



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.4.2012
COM(2012) 168 final

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

**sull'applicazione della direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del
sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di
finanziamento del terrorismo**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'applicazione della direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

La direttiva 2005/60/CE (di seguito, “terza direttiva antiriciclaggio”) definisce il quadro volto a tutelare la solidità, l'integrità e la stabilità degli enti creditizi e finanziari, nonché la fiducia nel sistema finanziario nel suo complesso contro il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Le disposizioni dell'UE sono in larga parte basate su norme internazionali adottate dal gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI) e, poiché la direttiva segue un approccio di armonizzazione minima, il quadro è completato da disposizioni adottate a livello nazionale¹.

Il GAFI ha proceduto ad un riesame a fondo delle norme internazionali, dal quale è risultata l'adozione di una nuova serie di raccomandazioni nel febbraio 2012². Parallelamente al processo internazionale, la Commissione europea ha proceduto ad un proprio riesame del quadro europeo, che ha incluso uno studio esterno pubblicato dalla Commissione sull'applicazione della terza direttiva antiriciclaggio (di seguito, “lo studio Deloitte”)³, intensi contatti e consultazioni con parti interessate private e organizzazioni della società civile⁴ e con rappresentanti delle autorità di regolamentazione e di vigilanza degli Stati membri dell'UE.

Nella terza direttiva antiriciclaggio la Commissione è incaricata di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della direttiva stessa, comprensiva di un esame specifico del trattamento di avvocati ed altri liberi professionisti legali (articolo 42), più un'altra relazione sulle percentuali di soglia per l'individuazione dei titolari effettivi (articolo 43).

¹ La direttiva fa parte di un pacchetto di misure legislative intese a prevenire il riciclaggio dei proventi di attività criminose e il finanziamento del terrorismo che comprendono: il regolamento 1781/2006 (dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi), il regolamento 1889/2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa, la decisione 2000/642 del Consiglio, concernente le modalità di cooperazione tra le unità di informazione finanziaria degli Stati membri per quanto riguarda lo scambio di informazioni, e gli strumenti giuridici dell'UE relativi al blocco dei beni.

² <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/49/29/49684543.pdf>

³ *Final Study on the Application of the Anti-Money Laundering Directive*, Deloitte, dicembre 2010, http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_aml_d_en.pdf

⁴ Nel 2011 sono state inoltre organizzate 2 riunioni delle parti interessate del settore privato.

Lo scopo della presente relazione è triplice:

1. presentare i riscontri del processo di riesame della Commissione in merito alle modalità di applicazione della direttiva;
2. adempiere agli obblighi imposti dagli articoli 42 e 43 della terza direttiva antiriciclaggio;
3. valutare la necessità di eventuali modifiche del quadro legislativo alla luce sia dei risultati della Commissione sia delle norme internazionali di recente adozione.

In seguito all'adozione della presente relazione la Commissione invita tutte le parti interessate a presentare i rispettivi riscontri. La Commissione intende procedere all'elaborazione dei testi legislativi ai fini dell'adozione nell'autunno 2012.

2. APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA

La presente relazione è strutturata intorno ad un certo numero di argomenti fondamentali della terza direttiva antiriciclaggio. Per ciascuno di essi si valutano le modalità di applicazione delle norme vigenti, gli elementi che possono richiedere modifiche (in particolare in seguito al processo di revisione internazionale) e le eventuali opzioni per modificare le norme in vigore nell'UE. Oltre al riesame per argomenti, un'analisi specifica è dedicata ai punti trattati negli articoli 42 e 43 della direttiva. Infine, l'allegato alla presente relazione tratta un argomento strettamente correlato, ossia i trasferimenti transfrontalieri elettronici.

2.1. Applicazione dell'approccio basato sul rischio

L'approccio basato sul rischio consente di valutare i rischi in modo più mirato applicando le risorse laddove sono più necessarie. Il quadro in vigore nell'UE contiene già elementi che permettono di applicare un approccio basato sul rischio sia da parte degli Stati membri, con le autorità di vigilanza, che da parte degli enti e delle persone responsabili dell'applicazione delle norme antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo (di seguito, "enti obbligati").

La direttiva lascia ai paesi un margine per definire il proprio approccio basato sul rischio e decidere il grado di misure basate sul rischio che devono essere applicate dagli enti obbligati. Lo studio Deloitte ha riferito che l'esistenza di un'ampia diversità di misure nazionali può complicare l'osservanza a livello transfrontaliero e ha rilevato la mancanza di orientamenti pratici.

Le nuove disposizioni del GAFI estendono l'applicazione dell'approccio basato sul rischio. A livello nazionale, i paesi sono tenuti a individuare, valutare e comprendere i rischi collegati al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e ad impegnare le risorse necessarie a mitigarli. I paesi devono fare in modo di individuare e mitigare i rischi più seri ma possono consentire misure più semplici a copertura di determinati obblighi laddove i rischi siano riconosciuti di minore entità. Il GAFI riconosce la necessità di tener conto della valutazione dei rischi connessi al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo a livello soprannazionale. Riconosce altresì che le autorità di vigilanza dovrebbero applicare nell'esercizio della vigilanza un approccio basato sul rischio, partendo dalla propria valutazione dei rischi connessi al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo presenti nel paese e nell'ambito delle entità sulle

quali vigilano. Il GAFI impone agli enti obbligati di valutare i rischi per i consumatori, i paesi o le zone geografiche, i prodotti, i servizi, le operazioni o i canali di distribuzione.

Si potrebbero integrare gli elementi seguenti dell'approccio basato sul rischio nella prossima revisione della direttiva:

- **valutazioni dei rischi nazionali/soprannazionali:** introdurre a carico degli Stati membri l'obbligo di effettuare valutazioni dei rischi e di aggiornarle, in linea con le nuove raccomandazioni GAFI. Si potrebbe valutare l'opportunità di un approccio comune tra gli Stati membri al fine di agevolare e migliorare il coordinamento e l'uniformità, nonché l'elaborazione di un approccio sovranazionale per la valutazione dei rischi, laddove opportuno;
- **approccio basato sul rischio applicato alla vigilanza:** l'applicazione dell'approccio basato sul rischio alla vigilanza potrebbe essere disciplinata più in dettaglio nel quadro normativo dell'UE, compresa la necessità che le autorità di vigilanza conoscano i rischi cui le entità oggetto della vigilanza sono confrontate. Si potrebbero pertanto fornire orientamenti settoriali. Ad esempio, il sottocomitato antiriciclaggio⁵ potrebbe essere incaricato di fornire orientamenti sulle questioni che interessano la vigilanza del settore finanziario;
- **approccio basato sul rischio applicato dagli enti creditizi e finanziari e da determinate imprese e professioni non finanziarie:** introdurre l'obbligo specifico che le procedure basate sul rischio definite dagli enti obbligati siano adeguate alle dimensioni e alla natura dell'entità e siano documentate, aggiornate e messe a disposizione delle autorità competenti.

2.2. Previsione del reato di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

L'attuale approccio volto a introdurre a livello dell'UE i reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo si basa sulla decisione quadro 2001/500 del 26 giugno 2001⁶, uno strumento giuridico dell'ex terzo pilastro. Anche nella convenzione del Consiglio d'Europa del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (aggiornata nel 2005)⁷ sono definiti i reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della terza direttiva antiriciclaggio gli Stati membri sono tenuti ad assicurare il divieto di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. L'istituzione di questi reati, requisito fondamentale delle norme GAFI, è stata in gran parte affidata agli Stati membri, che vi provvedono nei rispettivi ordinamenti giuridici.

L'istituzione dei reati potrebbe essere prevista a livello dell'UE. Tuttavia, una revisione della terza direttiva antiriciclaggio sulla base dell'articolo 114 del trattato non offrirebbe una base giuridica adatta in materia. Si potrebbe pertanto introdurre l'obbligo a carico degli Stati

⁵ Il sottocomitato antiriciclaggio, emanazione del comitato misto delle autorità di vigilanza europee, assiste queste ultime sotto il profilo della vigilanza per garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'UE.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:068:0049:0051:it:PDF>

⁷ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/198.htm>

membri di prevedere il reato di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in uno strumento specifico basato sull'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, introdotto dal trattato di Lisbona.

2.3. Campo d'applicazione

2.3.1. Reati gravi

Costituisce riciclaggio ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva, il riciclaggio dei proventi di "attività criminose". Nell'articolo 3, punto 5, figura un elenco di "reati gravi" che sono considerati attività criminose. Oltre ai reati elencati, la direttiva ricomprende anche, in maniera generale, tutti gli altri reati punibili con una pena privativa della libertà sulla base di soglie massime e minime⁸.

Le nuove norme GAFI hanno incluso i "reati fiscali" (connessi alle imposte dirette e indirette) tra i reati base, ma non forniscono altri orientamenti sulle modalità di applicazione.

Si potrebbe dunque esaminare quanto segue:

- se l'approccio attuale "tutti i reati gravi" sia sufficiente a comprendere i reati fiscali;
- se i reati fiscali debbano essere inseriti come categoria specifica di "reati gravi" nell'articolo 3, punto 5; e/o
- se occorra una definizione più precisa di reati fiscali.

2.3.2. Ampliare il campo d'applicazione al di là degli attuali enti obbligati

- (a) **Il settore del gioco d'azzardo:** la terza direttiva antiriciclaggio include i casinò nel campo d'applicazione, senza però fornirne una definizione. La direttiva interessa anche le attività "esercitate su internet" (considerando 14) ossia anche i casinò *on-line*. Dalle consultazioni è emerso un sostegno generale a favore di una definizione più ampia di gioco d'azzardo nella direttiva, ma il campo d'applicazione preciso dovrebbe essere definito in base al rischio a livello nazionale. Si potrebbero comprendere nella direttiva i giochi d'azzardo che comportano rischi più elevati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, evitando invece d'imporre oneri eccessivi alle attività a minor rischio.

I servizi della Commissione prevedono di adottare un piano d'azione sui giochi d'azzardo *on-line* nel 2012, e sarà quindi opportuno garantire un approccio coerente tra tutte le iniziative proposte contro il riciclaggio in questo settore e le revisioni della terza direttiva antiriciclaggio.

- (b) **Altri tipi di agente finanziario:** Nel corso delle consultazioni con gli Stati membri, alcuni tra quelli che hanno risposto hanno suggerito di estendere il campo d'applicazione della direttiva a tutti gli agenti che operano a nome degli enti creditizi e finanziari. Alcuni hanno segnalato l'eventualità di rischi di riciclaggio legati alle attività degli agenti finanziari. Si potrebbe tener conto del ruolo degli agenti, sia operanti per conto proprio o nell'ambito degli obblighi applicati agli enti creditizi e

⁸ Articolo 3, punto 5, lettera f).

finanziari, in particolare laddove offrono servizi finanziari transfrontalieri (questo aspetto è ulteriormente sviluppato nel punto 2.10 Vigilanza).

- (c) **Banche centrali nazionali:** nel corso delle consultazioni si è proposto di applicare espressamente la direttiva alle banche centrali, ampliandola in modo che tenga conto della specificità delle loro operazioni, della vigilanza e della necessità di salvaguardarne l'indipendenza.
- (d) **Agenti immobiliari/di locazione:** L'articolo 2, paragrafo 1, punto 3, lettera d), include gli agenti immobiliari nel campo d'applicazione della direttiva senza però definirne le attività. Per quanto riguarda le attività degli agenti di locazione dati concreti indicano che questo settore è vulnerabile al riciclaggio. Le norme GAFI rivedute tacciono in materia. Durante le consultazioni con gli Stati membri, si è proposto di valutare se la direttiva debba essere applicata espressamente agli agenti di locazione.
- (e) **Commercianti di pietre e metalli preziosi:** la norma generale dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 3, lettera e), che recita "altre persone fisiche o giuridiche che negoziano beni, soltanto quando il pagamento è effettuato in contanti per un importo pari o superiore a 15 000 EUR" interessa i commercianti di pietre e metalli preziosi. Il considerando 18 contiene inoltre un riferimento specifico ad essi. Alla Commissione sono pervenuti i timori di alcune parti interessate del settore privato secondo le quali la criminalità approfitta dell'assenza in alcuni Stati membri degli obblighi di adeguata verifica della clientela per riciclare i proventi di attività criminose in questo settore.

Si potrebbe valutare se occorrono misure per far fronte ai rischi specifici di riciclaggio/finanziamento del terrorismo in questo settore.

- (f) **Deroghe:** secondo l'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva, gli Stati membri possono decidere di escludere dall'ambito di applicazione le persone giuridiche e le persone fisiche che esercitano un'attività finanziaria in modo occasionale o su scala limitata e quando i rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo sono scarsi. Le norme GAFI rivedute stipulano che il trasferimento di denaro o valori non può beneficiare di tale deroga.

Si potrebbe modificare la direttiva affinché tenga conto della revisione GAFI.

2.4. Obblighi di adeguata verifica della clientela

La terza direttiva antiriciclaggio contiene obblighi di adeguata verifica della clientela articolati su tre livelli: obblighi generali, rafforzati e semplificati. L'obbligo generale di adeguata verifica della clientela impone all'ente obbligato di identificare i clienti e i titolari effettivi dei clienti e di verificarne l'identità, di comprendere la natura del rapporto d'affari e di esercitare un controllo costante. Nel caso dell'obbligo rafforzato di adeguata verifica, l'ente obbligato deve intraprendere una serie ulteriore di azioni prescritte, anche se in funzione della sensibilità al rischio. L'obbligo semplificato di adeguata verifica permette agli enti obbligati di applicare a taluni tipi di clienti o di affari misure ridotte.

Obblighi generali di adeguata verifica della clientela: Lo studio Deloitte ha concluso che le principali divergenze nell'applicazione della direttiva riguardano la soglia a partire dalla quale

devono essere applicate misure di adeguata verifica della clientela nelle transazioni occasionali. Quanti hanno risposto al processo di riesame della Commissione hanno chiesto una serie di chiarimenti sulle norme in vigore. Si potrebbe tenere conto dei seguenti elementi:

- ridurre la soglia dei 15 000 EUR di cui all'articolo 7, lettera b), nelle transazioni occasionali;
- ridurre la soglia dei 1 000 EUR nei trasferimenti elettronici di fondi di cui al regolamento 1781/2006;
- armonizzare l'approccio all'identificazione e/o compilare un elenco di documenti d'identità riconosciuti nell'UE emessi dagli Stati membri per facilitare l'identificazione del cliente e la verifica della sua identità;
- precisare gli obblighi a carico di entrambe le parti in caso di ricorso a terzi.

Obblighi rafforzati di adeguata verifica della clientela: varie parti interessate hanno proposto un approccio più flessibile per quanto riguarda il tipo di misure da applicare, in proporzione ai rischi, e il momento in cui applicarle. Ad esempio, alcuni Stati membri hanno chiesto di riconsiderare l'approccio in base al quale le situazioni a distanza sono automaticamente classificate ad alto rischio, e di prevedere che la direttiva tenga debitamente conto delle nuove modalità di pagamento/nuove tecnologie. Si potrebbe pensare ad un approccio che integra le revisioni GAFI, in base alle tipologie di elementi di cui occorre tener conto (ad es. il rischio cliente, il rischio geografico e del prodotto, il rischio legato ai servizi o ai canali di distribuzione), pur riconoscendo che il rischio è variabile e che gli elementi non vanno considerati separatamente.

Obblighi semplificati di adeguata verifica della clientela: il quadro dell'UE prevede che determinati tipi di clienti o prodotti che presentano un rischio di riciclaggio basso non siano soggetti agli obblighi generali di adeguata verifica della clientela, sebbene gli enti obbligati siano comunque tenuti a esercitare un controllo costante ai fini del rilevamento di operazioni insolite. Questo approccio è stato criticato in alcune relazioni di valutazione reciproca del GAFI in quanto sembra costituire una deroga assoluta anziché un regime semplificato. Uno studio svolto dal sottocomitato antiriciclaggio sugli obblighi semplificati di adeguata verifica della clientela ha rilevato divergenze nelle modalità di applicazione nei diversi Stati membri. Alcuni Stati membri accordano ai propri enti una deroga assoluta dagli obblighi di adeguata verifica della clientela, mentre altri chiedono di dimostrare l'applicazione di un livello minimo di misure.

Le norme GAFI permettono ai paesi di consentire agli enti creditizi e finanziari di applicare misure semplificate di adeguata verifica laddove i rischi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo siano bassi e previa un'adeguata analisi del rischio a cura del paese o dell'ente finanziario. Le norme indicano gli elementi e forniscono esempi di situazioni di basso rischio.

Si potrebbe tenere conto dei seguenti elementi:

- precisare che gli obblighi semplificati di adeguata verifica non costituiscono una deroga assoluta a questo tipo di obbligo;

- determinare se la direttiva debba indicare gli elementi di rischio di cui è necessario tener conto nel valutare l'opportunità di obblighi semplificati di verifica o se debba fornire esempi specifici in cui è possibile applicare gli obblighi semplificati;
- precisare se occorra elaborare ulteriori orientamenti sugli elementi di rischio (ad esempio a cura del sottocomitato antiriciclaggio per quanto riguarda il settore finanziario);
- stabilire se occorra specificare (nella direttiva o tramite orientamenti) una serie minima di misure che gli enti obbligati devono prendere in condizioni di obblighi semplificati di adeguata verifica;
- introdurre, in linea con le nuove norme GAFI, un approccio basato sul rischio per valutare l'opportunità di applicare obblighi semplificati di adeguata verifica quando si avvia un rapporto di affari con un altro ente creditizio o finanziario autorizzato nell'UE o situato in un paese terzo considerato equivalente.

2.5. Persone politicamente esposte

Nella terza direttiva antiriciclaggio le “persone politicamente esposte” sono definite come persone fisiche che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche come pure i loro familiari diretti o coloro con i quali tali persone intrattengono notoriamente stretti legami; Gli enti obbligati sono tenuti ad applicare misure di adeguata verifica rafforzata alle persone politicamente esposte che *risiedono* in un altro Stato membro o in un paese terzo.

Le norme GAFI hanno introdotto obblighi basati sul rischio per le persone politicamente esposte nazionali, quindi le nuove norme applicheranno livelli diversi di obblighi alle persone politicamente esposte secondo che siano straniere o nazionali, sia in quanto clienti, sia titolari effettivi dei clienti. Secondo il GAFI, le persone politicamente esposte sono persone cui sono state affidate funzioni di particolare rilievo pubblico da paesi stranieri o da un'organizzazione internazionale o a livello interno. Gli obblighi per le persone politicamente esposte straniere non implicano l'obbligo di residenza. Il GAFI ha introdotto requisiti specifici anche per accertare se il beneficiario di una polizza di assicurazione vita è una persona politicamente esposta.

Alcune parti interessate che hanno risposto allo studio Deloitte ritengono troppo ampia la definizione di persone politicamente esposte. Sono state segnalate difficoltà in particolare per quanto riguarda l'ampia definizione di familiari e delle persone con le quali gli interessati intrattengono stretti legami. Vi sono anche questioni connesse alla disponibilità, ai costi e alla precisione delle informazioni disponibili nelle banche dati, e non è chiaro quanto tempo una persona debba occupare un incarico pubblico per diventare “politicamente esposta”, e se la disposizione della direttiva, secondo la quale la persona cessa di essere “politicamente esposta” un anno dopo aver lasciato l'incarico, affronti in modo adeguato i rischi inerenti alla questione. Inoltre non è chiaro se il riferimento nel considerando della direttiva al fatto che l'autorizzazione dei massimi dirigenti comprende il “livello gerarchico immediatamente superiore alla persona che chiede l'autorizzazione” sia sufficiente, in quanto potrebbe trattarsi di un membro del personale con una posizione gerarchica relativamente poco elevata.

Le parti interessate del settore privato chiedono inoltre regolarmente l'adozione di misure di sostegno in materia di disponibilità, affidabilità e costi dei dati relativi a nomi e categorie di persone politicamente esposte a disposizione degli enti obbligati e sugli aspetti relativi alla

protezione dei dati che ne derivano. La realizzabilità e opportunità di queste misure va attentamente esaminata.

Si potrebbero chiarire la terza direttiva antiriciclaggio e la direttiva di esecuzione⁹, per tener conto delle modifiche apportate dal GAFI, ad esempio:

- integrando le nuove disposizioni del GAFI sulle persone politicamente esposte nazionali e sulle persone politicamente esposte nelle organizzazioni internazionali;
- eliminando i criteri collegati alla residenza;
- inserendo disposizioni relative all'assicurazione sulla vita;
- precisando che un approccio basato sul rischio dovrebbe essere applicato alle persone politicamente esposte anche oltre l'anno successivo a quello in cui hanno lasciato l'incarico;
- precisando la definizione di "massimi dirigenti".

2.6. Titolarità effettiva

La presente sezione spinge l'analisi oltre la questione delle soglie e procede ad un esame più ampio delle altre questioni collegate alla titolarità effettiva nella terza direttiva antiriciclaggio.

2.6.1. Soglia del 25% di titolarità effettiva

Secondo l'articolo 43 della terza direttiva antiriciclaggio la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo ed al Consiglio sulle percentuali di soglia di cui all'articolo 3, punto 6, "prestando particolare attenzione all'opportunità e alle conseguenze possibili di una riduzione dal 25% al 20% della percentuale di cui all'articolo 3, punto 6, lettera a), punto i), e lettera b), punti i) e iii)."

All'articolo 3, punto 6, della terza direttiva antiriciclaggio il "titolare effettivo" è definito come la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/o la persona fisica per conto delle quali viene realizzata un'operazione o un'attività. Si precisano inoltre requisiti minimi in caso di società, di altre entità giuridiche e di istituti giuridici che amministrano e distribuiscono fondi. Quando è stata adottata la terza direttiva antiriciclaggio, il 25% delle azioni o dei diritti di voto o, in caso di fondi amministrati, il beneficio o il controllo del 25% o più del patrimonio, si riteneva una soglia sufficiente per considerare una persona il "titolare effettivo" ai fini dell'antiriciclaggio e della lotta al finanziamento del terrorismo.

Lo studio Deloitte ha concluso, in base ad un sondaggio presso le parti interessate e le autorità degli Stati membri, che un gran numero di parti interessate non appoggiano un abbassamento della soglia, che non recherebbe vantaggi significativi e aumenterebbe invece il costo dell'osservanza e l'onere amministrativo. Alla Commissione non sono pervenuti altri dati concreti sulla necessità di modificare la soglia.

Essa valuterà attentamente l'opportunità di modifica delle soglie del 25%.

⁹ Direttiva 2006/70/CE della Commissione.

2.6.2. *Titolarietà effettiva – problemi di attuazione*

Il sottocomitato antiriciclaggio¹⁰ ha constatato differenze nelle modalità di calcolo della soglia tra gli Stati membri. Determinati Stati membri considerano titolare effettivo in ultima istanza la persona o le persone che possiedono o controllano almeno il 25% del cliente, mentre per altri Stati membri il titolare effettivo in ultima istanza è la persona o le persone che possiedono o controllano almeno il 25% del cliente o di un'altra entità che possiede almeno il 25% del cliente.

Altri aspetti della definizione danno adito ad incertezze o interpretazioni divergenti degli Stati membri, in particolare che cosa significhi “esercitano in altro modo il controllo sulla direzione di un'entità giuridica” all'articolo 3. Queste divergenze possono creare difficoltà e aumentare i costi a livello di gruppo nel definire le procedure di identificazione del cliente e nel valutare il rischio cliente. Possono altresì compromettere la parità di condizioni di concorrenza per gli enti creditizi e finanziari e per determinate imprese e professioni non finanziarie in tutti gli Stati membri. L'attuazione concreta è stata inoltre ostacolata dall'incertezza tra le parti interessate del settore privato sul concetto di misure “adeguate”.

Le norme GAFI riviste stabiliscono un approccio per identificare e accertare la titolarità effettiva, con misure volte a individuare la persona fisica che detiene la partecipazione di controllo o (se non si può trovare o se vi sono dubbi sul fatto che la persona che detiene la partecipazione di controllo sia il titolare effettivo) la persona fisica che esercita il controllo con altri mezzi. Se le suddette procedure non permettono di identificare una persona fisica, occorre identificare una persona fisica che occupa il posto di direttore generale. Tra gli Stati membri è emerso un sostegno di massima a questo approccio, sebbene si convenga in generale che l'opzione finale (identificazione di un direttore generale) non debba essere considerata un modo per aggirare la necessità di capire chi in ultima istanza controlla una persona giuridica.

2.6.3. *Disponibilità di informazioni sulla titolarità effettiva*

L'assenza di informazioni pubbliche sul titolare effettivo è considerata da alcune parti interessate un ostacolo all'applicazione pratica degli obblighi. Gli enti obbligati, con l'appoggio delle organizzazioni della società civile, hanno lanciato un vigoroso appello ad iniziative di sostegno pubblico in questo ambito. Anche la strategia di sicurezza interna della Commissione europea ha messo in evidenza questo problema e ha proposto, “alla luce delle discussioni con i partner internazionali in seno alla *task force* “Azione finanziaria”, [...] **di rivedere la normativa UE antiriciclaggio** per aumentare la trasparenza delle persone giuridiche e degli istituti giuridici”¹¹.

La risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2011 ha chiesto norme per “fare della lotta contro le società anonime di comodo con sede in giurisdizioni segrete [...] un elemento chiave della futura riforma della direttiva antiriciclaggio”¹².

¹⁰ Relazione sugli aspetti giuridici, regolamentari e di vigilanza dell'attuazione negli Stati membri dell'UE degli obblighi di adeguata verifica della clientela ai sensi della terza direttiva antiriciclaggio, 26 settembre 2011.

¹¹ Comunicazione della Commissione: “La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura”, COM(2010) 673 definitivo.

¹² Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2011 sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione

Le nuove norme GAFI impongono ai paesi di assicurare che una serie di informazioni di base sia a disposizione nei registri delle imprese e/o presso la società stessa. Per quanto riguarda gli istituti giuridici, le norme riconoscono il ruolo del fiduciario in quanto detentore delle informazioni sul titolare effettivo e introducono l'obbligo a carico dei fiduciari di divulgare il loro status quando trattano con le parti segnalanti.

2.6.4. Altre considerazioni

Si potrebbero introdurre varie modifiche alla direttiva, ad esempio:

- chiarire la definizione di titolare effettivo alla luce delle revisioni approvate dal GAFI e delle conclusioni del sottocomitato antiriciclaggio;
- inserire, nella direttiva antiriciclaggio o in un altro strumento giuridico vigente nel settore del diritto societario, misure volte a promuovere la trasparenza delle persone giuridiche/degli istituti giuridici.

2.7. Obblighi di segnalazione

L'articolo 22, paragrafo 1, della terza direttiva antiriciclaggio impone agli enti e alle persone soggetti alla direttiva stessa di informare prontamente l'unità di informazione finanziaria (UIF) se hanno motivi ragionevoli per sospettare operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Le informazioni sono trasmesse direttamente, o "prontamente e non filtrate" attraverso un organo di autoregolamentazione se il paese ne ha designato uno per determinate professioni non finanziarie. Secondo l'articolo 35, paragrafo 3, della terza direttiva antiriciclaggio gli Stati membri assicurano che, ogni qualvolta ciò sia praticabile, venga garantito un riscontro tempestivo alle segnalazioni di operazioni sospette.

Sono stati espresse perplessità sulla coerenza dei dati statistici relativi alle segnalazioni di operazioni sospette¹³. Eurostat ha raccolto presso le UIF un volume considerevole d'informazioni relative agli indicatori chiave¹⁴. Inoltre, per quanto riguarda la registrazione delle segnalazioni, un documento di lavoro dei servizi della Commissione¹⁵ precisa l'UIF del paese a cui occorre inviarle nelle situazioni transfrontaliere.

Si potrebbero introdurre vari chiarimenti e nuove disposizioni nella direttiva, ad esempio:

- il nuovo quadro dell'UE potrebbe rafforzare le disposizioni vigenti secondo le quali le UIF devono fornire un riscontro generale tempestivo alle entità segnalanti;
- introdurre un ruolo specifico per gli organismi di autoregolamentazione nel processo di segnalazione (ad esempio definendo orientamenti);

¹³ L'articolo 33 della terza direttiva antiriciclaggio indica i requisiti minimi per le statistiche che gli Stati membri sono tenuti a produrre.

¹⁴ Cfr. documento di lavoro di Eurostat, *Money Laundering in Europe*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-003/EN/KS-RA-10-003-EN.PDF

¹⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla vigilanza antiriciclaggio e sull'obbligo di segnalazione in materia di lotta al riciclaggio da parte di istituti di pagamento in varie situazioni transfrontaliere, SEC(2011) 1178 definitivo del 4.10.2011, http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20111104-paper_it.pdf

- introdurre l'obbligo specifico di trasmettere le segnalazioni all'UIF del paese ospitante;
- chiarire che nei casi in cui gli Stati membri concludono che la trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette è filtrata, dovrebbero riflettere attivamente sull'opportunità di imporre che la segnalazione sia fatta direttamente all'UIF;
- rafforzare l'obbligo di cui all'articolo 33 per quanto riguarda i dati statistici al fine di disporre di statistiche più complete e confrontabili.

2.8. Le UIF

L'articolo 38 della terza direttiva antiriciclaggio conferisce alla Commissione il ruolo di facilitare il coordinamento tra le UIF ma non contiene altrimenti disposizioni sulla cooperazione tra le UIF.

Il quadro vigente nel quale si iscrive attualmente la cooperazione tra le UIF si basa su una decisione del Consiglio che risale al 2000¹⁶. Dai lavori in sede di piattaforma UE delle UIF¹⁷ sono emerse varie carenze nelle situazioni seguenti: la cooperazione nella lotta al finanziamento del terrorismo non è prevista nella decisione e gli avvenimenti internazionali passati hanno messo in rilievo le difficoltà delle UIF a cooperare sulla base di elenchi di persone designate o ad agire prima che la segnalazione di operazione sospetta sia stata trasmessa. L'esperienza pratica ha mostrato i tipi di problemi risultanti dalle diverse interpretazioni della base giuridica offerta dalla decisione per attuare specifiche forme di cooperazione, quali lo scambio automatico di informazioni se si individuano connessioni con un altro Stato membro. Alcuni tra i problemi nello scambio di informazioni derivano dalle diverse competenze che le UIF hanno a livello nazionale, compresa la possibilità di accedere all'informazione, con conseguenze sull'efficacia della cooperazione.

Il programma di Stoccolma 2010-2014¹⁸ invita la Commissione e gli Stati membri a "sviluppare ulteriormente lo scambio di informazioni tra unità di informazione finanziaria (UIF)" nella lotta alla corruzione e alla criminalità economica.

Si potrebbe tener conto dei recenti sviluppi in seno al GAFI per quanto riguarda le UIF, laddove tra le modifiche di rilievo rientra la precisazione che le UIF dovrebbero poter accedere alle informazioni ottenute dagli enti obbligati per conformarsi agli obblighi antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo, che i paesi dovrebbero disporre di meccanismi per individuare tempestivamente se persone fisiche o giuridiche detengono o controllano conti e che una richiesta di cooperazione dovrebbe conferire gli stessi poteri di una segnalazione di operazione sospetta effettuata a livello nazionale. Nel contesto specifico dell'UE, si potrebbe rafforzare la cooperazione tra le UIF dell'UE al di là delle norme internazionali, armonizzando i poteri di cui le UIF dispongono a livello nazionale e tener conto dei lavori in corso in questo ambito presso la piattaforma UE delle UIF. Si potrebbero

¹⁶ Decisione 2000/642/GAI del Consiglio, del 17 ottobre 2000, concernente le modalità di cooperazione tra le unità di informazione finanziaria degli Stati membri per quanto riguarda lo scambio di informazioni.

¹⁷ La piattaforma UE delle unità di informazione finanziaria è stata creata nel 2006 dalla Commissione europea. Riunisce le unità di informazioni finanziaria dagli Stati membri Il suo principale scopo è facilitare la cooperazione tra le UIF.

¹⁸ (2010/C 115/01). Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 4.5.2010.

altresì integrare disposizioni relative alla cooperazione tra le UIF nella futura direttiva antiriciclaggio.

2.9. Osservanza delle disposizioni a livello di gruppo

L'articolo 34 della direttiva impone agli enti e alle persone obbligati di introdurre "idonee e appropriate" politiche e procedure di gestione del rischio nell'ambito delle operazioni di antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo.

Nel documento di lavoro del 2009¹⁹ i servizi della Commissione hanno riferito che gli enti creditizi e finanziari che operano in un contesto transfrontaliero hanno in genere scelto di elaborare una politica antiriciclaggio a livello di gruppo, specialmente all'interno dell'UE. Le nuove norme GAFI introducono un obbligo (che riprende ampiamente i lavori svolti dal comitato di Basilea per la vigilanza bancaria) in base al quale i gruppi finanziari attuano programmi a livello di gruppo nella lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, con politiche e procedure volte a condividere l'informazione all'interno del gruppo stesso.

Si potrebbero integrare i nuovi obblighi nella direttiva, tenendo conto del fatto che la vigente direttiva contiene già varie ipotesi implicite di osservanza delle disposizioni a livello di gruppo nell'articolo 31, paragrafo 1 e nell'articolo 34, paragrafo 2. Si potrebbero aggiungere ulteriori precisazioni anche per far fronte ai problemi sollevati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione, ossia:

- il concetto di "gruppo" è attualmente inserito solo nell'articolo 28, paragrafo 3, che prevede esenzioni dal divieto di comunicazione del fatto che sia stata trasmessa una segnalazione di operazione sospetta o che sia in corso un'inchiesta in materia di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Si potrebbe inserire una definizione di "gruppo" nell'articolo 3 per allargare l'ambito di applicazione;
- introdurre specificamente la possibilità di autorizzare flussi d'informazione intra-gruppo su operazioni potenzialmente sospette prima di trasmettere la segnalazione, nel rispetto degli obblighi in materia di protezione dei dati;
- possibilità di consentire flussi di informazione verso i revisori dei conti della sede centrale. I revisori indipendenti non rientrano nella definizione di "gruppo" e quindi non beneficiano dell'esenzione di cui all'articolo 28, paragrafo 3.

2.10. Vigilanza

Secondo l'articolo 37 della terza direttiva antiriciclaggio gli Stati membri impongono alle autorità competenti di controllare e di adottare le misure necessarie per garantire che gli enti e le persone soggetti alla direttiva stessa ne osservino gli obblighi.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione²⁰, sebbene tratti della vigilanza antiriciclaggio e dell'obbligo di segnalazione in materia di lotta al riciclaggio da parte di

¹⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Compliance with the AML Directive by cross-border banking institutions at group level" SEC(2009)939 del 30 giugno 2009. http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/compli_cbb_en.pdf

²⁰ Cfr. nota 15.

istituti di pagamento, ha implicazioni più ampie per quanto riguarda la questione delle competenze del paese d'origine e di quello ospitante in altri settori. Il documento della Commissione precisa le modalità di osservanza delle norme dello Stato ospitante in materia di antiriciclaggio, in particolare per quanto riguarda:

- la distribuzione dei poteri di vigilanza tra le autorità dello Stato d'origine e quelle dello Stato ospitante;
- i poteri di prevenzione ed esecuzione delle autorità dello Stato ospitante;
- la capacità conferita alle autorità dello Stato ospitante di imporre, nel rispetto dei criteri di proporzionalità, l'obbligo di istituire un super-agente/un punto di contatto centrale per gli agenti, oppure di nominare sul loro territorio un funzionario addetto all'osservanza.

Il sottocomitato antiriciclaggio sta lavorando ad un proprio protocollo che darà un'applicazione pratica ai chiarimenti della Commissione.

Si potrebbero introdurre ulteriori chiarimenti nella nuova direttiva nonché precisare l'articolazione tra le disposizioni in materia di passaporto nelle direttive sui servizi di pagamento e sulla moneta elettronica, da una parte, e l'osservanza delle disposizioni antiriciclaggio dello Stato ospitante, dall'altra. Si potrebbe precisare in che modo i poteri di vigilanza in materia di antiriciclaggio si applicano in situazioni transfrontaliere, ad esempio disponendo che l'autorità ospitante deve poter imporre sanzioni, compresa la cessazione dell'attività, se non sono sufficientemente attuate le procedure di adeguata verifica della clientela, o attraverso disposizioni che pongono l'accento sulla cooperazione, la condivisione delle informazioni e la delega delle responsabilità. Infine, nella nuova direttiva si potrebbero introdurre disposizioni in materia di collaborazione tra le autorità.

2.11. Organismi di autoregolamentazione

L'articolo 37, paragrafo 5, della terza direttiva antiriciclaggio consente agli organismi di autoregolamentazione in determinati settori (revisori dei conti, contabili esterni e consulenti tributari, notai e altri liberi professionisti legali) di controllare e garantire l'osservanza degli obblighi in materia di antiriciclaggio, mentre l'articolo 23 permette di designare un idoneo organismo di autoregolamentazione per trasmettere le segnalazioni di operazioni sospette all'unità di informazione finanziaria.

Le norme GAFI riconoscono il ruolo degli organismi di autoregolamentazione, purché essi garantiscano che i loro membri osservino gli obblighi in materia di antiriciclaggio/lotta al finanziamento del terrorismo. Le norme comprendono la possibilità per tali organismi di definire orientamenti e fornire riscontri sulle modalità di applicazione delle misure nazionali, in particolare per quanto riguarda la segnalazione di operazioni sospette. Durante le consultazioni della Commissione alcuni Stati membri hanno messo in dubbio l'opportunità di continuare ad affidare queste funzioni agli organismi di autoregolamentazione.

Si potrebbe valutare se è opportuno che gli organismi di autoregolamentazione continuino a garantire l'osservanza delle norme in materia di antiriciclaggio, o se il loro ruolo debba essere ridefinito, ad esempio incaricandoli specificamente di formulare orientamenti sull'osservanza delle disposizioni e sulle segnalazioni in materia di antiriciclaggio, in linea con le norme GAFI. Durante le consultazioni della Commissione si è anche suggerito di ampliare le

disposizioni della direttiva per permettere anche ad associazioni di categoria nel settore immobiliare di assumere responsabilità in materia di controllo e garanzia dell'osservanza delle disposizioni in materia di antiriciclaggio, se soddisfano le condizioni di cui all'articolo 37, paragrafo 2, della terza direttiva antiriciclaggio.

2.12. Equivalenza del paese terzo

La terza direttiva antiriciclaggio consente di applicare misure semplificate di adeguata verifica della clientela agli enti creditizi e finanziari stabiliti nei paesi dell'UE/SEE. Tali misure semplificate sono estese agli istituti stabiliti in paesi terzi che impongono obblighi in materia di antiriciclaggio considerati "equivalenti" a quelli della direttiva. L'articolo 11, paragrafo 4, della terza direttiva antiriciclaggio prevede l'obbligo a carico degli Stati membri di informarsi reciprocamente e di informare la Commissione dei casi in cui ritengono che un paese terzo soddisfi le norme dell'UE in materia di antiriciclaggio/lotta al finanziamento del terrorismo. Per coordinare l'approccio sull'equivalenza, gli Stati membri hanno convenuto un elenco di "paesi terzi equivalenti", che viene costantemente aggiornato, conformemente al documento dal titolo "*Common Understanding on the Procedures and Criteria for the Recognition of Third Countries' Equivalence*" ("intesa comune sulle procedure e i criteri di riconoscimento dell'equivalenza dei paesi terzi")²¹.

La terza direttiva antiriciclaggio non dà mandato alla Commissione europea di stabilire un elenco "positivo" vincolante di paesi terzi equivalenti. La valutazione dell'equivalenza dei paesi terzi resta di competenza degli Stati membri. La Commissione svolge un ruolo di agevolazione in questo processo e, se il sistema è mantenuto, si impegna a garantire un processo credibile e trasparente di elaborazione dell'elenco dei paesi terzi. Dato lo spostamento verso un approccio basato sul rischio, alcuni Stati membri si chiedono se sia ancora opportuno mantenere il concetto di equivalenza nella nuova direttiva.

Si potrebbero accertare i seguenti elementi:

- se nella nuova direttiva sia necessario un regime di equivalenza, alla luce del progressivo spostamento verso un approccio basato sul rischio;
- se il processo per stabilire gli elenchi di equivalenza sia tuttora necessario e, in caso affermativo, se esista un ruolo da svolgere a livello dell'UE (ad es. approccio vincolante da fissare nella direttiva, mantenere l'attuale approccio intergovernativo, incaricare il sottocomitato antiriciclaggio di lavori in questo settore ecc.);
- se sia ancora opportuno mantenere una disposizione nella direttiva (attualmente l'articolo 40, paragrafo 4) sulle "liste nere", visto che non si sono mai usate;
- se sia necessario un approccio coordinato a livello dell'UE per coordinare le misure in risposta al processo GAFI di elaborazione delle liste.

2.13. Sanzioni amministrative per inosservanza della direttiva

L'articolo 39, paragrafo 2, della terza direttiva antiriciclaggio obbliga gli Stati membri ad imporre sanzioni amministrative agli enti creditizi e finanziari che si rendono responsabili di

²¹ http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/3rd-country-common-understanding_en.pdf

una violazione delle disposizioni adottate in attuazione della direttiva stessa. Le misure adottate devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

Lo studio Deloitte conclude che tutti gli Stati membri hanno disposto un regime nazionale di sanzioni applicabile ai casi di inosservanza delle disposizioni della direttiva e che tali sanzioni sono effettivamente applicate. Tuttavia, lo studio rileva altresì che la varietà dei regimi sanzionatori nazionali è così ampia da rendere impossibile un confronto delle sanzioni tra tutti gli Stati membri.

Si potrebbe seguire un approccio analogo a quello indicato nella comunicazione della Commissione dal titolo “Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari”²², che comporterebbe una maggiore armonizzazione del regime sanzionatorio in quanto propone una serie di norme comuni minime da applicare agli aspetti chiave del regime stesso.

2.14. Protezione dei dati personali

La maggior parte delle parti interessate private ritiene necessario garantire una migliore interazione tra gli obblighi in materia di antiriciclaggio e quelli in materia di protezione dei dati personali. Uno studio²³ condotto nel 2008 dalla piattaforma delle UIF ha cercato di individuare gli eventuali punti di convergenza e i settori in cui può essere necessario conciliare le posizioni delle rispettive normative. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione del 2009²⁴ ha concluso che l’interazione delle norme antiriciclaggio con quelle in materia di protezione dei dati personali risulta essere un elemento fondamentale che incide sulle politiche di antiriciclaggio delle banche a livello di gruppo e ostacola il flusso effettivo delle informazioni infra-gruppo.

Nel giugno 2011 il gruppo di lavoro ex articolo 29 sulla protezione dei dati ha formulato il “parere 14/2011”²⁵. Il parere affronta la questione dell’interazione tra le disposizioni antiriciclaggio e quelle in materia di protezione dei dati personali ad un livello molto più ampio del semplice trasferimento d’informazioni e invita a valutare più attentamente le questioni relative alla protezione dei dati personali nella normativa in materia di antiriciclaggio/lotta al finanziamento del terrorismo, ai fini di un’effettiva osservanza delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali. In particolare il parere chiede regimi di condivisione dei dati di tipo “push”, valutazioni del modello di gestione del rischio globale sotto il profilo della protezione della sfera privata e introduzione di responsabili della protezione dei dati nei diversi organismi o entità coinvolti nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo nonché promozione della gestione segmentata del rischio a livello locale. Chiede altresì che nella normativa in materia di antiriciclaggio/lotta al finanziamento del terrorismo siano fissati periodi di tempo chiari e precisi per la

²² Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari, COM(2010) 716 definitivo dell’8 dicembre 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0716:FIN:it:PDF>

²³ *Report on Confidentiality and data protection in the activity of FIUs*, http://ec.europa.eu/internal_market/company/financial-crime/index_en.htm#fiu-report-money

²⁴ Cfr. nota 20.

²⁵ *Opinion 14/2011 on data protection issues related to the prevention of money laundering and terrorist financing*, 01008/2011/EN, WP 186, 13 giugno 2011, http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp186_en.pdf.

conservazione dei dati. Alcuni elementi del parere sono ripresi nelle proposte recentemente pubblicate volte ad aggiornare la normativa dell'UE in materia di protezione dei dati²⁶.

Nella direttiva riveduta si potrebbero introdurre norme chiare ed equilibrate che stabiliscono le modalità di trattamento dei dati personali in modo da consentire un'osservanza effettiva delle disposizioni in materia di antiriciclaggio/lotta al finanziamento del terrorismo nel rispetto dei diritti fondamentali. In linea con gli sviluppi suddetti nel settore della protezione dei dati, potrebbero essere necessarie disposizioni più precise per tener conto, tra l'altro, dei principi di trattamento dei dati personali, per fornire una base giuridica sia a tale trattamento sia alla restrizione in proporzione dei diritti della persona oggetto dei dati, laddove necessario per conseguire gli obiettivi della direttiva antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo, ferme restando adeguate salvaguardie e la coerenza con l'*acquis* in materia di protezione dei dati. Inoltre, si potrebbe incoraggiare un'ulteriore interazione tra le autorità di regolamentazione in materia di antiriciclaggio e le autorità di vigilanza in materia di protezione dei dati al fine di pervenire ad un'applicazione equilibrata delle norme.

3. VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE RELATIVA AL TRATTAMENTO DI AVVOCATI ED ALTRI LIBERI PROFESSIONISTI LEGALI

L'articolo 42 della terza direttiva antiriciclaggio impone alla Commissione di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione contenente un esame specifico del trattamento di avvocati ed altri liberi professionisti legali.

I notai e altri liberi professionisti legali rientrano generalmente nell'ambito d'applicazione della direttiva, salva l'esenzione che gli Stati membri possono concedere dall'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, per quanto riguarda le *“informazioni che essi ricevono da, o ottengono su, un loro cliente (...) nel corso dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza di questo cliente in un procedimento giudiziario o in relazione a tale procedimento.”* Inoltre, l'articolo 23, paragrafo 1, consente di *“designare un idoneo organismo di autoregolamentazione della professione”* cui trasmettere le segnalazioni su operazioni sospette in prima battuta anziché trasmetterle direttamente all'UIF. In tal caso spetta all'organismo di autoregolamentazione trasmettere le informazioni all'UIF, *“tempestivamente e senza alcun filtro”*.

3.1. Segreto professionale

Secondo le informazioni a disposizione della Commissione, tutti gli Stati membri hanno optato per integrare l'esenzione di cui all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva nella normativa nazionale per quanto riguarda gli avvocati, ma senza un'indicazione precisa di quando la comunicazione prevale sulla riservatezza dovuta nei confronti del cliente. La situazione crea preoccupazione negli ambienti giuridici che periodicamente manifestano il timore che gli obblighi imposti dalla direttiva possano violare il vincolo degli avvocati al segreto professionale e il diritto fondamentale ad un processo equo e ad un'equa difesa.

La Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata in merito²⁷. Benché la sentenza riguardi la direttiva 91/308/CEE, le conclusioni della Corte valgono anche per la terza

²⁶ Cfr. le proposte della Commissione sulla protezione dei dati (COM(2012) 11 final) e (COM(2012) 10 final). http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm

direttiva antiriciclaggio. Sulla base di quella sentenza, si può ritenere che gli obblighi in materia di antiriciclaggio imposti ai professionisti legali non violino il diritto ad un processo equo sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dall'articolo 6 della convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

In effetti, gli obblighi contenuti nella direttiva si applicano ai professionisti legali solo nella misura in cui questi assistono il cliente nell'elaborazione o nella realizzazione di determinate operazioni, essenzialmente di tipo finanziario o riguardanti il settore immobiliare (articolo 2, paragrafo 1, punto 3, lettera b)) o quando prestano la loro opera in nome o per conto del loro cliente in una qualsiasi operazione finanziaria o immobiliare. Come regola generale, tali attività, a causa della loro stessa natura, si situano in un contesto che non è collegato ad un procedimento giudiziario e, pertanto, si pongono al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto ad un processo equo.

D'altra parte, laddove un professionista legale che agisce nell'ambito di un'operazione immobiliare è chiamato ad assistere il cliente o a rappresentarlo in tribunale o per una consulenza sulle modalità per intentare o evitare un procedimento, è esentato, in virtù dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, e dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva, dagli obblighi di cui all'articolo 9, paragrafo 5, primo comma, e dagli obblighi di comunicazione e cooperazione di cui all'articolo 23, paragrafo 1, della terza direttiva antiriciclaggio. Le suddette disposizioni tutelano il diritto del cliente ad un processo equo.

Nell'attuazione della terza direttiva antiriciclaggio il diritto ad un processo equo dovrebbe essere tutelato in tutte le situazioni del caso grazie a norme nazionali sufficientemente chiare e dettagliate da permettere ai professionisti legali di distinguere tra le situazioni in cui si applica e quelle in cui non si applica l'obbligo di segnalazione.

Nell'elaborare la revisione della direttiva, la Commissione, previa consultazione delle parti interessate pertinenti, esaminerà la questione nella valutazione d'impatto, con particolare riguardo all'impatto sui diritti fondamentali, in linea con la politica vigente²⁸.

3.2. Segnalazioni di operazioni sospette

Dallo studio Deloitte risulta che i livelli di segnalazione delle operazioni sospette da parte di alcune professioni non finanziarie (in particolare gli avvocati) è basso rispetto a quelli degli enti creditizi e finanziari. L'insufficiente livello di segnalazione in alcune giurisdizioni rimane un problema, e si potrebbero valutare le possibilità di migliorare i livelli come indicato al precedente punto 2.7.

3.3. Definizione di operazione

L'articolo 2, paragrafo 1, punto 3, lettera b), indica l'ambito di applicazione della direttiva ai "notai e altri liberi professionisti legali, quando prestano la loro opera o partecipando in nome e per conto del loro cliente ad una qualsiasi operazione finanziaria o immobiliare o assistendo i loro clienti nella progettazione o nella realizzazione di operazioni" riguardanti varie attività elencate (l'acquisto e la vendita di beni immobili, la gestione di denaro dei clienti, ecc.) I

²⁷ Sentenza del 26 giugno 2007 nella causa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones* e altri contro *Conseil des ministres*, punto 33.

²⁸ "Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" (COM(2010) 573).

rappresentanti degli avvocati hanno chiesto quali “operazioni” siano contemplate, e si potrebbero fornire precisazioni in merito.

3.4. Misure di adeguata verifica della clientela

I rappresentanti degli avvocati hanno chiesto di avere la possibilità di applicare gli obblighi di adeguata verifica della clientela entro tempi ragionevoli e non sempre all’inizio del rapporto d’affari come richiesto nell’articolo 7. Le norme GAFI²⁹ prevedono che l’identificazione e la verifica siano disposte all’inizio del rapporto d’affari, sebbene i paesi possano permettere che si proceda alla verifica in seguito non appena concretamente possibile se il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo sono gestiti in modo efficace e se è fondamentale non interrompere il normale corso degli affari. Una disposizione analoga esiste già nell’articolo 9 della terza direttiva antiriciclaggio e questo punto è lasciato alla discrezione degli Stati membri.

Si è anche suggerito di sopprimere l’obbligo e di fornire “a richiesta” informazioni sull’identità dei titolari effettivi in caso di conti collettivi gestiti da notai o altri liberi professionisti legali indipendenti (articolo 11, paragrafo 2, lettera b)). Tuttavia, le nuove norme GAFI hanno soppresso il riferimento ai conti collettivi tra gli esempi di scenari di basso rischio. Occorre valutare in che modo riportare il trattamento dei conti collettivi nella nuova direttiva dell’UE.

* * *

I risultati di cui sopra sembrano indicare che non è necessario rivedere in modo sostanziale il trattamento degli avvocati nella nuova direttiva. Può tuttavia essere opportuno esaminare ulteriormente la questione dell’insufficiente livello di segnalazione delle operazioni sospette.

4. CONCLUSIONI

La presente relazione illustra i vari punti sollevati dal riesame della terza direttiva antiriciclaggio a cura della Commissione, la revisione delle raccomandazioni GAFI, le disposizioni della direttiva che impongono alla Commissione di riferire al Parlamento europeo e al Consiglio. In linea generale, il quadro vigente sembra funzionare relativamente bene e non sono state individuate lacune fondamentali che richiedono modifiche sostanziali della terza direttiva antiriciclaggio. La direttiva dovrà essere riveduta per allinearla alla revisione delle raccomandazioni GAFI. In proposito, occorrerà riflettere sul livello di armonizzazione del futuro quadro dell’UE. La concentrazione degli sforzi per migliorare l’efficacia delle norme sarà la sfida del futuro. Il GAFI sta attualmente esaminando questo aspetto.

La Commissione invita a formulare osservazioni, entro il **13 giugno 2012**, sulle questioni sollevate e sul probabile impatto delle eventuali modifiche della terza direttiva antiriciclaggio, compreso l’impatto sui diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’UE³⁰. S’invitano le parti interessate a trasmettere osservazioni al seguente indirizzo di posta elettronica: MARKT-AML@ec.europa.eu.

²⁹ Raccomandazione 11 (ex 10).

³⁰ “Strategia per un’attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea” (COM(2010) 573) definitivo.

Le osservazioni contribuiranno all'elaborazione delle proposte legislative che saranno presentate più avanti quest'anno ai fini della revisione della direttiva. Le risposte ricevute potranno essere consultate sul sito internet della Commissione, salvo in caso di esplicita richiesta di riservatezza. La Commissione pubblicherà una sintesi dei risultati della consultazione.

* * *

ALLEGATO: trasferimenti elettronici transfrontalieri

Sebbene esclusa dall'ambito d'applicazione della terza direttiva antiriciclaggio, la regolamentazione sui trasferimenti elettronici transfrontalieri è un elemento importante delle norme GAFI. L'UE ha dato piena attuazione alle norme GAFI vigenti grazie ad un regolamento distinto³¹ e, per adempiere agli obblighi che derivano dalla clausola di revisione nell'articolo 19 del regolamento, è in preparazione uno studio sull'applicazione del regolamento stesso. Nella futura proposta si terrà conto dei risultati dello studio per attuare le recenti modifiche delle raccomandazioni GAFI. Le nuove norme GAFI comprendono in particolare l'obbligo di includere informazioni sul beneficiario nei trasferimenti elettronici e l'obbligo specifico di procedere al blocco dei beni in seguito alle risoluzioni dell'ONU.

In particolare, lo studio raccoglierà dati sulle modalità di funzionamento del regolamento sui trasferimenti di fondi (1781/2006) negli Stati membri e sui problemi insorti, e presenterà raccomandazioni su eventuali miglioramenti possibili.

La Commissione provvederà affinché l'introduzione delle nuove norme dell'UE sui trasferimenti di fondi sia contemporanea alla revisione della terza direttiva antiriciclaggio.

³¹ Regolamento (CE) n. 1781/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi.