



Bruxelles, 24.7.2019  
COM(2019) 360 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Verso una migliore attuazione del quadro dell'Unione in materia di lotta al riciclaggio di  
denaro e al finanziamento del terrorismo**

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## Verso una migliore attuazione del quadro dell'Unione in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo

### I. INTRODUZIONE

I rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo rimangono una fonte di profonda preoccupazione per l'integrità del sistema finanziario dell'Unione e per la sicurezza dei suoi cittadini. Secondo Europol<sup>1</sup>, è stato rilevato che una percentuale compresa tra lo 0,7 e l'1,28 % del prodotto interno lordo annuo dell'Unione europea viene utilizzato per attività finanziarie sospette<sup>2</sup>. La lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo è pertanto una priorità importante per l'Unione e contribuisce alla realizzazione dell'Unione della sicurezza.

Nel corso del tempo l'Unione ha elaborato un solido quadro normativo atto a prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, in linea con le norme internazionali adottate dalla task force "Azione finanziaria". Il quadro normativo deve tenere il passo con la crescente integrazione dei flussi finanziari nel mercato interno, le tendenze in evoluzione, gli sviluppi tecnologici e l'ingegno dei criminali, che tentano di sfruttare ogni lacuna o falla nel sistema.

La presente comunicazione riassume una serie di relazioni riguardanti il quadro giuridico dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo e la sua attuazione. La accompagnano la valutazione sovranazionale, elaborata con cadenza biennale dalla Commissione<sup>3</sup> riguardante i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno dell'Unione, una valutazione di recenti presunti casi di riciclaggio di denaro concernenti enti creditizi dell'UE e relazioni sulla cooperazione tra le unità di informazione finanziaria<sup>4</sup> e sull'interconnessione dei meccanismi nazionali centralizzati automatici degli Stati membri relativi ai conti bancari<sup>5</sup>.

Le constatazioni illustrate nella presente comunicazione e nelle relazioni adottate in data odierna sono intese a sostenere il dibattito sulle modalità di rafforzamento del quadro in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e a fungere da base per ulteriori discussioni con i pertinenti portatori di interessi.

---

<sup>1</sup> Europol è l'agenzia di contrasto dell'Unione europea, <https://www.europol.europa.eu/>.

<sup>2</sup> Gruppo di informazione finanziaria di Europol, relazione "From suspicion to action" [Dal sospetto all'azione], 2017: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>.

<sup>3</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno e sono connessi ad attività transfrontaliere, COM(2019) 370.

<sup>4</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione del quadro per la cooperazione tra le unità di informazione finanziaria, COM(2019) 371.

<sup>5</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'interconnessione dei meccanismi nazionali centralizzati automatici (registri centrali o sistemi elettronici centrali di reperimento dei dati) degli Stati membri relativi ai conti bancari, COM(2019) 372.

## II. CONTESTO: L'EVOLUZIONE DEL QUADRO GIURIDICO FINO AD OGGI

Negli ultimi anni l'Unione ha considerevolmente rafforzato il proprio quadro giuridico sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. La quarta direttiva antiriciclaggio<sup>6</sup> è stata adottata nel maggio 2015 e doveva essere recepita dagli Stati membri entro giugno 2017<sup>7</sup>.

Nel quadro del piano d'azione adottato nel febbraio 2016 per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo<sup>8</sup>, e in risposta alle rivelazioni dell'aprile 2016 riguardanti i Panama Papers, nell'aprile 2018 è stata adottata la quinta direttiva antiriciclaggio<sup>9</sup>, che deve essere recepita dagli Stati membri nel rispettivo ordinamento giuridico nazionale entro gennaio 2020. La revisione accresce la trasparenza delle informazioni sulla titolarità effettiva, fornisce alle unità di informazione finanziaria un maggiore accesso alle informazioni, rafforza la cooperazione tra le autorità di vigilanza e disciplina le valute virtuali e le carte prepagate onde prevenire meglio il finanziamento del terrorismo.

Per quanto riguarda il settore finanziario, le nuove norme sulla condivisione e la divulgazione delle informazioni dovrebbero notevolmente migliorare la cooperazione tra le autorità incaricate della vigilanza prudenziale e della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo<sup>10</sup>, rafforzando nel contempo il ruolo dell'Autorità bancaria europea nel garantire il rispetto del diritto dell'Unione e nel consolidare la cooperazione su questioni legate al riciclaggio di denaro e alla lotta al finanziamento del terrorismo.

Inoltre, la direttiva (UE) 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale<sup>11</sup> integra il quadro preventivo armonizzando la definizione del reato di riciclaggio di denaro e le relative sanzioni. La direttiva è entrata in vigore nel dicembre 2018 e gli Stati membri devono recepirla entro dicembre 2020.

La direttiva (UE) 2019/1153 che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo<sup>12</sup> rafforza ulteriormente il quadro giuridico penale accelerando l'accesso delle autorità di contrasto alle informazioni finanziarie e rafforzando lo scambio di informazioni finanziarie tra le autorità di contrasto e le unità di informazione finanziaria. La direttiva entrerà in vigore nell'agosto 2019 e gli Stati membri dovranno recepirla entro agosto 2021.

---

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> La Commissione sta valutando il recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio, verificando nel contempo che le norme siano attuate dagli Stati membri. Sono state avviate procedure di infrazione contro tutti i 28 Stati membri, poiché si è rilevato che tutte le comunicazioni trasmesse dagli stessi non dimostrano un recepimento completo della direttiva.

<sup>8</sup> COM(2016) 050 final.

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> Direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale (GU L 150 del 7.6.2019, pag. 253).

<sup>11</sup> Direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale, (PE/30/2018/REV/1; GU L 284 del 12.11.2018, pag. 22).

<sup>12</sup> Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 122).

### **III. RISCHI DI RICICLAGGIO DI DENARO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E AMBITI MIGLIORABILI**

Nonostante il recente rafforzamento del quadro normativo, permangono alcune sfide. La Commissione pubblica in data odierna una serie di relazioni che valutano i rischi e individuano ambiti in cui apportare miglioramenti.

#### **a) Valutazione dei rischi che incidono sull'Unione**

La Commissione presenta innanzitutto una **valutazione dei rischi sovranazionali** di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno dell'Unione e sono connessi ad attività transfrontaliere, come disposto dall'articolo 6 della quarta direttiva antiriciclaggio. Il documento aggiorna la prima valutazione sovranazionale dei rischi adottata nel 2017<sup>13</sup> e fa seguito alle raccomandazioni formulate alle parti coinvolte nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo<sup>14</sup>.

La relazione mostra che le varie parti coinvolte hanno messo in pratica la maggior parte delle raccomandazioni formulate nell'ambito della prima valutazione sovranazionale dei rischi. Allo stesso tempo persistono alcune vulnerabilità orizzontali, in particolare per quanto riguarda i prodotti anonimi, l'identificazione dei titolari effettivi e nuovi prodotti non regolamentati come le "cripto-attività". Alcune di esse dovrebbero essere affrontate attraverso l'imminente recepimento della quinta direttiva antiriciclaggio, ad esempio mediante l'inclusione dei fornitori di valute virtuali nell'ambito di applicazione della direttiva nonché l'espansione e la maggiore accessibilità dei registri della titolarità effettiva. Altre vulnerabilità orizzontali riguardanti le unità di informazione finanziaria e la vigilanza finanziaria sono state individuate nella relazione della Commissione sulle unità di informazione finanziaria e nella relazione della Commissione sulla valutazione di recenti presunti casi di riciclaggio di denaro concernenti enti creditizi dell'UE. La relazione formula raccomandazioni per ciascun settore e la conformità a tali raccomandazioni verrà valutata nella prossima valutazione sovranazionale dei rischi, che sarà pubblicata entro due anni.

#### **b) Ambiti migliorabili del quadro dell'Unione in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo**

La relazione sulla **valutazione di recenti presunti casi di riciclaggio di denaro concernenti enti creditizi dell'UE**<sup>15</sup> si basa su fatti emersi nel corso di studi riguardanti un campione di dieci casi pubblici che hanno coinvolto istituti di credito nel periodo 2012-2018. A essere valutati sono il ruolo degli istituti di credito e le competenze e azioni delle autorità incaricate della vigilanza prudenziale e della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. La relazione viene presentata in risposta alle

---

<sup>13</sup> COM(2017) 340 final, 26.6.2017.

<sup>14</sup> La valutazione dei rischi associati ai paesi terzi che costituiscono una minaccia significativa per il sistema finanziario dell'Unione rimane una procedura distinta rispetto alla suddetta valutazione sovranazionale dei rischi e viene effettuata mediante gli atti delegati della Commissione volti a individuare tali paesi terzi ad alto rischio. L'attuale elenco dei paesi terzi ad alto rischio figura nel regolamento delegato (UE) 2016/1675 della Commissione, del 14 luglio, 2016, che integra la direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio individuando i paesi terzi ad alto rischio con carenze strategiche, modificato da ultimo dal regolamento delegato (UE) 2018/1467 del 27 luglio 2018. Dopo il rigetto, da parte del Consiglio, del regolamento delegato adottato dalla Commissione il 13 febbraio 2019, che avrebbe sostituito l'elenco attuale, la Commissione sta discutendo col Parlamento europeo e il Consiglio su una metodologia perfezionata, e ha intensificato il proprio impegno con i paesi terzi rilevanti e con la task force "Azione finanziaria" (GAFI).

<sup>15</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione di recenti presunti casi di riciclaggio di denaro concernenti enti creditizi dell'UE, COM(2019) 373.

conclusioni del Consiglio sul piano d'azione antiriciclaggio del 4 dicembre 2018<sup>16</sup>, che ha invitato la Commissione a effettuare un esame ex post dei recenti presunti casi di riciclaggio di denaro in cui sarebbero coinvolti enti creditizi dell'UE.

L'analisi dei casi selezionati ha messo in luce casi sostanziali di mancato rispetto da parte di istituti di credito di obblighi essenziali della direttiva antiriciclaggio, come la valutazione dei rischi, l'esercizio della dovuta diligenza nei confronti della clientela e la segnalazione di operazioni e attività sospette alle unità di informazione finanziaria. In alcuni casi le autorità di vigilanza sono riuscite a individuare preventivamente carenze da parte degli istituti di credito e hanno richiesto azioni correttive, ma in diverse altre circostanze sono intervenute solo in seguito alla materializzazione di rischi significativi o alla luce di reiterate inadempienze e carenze nella governance. La tempestività e l'efficacia delle successive misure di vigilanza imposte agli istituti di credito sono state molto variabili. La vigilanza di gruppo in un'ottica di contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo si è dimostrata notevolmente carente. La frammentazione della regolamentazione e della vigilanza ha compromesso l'efficacia della cooperazione tra le varie parti coinvolte.

La relazione sulle **unità di informazione finanziaria**<sup>17</sup> valuta il quadro per la cooperazione di dette unità con i paesi terzi nonché gli ostacoli e le opportunità per migliorare la cooperazione tra le unità di informazione finanziaria nell'Unione, inclusa la possibilità di istituire un meccanismo di coordinamento e supporto. La relazione viene pubblicata in risposta all'obbligo giuridico gravante sulla Commissione di cui all'articolo 65, paragrafo 2, della direttiva antiriciclaggio.

La valutazione ha messo in luce che alcune unità di informazione finanziaria non si impegnano in un dialogo significativo con i soggetti obbligati fornendo un feedback di qualità sulle segnalazioni di operazioni sospette. La mancanza di modelli per la segnalazione compromette inoltre la qualità delle segnalazioni effettuate dai soggetti obbligati. Varie unità di informazione finanziaria non rispettano appieno l'obbligo di scambiare informazioni con altre unità di informazione finanziaria. Apparentemente i problemi tecnici ricorrenti nel funzionamento del sito FIU.net costituiscono un fattore rilevante e rendono più difficoltoso lo scambio di informazioni tra unità di informazione finanziaria. La valutazione ha inoltre rilevato che la mancanza di regolamentazione degli scambi di informazioni tra le unità di informazione finanziaria degli Stati membri e le unità di informazione finanziaria dei paesi terzi ha determinato un approccio non armonizzato a tali scambi. Occorre inoltre garantire la conformità di tali scambi al quadro normativo dell'Unione sulla protezione dei dati.

Infine, la relazione sull'**interconnessione dei meccanismi nazionali centralizzati automatici degli Stati membri relativi ai conti bancari**<sup>18</sup> viene presentata in risposta all'articolo 32 bis, paragrafo 5, della direttiva antiriciclaggio, che richiede alla Commissione di valutare le condizioni e le specifiche e procedure tecniche per garantire la sicura ed efficace interconnessione dei meccanismi centralizzati automatici. La relazione valuta pertanto le varie soluzioni informatiche a livello dell'Unione, già operative o attualmente in fase di sviluppo, che potrebbero fungere da modelli per una possibile interconnessione dei meccanismi centralizzati. La relazione conclude che l'interconnessione è tecnicamente possibile e che, dato che una futura interconnessione a

---

<sup>16</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>.

<sup>17</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione del quadro per la cooperazione tra le unità di informazione finanziaria, COM(2019) 371.

<sup>18</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'interconnessione dei meccanismi nazionali centralizzati automatici (registri centrali o sistemi elettronici centrali di reperimento dei dati) degli Stati membri relativi ai conti bancari, COM(2019) 372.

livello dell'Unione dei meccanismi centralizzati accelererebbe l'accesso alle informazioni finanziarie e agevolerebbe la cooperazione transfrontaliera, la Commissione intende consultare ulteriormente i pertinenti portatori di interessi, i governi, le unità di informazione finanziaria, le autorità di contrasto e gli uffici per il recupero dei beni quali potenziali "utenti finali" di un eventuale sistema di interconnessione. Affinché l'interconnessione sia possibile, occorrerebbe uno strumento legislativo.

#### **IV. CONCLUSIONE**

La lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo è un compito costante, sostenuto da un quadro normativo che richiede aggiornamenti periodici per tenere il passo con i nuovi sviluppi. Molto è stato fatto per migliorare il quadro esistente, in particolare attraverso gli adeguamenti legislativi apportati negli ultimi anni. Tuttavia, sussistono importanti divergenze nell'applicazione del quadro, che pongono un problema strutturale per la capacità dell'Unione di prevenire l'utilizzo del sistema finanziario per scopi illegittimi.

In un mercato interno integrato, la frammentazione e le carenze nell'applicazione del quadro giuridico rappresentano minacce per l'integrità del sistema finanziario e, più in generale, per la sicurezza dell'Unione. È pertanto necessaria un'azione continua, risoluta, rapida e coerente per garantire che la normativa in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo sia attuata pienamente e in maniera coerente ed efficace, in particolare da parte delle autorità competenti fondamentali, come le autorità di vigilanza e le unità di informazione finanziaria. La Commissione continuerà a monitorare l'attuazione del quadro giuridico aggiornato e delle raccomandazioni nell'ambito della sua valutazione sovranazionale dei rischi.

Benché numerosi rischi e lacune siano già stati affrontati o saranno presto affrontati per mezzo delle recenti modifiche del quadro normativo, alcune delle carenze individuate sono di natura strutturale e non sono ancora state fronteggiate.

Le constatazioni illustrate nelle relazioni adottate in data odierna sono intese a sostenere il dibattito sulle modalità di rafforzamento del quadro in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e a fungere da base per ulteriori discussioni con i pertinenti portatori di interessi.

Potrebbe essere presa in esame un'ulteriore armonizzazione del codice sulla lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Una possibilità sarebbe quella di trasformare la direttiva antiriciclaggio in un regolamento, che disporrebbe delle potenzialità per definire un quadro antiriciclaggio dell'Unione armonizzato e direttamente applicabile. Si potrebbero prevedere inoltre diverse alternative per garantire una vigilanza antiriciclaggio del settore finanziario che sia di qualità elevata e coerente, il che potrebbe richiedere l'attribuzione di specifici compiti di vigilanza antiriciclaggio a un organismo dell'Unione. Inoltre, le valutazioni mettono in luce la necessità di un più solido meccanismo di coordinamento e sostegno della cooperazione transfrontaliera e dell'analisi da parte delle unità di informazione finanziaria.