15 (Singapore), punto 107.

50 Commissione europea (2021), pag. 99.

4.3. Conclusioni

Sebbene i costi stimati per l'armonizzazione dei registri immobiliari siano bassi, essi possono essere visti solo in termini parziali e non forniscono pertanto un quadro preciso delle implicazioni derivanti da una tale armonizzazione. Ma ancor più importante, dal punto di vista della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, l'unica armonizzazione che si potrebbe conseguire è quella delle informazioni pertinenti alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Tuttavia, come osservato in precedenza, la maggior parte delle informazioni necessarie alle autorità competenti in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo non è contenuta nei registri immobiliari. Di conseguenza, la gran parte delle informazioni presenti nei registri immobiliari, che non è rilevante ai fini della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, non potrebbe essere armonizzata per tali fini.

5. INTERCONNESSIONE DEI REGISTRI IMMOBILIARI NAZIONALI

L'interconnessione dei registri immobiliari potrebbe avvenire in varie forme. Potrebbe seguire l'esempio dei registri dei titolari effettivi interconnessi a norma della direttiva antiriciclaggio tramite un'interfaccia comune sul portale della giustizia elettronica. In alternativa, potrebbe consistere in un sistema centrale che attinge informazioni dai registri immobiliari nazionali e ne fornisce una presentazione armonizzata.

5.1. Vantaggi

L'interconnessione dei registri immobiliari nazionali a livello dell'UE agevolerebbe l'accesso transfrontaliero alle informazioni contenute nei registri immobiliari nazionali di tutti gli Stati membri. Non solo sosterrebbe un'applicazione più efficace del diritto civile e penale dell'Unione e il miglioramento dell'accesso alla giustizia, ma potrebbe anche fungere in modo più ampio da catalizzatrice per il mercato interno in quanto faciliterebbe le operazioni transfrontaliere.

Nell'ambito della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo l'interconnessione potrebbe fornire alle autorità un panorama più completo dei beni di proprietà di persone fisiche o giuridiche o di accordi giuridici. L'accesso ai dati immobiliari esteso all'UE potrebbe agevolare l'individuazione di elementi transnazionali nella conduzione di analisi strategiche e operative, così come nel contesto di indagini finanziarie. Una tale interconnessione agevolerebbe altresì misure più efficaci in merito al congelamento e alla confisca di beni. Al di là del quadro relativo alla lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, le autorità competenti in materia successoria potrebbero trarre vantaggio da un più agevole accesso transfrontaliero ai dati, vista la stima secondo cui un caso di successione su dieci nell'UE ha dimensioni transfrontaliere[51]. Infine, l'interconnessione potrebbe fungere da catalizzatore per la modernizzazione dei registri, compresa la loro completa digitalizzazione.

5.2. Svantaggi e limiti

È opportuno prendere in considerazione una serie di fattori. In primo luogo, l'interconnessione dovrebbe in ogni caso confrontarsi con l'incertezza che circonda le

[51] SEC(2009) 410 final, pag. 18.

informazioni contenute nel registro, che è strettamente connessa al sistema nazionale in cui il registro immobiliare ha trovato la sua forma, anche in relazione alla verifica delle informazioni registrate. Se non accompagnata da armonizzazione, ogni interconnessione rischierebbe di trasmettere una falsa impressione riguardo alla comparabilità delle informazioni contenute nei registri. La questione della comparabilità delle informazioni è legata al concetto di esaustività delle stesse. Se da un lato non tutte le informazioni pertinenti sono conservate nei registri immobiliari, dall'altro i registri interconnessi potrebbero dare la falsa impressione di contenere tutte le informazioni necessarie alle autorità competenti, mentre queste informazioni potrebbero essere conservate altrove. Un'ulteriore sfida riguarda il rischio che una semplice interconnessione dei registri non fornisca sufficiente chiarezza, a meno che la terminologia non sia correttamente tradotta nelle altre lingue, riflettendo le peculiarità giuridiche nei debiti modi.

In via indicativa, armonizzare le informazioni contenute nei registri immobiliari e interconnettere tali registri comporterebbe per gli Stati membri costi una tantum compresi tra 95 000 e 320 000 EUR e costi ricorrenti su base annua tra 50 000 e 175 000 EUR, a seconda del livello delle modifiche da apportare ai registri esistenti[52]. In aggiunta, circa 100 000 EUR in costi annui dovrebbero essere sostenuti a livello dell'UE per la gestione dell'interconnessione. Come osservato al punto 4.3, tali stime non tengono conto dei costi riguardanti le modifiche della legislazione e la ridistribuzione delle competenze. Stime più accurate potrebbero essere redatte solo sulla base di precisi modelli di interconnessione.

5.3. Conclusioni

L'analisi fornita in precedenza mostra che l'interconnessione dei registri immobiliari esistenti senza almeno un certo grado di armonizzazione delle informazioni presenterebbe una serie di limiti che potrebbero annullare i vantaggi. Sotto il profilo dei costi, la sola interconnessione non richiederebbe un impegno di risorse significativamente inferiore rispetto al caso in cui questa fosse accompagnata da un certo grado di armonizzazione delle informazioni contenute nei registri[53].

6. VALUTAZIONE DELLA PROPORZIONALITÀ E DELLA NECESSITÀ

La presente relazione ha lo scopo di fornire contributi in merito alla rilevanza dell'armonizzazione o dell'interconnessione dei registri immobiliari esclusivamente dal punto di vista della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Non intende sostituire né pregiudicare valutazioni sulla proporzionalità e sulla necessità di altre eventuali iniziative della Commissione riguardanti i registri immobiliari in un senso più ampio.

L'analisi fornita in precedenza mostra che l'interconnessione dei registri immobiliari, se accompagnata dal livello dovuto di armonizzazione, potrebbe essere vantaggiosa in quanto consentirebbe ai cittadini e alle imprese di esercitare le loro libertà e potrebbe sostenere un accesso efficace alla giustizia nel contesto di situazioni transfrontaliere. Per questi motivi la Commissione ha previsto che entro il 2024 tutti gli Stati membri partecipino all'interconnessione dei catasti[54].

---

52 18 Stati membri dovrebbero sostenere costi minori, mentre sette Stati membri dovrebbero affrontare costi elevati e due Stati membri sosterrebbero costi medi, cfr. Commissione europea (2021), pag. 97.

53 Ibidem, pagg. 99-100.

54 COM(2020) 710 final, pag. 14. Cfr. sopra, punto 2.3.

Esclusivamente dal punto di vista della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, il riscontro fornito dalle FIU e dalle autorità competenti indica che la rapidità complessiva dello scambio transfrontaliero di informazioni immobiliari è soddisfacente. Tuttavia molte delle informazioni necessarie alle autorità competenti in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo non sono attualmente archiviate nei registri immobiliari. Pertanto, nonostante gli elevati rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui il settore immobiliare è esposto, non vi è alcuna necessità impellente sotto tale punto di vista che giustifichi l'interconnessione dei registri immobiliari a tale scopo.

A sostegno dell'azione delle autorità competenti in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, la proposta della Commissione per una sesta direttiva antiriciclaggio amplia l'ambito di applicazione delle informazioni riguardanti le transazioni immobiliari cui tali autorità possono accedere[55]. Parallelamente, onde prevenire l'uso improprio di assetti proprietari complessi o di contanti per riciclare il denaro attraverso il settore immobiliare, la proposta di un regolamento relativo alla lotta al riciclaggio estende gli obblighi in materia di trasparenza della titolarità effettiva alle entità giuridiche straniere che acquistano beni immobili nell'Unione[56] e stabilisce un limite massimo di 10 000 EUR per i pagamenti in contanti[57].

7. CONCLUSIONI

La presente relazione espone una serie di elementi di cui tener conto per un'eventuale interconnessione dei registri immobiliari e per l'armonizzazione delle informazioni che essi contengono ai soli fini di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Non intende sostituire né pregiudicare valutazioni sulla proporzionalità e sulla necessità di altre eventuali iniziative della Commissione in materia di registri immobiliari in un senso più ampio.

Nella relazione sono riconosciuti i rischi legati al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo cui il settore immobiliare è esposto e sono illustrati i vantaggi che l'interconnessione e l'armonizzazione di tali registri potrebbero apportare in questo contesto sia ai cittadini sia al mercato unico nel suo insieme.

Al contempo, l'analisi riportata nella presente relazione mostra il complesso e variegato panorama dei registri immobiliari negli Stati membri, fortemente influenzato da fattori storici e dalle diverse legislazioni nazionali in materia di diritto di proprietà.

Pertanto un'eventuale proposta legislativa relativa all'interconnessione e all'armonizzazione dei registri immobiliari non dovrebbe essere considerata esclusivamente, né principalmente, sotto il profilo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. I registri immobiliari non sono un mero strumento di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. La loro funzione essenziale e le ragioni che sottendono alla loro creazione risiedono nella necessità di registrare i diritti di proprietà, nella necessità di pianificare il territorio, o in fini fiscali. I registri immobiliari sono in primo luogo funzionali all'attività di autorità diverse dalle autorità preposte a prevenire e contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Inoltre il quadro in materia di lotta al riciclaggio e al

55 COM(2021) 423 final, articolo 16.
56 COM(2021) 420 final, articolo 48.
57 Ibidem, articolo 59.

finanziamento del terrorismo è incentrato sulla concessione alle autorità competenti e alle FIU dell'accesso alle informazioni loro necessarie per prevenire e contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Di conseguenza, tale quadro non potrebbe offrire la base per un'armonizzazione delle informazioni contenute nei registri immobiliari che non hanno rilevanza ai fini della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

L'analisi ha mostrato che, dal punto di vista della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo la qualità dello scambio transfrontaliero di informazioni sulla proprietà immobiliare è nel complesso soddisfacente, oltre al fatto che non tutte le informazioni necessarie ai fini della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo possono essere ricavate dai registri immobiliari. Ciò indica che non sussiste una necessità preminente di interconnettere i registri immobiliari ai fini della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.