



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO

Ufficio legislativo - Economia

SERVIZIO INTERROGAZIONI

Tel. 06/47613855-3792-4171 Fax 06/47614793

COM 4/  
Pos.: 173

2013

Roma,

11 MAR 2013

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0001980 A-4.22.3

del 14/03/2013



7681215

Alla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI  
MINISTRI

Dipartimento per le Politiche Europee  
Ufficio di Segreteria CIACE

ROMA

Oggetto: Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. 6231/13. COM (2013) 45.

In riscontro alla nota di codesto Ufficio del 20 febbraio 2013, si trasmette la Relazione concernente la proposta di Direttiva indicata in oggetto, predisposta dal Dipartimento del Tesoro, ai sensi degli articoli 6 e 24 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Si precisa che la citata Relazione è stata già inviata per posta elettronica in data 7 marzo 2013.

IL CAPO DELL'UFFICIO

## Relazione ex articolo 6 e articolo 24 della legge n. 234 del 2012

*Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. 6231/13. COM(2013)45.*

### 1. Premessa

Il 5 Febbraio 2013 la Commissione europea ha adottato la proposta di una direttiva volta a prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (c.d. IV direttiva) che, oltre a far propri gli *standard* internazionali più recenti in materia, introduce diversi elementi di novità rispetto alla disciplina attuale rinvenibile nella direttiva 2005/60/CE (c.d. III direttiva). Quest'ultima è stata recepita dall'Italia con il decreto legislativo n. 231 del 21 novembre 2007.

La proposta è motivata dalla necessità di rafforzare ulteriormente il mercato interno, di proteggere la società dalla criminalità e dal terrorismo, di assicurare un ambiente favorevole all'attività d'impresa e di contribuire alla stabilità finanziaria promuovendo il corretto funzionamento e l'integrità dei mercati finanziari.

Questi obiettivi verrebbero raggiunti garantendo la coerenza tra le soluzioni normative proposte e le Raccomandazioni contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo riviste da ultimo nel febbraio 2012 dal Gruppo d'Azione Finanziaria – *Financial Action Task Force* (GAFI-FATF), sotto presidenza italiana, promuovendo soluzioni nazionali adottate nel giusto equilibrio di uniformità e flessibilità, assicurando che le regole siano calibrate sui rischi effettivi e siano tali da contrastare nuove possibili minacce.

### 2. Rispetto dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità

La proposta è conforme ai principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità di cui all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea.

Essa rispetta il principio di attribuzione, in quanto la disciplina rientra nel settore "mercato interno" di competenza concorrente dell'Unione europea, ai sensi all'art. 4 comma 2, lettera a) del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Conseguentemente la base giuridica indicata nella proposta è l'articolo 114 del TFUE, relativo alle misure di ravvicinamento delle disposizioni nazionali in materia. Attraverso le presenti norme di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, l'Unione europea si propone, difatti, di garantire la stabilità e la reputazione del settore finanziario e il corretto funzionamento del mercato interno.

L'intervento dell'Unione europea rispetta il principio di sussidiarietà perché le misure adottate esclusivamente a livello nazionale per contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo non sarebbero in grado di realizzare in maniera sufficiente gli obiettivi perseguiti, come peraltro evidenziato nella valutazione d'impatto che ha preceduto l'elaborazione della proposta. Le

discipline nazionali non adeguatamente armonizzate, infatti, potrebbero determinare conseguenze negative sul mercato interno, in quanto non in grado di tutelarlo adeguatamente da fenomeni di riciclaggio di denaro provenienti da attività criminali o dalle attività di finanziamento di organizzazioni terroristiche che trarrebbero beneficio da regole di intensità diversa.

La proposta, inoltre, rispetta il principio di proporzionalità perché prevede, attraverso un diffuso approccio basato sul rischio, misure proporzionate rispetto agli obiettivi prefissi.

La proposta è stata elaborata dalla Commissione dopo aver proceduto alla consultazione delle parti interessate e analizzando i rispettivi contributi, all'acquisizione dei risultati di uno studio sull'applicazione della III direttiva condotto da esperti esterni, e, infine alla citata valutazione d'impatto.

Nella valutazione d'impatto sono stati individuati come effetti del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo la riduzione degli investimenti, possibili perturbazioni dei flussi finanziari internazionali, una minore crescita economica e l'instabilità del mercato finanziario. Le cause dei problemi sono state individuate nella disforme applicazione delle norme dell'Unione europea da parte degli stati membri, nelle attuali lacune della disciplina comunitaria e nell'incoerenza della stessa rispetto ai nuovi *standard* del GAFI.

### **3. Valutazione complessiva del progetto**

Approccio basato sul rischio. La disciplina in esame ha il duplice obiettivo di recepire le nuove Raccomandazioni del GAFI e di limare alcuni aspetti della III direttiva su cui le valutazioni del GAFI avevano sollevato perplessità quanto al rispetto degli *standard* internazionali. L'intento è perseguito promuovendo il c.d. approccio basato sul rischio, cioè attraverso la definizione di poche regole strettamente prescrittive e il completamento del quadro regolamentare e delle prassi operative a livello nazionale, sulla base delle analisi di rischio condotte dagli stati membri e quindi dai singoli operatori tenuti all'applicazione delle regole anti-riciclaggio. L'approccio basato sul rischio, già in parte contemplato dal quadro normativo vigente, diventa elemento permeante e pervasivo di tutta la disciplina.

La valutazione del rischio è articolata su tre livelli.

Sul piano sovranazionale è previsto che le tre autorità europee di supervisione prudenziale (*European Banking Authority* - EBA, *European Insurance and Occupational Pensions Authority* - EIOP, *European Securities and Market Authority* - ESMA) elaborino una *joint opinion* sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo presenti nel mercato unico (articolo 6). Gli stati membri sono quindi tenuti a svolgere rispettive valutazioni dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo per configurare appropriate politiche di mitigazione e individuare adeguate misure preventive (articolo 7). Tali risultati devono essere resi disponibili ai soggetti obbligati tenuti, infine, ad applicare l'approccio basato sul rischio nello svolgimento delle rispettive attività e funzioni. I soggetti obbligati -per applicare adeguatamente tale approccio- sono chiamati a implementare politiche, controlli e procedure proporzionate alla loro natura e dimensioni d'impresa (articolo 8). La *joint opinion* delle autorità di supervisione europee è a

supporto degli stati membri e dei soggetti obbligati nelle loro rispettive attività di *risk assessment*.

L'analisi condotta a livello sovranazionale non appare beneficiare di adeguata trasversalità, non essendo previsto il contributo informativo e analitico di altri soggetti in possesso di informazioni rilevanti, quali ad esempio le Unità di informazione finanziaria e Europol. Inoltre, per sua natura, il proposto perimetro di analisi non appare in grado di rivolgersi anche ai soggetti non finanziari tenuti ad applicare la normativa antiriciclaggio (ad es., i professionisti).

Individuazione dei soggetti obbligati. In relazione a elementi di rischio emersi dalle consultazioni precedenti all'elaborazione del testo, la Commissione propone di ampliare il novero dei soggetti antiriciclaggio includendo:

1. commercianti di beni di elevato valore in relazione ad operazioni in contante di importo superiore a 7.500 euro, con l'abbassamento della soglia già fissata dalla III direttiva a 15.000 euro (articolo 2, comma 1, lettera e);
2. imprese che prestano servizi di gioco d'azzardo (articolo 2, comma 1, lettera f).

Entrambe le previsioni non comportano impatto significativo sulla disciplina nazionale.

I prestatori di servizi di gioco d'azzardo, infatti, risultano già indicati tra i soggetti obbligati dall'articolo 14, comma 1, lettere e), e-bis) del d. lgs. 231/2007. Il corrente limite all'uso del contante ex articolo 49, comma 1 del d. lgs. 231/2007, se si escludono le correnti e circoscritte deroghe<sup>1</sup>, porta il quadro italiano già in linea con le proposte europee.

La proposta di IV direttiva pur riconoscendo i rischi insiti nell'uso di elevate quantità di contante, non prevede un limite generale al suo utilizzo. Al riguardo, l'esperienza del nostro e dei paesi che hanno previsto tale limite potrà essere segnalata nel corso dei negoziati.

In relazione al rischio rilevato, gli stati membri potrebbero esonerare dall'ambito di applicazione della disciplina antiriciclaggio i soggetti che svolgono attività finanziaria, accessoria ad un'attività principale, in modo occasionale e con transazioni di piccolo importo, esclusi i *money remitters* (articolo 2, commi 2 e seguenti). Parimenti, possono estendere l'ambito di applicazione della normativa a ulteriori attività ritenute rischiose (articolo 4), ovvero mantenere disposizioni in essere più restrittive rispetto a quelle contenute nella proposta (articolo 5).

Obblighi di adeguata verifica. In relazione al rischio individuato, i soggetti obbligati sono tenuti a adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela, in forma ordinaria, semplificata o rafforzata (capitolo 2).

Al riguardo, si segnala l'importante novità rispetto alla disciplina corrente di includere nella clientela alla quale applicare misure rafforzate di adeguata verifica le persone politicamente esposte (PEPs) c.d. domestiche (articolo 19) a seguito di una valutazione caso per caso del relativo profilo di rischio. Tali sono le persone fisiche che ricoprono o hanno ricoperto importanti funzioni pubbliche in un paese dell'Unione europea, i loro familiari e le persone con cui intrattengono stretti legami. La disciplina recepisce la Raccomandazione 12 del GAFI. Si

<sup>1</sup> Articolo 3 del d. l. 16/2012 convertito, con modificazioni, in legge dalla legge 26 aprile 2012, n.44.

segnala che un approccio più uniforme allo *standard* richiede di considerare i PEPs comunitari come esteri e quindi da assoggettare sempre a verifiche rafforzate.

In materia di verifica in forma semplificata, nel mentre la disciplina corrente contempla di fatto un'esenzione agli obblighi in argomento, la proposta allinea le disposizioni agli *standard* internazionali, prevedendo che la *customer due diligence* abbia comunque luogo ancorché con adempimenti ridotti (articolo 13 e ss.).

Infine, la proposta ribadisce l'obbligo di astensione quando non è stato possibile effettuare l'adeguata verifica della clientela (articolo 12). Alla luce delle difficoltà operative di questa previsione e di difformità nell'operatività dei soggetti obbligati, maggiore dettaglio sarebbe opportuno.

Individuazione del titolare effettivo. Momento fondamentale nell'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica è l'individuazione del titolare effettivo, cioè della persona fisica o delle persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano un'entità giuridica, ovvero ne risultano beneficiari. La proposta di direttiva, recependo le Raccomandazioni 24 e 25 del GAFI, pone in capo alle persone giuridiche (articolo 29) e al *trustee* (articolo 30) l'obbligo di detenere informazioni accurate e attuali sui rispettivi titolare effettivi, di rendere tali informazioni accessibili alle autorità e ai soggetti tenuti a applicare la normativa antiriciclaggio. La disposizione risponde all'intento di rendere più trasparenti i veicoli societari e i *trusts*, soprattutto nei casi in cui catene di controllo complesse, che coinvolgono anche soggetti esteri, rendono estremamente ardua l'individuazione del titolare effettivo. Al fine di ridurre qualunque disparità tra gli operatori e possibili vulnerabilità nei sistemi nazionali, la disposizione andrebbe completata con l'individuazione in direttiva delle modalità con cui tali informazioni devono essere detenute e messe a disposizione.

Paesi terzi c.d. equivalenti. La proposta non prevede l'istituto dell'"equivalenza" ovvero la definizione da parte dei paesi membri di una lista condivisa di stati terzi i cui regimi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo sono giudicati equivalenti a quelli comunitari. L'inclusione nella lista agevola l'applicazione di misure semplificate di adeguata verifica. Il meccanismo è stato criticato dal GAFI in quei paesi, non l'Italia, in cui l'inserimento nella lista si è tradotto in una esenzione dalla valutazione del rischio caso per caso.

Sebbene la proposta mantenga, nell'ambito della generale valutazione del rischio, l'apprezzamento del rischio-paese delle controparti (Allegati I e II), sarebbe auspicabile una regolamentazione armonizzata in materia di contromisure applicabili dai paesi membri nei confronti di paesi terzi caratterizzati da "deficienze strategiche" nei propri ordinamenti antiriciclaggio, quali individuati dal GAFI. Tale armonizzazione ridurrebbe eventuali effetti distorsivi a scapito del mercato unico.

Ruolo delle autorità di supervisione. Le autorità europee di supervisione sono chiamate a dettare delle linee guida o a proporre requisiti tecnici per la uniforme applicazione delle regole di adeguata verifica (articolo 15, articolo 16 (4)), anche quando effettuata da terzi (articolo 25(2)), così come in caso di gruppi in materia di procedure e presidi interni antiriciclaggio (articolo 42) e di supervisione (articolo 45).

Tale quadro lascia intravedere la possibilità di una uniforme applicazione delle regole da parte degli operatori nei paesi dell'Unione europea e dei loro supervisori. Peraltro, in materia di presidi organizzativi e dei controlli interni, l'attività di armonizzazione europea non dovrebbe essere circoscritta ai soli gruppi, ma estesa anche a istituzioni individuali. Si rileva come, per contro, la proposta non preveda similari forme di armonizzazione a livello europeo per i professionisti e gli altri soggetti non finanziari tenuti a applicare la normativa antiriciclaggio. La difformità nell'applicazione delle regole potrebbe compromettere sia l'efficace prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, sia il c.d. *level playing field* tra tali operatori.

Obblighi di segnalazione e inclusione dei reati fiscali tra i reati presupposto del riciclaggio. La proposta di direttiva conferma il rilievo delle attività di segnalazione di operazioni sospette e la centralità delle Unità di informazione finanziaria, di cui specifica caratteristiche, poteri, attività di collaborazione internazionale (capitolo IV). Ancorché si registrino alcune lievi difformità rispetto agli *standard* internazionali, il giudizio è positivo. Significativa è la previsione secondo cui le Unità di informazione finanziaria, in presenza di operazioni che coinvolgono due o più paesi membri, devono collaborare con Europol, condividendo i risultati dell'analisi: si tratta di una proposta che recepisce le osservazioni in precedenza formulate dalle medesime Unità e che può precludere all'istituzione di forme di coordinamento europeo di alcune funzioni di analisi e di scambio di informazioni. La novità più rilevante da segnalare è l'inclusione tra i reati presupposto del riciclaggio, e dunque delle fattispecie per le quali scatta l'obbligo di segnalazione e rientranti negli ambiti di collaborazione delle autorità antiriciclaggio europee, dei reati fiscali, ancorché in presenza di pene edittali superiori a soglie minime o massime negli ordinamenti nazionali. La previsione, già presente nell'ordinamento italiano e volta a recepire la nuova Raccomandazione 3 del GAFI, permette di migliorare il contrasto a livello europeo dell'evasione e delle frodi fiscali.

Sanzioni. La proposta, rispetto alla disciplina corrente e in linea con altri interventi normativi sul settore finanziario, detta una disciplina sanzionatoria che amplia in maniera positiva gli strumenti a disposizione delle autorità.

Protezione dei dati personali. La proposta fornisce chiarimenti sul regime di *data protection* applicabile alle informazioni acquisite e trattate dai soggetti obbligati e dalle autorità competenti nello svolgimento dei rispettivi compiti antiriciclaggio.

Raccolta dati statistici. La proposta prevede l'obbligo specifico di raccolta di informazioni e statistiche incluse segnatamente quelle di tipo giudiziario. Tali dati sono strumentali all'effettuazione di una accurata analisi del rischio (articolo 41).

Comitato per la Prevenzione del Riciclaggio e del Finanziamento del Terrorismo. Il Comitato, composto da rappresentanti degli stati membri, ha svolto sin dal 1991 un ruolo importante nell'attuazione delle regole antiriciclaggio comunitarie, nel coordinamento degli stati membri nelle materie previste dalle direttive che si sono succedute, nell'ausilio alla Commissione

europea per l'assolvimento dei propri compiti in materia. La proposta di IV direttiva, anche per le ridotte competenze in materia di esecuzione attribuite alla Commissione, non prevede più tale organismo, escludendo quindi gli stati membri dal processo di elaborazione delle *policy* comunitarie antiriciclaggio.

#### 4. Impatto del progetto

La proposta di direttiva, qualora approvata nella versione corrente, non comporta nuovi o maggiori oneri finanziari, né a carico del bilancio dell'Unione, né a carico di quello dello Stato.

La stessa non produce effetti significativi sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali. Non impatta direttamente sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, bensì su alcuni processi e attività (quali, ad esempio, le attività connesse alla raccolta sistematica di dati ovvero all'analisi del rischio nazionale di riciclaggio e finanziamento del terrorismo). Ad ogni buon conto, tali adempimenti verranno svolti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili.

La proposta in argomento genera, come rappresentato in dettaglio al punto che precede, un impatto, da una parte, sulle attività delle imprese, in particolare laddove si prevedono obblighi di trasparenza che impongono alle società, entità giuridiche e *trusts* di ottenere e mantenere informazioni adeguate e aggiornate sul rispettivo titolare effettivo e, dall'altra, sui soggetti tenuti ad applicare la normativa antiriciclaggio, a fronte degli obblighi ivi previsti, tra i quali quelli attinenti all'adeguata verifica.

Su quest'ultimo punto, si segnala, in particolare, la necessità, per gli enti obbligati, di individuare, comprendere e mitigare i propri rischi, documentando e aggiornando le valutazioni di rischio effettuate, e la revisione delle norme concernenti gli obblighi semplificati di adeguata verifica, senza prevedere alcuna forma di esenzione al riguardo.