COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 11.3.2024
COM(2024) 112 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione della direttiva (UE) 2015/849

{SWD(2024) 50 final}

1. INTRODUZIONE

A norma dell'articolo 65, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/849([1]) modificata dalla direttiva (UE) 2018/843([2]), la Commissione è tenuta a redigere una relazione sull'attuazione della direttiva e a presentarla al Parlamento europeo e al Consiglio. La disposizione elenca una serie di punti da trattare nella relazione, in particolare informazioni in merito a: a) misure per prevenire e affrontare problemi emergenti e nuovi sviluppi che rappresentano una minaccia per il sistema finanziario dell'Unione; b) azioni di follow-up per quanto riguarda gli ostacoli nazionali a una vigilanza efficace; c) accesso alle informazioni; d) cooperazione internazionale e scambio di informazioni tra le autorità competenti e le unità di informazione finanziaria (FIU); e) azioni da parte della Commissione per verificare che gli Stati membri agiscano in conformità della direttiva e per valutare problemi emergenti e nuovi sviluppi negli Stati membri; f) informazioni relative alla titolarità effettiva delle società e altre entità giuridiche costituite al di fuori dell'UE e misure rafforzate di adeguata verifica per quanto riguarda le persone politicamente esposte; e g) rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'articolo 65, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva (UE) 2015/849 chiede alla Commissione di valutare la necessità di presentare nuove proposte legislative su diversi temi specifici, in particolare le banche dati degli utenti delle valute virtuali, gli uffici per il recupero dei beni e le persone politicamente esposte. La presente relazione mira a tenere conto di tutti gli aspetti specifici elencati all'articolo 65 della direttiva (UE) 2015/849. Mentre alcuni dei punti elencati in tale articolo sono trattati in una sezione specifica della presente relazione, altri punti sono stati raggruppati in sezioni per trattarli in modo coerente([3]).

([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 (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73).

([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]) I punti elencati all'articolo 65, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/849 sono stati trattati nella presente relazione nel modo seguente: la sezione 2 della relazione riguarda la prima parte dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera e), concernente un resoconto delle azioni da parte della Commissione per verificare che gli Stati membri agiscano in conformità della presente direttiva, nonché dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b); la sezione 3 sulla valutazione e l'attenuazione del rischio riguarda la seconda parte della lettera e) concernente le azioni della Commissione per valutare problemi emergenti e nuovi sviluppi negli Stati membri, nonché l'articolo 65, paragrafo 1, lettera a); la sezione 4 sull'accesso alle informazioni e la cooperazione, anche a livello internazionale, per le autorità nazionali competenti e le FIU riguarda la lettera c); la sezione 5 sulle informazioni sulla titolarità effettiva delle entità costituite al di fuori dell'Unione riguarda la prima parte della lettera f); la sezione 6 sulle misure rafforzate di adeguata verifica della clientela per le persone politicamente esposte riguarda la seconda parte della lettera f); la sezione 7 sui diritti fondamentali riguarda la lettera g); la sezione 8 riguarda l'articolo 65, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva (UE) 2015/849, che prevede una valutazione della necessità di presentare nuove proposte legislative sulle banche dati degli utenti di valute virtuali e sugli uffici per il recupero dei beni.

La presente relazione si basa sulle informazioni raccolte da varie fonti, segnatamente due indagini condotte dai servizi della Commissione tra gli Stati membri, nonché sui contributi dell'Autorità bancaria europea (ABE) e su uno studio effettuato dal Consiglio d'Europa([4]). Nel 2022 la Commissione ha condotto un'indagine tra gli Stati membri attraverso il gruppo di esperti in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (ML/TF) e attraverso la rete dell'ABE di esperti nazionali in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo (AML/CFT) per raccogliere contributi in merito alle informazioni sulle azioni intraprese a livello di Stato membro specificamente richieste dall'articolo 65 della direttiva (UE) 2015/849. Nel 2022 la Commissione ha inoltre condotto un'indagine tra le FIU sull'accesso alle informazioni pertinenti. L'ABE ha fornito contributi sull'attuazione della direttiva antiriciclaggio, sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, compresi i rischi emergenti e l'attenuazione dei rischi, nonché sull'accesso alle informazioni e sulla cooperazione delle autorità nazionali competenti (ANC) e delle FIU. Il Consiglio d'Europa ha condotto uno studio sull'effettiva attuazione della direttiva (UE) 2015/849 negli Stati membri dell'UE nell'ambito di un contratto con la Commissione. La Commissione ha valutato tutti i contributi ricevuti e, dopo aver tratto le sue conclusioni, ha incluso le sue constatazioni nella relazione. I contributi più recenti sono stati presentati nell'ottobre 2023 e le informazioni sono state prese in considerazione fino al 15 settembre 2023, al fine di lasciare il tempo necessario per il trattamento delle informazioni ricevute.

Dopo l'imposizione, a norma della direttiva (UE) 2018/843, adottata il 30 maggio 2018, dell'obbligo per la Commissione di redigere una relazione sull'attuazione della direttiva, il quadro in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo (AML/CFT) si è ulteriormente evoluto. A partire dal 2017 una serie di casi rilevanti di riciclaggio che hanno coinvolto enti creditizi, professionisti e imprese dell'UE, quali revisori dei conti, consulenti fiscali e prestatori di servizi relativi a società e trust, hanno rivelato l'esistenza di carenze strutturali nel sistema in essere. Per ovviare alle carenze individuate, il 7 maggio 2020 la Commissione ha presentato un piano d'azione, mentre il 20 luglio 2021 ha presentato un pacchetto di proposte legislative in materia di AML/CFT (pacchetto AML/CFT), attualmente in fase di negoziazione tra i colegislatori([5]). Le proposte affrontano le problematiche individuate con l'attuazione della direttiva (UE) 2015/849 modificata dalla direttiva (UE) 2018/843, in linea con l'analisi condotta nella valutazione d'impatto che accompagna il pacchetto AML/CFT([6]). L'obiettivo generale del

([4]) La sintesi dei risultati delle indagini e dei contributi forniti dall'ABE è inclusa nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione. Lo studio realizzato dal Consiglio d'Europa è reso disponibile al pubblico sul sito web della Commissione europea a partire dalla data di pubblicazione della relazione.

([5]) https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_en?prefLang=it&etrans=it.

([6]) Documento di lavoro dei servizi della Commissione, "Impact assessment accompanying the anti-money laundering package" (SWD (2021) 190 final). Alcune parti del pacchetto legislativo AML/CFT sono ancora in fase di negoziazione (al 15 settembre 2023).

pacchetto AML/CFT è la realizzazione di un quadro normativo e istituzionale completo in materia di AML/CFT. A tal fine armonizza gli obblighi applicabili ai soggetti obbligati, nonché gli obblighi in relazione alla trasparenza della titolarità effettiva delle entità giuridiche e degli istituti giuridici, rafforzando i compiti, i poteri e gli strumenti dei supervisori e delle FIU e garantendo una supervisione efficace e coerente e una cooperazione e uno scambio di informazioni più intensi tra le FIU attraverso l'azione della futura Autorità europea antiriciclaggio (AMLA)([7]). Pertanto la valutazione d'impatto che accompagna il pacchetto AML/CFT anticipa la valutazione richiesta da alcuni dei punti elencati all'articolo 65, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/849 e il pacchetto AML/CFT ha già affrontato e fornito una soluzione a molte delle questioni individuate. In ciascuna sezione figurano ulteriori spiegazioni sul modo in cui le proposte incluse nel pacchetto AML/CFT affronterebbero le questioni specifiche individuate, se del caso.

2. ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (UE) 2015/849 E DELLA DIRETTIVA (UE) 2018/843 CHE MODIFICA LA DIRETTIVA (UE) 2015/849

L'articolo 65, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2015/849 impone alla Commissione di fornire un resoconto delle azioni necessarie da parte della stessa per verificare che gli Stati membri agiscano in conformità della direttiva AML/CFT.

L'effettiva attuazione rimane al centro della strategia della Commissione in materia di AML/CFT. La priorità principale del piano d'azione AML/CFT adottato nel maggio 2020([8]) è l'effettiva attuazione del quadro esistente dell'UE in materia di AML/CFT. Le norme dell'UE in materia di AML/CFT devono essere recepite dagli Stati membri e attuate in modo efficace dalle autorità competenti e dai soggetti obbligati. Il recepimento della direttiva (UE) 2015/849 e della direttiva (UE) 2018/843, che modifica la direttiva (UE) 2015/849, è stato attualmente dichiarato completo da tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda la direttiva (UE) 2015/849, la Commissione ha concluso la valutazione del recepimento e ha avviato, se del caso, una procedura di infrazione. Dei 34 casi di infrazione inizialmente avviati([9]), al 15 settembre 2023 solo due erano ancora pendenti.

Per quanto riguarda la direttiva (UE) 2018/843, la Commissione ha concluso la valutazione della completezza del recepimento alla fine del 2022. Per quanto riguarda i casi di mancata comunicazione, sono state inviate otto lettere di costituzione in mora nel febbraio 2020, dopo la scadenza del termine di recepimento del 20 gennaio 2020. Altri otto Stati membri hanno ricevuto

([7]) Per ulteriori informazioni di base, cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

([8]) 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 (2020/C 164/06).

([9]) 28 casi per mancato recepimento e 6 per mancata conformità.

lettere di costituzione in mora nel maggio 2020 per motivi di recepimento parziale. In cinque casi il procedimento è giunto alla fase del parere motivato. Nessuno di questi casi è attualmente pendente. Un altro caso è stato avviato nel febbraio 2023. Per quanto riguarda la mancata conformità, sono stati avviati quattro casi di infrazione che si trovavano in fase di costituzione in mora al 15 settembre 2023. La Commissione ha ultimato la sua valutazione alla fine del 2023.

Oltre all'applicazione delle norme, l'effettiva attuazione del quadro AML/CFT è perseguita anche attraverso diversi altri strumenti. Tra questi figurano l'emissione di raccomandazioni in materia di AML/CFT specifiche per paese nell'ambito del semestre europeo, nonché l'attuazione di traguardi e progetti specifici a livello nazionale per migliorare l'efficacia dei sistemi AML/CFT degli Stati membri nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Il Consiglio d'Europa ha condotto uno studio sull'effettiva attuazione della direttiva (UE) 2015/849 negli Stati membri dell'UE([10]). Il progetto, realizzato nell'ambito di un contratto con la Commissione, è iniziato il 24 luglio 2019 ed è durato più di tre anni. Nella relazione dello studio, il Consiglio d'Europa ha sintetizzato le conclusioni e le buone pratiche riscontrate negli Stati membri. Ha concluso che gli Stati membri si erano adoperati in modo significativo per giungere a un'effettiva attuazione delle disposizioni specifiche della direttiva (UE) 2015/849. Gli Stati membri si sono impegnati nella lotta contro la criminalità finanziaria e la lotta efficace contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo è diventata una delle loro priorità fondamentali. Sono state tuttavia individuate diverse lacune che devono essere affrontate dagli Stati membri per garantire nella pratica l'attuazione effettiva e concreta delle disposizioni della direttiva (UE) 2015/849 che sono oggetto di valutazione. La Commissione sta dando seguito ai risultati dello studio in modo proattivo e sistematico.

L'Autorità bancaria europea (ABE), in linea con il suo mandato giuridico([11]) di guidare, coordinare e monitorare l'operato del settore finanziario in materia di AML/CFT in tutta l'UE, ha istituito un quadro normativo completo che stabilisce norme comuni per gli istituti finanziari e le loro autorità di vigilanza sulle misure che sono tenuti ad adottare per affrontare il rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Si è inoltre adoperata per sostenere l'effettiva attuazione di tale quadro promuovendo la cooperazione tra le autorità di vigilanza prudenziale e le autorità di vigilanza in materia di AML/CFT, le FIU e altri portatori di interessi attraverso lo sviluppo delle capacità, la formazione e la sensibilizzazione, nonché effettuando riesami approfonditi degli approcci delle autorità nazionali di vigilanza per affrontare il rischio di riciclaggio/finanziamento

([10]) Lo studio realizzato dal Consiglio d'Europa è reso disponibile al pubblico sul sito web della Commissione europea a partire dalla data di pubblicazione della relazione.

([11]) Regolamento ABE (UE) n. 1093/2010 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1680524907642&from=en.

del terrorismo. L'ABE ha formulato raccomandazioni mirate alle autorità competenti nell'ambito di detti riesami al fine di rafforzare i loro approcci e renderle più efficaci.

Un punto specifico da trattare nella relazione a norma dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), della direttiva (UE) 2015/849 riguarda le azioni di follow-up intraprese a livello di Unione e di Stato membro sulla base delle problematiche sottoposte alla loro attenzione, inclusi i reclami concernenti le disposizioni legislative nazionali che ostacolano le competenze di vigilanza e di indagine delle autorità competenti e degli organi di autoregolamentazione. A livello di Unione, molte di queste sfide sono affrontate nel pacchetto AML/CFT del 2021. Ciò vale in particolare per la summenzionata questione degli ostacoli nazionali a una vigilanza efficace, in quanto la legislazione proposta fornisce un quadro coerente a livello dell'UE, con meccanismi di cooperazione integrati dal ruolo della futura autorità antiriciclaggio che porranno fine alla frammentazione nazionale. A livello di Stato membro, per quanto riguarda questo punto, nessuno dei 27 Stati membri ha segnalato azioni di follow-up di questo tipo. Inoltre nessuno Stato membro ha segnalato reclami relativi a disposizioni legislative nazionali che ostacolano o potrebbero ostacolare la vigilanza. Tuttavia diversi Stati membri hanno segnalato varie azioni di follow-up volte a migliorare l'efficacia della vigilanza e le azioni intraprese dalle rispettive autorità di vigilanza, ad esempio iniziative che mirano a rafforzare la cooperazione tra queste ultime.

3. VALUTAZIONE E ATTENUAZIONE DEL RISCHIO

L'articolo 65, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2015/849 impone alla Commissione di fornire un resoconto delle azioni necessarie da parte della stessa per valutare problemi emergenti e nuovi sviluppi negli Stati membri. L'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), chiede un resoconto delle misure specifiche adottate e dei meccanismi istituiti a livello di Unione e di Stato membro per prevenire e affrontare problemi emergenti e nuovi sviluppi che rappresentano una minaccia per il sistema finanziario dell'Unione.

Nell'ottobre 2022 la Commissione europea ha pubblicato la valutazione sovranazionale del rischio, che valuta i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere. Si tratta della terza relazione([12]) di questo tipo, dopo le versioni del 2017 e del 2019. La valutazione si concentra sulle vulnerabilità a livello dell'UE in termini sia di quadro giuridico che di effettiva applicazione. Presenta i principali rischi per il mercato interno in un'ampia gamma di settori e le vulnerabilità orizzontali che possono incidere su tali settori.

([12]) Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere (COM(2022) 554 final).

Stabilisce le misure di attenuazione che dovrebbero essere adottate a livello nazionale e dell'UE per affrontare i rischi e formula una serie di raccomandazioni rivolte ai vari portatori di interessi.

A livello dell'UE sono state adottate misure specifiche e sono stati istituiti meccanismi per prevenire e affrontare problemi emergenti e nuovi sviluppi che rappresentano una minaccia per il sistema finanziario dell'UE: la direttiva (UE) 2015/849 ha introdotto l'approccio basato sul rischio nel diritto dell'UE. Ha inoltre richiesto alle autorità europee di vigilanza (AEV)([13]) di emanare orientamenti per promuovere una comprensione comune dell'approccio basato sul rischio in materia di AML/CFT da parte degli enti creditizi, degli istituti finanziari e delle loro autorità di vigilanza in materia di AML/CFT. In tale contesto, le AEV hanno emanato orientamenti sui fattori che gli enti creditizi e gli istituti finanziari dovrebbero prendere in considerazione nel valutare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo associati ai rapporti continuativi e alle operazioni occasionali, nonché sulle misure che essi dovrebbero adottare per gestire tali rischi([14]). Hanno inoltre pubblicato orientamenti sulle caratteristiche di un approccio basato sul rischio alla vigilanza in materia di AML/CFT, rivolti alle autorità di vigilanza([15]). Da allora l'ABE ha aggiornato entrambi gli orientamenti per tenere conto dei nuovi rischi e fornire soluzioni alle sfide comuni in materia di attuazione. Li ha inoltre integrati mediante linee guida e pareri di propria iniziativa su aspetti specifici del regime europeo in materia di AML/CFT, ove necessario, al fine di garantire un approccio coerente, ad esempio per quanto riguarda l'on-boarding a distanza([16]) e i ruoli e le responsabilità del responsabile della conformità AML/CFT([17]).

([13]) Le AEV, ossia l'Autorità bancaria europea (ABE), l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), lavorano principalmente all'armonizzazione della vigilanza finanziaria nell'UE mediante l'elaborazione di un codice unico, un insieme di norme prudenziali applicabili ai singoli istituti finanziari. Le AEV contribuiscono a garantire l'applicazione coerente del codice unico al fine di creare condizioni di parità. Sono inoltre state delegate a valutare i rischi e le vulnerabilità del settore finanziario.

([14]) EBA/GL/2021/02 del 1º marzo 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/963637/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20revised%20ML%20TF%20Risk%20Factors.pdf.

([15]) EBA/GL/2021/16 del 16 dicembre 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/1025507/EBA%20Final%20Report%20on%20GL%20on%20RBA%20AML%20CFT.pdf.

([16]) EBA/GL/2022/15 del 22 novembre 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/1043884/Guidelines%20on%20the%20use%20of%20Remote%20Customer%20Onboarding%20Solutions.pdf.

([17]) EBA/GL/2022/05 del 14 giugno 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/1035126/Guidelines%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers.pdf.

Dal 2017 le AEV emettono ogni due anni pareri sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che interessano il mercato interno. L'ABE, nell'ambito del suo mandato riveduto quale unico organo dell'UE responsabile in materia di AML/CFT, come conferitole nel gennaio 2020, ha pubblicato il terzo parere sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nel 2021([18]). I rischi più significativi nel 2021 riguardavano le valute virtuali e i servizi finanziari innovativi. Anche la riduzione dei rischi è stata individuata tra le fonti di preoccupazione e l'ABE ha pubblicato una relazione e un parere sull'argomento nel gennaio 2022 e ha emanato orientamenti nel marzo 2023([19]). Il quarto parere sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo è stato pubblicato nel luglio 2023([20]).

Nel gennaio 2020 all'ABE sono stati conferiti nuovi strumenti e poteri per svolgere le sue funzioni. Ad esempio, sulla base dell'articolo 9 bis del regolamento (UE) n. 1093/2010, l'ABE "svolge [...] valutazioni dei rischi delle strategie, capacità e risorse impiegate dalle autorità competenti per affrontare i più importanti rischi emergenti di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo a livello di Unione individuati nella valutazione sovranazionale del rischio", in aggiunta ai suoi mandati di valutazione del rischio già ricevuti.

Tali valutazioni dei rischi hanno compreso i rischi di criminalità finanziaria associati alla pandemia di COVID-19([21])·([22]), la frode "cum-ex" in materia di tasse sui dividendi e le risposte delle autorità europee al caso "Luanda Leaks"([23]). A seguito dell'invasione russa dell'Ucraina nel marzo 2022, l'ABE ha rilasciato una dichiarazione in cui sottolinea l'importanza del rispetto delle misure restrittive nei confronti della Russia e della protezione temporanea, del sostegno e

([18]) Il più recente è EBA/Op/2021/04 del 3 marzo 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf.

([19]) EBA/GL/2023/04 del 31 marzo 2023: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/1054144/Guidelines%20on%20MLTF%20risk%20management%20and%20access%20to%20financial%20services.pdf e il parere sulla "riduzione dei rischi", EBA/Op/2022/01 del 5 gennaio 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf.

([20]) https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-fourth-opinion-%C2%A0-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-across-eu.

([21]) "EBA statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic", pubblicata il 31 marzo 2020. https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20additional%20clarity%20on%20measures%20to%20mitigate%20the%20impact%20of%20COVID-19%20on%20the%20EU%20banking%20sector/Statement%20on%20actions%20to%20mitigate%20financial%20crime%20risks%20in%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf.

([22]) EBA AML/CFT Newsletter, 1ª edizione, 15 maggio 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Other%20publications/2020/883686/EBA%20AML%20Newsletter_Issue%201-.pdf.

([23]) EBA/REP/2022/05 del 22 febbraio 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1027361/Report%20Risk%20assessment%20on%20Luanda%20Leaks%20under%20art%209a.pdf.

dell'agevolazione dell'accesso finanziario per le persone in fuga dall'Ucraina a seguito della guerra([24]) e ha reso disponibili istruzioni più dettagliate su questo punto nell'aprile 2022. La più recente valutazione dei rischi dell'ABE a norma dell'articolo 9 bis, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 1093/2010 si concentra sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo associati agli istituti di pagamento ed è stata pubblicata nel giugno 2023([25]).

Molte questioni sono state inoltre affrontate dal pacchetto legislativo AML/CFT, ad esempio mediante aggiunte all'elenco dei soggetti obbligati, tra cui prestatori di servizi per le cripto-attività, fornitori di servizi di crowdfunding, commercianti di pietre e metalli preziosi e operatori dei programmi di residenza tramite investimenti. Il pacchetto AML/CFT prevede altresì nuove disposizioni sull'armonizzazione e sul rafforzamento dei requisiti per la valutazione del rischio a livello nazionale e dell'UE (frequenza, aggiunta della valutazione del rischio delle persone giuridiche, copertura dei rischi di evasione delle sanzioni finanziarie mirate connesse al finanziamento della proliferazione), il che aumenta la capacità dell'UE di individuare e attenuare i rischi emergenti([26]).

A livello di Stato membro, secondo l'indagine del 2022 condotta dalla Commissione tra gli Stati membri, a partire dal 2018 hanno tutti effettuato almeno una valutazione nazionale dei rischi. La frequenza con cui le valutazioni sono aggiornate varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. Inoltre le risposte all'indagine mostrano che le autorità in materia di AML/CFT e le FIU hanno elaborato diverse valutazioni dei rischi tematiche o settoriali. Nella maggior parte degli Stati membri le FIU hanno pubblicato analisi strategiche su rischi emergenti o specifici, in particolare sui prestatori di servizi per le cripto-attività, sulle operazioni in contanti, sulle frodi e sugli abusi fiscali.

Inoltre un'ampia maggioranza di Stati membri ha segnalato nell'indagine del 2022 di aver aggiunto, a partire dal 2018, i prestatori di servizi per le cripto-attività all'elenco dei soggetti obbligati ai sensi della pertinente normativa nazionale in materia di AML/CFT. Diversi Stati membri hanno inoltre aggiunto fornitori di servizi di crowdfunding, società calcistiche professionali o partiti politici, mentre alcuni hanno aggiunto commercianti di opere d'arte, fornitori di servizi d'ufficio o intermediari e operatori nel settore immobiliare.

([24]) http://www.eba.europa.eu/eba-calls-financial-institutions-and-supervisors-provide-access-eu-financial-system.

([25]) "Report on ML/TF risks associated with payment institutions": https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2023/1056453/Report%20on%20ML%20TF%20risks%20associated%20with%20payment%20institutions.pdf.

([26]) Questa parte del pacchetto legislativo AML/CFT è ancora in fase di negoziazione (al 15 settembre 2023).

Secondo l'indagine del 2022, un'ampia maggioranza di Stati membri ha pubblicato orientamenti o circolari sulle procedure di adeguata verifica della clientela e sui fattori di rischio al fine di prevenire i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Alcuni Stati membri sono andati anche oltre, introducendo regimi mirati e norme in materia di AML/CFT per settori specifici (ad esempio prestatori di servizi per le cripto-attività, commercianti di pietre e metalli preziosi, agenti immobiliari).

4. AUTORITÀ NAZIONALI COMPETENTI E FIU – ACCESSO ALLE INFORMAZIONI E COOPERAZIONE, ANCHE A LIVELLO INTERNAZIONALE

L'articolo 65, paragrafo 1, lettera c), della direttiva (UE) 2015/849 richiede alla Commissione di fornire un resoconto della disponibilità delle informazioni pertinenti per le autorità competenti e le FIU degli Stati membri, ai fini di prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, mentre l'articolo 65, paragrafo 1, lettera d), richiede un resoconto della cooperazione internazionale e dello scambio di informazioni tra le autorità competenti e le FIU.

Sono stati apportati numerosi miglioramenti nei settori dello scambio di informazioni e della cooperazione. Lo studio del Consiglio d'Europa ha concluso che quasi tutti gli Stati membri hanno istituito comitati o organi a livello nazionale per promuovere la stretta cooperazione e il coordinamento tra le autorità competenti al fine di individuare, valutare e comprendere i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui è esposto lo Stato membro e garantire lo sviluppo e l'attuazione efficaci di strategie in materia di AML/CFT.

Per il settore finanziario sono stati compiuti passi importanti dall'adozione delle direttive (UE) 2015/849 e (UE) 2018/843 per migliorare l'accesso alle informazioni e la cooperazione in materia di vigilanza. In particolare, la pubblicazione degli orientamenti congiunti delle AEV del 2019 sui collegi di supervisione AML/CFT([27]), l'accordo multilaterale del 2019 tra la BCE e le autorità competenti, gli orientamenti dell'ABE del 2021 sulla cooperazione tra le autorità di vigilanza prudenziale, le autorità di vigilanza in materia di AML/CFT e le FIU([28]), l'istituzione di EuReCA, la banca dati dell'ABE in materia di AML/CFT, e i lavori per rafforzare la cooperazione tra le autorità di vigilanza in materia di AML/CFT e le autorità di vigilanza prudenziale.

([27]) "Joint Guidelines on cooperation and information exchange", JC 2019 81 del 16 dicembre 2019: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library//Joint%20Guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange%20on%20AML%20-% https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf20CFT.pdf.

([28]) https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf.

Gli orientamenti congiunti delle tre AEV sui collegi di supervisione AML/CFT creano un quadro per la cooperazione in materia di vigilanza nel contesto transfrontaliero. L'ABE ha agevolato l'istituzione di collegi dei supervisori AML/CFT e ne controlla il funzionamento([29]). Al 15 settembre 2023 erano stati istituiti 274 collegi. Il pacchetto AML/CFT rafforzerà ulteriormente tale quadro includendo l'obbligo giuridico di istituire collegi di supervisione AML/CFT per gli enti creditizi o gli istituti finanziari transfrontalieri che operano in diversi Stati membri.

Gli orientamenti dell'ABE sulla cooperazione in materia di AML/CFT, pubblicati nel dicembre 2021, forniscono linee guida sulle modalità pratiche di cooperazione e scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza prudenziale, le autorità di vigilanza in materia di AML/CFT e le FIU a livello degli Stati membri e in tutta l'UE. Tali orientamenti, basati sull'articolo 117, paragrafo 6, della direttiva 2013/36/UE, riguardano l'intero ciclo di vigilanza e chiariscono quali informazioni possono essere scambiate con chi e in quale fase.

Un altro miglioramento a livello di cooperazione e scambio di informazioni in materia di vigilanza è stato apportato dall'articolo 57 bis, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2015/849, introdotto dalla direttiva (UE) 2018/843, che prevede che le autorità europee di vigilanza agevolino un accordo tra la BCE e le autorità nazionali competenti in materia di AML/CFT. Nel gennaio 2019 l'ABE ha pubblicato un accordo multilaterale, firmato dalla Banca centrale europea (BCE) e da oltre 50 autorità nazionali di vigilanza in materia di AML/CFT nello Spazio economico europeo. L'accordo prevede per entrambe le parti la trasmissione periodica e ad hoc di informazioni relative ai soggetti obbligati (fino ad oggi sono stati effettuati oltre 1 000 scambi di informazioni).

Per rafforzare ulteriormente la cooperazione e lo scambio di informazioni in tutta l'UE, nel gennaio 2022 l'ABE ha introdotto la prima banca dati europea in materia di AML/CFT denominata EuReCA. Tale banca dati contiene informazioni sulle carenze rilevanti in materia di AML/CFT individuate dalle autorità di vigilanza nei singoli istituti finanziari, nonché sulle misure specifiche che esse hanno adottato in risposta a tali carenze. Gli obblighi di segnalazione non si limitano alle autorità di vigilanza in materia di AML/CFT, ma si applicano a tutte le autorità di vigilanza del settore finanziario. L'ABE può condividere le informazioni disponibili in EuReCA con le singole autorità competenti di propria iniziativa e in seguito alla richiesta di un'autorità di vigilanza di ricevere assistenza in tutte le fasi del processo di vigilanza. L'ABE utilizza tale banca dati anche per individuare i rischi e le tendenze specifici a livello settoriale ed europeo. Al 15 settembre 2023 EuReCA ha ricevuto in totale 924 segnalazioni da 36 autorità di vigilanza in materia di AML/CFT

([29]) Cfr. le relazioni dell'ABE sui collegi di supervisione AML/CFT: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/961425/Report%20o.n%20the%20functioning%20of%20AML%20Colleges%20.pdf e https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf.

e autorità di vigilanza prudenziale (compresa la BCE), tra cui 608 carenze rilevanti e 316 misure riguardanti 210 soggetti (principalmente enti creditizi e istituti di pagamento)([30]).

Nel marzo 2022 l'ABE ha pubblicato orientamenti riveduti sulle procedure e sulle metodologie comuni per il processo di revisione e valutazione prudenziale([31]), che sono stati modificati per stabilire in che modo le autorità di vigilanza prudenziale dovrebbero tenere conto dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nelle loro attività di vigilanza prudenziale. Gli orientamenti riveduti integrano il più ampio lavoro dell'ABE sulla lotta contro il rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo attraverso la vigilanza prudenziale, che comprende orientamenti sulla valutazione dell'idoneità dei membri dell'organo di amministrazione e del personale che riveste ruoli chiave([32]), nonché orientamenti sulla governance interna([33]).

Grazie agli sforzi compiuti dall'ABE per integrare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo in tutti i settori della sua attività di vigilanza, la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali di vigilanza in materia di AML/CFT e le autorità di vigilanza prudenziale stanno migliorando. Tuttavia l'ABE osserva che permangono impedimenti culturali e procedurali che possono ostacolare una collaborazione e risultati di vigilanza efficaci e prevede che tali carenze saranno colmate con l'attuazione dei pertinenti orientamenti da parte delle autorità di vigilanza prudenziale.

L'indagine condotta nel 2022 tra gli Stati membri indica che la cooperazione tra le autorità di vigilanza del settore non finanziario (comprendente diversi tipi di soggetti obbligati quali avvocati, notai, consulenti fiscali e contabili, ma anche agenti immobiliari, prestatori di servizi di gioco d'azzardo e taluni commercianti di beni) è meno formalizzata che nel settore finanziario. Ciò è dovuto anche al fatto che le autorità di vigilanza del settore non finanziario non sempre riescono a individuare facilmente le controparti, data l'assenza di norme chiare e di un'autorità a livello dell'UE con un mandato in materia di AML/CFT per tali settori. Inoltre gli scambi tra gli organismi

([30]) Rendicontazione EuReCA al 15 settembre 2023.

([31]) EBA/GL/2022/03 del 18 marzo 2022, "Guidelines on supervisory review and evaluation process – SREP": https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/1028500/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20common%20procedures%20and%20methodologies%20for%20SREP%20and%20supervisory%20stress%20testing.pdf.

([32]) "Joint ESMA and EBA Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders under Directive 2013/36/EU and Directive 2014/65/EU, EBA/GL/2021/06" del 2 luglio 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-06%20Joint%20GLs%20on%20the%20assessment%20of%20suitability%20%28fit%26propoer%29/1022127/Final%20report%20on%20joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability.pdf.

([33]) "Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU, EBA/GL/2021/05" del 2 luglio 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/1016721/Final%20report%20on%20Guidelines%20on%20internal%20governance%20under%20CRD.pdf.

di autoregolamentazione, che in alcuni Stati membri sono stati autorizzati a vigilare sulle professioni legali e gli agenti immobiliari, e altre autorità di vigilanza in materia di AML/CFT tendono a svolgersi in modo piuttosto informale e caso per caso.

Una sfida specifica consiste nel garantire il regolare scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza in materia di AML/CFT e i soggetti obbligati che gestiscono sedi in uno Stato membro ma hanno la propria sede centrale in un altro paese, come i prestatori di servizi di pagamento e gli emittenti di moneta elettronica presenti tramite agenti e distributori nel settore finanziario. L'indagine del 2022 mostra che la nomina di rappresentanti che fungono da punti di contatto è un metodo ampiamente utilizzato ed efficace per ottenere informazioni. Nell'ambito del pacchetto AML/CFT, la Commissione ha proposto di estendere ai prestatori di servizi per le cripto-attività la possibilità per gli Stati membri di imporre la nomina di un punto di contatto centrale, già esistente per gli emittenti di moneta elettronica e i prestatori di servizi di pagamento che operano tramite agenti o distributori.

Per quanto riguarda le FIU, in un'ulteriore indagine condotta dalla Commissione nel 2022 è stato chiesto loro di indicare se hanno accesso diretto o indiretto a determinate fonti di informazioni finanziarie, amministrative e investigative. I risultati di tale analisi mettono in luce alcune divergenze nei poteri delle FIU di accedere alle informazioni che possono incidere sulla loro capacità di condurre analisi efficaci e di cooperare reciprocamente. La proposta della Commissione di una nuova direttiva AML/CFT mira a sostenere un'analisi efficace da parte delle FIU dell'UE introducendo un elenco minimo di informazioni a cui le FIU dovrebbero poter accedere.

Per quanto riguarda la cooperazione internazionale e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali competenti e i paesi terzi, ossia un punto previsto dall'articolo 65, paragrafo 1, lettera d), i risultati dell'indagine del 2022 mostrano che non tutte le autorità nazionali di vigilanza antiriciclaggio degli enti creditizi e degli istituti finanziari si sono avvalse dell'articolo 57 bis, paragrafo 5, della direttiva (UE) 2015/849 per concludere accordi di cooperazione con le autorità competenti di paesi terzi. Ciò è dovuto al fatto che esistono alternative: in pratica le autorità di vigilanza sembrano inserire le pertinenti disposizioni in materia di AML/CFT in altri accordi bilaterali e multilaterali (ad esempio il protocollo d'intesa multilaterale dell'Organizzazione internazionale delle commissioni sui valori mobiliari). Inoltre, in linea con gli orientamenti delle AEV, i collegi di supervisione AML/CFT prevedono la partecipazione delle autorità di vigilanza di paesi terzi in qualità di osservatori, se del caso, e le conclusioni del monitoraggio dei collegi AML/CFT da parte dell'ABE indicano che ciò avviene nella pratica. Nell'ambito del pacchetto AML/CFT, gli Stati membri sarebbero in grado di autorizzare tutte le autorità di vigilanza del settore finanziario a concludere accordi di cooperazione.

Nel settore non finanziario non sono stati segnalati singoli accordi per lo scambio di informazioni con i paesi terzi, in parte in ragione del fatto che molti soggetti obbligati del settore non finanziario operano a livello locale e all'interno dei confini nazionali, ma anche in ragione delle prescrizioni specifiche che si applicano alla prestazione di servizi transfrontalieri, che possono includere il rinnovo delle licenze. In questo caso, le informazioni sono scambiate caso per caso con le autorità di vigilanza di paesi terzi.

Per quanto riguarda la cooperazione internazionale e lo scambio di informazioni tra le FIU, la direttiva (UE) 2015/849 non affronta né disciplina la cooperazione delle FIU degli Stati membri dell'UE con le FIU di paesi terzi. Ciononostante, le FIU di tutti gli Stati membri scambiano periodicamente informazioni con le FIU di paesi terzi, sulla base della Carta del gruppo Egmont, di accordi bilaterali o di protocolli d'intesa. L'ambito di applicazione dei protocolli d'intesa varia in termini di area geografica. Una FIU, ad esempio, ha segnalato di aver concluso più di un centinaio di accordi di questo tipo, mentre altre FIU ne hanno conclusi di meno.

5. INFORMAZIONI SULLA TITOLARITÀ EFFETTIVA RIGUARDANTI ENTITÀ COSTITUITE AL DI FUORI DELL'UE

L'articolo 65, paragrafo 1, lettera f), richiede un'analisi della fattibilità delle misure specifiche e dei meccanismi a livello di Unione e di Stato membro sulla possibilità di raccogliere e accedere a informazioni relative alla titolarità effettiva delle società e altre entità giuridiche costituite al di fuori dell'Unione.

La trasparenza e l'accesso alle informazioni relative alla titolarità effettiva sono un elemento chiave del quadro dell'UE in materia di AML/CFT. Sebbene l'articolo 30 della direttiva (UE) 2015/849 stabilisca norme volte a garantire la trasparenza della titolarità effettiva delle società e altre entità giuridiche costituite all'interno dell'UE, tali norme in materia di trasparenza non si applicano alle società estere. Ciò rende più difficile per le FIU e le autorità di contrasto analizzare o condurre indagini sulle entità giuridiche coinvolte in eventuali procedimenti penali al fine di identificare chi le controlla.

L'indagine del 2022 mostra che la grande maggioranza degli Stati membri (23) attualmente non richiede la raccolta di informazioni relative alla titolarità effettiva di entità giuridiche estere. Alcuni Stati membri (12) hanno sottolineato che tali informazioni potrebbero essere disponibili in misura limitata sulla base degli obblighi di adeguata verifica della clientela dei soggetti obbligati e/o nei casi in cui un'entità estera e i suoi titolari effettivi possiedano e/o controllino un'entità giuridica nazionale e siano pertanto iscritti nel registro nazionale della titolarità effettiva. Solo un numero limitato di Stati membri (5) raccoglie proattivamente informazioni relative alla titolarità effettiva di entità giuridiche estere. Sulla base delle risposte, l'obbligo di informativa per le entità estere

sorge all'atto dell'acquisizione di beni immobili o nel caso in cui l'entità giuridica estera operi attraverso una sede nello Stato membro e generi un'attività economica o obblighi fiscali.

Il pacchetto AML/CFT comprende disposizioni volte ad affrontare e attenuare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo connessi a entità giuridiche estere. Esse integrano l'obbligo in vigore di ottenere e detenere informazioni relative alla titolarità effettiva dei trust qualora il luogo di stabilimento o di residenza del trustee o della persona che ricopre una posizione equivalente in un istituto giuridico affine sia al di fuori dell'UE ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3 bis, della direttiva (UE) 2015/849. Nello specifico, è richiesta la registrazione di informazioni relative alla titolarità effettiva delle entità giuridiche costituite al di fuori dell'UE quando queste ultime intrattengono un rapporto d'affari con un soggetto obbligato o acquisiscono beni immobili in uno Stato membro. La proposta ha anticipato la raccomandazione 24 riveduta del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), l'organismo internazionale di normazione in materia di AML/CFT, adottata nel marzo 2022, che prevede tra l'altro che le autorità competenti abbiano accesso alle informazioni relative alla titolarità effettiva delle società e altre entità giuridiche che non sono costituite nel paese ma che hanno legami sufficienti con esso e presentano rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

6. PERSONE POLITICAMENTE ESPOSTE – MISURE RAFFORZATE DI ADEGUATA VERIFICA

L'articolo 65, paragrafo 1, lettera f), richiede inoltre un'analisi della proporzionalità delle misure di cui all'articolo 20, lettera b). Tale articolo stabilisce le misure supplementari di adeguata verifica della clientela da applicare in caso di rapporti d'affari con persone politicamente esposte, ossia l'autorizzazione dell'alta dirigenza per instaurare o proseguire un rapporto d'affari con tali persone, misure adeguate per stabilire l'origine del patrimonio e dei fondi impiegati nei rapporti d'affari o nelle operazioni e un costante controllo rafforzato sui tali rapporti d'affari. L'articolo 65, paragrafo 1, terzo comma, prevede inoltre che la relazione sia corredata, se necessario, di adeguate proposte legislative, ivi compresa, se opportuno, l'applicazione di tali misure in base al rischio.

Gli obblighi del GAFI in materia di persone politicamente esposte sono stati recepiti nella legislazione dell'UE in materia di AML/CFT, in particolare all'articolo 3, punti 9), 10) e 11), della direttiva (UE) 2015/849 relativo alle definizioni, nonché all'articolo 20 della medesima direttiva sulle misure supplementari di adeguata verifica della clientela. Il GAFI definisce una persona politicamente esposta come una persona fisica che ricopre o ha ricoperto importanti cariche pubbliche. L'applicazione di misure supplementari alle persone politicamente esposte è giustificata dal fatto che esse presentano un maggiore rischio di commettere reati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo per via della loro posizione e della loro influenza vantaggiose. Nella raccomandazione 12 il GAFI delinea pertanto un elenco di obblighi di prevenzione per attenuare

tali rischi([34]). Essa prevede che gli istituti finanziari, oltre ad applicare le normali misure di adeguata verifica della clientela di cui alla raccomandazione 10, dispongano di adeguati sistemi di gestione del rischio per determinare se il cliente o il suo titolare effettivo sia una persona straniera politicamente esposta. Ciò significa che devono essere intraprese azioni proattive, quali la valutazione della clientela sulla base di criteri di rischio, profili di rischio, modelli di business e verifica delle informazioni di adeguata verifica della clientela([35]). Per determinare se una persona è una persona politicamente esposta a livello nazionale oppure a livello di organizzazioni internazionali, la raccomandazione 12 richiede l'adozione di misure ragionevoli basate sulla valutazione del livello di rischio del rapporto d'affari, il che significa riesaminare le informazioni di adeguata verifica della clientela raccolte in linea con la raccomandazione 10. Se un cliente è considerato una persona straniera politicamente esposta o se è in corso un rapporto d'affari a rischio più elevato con persone politicamente esposte a livello nazionale oppure a livello di organizzazioni internazionali, è opportuno applicare misure rafforzate di attenuazione del rischio in linea con la raccomandazione 12. Tali misure comprendono l'ottenimento dell'autorizzazione dell'alta dirigenza per instaurare o proseguire un rapporto d'affari, l'adozione di misure adeguate per stabilire l'origine del patrimonio e dei fondi e l'esercizio di un costante controllo rafforzato sul rapporto d'affari. Gli obblighi per tutti i tipi di persone politicamente esposte dovrebbero applicarsi anche ai familiari e ai soggetti che con tali persone intrattengono stretti legami.

L'articolo 20 della direttiva (UE) 2015/849 adotta tutte le misure rafforzate di adeguata verifica richieste dal GAFI senza fare distinzione tra persone politicamente esposte nazionali e straniere.

7. DIRITTI FONDAMENTALI

L'articolo 65, paragrafo 1, lettera g), richiede una valutazione sul rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I diritti fondamentali sanciti dalla Carta sono la pietra angolare dell'ordinamento giuridico dell'UE e devono sempre essere rispettati. Le disposizioni della Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'UE in tutte le loro azioni, nonché alle autorità nazionali quando applicano il diritto dell'UE. La Carta tutela le persone fisiche e giuridiche dalle azioni condotte da istituzioni e autorità che violano i diritti fondamentali.

I diritti e i principi sanciti dalla Carta devono essere presi in considerazione in ogni fase del processo legislativo dell'UE. Per garantire che tutte le proposte legislative dell'UE rispettino la Carta, è opportuno che la Commissione valuti l'impatto delle nuove proposte sui diritti

([34]) GAFI (2012-2023), "International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation", GAFI, Parigi, Francia (www.fatf-gafi.org/recommendations.html).

([35]) "FATF Guidance Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)", giugno 2013. FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org)FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org).

fondamentali già all'atto della loro elaborazione. Durante il processo legislativo la Commissione collabora con i colegislatori per garantire che il diritto dell'UE sia in linea con la Carta. Per quanto riguarda la protezione dei dati, al fine di garantire la coerenza delle norme in tutta l'UE, la Commissione, a seguito dell'adozione di una proposta di atto legislativo, deve consultare il Garante europeo della protezione dei dati per stabilire se vi sia un impatto sulla tutela dei diritti e delle libertà delle persone in relazione al trattamento dei dati personali([36]). Nel settembre 2021 il Garante ha pubblicato un parere sul pacchetto legislativo della Commissione in materia di AML/CFT([37]), nel quale ha accolto con favore gli obiettivi perseguiti dalle proposte in generale.

Per quanto riguarda le violazioni della Carta, occorre distinguere tra diversi casi: se un'azione di un'istituzione dell'Unione viola i diritti fondamentali, la Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sull'atto. Se nell'attuare il diritto dell'UE un'autorità nazionale viola i diritti sanciti dalla Carta, spetta ai giudici nazionali garantire il rispetto della Carta, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE. La Commissione può deferire uno Stato membro alla giustizia per violazione dei diritti fondamentali nell'attuazione del diritto dell'UE, ad esempio se una misura nazionale applica il diritto dell'UE in modo incompatibile con la Carta.

Per quanto riguarda gli obblighi in materia di AML/CFT, la Corte di giustizia ha trattato il rispetto dei diritti fondamentali in diversi contesti, in particolare per quanto riguarda l'articolo 7 della Carta sul rispetto della vita privata e della vita familiare e l'articolo 8 sulla protezione dei dati di carattere personale, nonché l'articolo 12 sulla libertà di riunione e di associazione.

Alla luce degli articoli 7 e 8, la Corte di giustizia ha emesso una sentenza sulle disposizioni riguardanti l'accesso pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva delle società e altre entità giuridiche nella prevenzione del riciclaggio/finanziamento del terrorismo([38]). Nella sua sentenza la Corte ha invalidato la disposizione della direttiva (UE) 2015/849 in base alla quale gli Stati membri devono garantire che le informazioni sulla titolarità effettiva relative a società e altre entità giuridiche aventi sede nel loro territorio siano accessibili in ogni caso al pubblico (articolo 30, paragrafo 5, lettera c), della direttiva (UE) 2015/849, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/843). La Corte ha constatato che tale accesso indiscriminato rappresentava una grave ingerenza nei diritti fondamentali relativi al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati

([36]) Articolo 42, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE (GU L 295 del 21.11.2018, pag. 39).

([37]) Parere 12/2021, https://edps.europa.eu/system/files/2021-09/21-09-22_edps-opinion-aml_en.pdf.

([38]) Sentenza della Corte del 22 novembre 2022 nelle cause riunite WM (C-37/20) e SOVIM SA (C-601/20) contro Luxembourg Business Registers: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1503497.

di carattere personale. Nel caso in esame tale ingerenza non poteva essere considerata giustificata in quanto non rispondeva ai criteri di necessità e proporzionalità applicabili.

Alla luce degli articoli 7, 8 e 12 della Carta relativi al diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, al diritto alla protezione dei dati di carattere personale e al diritto alla libertà di associazione, la Corte di giustizia ha altresì emesso una sentenza sulle restrizioni imposte da uno Stato membro al finanziamento delle organizzazioni civili da parte di persone stabilite al di fuori di tale Stato membro([39]). Nella sua sentenza la Corte ha dichiarato che lo Stato membro aveva introdotto restrizioni discriminatorie e ingiustificate contrarie agli obblighi degli Stati membri in materia di libera circolazione dei capitali di cui all'articolo 63 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e agli articoli 7, 8 e 12 della Carta. Per quanto riguarda una possibile giustificazione di tale restrizione, la Corte ha rilevato che possono essere invocati motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza che riguardano in particolare la lotta contro il riciclaggio di capitali, il finanziamento del terrorismo e la criminalità organizzata. Tuttavia tali motivi non possono essere invocati se non sussiste una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per gli interessi fondamentali della società. Nel caso di specie la presenza di tale minaccia non era stata dimostrata dallo Stato membro.

Per quanto riguarda il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali riconosciuti dalla Carta a livello nazionale, l'indagine condotta nel 2022 tra gli Stati membri ha valutato, in particolare, la sussistenza di potenziali interferenze degli obblighi in materia di antiriciclaggio con i seguenti diritti e principi fondamentali sanciti dalla Carta: i) articolo 7 sul rispetto della vita privata e della vita familiare; ii) articolo 8 sulla protezione dei dati di carattere personale; iii) articolo 11 sulla libertà di espressione e d'informazione; iv) articolo 12 sulla libertà di riunione e di associazione; v) articolo 16 sulla libertà d'impresa; vi) articolo 17 sul diritto di proprietà; vii) articolo 20 sull'uguaglianza davanti alla legge; viii) articolo 21 sulla non discriminazione; ix) articolo 47 sul diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale; x) articolo 48 sulla presunzione di innocenza e diritti della difesa; xi) articolo 49 sui principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene; e xii) articolo 50 sul diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato. Otto Stati membri hanno segnalato procedimenti avviati dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali in relazione a questo tipo di interferenza. Altri Stati membri che hanno risposto alla domanda non erano a conoscenza di tali casi.

Gli Stati membri non hanno riferito in merito a casi di interferenza con i diritti fondamentali diversi da quelli summenzionati. Per quanto riguarda il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale, dall'indagine 2022 è emerso quanto segue: sono state presentate denunce

([39]) Sentenza della Corte del 18 giugno 2020 nella causa C-78/18 Commissione/Ungheria: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=98151443F97F6BA2D856266F83B1C03F?text=&docid=227569&pageIndex==0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=112968.

amministrative relative agli obblighi di cui alla direttiva (UE) 2015/849 alle autorità per la protezione dei dati nella maggior parte degli Stati membri (17). Le autorità per la protezione dei dati sono state consultate nel contesto della preparazione di atti nazionali per il recepimento o l'attuazione degli obblighi della direttiva (UE) 2015/849 in quasi tutti gli Stati membri (24). Nove Stati membri hanno elencato altri tipi di denunce presentate/consultazioni svolte con altre autorità nazionali che incidono sull'interazione tra gli obblighi in materia di AML/CFT e i diritti fondamentali.

8. REQUISITI RELATIVI A POTENZIALI PROPOSTE LEGISLATIVE A NORMA DELL'ARTICOLO 65, PARAGRAFO 1, TERZO COMMA

L'articolo 65, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva (UE) 2015/849 impone alla Commissione di valutare la necessità di presentare nuove proposte legislative su diversi temi specifici, in particolare le banche dati degli utenti delle valute virtuali, gli uffici per il recupero dei beni e le persone politicamente esposte. Quest'ultima categoria è già stata trattata nella sezione 6.

8.1. Banche dati degli utenti delle valute virtuali

Per quanto riguarda le valute virtuali, l'articolo 65, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva (UE) 2015/849 impone alla Commissione di elaborare, se del caso, una proposta legislativa che includa le deleghe di potere per istituire e mantenere una banca dati centrale in cui siano registrate le identità e gli indirizzi dei portafogli degli utenti delle valute virtuali a cui possano accedere le FIU, nonché i moduli di autodichiarazione per gli utenti delle valute virtuali.

La creazione di una banca dati centrale a livello dell'UE imporrebbe agli Stati membri di disporre già di tali registri, che potrebbero quindi essere interconnessi in un unico registro centrale o, in alternativa, potrebbero essere collocati a livello dell'UE al fine di creare direttamente un registro centrale([40]). L'indagine del 2022 mostra che gli Stati membri non dispongono attualmente di registri dei conti delle cripto-attività. La regolamentazione delle valute virtuali a livello internazionale ed europeo ha subito diverse modifiche dall'adozione della direttiva (UE) 2018/843, che ha introdotto il riferimento a una potenziale proposta legislativa su una banca dati degli utenti delle valute virtuali.

Nel giugno 2019 il GAFI ha adottato nuove norme sulle nuove tecnologie che impongono alle giurisdizioni di regolamentare i prestatori di servizi per le attività virtuali (denominati anche prestatori di servizi per le cripto-attività nel quadro giuridico dell'UE) ai fini dell'AML/CFT, i quali devono essere autorizzati o registrati nonché soggetti a sistemi efficaci di monitoraggio e garanzia

([40]) Cfr. "Study on developments with regard to virtual assets users and the possibility to set-up and maintain a central database registering users' identities and wallet addresses accessible to financial intelligence units (FIUs)", pubblicato nel 2021.

del rispetto delle misure pertinenti richieste nelle raccomandazioni del GAFI. Tali norme richiedono anche la tracciabilità dei trasferimenti di attività virtuali. In particolare, i prestatori di servizi per le attività virtuali devono corredare i trasferimenti di informazioni dettagliate sui cedenti e sui cessionari (la "regola di viaggio"). Tale obbligo è introdotto nel diritto dell'UE dal regolamento (UE) 2023/1113, del 31 maggio 2023, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività (regolamento TFR)([41]), che è una rifusione del regolamento (UE) 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi([42]).

Il pacchetto legislativo AML/CFT del 2021 contiene diverse ulteriori proposte per affrontare e attenuare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo legati all'uso di valute virtuali. In primo luogo, i prestatori di tutti i servizi relativi alle attività virtuali che potrebbero generare rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo sono aggiunti all'elenco dei soggetti obbligati. In secondo luogo, il pacchetto propone di vietare l'offerta e la custodia di portafogli anonimi di cripto attività poiché questi non consentono di rintracciare i trasferimenti di cripto attività e comportano un maggiore rischio di uso improprio a fini criminali.

Più in generale, il regolamento sui mercati delle cripto-attività mira a fornire un quadro giuridico chiaro, specifico e armonizzato nell'UE per le cripto-attività e i prestatori di servizi per le cripto-attività, imponendo loro di ottenere un'autorizzazione da un'autorità nazionale competente per svolgere la loro attività. Tale regolamento introdurrà inoltre un'adeguata protezione per tutti i consumatori dal momento che, per l'acquisto, la negoziazione e il trasferimento di cripto-attività, essi dovranno transitare attraverso borse, wallet e piattaforme di negoziazione autorizzati.

Nel complesso, il nuovo regolamento sui mercati delle cripto-attività e il regolamento TFR rafforzeranno notevolmente il monitoraggio dei trasferimenti di cripto-attività nell'ambito del riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo da parte delle autorità competenti in tutta l'UE. Il nuovo regolamento antiriciclaggio attenuerà ulteriormente i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo relativi all'uso delle valute virtuali, anche se non prevede la creazione di una banca dati centrale di cui all'articolo 65, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/849. Con l'adozione del regolamento (UE) 2023/1113, i prestatori di servizi per le cripto-attività saranno inclusi nell'ambito di applicazione degli istituti finanziari ai sensi della direttiva antiriciclaggio e saranno pertanto soggetti a tutte le norme AML/CFT applicabili al settore finanziario, il che garantirà che le autorità

([41]) Regolamento (UE) 2023/1113 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività e che modifica la direttiva (UE) 2015/849 (GU L 150 del 9.6.2023, pag. 1).

([42]) Regolamento (UE) 2015/847, 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).

competenti, comprese le FIU, possano accedere rapidamente alle informazioni sugli intestatari dei portafogli di cripto-attività custoditi.

8.2. Cooperazione tra gli uffici per il recupero dei beni degli Stati membri

L'articolo 65, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva (UE) 2015/849 chiede alla Commissione di presentare, se del caso, una proposta legislativa per migliorare la cooperazione tra gli uffici per il recupero dei beni degli Stati membri.

Il 25 maggio 2022 la Commissione ha adottato una nuova proposta di direttiva riguardante il recupero e la confisca dei beni([43]), che prevede una serie completa di norme che riguardano l'intero ciclo di recupero dei beni, dalle fasi di reperimento, identificazione, congelamento e gestione, fino alla confisca e alla destinazione finale dei beni. In particolare, la proposta mira a rafforzare la capacità degli uffici per il recupero dei beni di reperire e individuare i proventi di reato, assicurando un maggiore accesso alle informazioni necessarie, garantendo un rapido scambio di informazioni tra tali uffici e consentendo loro di congelare con urgenza i beni in caso di rischio di dispersione.

9. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati da molte sfide nel settore dell'AML/CFT. Sebbene il contesto sia cambiato notevolmente in termini di rischio, la Commissione ha costantemente reagito a tali cambiamenti analizzando periodicamente il rischio, fornendo orientamenti scritti agli Stati membri e ai portatori di interessi e intervenendo nei casi di recepimento non corretto o incompleto da parte degli Stati membri. L'ABE ha contribuito all'armonizzazione degli approcci e alla convergenza in materia di vigilanza attraverso i suoi lavori sulle revisioni tra pari delle prassi di vigilanza, numerosi orientamenti e pareri nell'ambito dell'applicazione di misure basate sul rischio da parte degli enti creditizi e degli istituti finanziari, nonché lavori sulla cooperazione tra le autorità di vigilanza. Negli ultimi anni sono stati apportati miglioramenti sostanziali, in particolare per quanto riguarda lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le autorità di vigilanza in materia di AML/CFT nel settore finanziario.

Al fine di affrontare i problemi individuati in merito all'attuazione della direttiva (UE) 2015/849, nel 2021 la Commissione ha proposto un ambizioso pacchetto legislativo in materia di AML/CFT, il quale introduce una riforma completa, sia dal punto di vista normativo che istituzionale, del quadro dell'UE in materia di AML/CFT. Nell'ambito di questo pacchetto, una parte sostanziale della direttiva sarà trasferita in un regolamento in modo che i soggetti obbligati siano tenuti a rispettare norme direttamente applicabili. Ciò eliminerà la necessità di recepimento e porrà fine

([43]) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il recupero e la confisca dei beni (COM/2022/245 final).

alla possibilità di variazioni nazionali, riducendo nel contempo i ritardi nell'applicazione delle norme dell'UE. Il regolamento antiriciclaggio prevede obblighi armonizzati per le politiche, le procedure e i controlli interni e l'adeguata verifica della clientela, specifica ulteriormente le norme sulla trasparenza della titolarità effettiva delle entità giuridiche e degli istituti giuridici ed estende l'elenco dei soggetti obbligati, tra gli altri, ai prestatori di servizi per le cripto-attività. La proposta di revisione della direttiva AML/CFT rafforza i compiti, i poteri e gli strumenti dei supervisori e delle FIU al fine di migliorarne il funzionamento. Mira inoltre a stabilire norme chiare per tutte le autorità al fine di garantire una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci. Tutto ciò fornirà all'UE un sistema completo e integrato che sarà commisurato all'integrazione del mercato interno. Il nuovo sistema integrato di supervisione AML/CFT sarà costituito dalla futura Autorità europea antiriciclaggio (AMLA), che ne sarà il fulcro, e dalle autorità nazionali con un mandato di supervisione AML/CFT e si baserà su approcci di supervisione e metodologie di valutazione del rischio comuni. Per garantire una supervisione efficace e coerente, l'AMLA vigilerà direttamente sulle entità finanziarie transfrontaliere più rischiose e coordinerà le autorità nazionali di supervisione e i loro interventi, anche per il settore non finanziario. L'AMLA sarà inoltre preposta a svolgere una funzione di coordinamento delle FIU. Poiché tutti i recenti e importanti casi di riciclaggio di denaro segnalati nell'UE hanno avuto una dimensione transfrontaliera, questo approccio mira a garantire una cooperazione e uno scambio di informazioni più stretti tra le FIU, nonché a realizzare sinergie tra i supervisori e le FIU. L'AMLA svolgerà pertanto un ruolo significativo nella prevenzione e nell'individuazione del riciclaggio di denaro, dei reati correlati e del finanziamento del terrorismo e costituirà il fulcro di un solido quadro dell'UE in materia di AML/CFT.