



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 4 luglio 2017
(OR. en)

10977/17

EF 154
ECOFIN 621
DROIPEN 99
CRIMORG 130
COTER 65
JAI 665
COSI 158
RELEX 610
CODEC 1209

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	27 giugno 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2017) 340 final
Oggetto:	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

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 340 final.

All.: COM(2017) 340 final



Bruxelles, 26.6.2017
COM(2017) 340 final

**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**

{SWD(2017) 241 final}

1. INTRODUZIONE

Il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono sfide rilevanti e in evoluzione che devono essere affrontate a livello di Unione europea (UE). I recenti attacchi terroristici e i ricorrenti scandali finanziari richiedono azioni più vigorose in questo settore.

Nel contesto del mercato interno, i flussi finanziari sono integrati e transfrontalieri per natura e il denaro può fluire rapidamente, se non persino istantaneamente, da uno Stato membro all'altro, consentendo a criminali e terroristi di spostare fondi in tutti i paesi evitando di essere individuati dalle autorità.

Per affrontare questi fenomeni transfrontalieri, il quadro dell'Unione europea in materia di antiriciclaggio/contrasto del finanziamento del terrorismo (AML/CFT) ha definito norme comuni in materia di controlli e obblighi di segnalazione da parte degli enti finanziari e di altri attori economici e ha stabilito un solido quadro per consentire alle unità di informazione finanziaria (UIF) dell'UE di analizzare le operazioni sospette e cooperare tra di loro. Nonostante i progressi sostanziali e costanti compiuti in questo settore, sono comunque necessari un impegno rinnovato e misure supplementari per colmare eventuali lacune potenziali al fine di combattere in maniera efficace il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

La presente relazione sulla valutazione sovranazionale del rischio concernente i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno e sono connessi alle attività transfrontaliere rappresenta la prima relazione realizzata a livello sovranazionale nell'UE. Essa analizza i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo con cui l'UE potrebbe dover confrontarsi e propone un approccio globale per affrontarli.

L'articolo 6 della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (quarta direttiva antiriciclaggio o 4AMLD)¹ impone alla Commissione di elaborare entro il 26 giugno 2017 una relazione che identifichi, analizzi e valuti i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo a livello dell'Unione. La pubblicazione della presente valutazione sovranazionale del rischio costituisce altresì uno dei risultati tangibili dell'Agenda europea sulla sicurezza² e del piano d'azione sul finanziamento del terrorismo³.

Disporre di una chiara comprensione e di un'analisi dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo costituisce un presupposto essenziale che deve essere soddisfatto prima di poter adottare qualsiasi risposta politica efficace e adeguata. La valutazione dei rischi è particolarmente importante per il mercato interno, dato che i flussi finanziari sono integrati e hanno natura transfrontaliera.

La valutazione sovranazionale del rischio utilizza una metodologia definita⁴ per fornire un'analisi sistematica dei rischi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo legati ai modi operandi impiegati dagli autori di tali reati. L'obiettivo non è quello di esprimere un giudizio su un settore nel suo complesso, bensì quello di individuare le circostanze

¹ Il termine ultimo per il recepimento di questa direttiva nelle legislazioni nazionali è il 26 giugno 2017.

² COM (2015) 185 final, 28.4.2015.

³ COM (2016) 50 final, 2.2.2016.

⁴ Per una descrizione più dettagliata della metodologia, cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2017) 241 (disponibile in lingua inglese).

nelle quali i servizi e i prodotti che lo stesso fornisce potrebbero essere sfruttati abusivamente per fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. La presente valutazione sovranazionale del rischio è basata sulla direttiva 2005/60/CE (terza direttiva antiriciclaggio - 3AMLD), ossia la normativa in vigore al momento dell'esecuzione dell'analisi, e descrive le aree in cui il quadro giuridico dell'Unione non era così armonizzato o completo come lo è divenuto in seguito all'entrata in vigore delle successive revisioni della terza direttiva antiriciclaggio.

La presente valutazione sovranazionale del rischio si concentra sulle vulnerabilità individuate a livello di UE, in termini sia di quadro giuridico, sia di applicazione efficace, e non pregiudica le misure di attenuazione che alcuni Stati membri stanno applicando o possono decidere di applicare in risposta ai loro rischi nazionali in materia di lotta contro il riciclaggio/il finanziamento del terrorismo. Di conseguenza, l'attuazione di alcune delle raccomandazioni riportate qui di seguito potrebbe essere già in corso in alcuni Stati membri, oppure questi ultimi potrebbero aver adottato norme più severe rispetto alle norme minime definite a livello di Unione europea. La valutazione delle misure di attenuazione delle vulnerabilità individuate nella presente relazione dovrebbe pertanto essere considerata come uno scenario di base che potrebbe essere adattato a seconda delle misure nazionali già in vigore.

Ai sensi dell'articolo 6 della quarta direttiva antiriciclaggio, qualora gli Stati membri decidano di non applicare alcuna delle raccomandazioni suggerite nei loro rispettivi regimi nazionali di lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (AML/CFT), tali Stati devono notificare alla Commissione la loro decisione fornendone una motivazione (principio del "rispettare o motivare").

La presente relazione presenta i rischi principali per il mercato interno in una vasta gamma di settori e le vulnerabilità orizzontali che possono incidere su tali settori. Su questa base, la presente relazione descrive le misure di attenuazione che dovrebbero essere perseguite a livello di Unione e nazionale per affrontare questi rischi e fornisce una serie di raccomandazioni rivolte ai diversi attori coinvolti nella lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

Nonostante la Commissione riconosca i rischi posti da alcuni paesi terzi ad alto rischio, questa prima valutazione sovranazionale del rischio non include un'analisi geografica dei rischi. Ciò è dovuto al fatto che l'analisi dei rischi posti da tali giurisdizioni è attualmente svolta nel contesto di un processo separato, ossia quello degli atti delegati della Commissione, i quali individuano le giurisdizioni di paesi terzi che presentano carenze strategiche che pongono minacce significative per il sistema finanziario dell'UE in termini di riciclaggio/finanziamento del terrorismo⁵.

2. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE SOVRANAZIONALE DEL RISCHIO

La Commissione ha individuato 40 prodotti o servizi considerati potenzialmente vulnerabili ai rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno. Tali prodotti o servizi coprono 11 settori professionali, ivi inclusi tutti quelli definiti dalla quarta direttiva antiriciclaggio, unitamente ad alcuni che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva, ma che sono considerati pertinenti per la valutazione sovranazionale del

⁵ 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. Inoltre, è in corso un processo di definizione di elenchi dell'UE volto a individuare e gestire i paesi terzi che non rispettano le norme di buona governance fiscale (COM(2016) 24 final).

rischio⁶. Ciò ha consentito alla Commissione di individuare le aree del mercato interno che sono maggiormente esposte a rischio e che rappresentano i mezzi più diffusi cui ricorrono i criminali. La valutazione sovranazionale del rischio si concentra innanzitutto sui rischi associati a ciascun settore interessato. Allo stesso tempo, nel valutare le misure raccomandate per risolvere tali rischi, la Commissione ha esaminato i mezzi più diffusi cui ricorrono i criminali.

2.1. Principali rischi per il mercato interno nei settori trattati dalla valutazione sovranazionale del rischio⁷

2.1.1. Settore finanziario

Dal 1991 il settore finanziario rientra nel quadro AML/CFT dell'UE e sembra disporre di una buona consapevolezza dei rischi ai quali è soggetto. Sebbene terroristi e criminali stiano ancora cercando di sfruttare il settore finanziario per le loro attività, la valutazione mostra che il livello dei rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo per il settore finanziario è moderatamente significativo, in virtù delle misure di attenuazione già in vigore.

Tuttavia, il rischio di riciclaggio rimane significativo per alcuni segmenti del settore finanziario, come ad esempio il *private banking* (servizi bancari forniti a clienti privati) e le **attività di investimento degli investitori istituzionali** (soprattutto se realizzate tramite intermediari). Ciò è dovuto all'esposizione complessivamente più elevata ai rischi connessi a prodotti e clienti, nonché alle pressioni della concorrenza nel settore e alla comprensione limitata da parte delle autorità di vigilanza dei rischi operativi in materia di AML/CFT cui le stesse sono soggette. Anche i **servizi di affitto di cassette di sicurezza** sono considerati esposti in maniera significativa a rischi di riciclaggio a causa delle limitazioni nelle capacità di controllo da parte dei soggetti obbligati e all'esistenza di strutture di deposito non regolamentate (ad esempio zone franche).

La **moneta elettronica o i servizi di trasferimento di valori/denaro (ossia rimesse di denaro)**⁸ sono considerati essere esposti in maniera significativa e persino notevolmente significativa ai rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo: il primo settore in considerazione delle caratteristiche di anonimato corrispondenti ai sensi della terza direttiva antiriciclaggio e il secondo in virtù delle capacità di controllo disomogenee tra i soggetti obbligati. Per quanto concerne gli **uffici dei cambiavalute e le rimesse di denaro**, l'applicazione delle norme AML/CFT a operazioni occasionali soltanto per importi superiori a 15 000 EUR sembra problematica, dato che i criminali possono effettuare trasferimenti di minore entità nel corso del tempo. Ciò risulta essere particolarmente problematico in assenza di una definizione comune delle operazioni che sono collegate tra loro o presentano un effettivo elemento di durata.

⁶ Tali rischi sono legati all'uso di denaro contante, alle valute virtuali, al *crowdfunding* (finanziamento collettivo), alle assicurazioni non vita e alle organizzazioni senza scopo di lucro, nonché al sistema Hawala e ad altri fornitori di servizi informali simili di trasferimento di valori.

⁷ Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione contiene un'analisi dettagliata dei livelli di minaccia e vulnerabilità rispetto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo affrontati da ciascun settore durante la fornitura di prodotti o servizi specifici.

⁸ L'articolo 4, paragrafo 22, della direttiva (UE) 2015/2366 definisce le "rimesse di denaro" come un servizio di pagamento in cui i fondi sono consegnati da un pagatore, senza che siano stati aperti conti di pagamento intestati al pagatore o al beneficiario, unicamente allo scopo di trasferire una somma corrispondente a un beneficiario o a un altro prestatore di servizi di pagamento che agisce per conto del beneficiario, e/o in cui tali fondi sono riscossi per conto del beneficiario e resi disponibili a quest'ultimo.

Prodotti emergenti, quali **le piattaforme di finanziamento collettivo e le monete virtuali**, sembrano essere esposte in maniera significativa ai rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Alcuni Stati membri hanno deciso di trattare questi prodotti finanziari nella legislazione nazionale, tuttavia, in generale, il quadro giuridico dell'Unione europea conforme alla terza direttiva antiriciclaggio resta inadeguato. La tecnologia finanziaria, **FinTech**⁹, intende introdurre soluzioni tecnologiche nuove per ottenere prodotti finanziari più rapidi, più sicuri e più efficienti, ma potrebbe anche offrire nuove opportunità per i criminali. Al fine di consentire l'adattamento agli sviluppi tecnologici in corso, sarà necessario effettuare un'ulteriore analisi per comprendere quali siano i rischi che i prodotti possono porre in questo settore in rapida evoluzione, nonché per sfruttare le possibilità offerte dalle nuove tecnologie con l'obiettivo di migliorare l'impegno in materia di AML/CFT.

Infine, la valutazione ha mostrato che l'applicazione fraudolenta del **credito al consumo e di prestiti di basso valore** è stata una pratica ricorrente nei recenti casi terroristici. Per tali prodotti, a livello nazionale, si registrano un basso livello di consapevolezza e un'applicazione divergente degli obblighi in materia di AML/CFT.

2.1.2. Settore del gioco d'azzardo

Nel quadro della terza direttiva antiriciclaggio, il settore del gioco d'azzardo non è stato assoggettato agli obblighi in materia di AML/CFT, fatta eccezione per i casinò. Nel quadro della quarta direttiva antiriciclaggio tutti i prestatori di servizi di gioco d'azzardo diventano soggetti obbligati. Tuttavia gli Stati membri possono decidere di concedere esenzioni totali o parziali ai prestatori di taluni servizi di gioco d'azzardo, sulla base di un comprovato scarso rischio. Gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione i risultati pertinenti della presente valutazione sovranazionale del rischio.

In questa fase, taluni prodotti del gioco d'azzardo sono considerati essere esposti in maniera significativa ai rischi di riciclaggio. Nel caso delle **scommesse tradizionali** e del **poker**, ciò sembra essere dovuto nello specifico a controlli inefficienti. Questa situazione si verifica perché, per loro natura, queste attività comportano volumi significativi di operazioni veloci e anonime spesso in contanti o un aspetto di scambio tra pari in assenza di una vigilanza adeguata. Nel caso del **gioco d'azzardo online**, si ha un'esposizione a un rischio elevato a causa degli enormi volumi di operazioni/flussi finanziari e del contesto a distanza (non faccia a faccia) nel quale si svolgono tali attività. Il gioco d'azzardo online consente di effettuare pagamenti anonimi, ma allo stesso tempo offre un'importante funzione di attenuazione in considerazione del tracciamento delle operazioni. **Le lotterie e le macchine da gioco** (al di fuori dei casinò) presentano un livello moderato di rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Le lotterie hanno sviluppato un certo livello di controlli, in particolare per affrontare i rischi connessi alle vincite di somme elevate. Sebbene i **casinò** presentino per loro natura un'esposizione elevata ai rischi in esame, la loro inclusione nel quadro AML/CFT dal 2005 ha avuto un effetto attenuante sui rischi in materia di lotta contro il riciclaggio/il finanziamento del terrorismo. Il **bingo tradizionale** è considerato presentare un basso livello di rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo in virtù delle puntate e delle vincite relativamente basse comportate da questo gioco.

⁹ Il termine "FinTech" si riferisce a servizi finanziari supportati dalla tecnologia e abilitati all'uso della tecnologia. La tecnologia può facilitare l'accesso ai servizi finanziari e rendere più efficiente il sistema finanziario. Il termine "RegTech" riguarda invece l'adozione di nuove tecnologie per facilitare il rispetto di requisiti normativi.

2.1.3. *Imprese e professioni non finanziarie designate*

Nel complesso, l'esposizione del settore non finanziario ai rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo è considerata significativa e persino notevolmente significativa. L'identificazione del **titolare effettivo** del cliente sembra essere la carenza principale rilevata in questo settore, in particolare per quanto concerne i **prestatori di servizi relativi a società e trust, i consulenti tributari, i revisori dei conti, i contabili esterni, i notai e altri liberi professionisti legali**. L'analisi ha dimostrato che talvolta il concetto di titolare effettivo non è compreso né verificato in maniera corretta nel momento in cui si stabilisce un rapporto d'affari.

Nel caso specifico di professionisti che svolgono attività coperte dal principio del privilegio professionale forense (consulenti tributari, revisori dei conti, contabili esterni, notai e altri liberi professionisti legali), l'attuazione delle norme AML/CFT sembra impegnativa. Quello del privilegio professionale forense è un principio importante, riconosciuto a livello di UE, che riflette il delicato equilibrio risultante dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea in materia di diritto a un processo equo¹⁰, la quale a sua volta riflette i principi della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (come ad esempio l'articolo 47).

A norma del quadro antiriciclaggio dell'EU¹¹, tali professionisti sono esonerati dall'obbligo di segnalazione qualora difendano un cliente in un procedimento giudiziario (privilegio professionale forense) che aumenta il rischio di uso improprio. In effetti esistono casi in cui, talvolta, detti professionisti svolgono attività che rientrano chiaramente nel campo di applicazione del privilegio professionale forense (ossia nel corso dell'esame della posizione giuridica del loro cliente oppure durante la difesa o la rappresentanza del loro cliente nell'ambito di procedimenti giudiziari), unitamente ad attività che non rientrano in tale campo di applicazione, come ad esempio nel momento in cui forniscono consulenza legale nel contesto della creazione, del funzionamento o della gestione di società. Sembra che vi siano situazioni nelle quali taluni di detti professionisti potrebbero considerare che tutte queste attività rientrino nell'applicazione del principio del privilegio professionale forense. Ciò potrebbe determinare il mancato rispetto degli obblighi in materia di AML/CFT per una parte delle attività. È importante sottolineare che il rispetto delle norme AML/CFT non interferisce in alcun modo con il principio del privilegio professionale forense. Allo stesso tempo, si potrebbero migliorare **l'interpretazione e l'applicazione** del rispetto di dette norme da parte dei professionisti che svolgono attività coperte dal principio del privilegio professionale forense. Sarebbe positiva anche una migliore comprensione da parte dei consulenti tributari, dei revisori dei conti, dei contabili esterni, dei notai e di altri liberi professionisti legali, in quanto anch'essi sono considerati soggetti obbligati ai sensi della quarta direttiva antiriciclaggio.

Inoltre, ai sensi dell'attuale quadro giuridico dell'UE, gli organi di autoregolamentazione sono designati per svolgere funzioni di vigilanza su consulenti tributari, revisori dei conti, contabili esterni, notai e altri liberi professionisti legali e agenti immobiliari¹². Gli Stati membri sono liberi di decidere che tali organi di autoregolamentazione sono competenti per ricevere le segnalazioni di operazioni sospette direttamente dai soggetti obbligati, essendo poi responsabili dell'invio tempestivo delle stesse all'unità di informazione finanziaria (UIF),

¹⁰ Cfr. causa C-305/05.

¹¹ Cfr. Articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2005/60/CE.

¹² La direttiva 2015/849 (UE) definisce un "organo di autoregolamentazione" come un organo che rappresenta i membri di una professione e svolge un ruolo nella loro regolamentazione, nell'espletamento di alcune funzioni a carattere di controllo o di vigilanza e nel garantire il rispetto delle norme che li riguardano.

senza filtrarle. Le consultazioni hanno dimostrato che i soggetti obbligati e gli organi di autoregolamentazione di questo settore non segnalano numerose operazioni sospette alle UIF, in particolare in taluni Stati membri. Ciò potrebbe essere un'indicazione del fatto che le operazioni sospette non siano rilevate e segnalate correttamente o che l'organo di autoregolamentazione non garantisca una trasmissione sistematica delle segnalazioni di operazioni sospette.

Anche il **settore immobiliare** è esposto a rischi significativi di riciclaggio, a causa della varietà di professionisti coinvolti nelle operazioni immobiliari (agenti immobiliari, enti creditizi, notai e avvocati). Un altro mezzo comunemente utilizzato per il riciclaggio dei proventi è la sovrapposizione nella pratica commerciale, ossia il cosiddetto "**riciclaggio di denaro basato sul commercio**") oppure l'accensione di prestiti fittizi. Gli autori di reati ricorrono a questi metodi come mezzi per giustificare lo spostamento di proventi di attività criminose attraverso canali bancari, spesso utilizzando documenti falsi per il commercio di beni e servizi. Analogamente, i prestiti fittizi sono spesso accesi tra detti autori di reati in modo da creare un'operazione finanziaria fittizia con l'obiettivo di giustificare i trasferimenti di fondi aventi origine illegale. Tale rischio è considerato significativo dalle autorità incaricate dell'applicazione della legge.

2.1.4. Contante e attivi assimilabili ai contanti¹³

La valutazione sovranazionale del rischio ha dimostrato che il **denaro contante** rimane il mezzo al quale si ricorre con maggiore frequenza per fini di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, in quanto consente ai criminali di celare la loro identità. Ecco perché è presente in quasi tutte le indagini in materia di AML/CFT. Nel quadro della terza direttiva antiriciclaggio, le operazioni in contanti non sono state adeguatamente sottoposte a controllo nel mercato interno a causa della mancanza di requisiti chiari in termini di regolamentazione e controlli. Alcuni Stati membri hanno introdotto segnalazioni per le operazioni in contanti oppure limiti sui pagamenti in contanti. Tuttavia, in assenza di requisiti comuni per tutti gli Stati membri, i criminali possono sfruttare facilmente le differenze tra le legislazioni. Analogamente, il quadro UE per i controlli sui corrieri di denaro contante alle frontiere esterne dell'UE¹⁴ non garantisce adeguati livelli di attenuazione, in particolare perché non tratta prodotti assimilabili al denaro contante come ad esempio beni altamente liquidi, tra i quali si possono annoverare l'oro, i diamanti o le carte prepagate anonime ad elevata disponibilità.

Inoltre, i rischi posti dai **commercianti di oggetti di valore elevato** che accettano pagamenti in contanti per importi superiori a 15 000 EUR sono considerati significativi a causa dell'esposizione a rischi intrinseci, nonché dello scarso livello di controlli. Il fatto che tali operatori commerciali siano soggetti alle norme AML/CFT soltanto nella misura in cui essi accettano pagamenti in contanti di valore elevato sembra portare all'inefficacia nell'applicazione di tali norme. La sfida risulta essere persino più importante per quanto riguarda le **attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante**, le quali non sono soggette alle norme AML/CFT a meno che non rientrino nella suddetta categoria dei commercianti di oggetti di valore elevato. Tuttavia, tali attività possono fungere da mezzo estremamente comodo per il riciclaggio di proventi in denaro contante derivanti da attività criminose.

¹³ Non sono interessati i trasferimenti di denaro contante multifinalità in operazioni di aiuto umanitario con finanziamenti dell'UE.

¹⁴ Regolamento (CE) n. 1889/2005, del 26 ottobre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa.

La valutazione sottolinea altresì il fatto che anche i beni che offrono strumenti simili ai contanti (**oro, diamanti**) oppure i beni che denotano un determinato stile di vita e presentano un elevato valore, oltre ad essere facilmente commercializzabili (ad esempio **opere d'arte, automobili, gioielli, orologi**) sono soggetti a un rischio elevato, a causa degli scarsi controlli. Sono state espresse preoccupazioni specifiche riguardo al saccheggio e al traffico di antichità e di altri manufatti: i manufatti saccheggati possono servire come fonte per il finanziamento del terrorismo, oppure, in alternativa, i manufatti possono essere interessanti come collocamento per il riciclaggio di denaro.

2.1.5. Organizzazioni senza scopo di lucro

Le organizzazioni senza scopo di lucro possono essere esposte al rischio di essere utilizzate in maniera impropria per scopi di finanziamento del terrorismo. L'analisi della vulnerabilità al finanziamento del terrorismo del settore delle organizzazioni senza scopo di lucro è stata piuttosto impegnativa in quanto questo settore è caratterizzato da diversi livelli di esposizione ai rischi e di consapevolezza dei rischi. Ciò è dovuto soprattutto al panorama divergente delle organizzazioni senza scopo di lucro, nonché alle differenze presenti nei quadri giuridici e nelle pratiche nazionali. Le "organizzazioni senza scopo di lucro espressive"¹⁵ presentano alcune vulnerabilità poiché possono subire l'infiltrazione da parte di organizzazioni criminali o terroristiche le quali possono nascondere la titolarità effettiva complicando la rintracciabilità della raccolta dei fondi; mentre alcuni tipi di "organizzazioni senza scopo di lucro di servizio"¹⁶ sono più direttamente vulnerabili a causa della natura intrinseca della loro attività. Ciò è dovuto al fatto che possono coinvolgere finanziamenti da e verso zone di conflitto o paesi terzi che la Commissione ha rilevato presentare carenze strategiche nei loro regimi di AML/CFT¹⁷. Ciò nonostante, durante l'analisi si è ritenuto che tale varietà nel panorama delle organizzazioni senza scopo di lucro non impedisca l'individuazione di caratteristiche comuni delle vulnerabilità in questo settore.

In tale contesto, l'analisi ha dimostrato che le autorità competenti non ritengono che i requisiti esistenti in materia di AML/CFT siano necessariamente adeguati per affrontare le esigenze specifiche del settore delle organizzazioni senza scopo di lucro; inoltre, i controlli in essere variano a seconda dello Stato membro interessato. È riconosciuto che i controlli in vigore sono più efficaci quando si tratta di raccolte fondi all'interno dell'UE, aspetto questo che rende il livello di vulnerabilità inferiore rispetto a quello registrato per i trasferimenti di fondi o la spesa al di fuori dell'UE, dove continuano a persistere carenze più rilevanti.

Più in generale, la valutazione del settore delle organizzazioni senza scopo di lucro ha rivelato che detto settore potrebbe subire un processo di "eliminazione dei rischi" (*de-risking*), ossia alcuni enti finanziari potrebbero essere riluttanti a fornire servizi finanziari a questo settore, come ad esempio l'apertura di un conto bancario. L'esecuzione di alcune operazioni finanziarie può essere respinta, a seconda del paese di destinazione dei fondi. Inoltre, le organizzazioni più piccole che non sono in grado di dimostrare di possedere un accreditamento o di fornire prova fiscale della loro registrazione potrebbero trovarsi nella posizione di non poter aprire conti bancari. Secondo i rappresentanti delle organizzazioni

¹⁵ Le "organizzazioni senza scopo di lucro espressive" sono organizzazioni senza scopo di lucro prevalentemente coinvolte in attività espressive, tra le quali rientrano programmi incentrati su attività sportive e ricreative, sulle arti e sulla cultura, sulla rappresentanza di interessi e sulla difesa degli stessi.

¹⁶ Le "organizzazioni senza scopo di lucro di servizio" sono organizzazioni senza scopo di lucro coinvolte in attività diverse, quali programmi incentrati sulla fornitura di alloggi, servizi sociali, istruzione o assistenza sanitaria.

¹⁷ 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.

senza scopo di lucro, l'esclusione dalla fornitura di servizi finanziari aumenta il ricorso al denaro contante che è molto più vulnerabile a utilizzi per scopi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo.

La questione dell'eliminazione dei rischi o dell'emarginazione finanziaria è una preoccupazione che va tenuta a mente nel trattare la politica in materia di AML/CFT. I clienti non devono essere respinti dai fornitori di servizi finanziari regolamentati ed essere quindi obbligati a utilizzare servizi bancari o di trasferimento fondi paralleli ("sotterranei"). Tuttavia, l'antiriciclaggio/il contrasto del finanziamento del terrorismo è soltanto uno dei numerosi fattori trainanti del processo di eliminazione dei rischi. A livello UE, l'adozione della "direttiva sui conti di pagamento"¹⁸ darà un forte impulso all'accesso a servizi finanziari di base che limiterà probabilmente la dipendenza dai canali informali.

2.1.6. *Hawala*

Sebbene i servizi di trasferimento di valori presentino rischi propri, il sistema Hawala¹⁹ e altri servizi simili informali di trasferimento di valori rappresentano una minaccia specifica, in particolare nel contesto del finanziamento del terrorismo. Solitamente tutti gli operatori che prestano servizi di pagamento così come definiti all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva sui servizi di pagamento 2 (DSP2)²⁰ dovrebbero essere adeguatamente registrati e regolamentati. Tali fornitori dovrebbero richiedere lo status di istituti di pagamento autorizzati oppure, nel rispetto di determinate condizioni, di istituti di pagamento registrati. Hawala e altri servizi informali di trasferimento di valori normalmente vengono qualificati come illegali in quanto non sono registrati e non soddisfano i requisiti della direttiva sui servizi di pagamento 2. Questo problema è aggravato dalla difficoltà di rilevare l'esistenza di servizi Hawala o di altri servizi: spesso le operazioni sono raggruppate tra loro, compensate tramite importazioni/esportazioni di beni e lasciano un flusso di informazioni limitato. Anche il processo di eliminazione dei rischi (*de-risking*) è pertinente a questo proposito, in quanto i clienti respinti dai prestatori di servizi finanziari regolamentati, ricorrono talvolta a servizi illegali di questo tipo.

2.1.7. *Contraffazione di moneta*

La contraffazione di moneta è un tipo transnazionale di attività illegale che presenta un elevato livello di movimenti transfrontalieri, tanto di criminali quanto di moneta falsa e coinvolge spesso gruppi della criminalità organizzata. Il contrabbando di moneta falsa genera proventi dalle attività criminose che devono essere riciclati per poter essere integrati nel flusso finanziario regolare. Inoltre la contraffazione di moneta potrebbe essere distribuita attraverso reti terroristiche per finanziare la formazione, il reclutamento, gli attacchi e la propaganda, attività che richiedono notevoli quantità di fondi. I proventi della contraffazione potrebbero essere investiti per rafforzare le infrastrutture di sostegno alle attività terroristiche.

¹⁸ Direttiva 2014/92/UE, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base.

¹⁹ I fornitori Hawala e altri fornitori di servizi simili si occupano del trasferimento e della ricezione di fondi o di valore equivalente e liquidano gli stessi tramite attività commerciali, denaro contante e compensazione netta nel corso di un lungo periodo di tempo. Ciò che li distingue da altri "trasmettitori di fondi" è il loro utilizzo di metodi di regolamento non bancari.

²⁰ Direttiva (UE) 2015/2366 del 25 novembre 2015 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE.

2.2. Vulnerabilità orizzontali

La Commissione ha individuato una serie di vulnerabilità comuni a tutti i settori.

2.2.1. Anonimato nelle operazioni finanziarie (denaro contante e altri prodotti finanziari anonimi)

Le organizzazioni criminali o i gruppi terroristici cercano di evitare di lasciare qualsiasi flusso di informazioni e tentano di non essere individuati mentre commettono attività illegali. In considerazione della loro natura intrinseca, le operazioni in contanti consentono di mantenere l'anonimato assoluto. Questo aspetto li rende dei metodi di pagamento/trasferimento di grande attrattività per gli autori di reati. I settori esposti a un livello elevato di operazioni in contanti sono considerati particolarmente a rischio. Ciò è particolarmente vero per le attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante, gli operatori che commerciano beni e servizi accettando pagamenti in contanti e gli operatori economici che accettano pagamenti in tagli grandi, come ad esempio tramite banconote da 500 EUR e 200 EUR.

Anche i prodotti finanziari che offrono caratteristiche simili di anonimato in determinate circostanze (come i prodotti anonimi di moneta elettronica, le valute virtuali o le piattaforme di *crowdfunding*) sono vulnerabili al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. I loro livelli di rischio differiscono rispetto alle operazioni in contanti poiché richiedono una pianificazione più sofisticata, coprono volumi minori di operazioni e possono essere soggetti a un certo livello di controllo. Tuttavia, le loro caratteristiche di anonimato determinano una limitazione intrinseca alle possibilità di identificazione e controllo. La stessa analisi si applica ad altri tipi di beni come l'oro e i diamanti che sono facilmente negoziabili o che possono essere conservati in maniera sicura. Si tratta di beni facili da trasferire e che consentono al contempo di mantenere l'anonimato.

2.2.2. Identificazione e accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva

I criminali utilizzano il sistema finanziario altresì per immettere i loro proventi illeciti nei mercati finanziari, nel mercato immobiliare o nell'economia legittima in maniera più strutturata rispetto all'uso di denaro contante o di operazioni finanziarie anonime. Innanzitutto, tutti i settori sono vulnerabili al rischio di infiltrazione, integrazione o titolarità da parte di organizzazioni della criminalità organizzata e di gruppi terroristici. In secondo luogo, una tecnica comune adottata dai criminali consiste nel creare società di comodo, trust o complicate strutture aziendali per nascondere le proprie identità. In tali casi, nonostante sia possibile individuare in maniera chiara i fondi coinvolti, il titolare effettivo rimane sconosciuto. Secondo le informazioni fornite dalle autorità incaricate dell'applicazione della legge, nei principali casi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo strutture opache, non trasparenti, sono state utilizzate in maniera ricorrente per celare i titolari effettivi. Questa questione diffusa non è limitata a talune giurisdizioni o a taluni tipi di persone giuridiche o di istituti giuridici. Gli autori di reati utilizzano il veicolo più conveniente, più facile e più sicuro in base alle loro competenze, alla loro posizione e alle pratiche di mercato attuate nella loro giurisdizione.

La terza direttiva antiriciclaggio contiene norme relative alla definizione della titolarità effettiva nel momento in cui si stabilisce un rapporto d'affari. La soglia di titolarità pari a una quota del 25% per la definizione di un elemento di controllo è meramente indicativa e individuare il "massimo dirigente" come titolare effettivo costituisce una soluzione in ultima istanza soltanto quando non è possibile individuare nessun altro titolare effettivo in seguito a una valutazione approfondita documentata (ad esempio partecipazioni suddivise). Tuttavia, in

pratica le norme possono essere applicate meccanicamente da taluni soggetti obbligati. In tali circostanze, è discutibile se ciò conduca all'identificazione del vero titolare effettivo.

2.2.3. *Vigilanza all'interno del mercato interno dell'UE*

Sono evidenti talune vulnerabilità legate all'efficacia della vigilanza finanziaria in un contesto transfrontaliero. Secondo il parere comune delle autorità europee di vigilanza (AEV)²¹, la valutazione espressa delle autorità competenti in merito alla conformità del settore sul quale esse vigilano varia sensibilmente. L'aspetto più impegnativo riguarda situazioni nelle quali soggetti appartenenti allo stesso gruppo finanziario sono oggetto di vigilanza da parte di autorità competenti appartenenti a più Stati membri. Queste situazioni rendono piuttosto complessa l'attuazione delle norme AML/CFT a causa delle persistenti divergenze tra le autorità competenti nel loro approccio alla vigilanza in materia di AML/CFT, nonché in considerazione delle incertezze in merito alle competenze di vigilanza dello Stato membro di origine e di quello ospitante, in particolare per gli istituti di pagamento e i loro agenti stranieri. Tale situazione fa insorgere il rischio che violazioni o casi di uso improprio per scopi di criminalità finanziaria non vengano rilevati. Inoltre, sembra che talvolta le informazioni pertinenti non siano condivise in maniera sufficiente o in tempo utile tra le autorità di vigilanza in materia di AML/CFT.

Le motivazioni che determinano tale situazione sono diverse:

- differenze nello status delle controparti;
- un quadro inadeguato per lo scambio di informazioni riservate in materia di AML/CFT;
- un'attenzione eccessiva alla vigilanza prudenziale pura e semplice; e
- l'assenza di un quadro giuridico/meccanismi per lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza prudenziali e le autorità di vigilanza finanziaria in materia di AML/CFT²².

Infine, in alcuni casi limitati, le autorità di vigilanza hanno difficoltà a identificare le controparti pertinenti, in quanto in alcuni Stati membri la vigilanza in materia di AML/CFT è frammentata. Il parere comune menziona altresì il fatto che alcune autorità di vigilanza non individuano in maniera adeguata i rischi di AML/CFT legati ai settori sui quali esse vigilano e/o non dispongono di procedure basate sul rischio dedicate o sufficienti per vigilare su tali rischi, in particolare nel contesto del finanziamento del terrorismo.

Per quanto riguarda i settori non finanziari, gli Stati membri possono consentire agli organi di autoregolamentazione di svolgere funzioni di vigilanza per i consulenti tributari, i revisori dei conti, i contabili esterni, i notai e altri liberi professionisti legali e gli agenti immobiliari. Indipendentemente dal modello di vigilanza seguito, la vigilanza risente di carenze in termini di controlli, orientamento e livello di segnalazione nella grande maggioranza degli Stati membri.

2.2.4. *Cooperazione tra unità di informazione finanziaria*

Le unità di informazione finanziaria (UIF) sono competenti per la ricezione e l'analisi delle informazioni sulle attività finanziarie sospette relative a riciclaggio, finanziamento del terrorismo e reati base connessi, nonché per la diffusione dei risultati della loro analisi alle autorità competenti. Tale analisi è fondamentale per consentire alle autorità incaricate

²¹<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1759750/ESAS+Joint+Opinion+on+the+risks+of+money+laundry+and+terrorist+financing+affecting+the+Union%E2%80%99s+financial+sector+%28JC-2017-07%29.pdf>.

²² Ad esempio, attualmente la BCE non è in grado di fornire alle autorità di vigilanza nazionali in materia di AML/CFT informazioni prudenziali riservate che sono pertinenti anche per la vigilanza nel contesto di AML/CFT.

dell'applicazione della legge di avviare indagini nuove o integrare quelle esistenti. Nonostante nell'ultimo decennio la collaborazione tra le unità di informazione finanziaria dell'Unione sia aumentata notevolmente, persistono ancora talune vulnerabilità nel contesto di tale cooperazione.

Una relazione sulla mappatura della piattaforma UIF²³ ha ampiamente individuato gli ostacoli all'accesso, allo scambio e all'utilizzo di informazioni e alla cooperazione operativa tra UIF. La relazione di mappatura è stata conclusa nel mese di dicembre del 2016²⁴ e ha evidenziato altresì questioni legali, pratiche e operative fondamentali. Sulla base di queste informazioni e della propria analisi, in un documento di lavoro distinto²⁵ la Commissione ha illustrato possibili soluzioni per migliorare la cooperazione delle UIF dell'UE.

2.2.5. Altre vulnerabilità comuni a tutti i settori

La valutazione sovranazionale del rischio ha mostrato che tutti i settori individuati sono esposti ad alcune vulnerabilità supplementari:

- **infiltrazione da parte di criminali**: talvolta i criminali possono diventare i titolari di un soggetto obbligato oppure cercare soggetti obbligati intenzionati ad assisterli nelle loro attività di riciclaggio. Ciò rende le verifiche della competenza e dell'onorabilità pertinenti per tutti i settori analizzati;
- **documenti contraffatti**: la tecnologia moderna rende più facile creare documenti contraffatti e tutti i settori stanno lottando per mettere in atto meccanismi robusti per rilevarli;
- **condivisione insufficiente di informazioni tra il settore pubblico e quello privato**: tutti i soggetti obbligati hanno sottolineato la necessità di disporre di meccanismi adeguati di riscontro dalle UIF e della condivisione di informazioni con le autorità competenti. La segnalazione di operazioni sospette da parte di soggetti obbligati che operano tra giurisdizioni nazionali distinte sembra costituire un'ulteriore difficoltà;
- **risorse, consapevolezza dei rischi e conoscenze insufficienti per attuare le norme AML/CFT**: mentre alcuni soggetti obbligati investono in strumenti sofisticati per accertare la conformità, molti di essi presentano una consapevolezza, strumenti e capacità più limitate in questo contesto;
- **nuovi rischi emergenti dalla FinTech**: si prevede che l'utilizzo di servizi online crescerà ulteriormente nell'economia digitale, aumentando la domanda di identificazione online e presentando al contempo un rischio aumentato risultante da tali operazioni effettuate a distanza. L'uso e l'affidabilità dell'identificazione elettronica sono fondamentali a tale proposito.

3. MISURE DI ATTENUAZIONE PER RISOLVERE I RISCHI INDIVIDUATI

Dopo aver valutato i livelli di rischio, la presente relazione descrive le misure che la Commissione ritiene di poter perseguire a livello di UE e di Stati membri. Tali misure derivano da una valutazione delle possibili opzioni per affrontare i rischi individuati. Durante questo esercizio di bilanciamento, la Commissione ha tenuto conto dei seguenti aspetti:

- il livello dei rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo;
- la necessità e la proporzionalità previste per intraprendere azioni o raccomandare agli Stati membri di intervenire;
- la necessità e la proporzionalità previste per raccomandare misure di regolamentazione o non di regolamentazione; e

²³ La piattaforma UIF è un gruppo informale, istituito dalla Commissione nel 2006, che riunisce le unità di informazione finanziaria degli Stati membri dell'UE.

²⁴ Piattaforma delle unità di informazione finanziaria dell'UE (riferimento E03251) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=IT>.

²⁵ SWD (2017) 275.

- l'impatto sulla vita privata e sui diritti fondamentali.

Inoltre, la Commissione ha considerato la necessità di evitare eventuali utilizzi abusivi o interpretazioni erranee delle sue raccomandazioni che comporterebbero l'esclusione di intere classi di clienti e la cessazione dei rapporti con i clienti, senza prendere in considerazione appieno e in maniera corretta il livello di rischio all'interno di un determinato settore.

Durante la valutazione, la Commissione ha individuato altresì i prodotti che presentano un livello di rischio soltanto scarsamente significativo (o moderatamente significativo), per i quali non sono ritenute necessarie ulteriori misure di attenuazione in questa fase. Di conseguenza, le misure illustrate nella presente relazione riguardano soltanto i rischi che la Commissione ritiene necessitino di ulteriore attenuazione. Questo approccio intende consentire agli Stati membri di individuare meglio le azioni prioritarie in linea con l'approccio basato sul rischio. Sebbene le raccomandazioni rivolte agli Stati membri riguardino molteplici settori, la maggior parte di esse concerne l'attuazione della normativa UE²⁶. Tali raccomandazioni sono state concepite per sostenere gli Stati membri nel concentrarsi sui principali settori a rischio nell'applicazione dei loro obblighi. La presente valutazione non pregiudica le misure di attenuazione che alcuni Stati membri stanno applicando o possono decidere di applicare in risposta ai loro rischi nazionali in materia di AML/CFT. Di conseguenza l'attuazione di alcune delle raccomandazioni riportate qui di seguito potrebbe essere già in corso in alcuni Stati membri oppure questi ultimi potrebbero aver adottato norme più severe rispetto alle norme minime definite a livello di Unione.

La presente valutazione sovranazionale del rischio tenta di fornire un'istantanea dei rischi in materia di rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo riscontrati al momento della sua pubblicazione. Questo esercizio è iniziato e si è concluso mentre il quadro legislativo in vigore era la direttiva 2005/60/CE (terza direttiva antiriciclaggio). Sebbene in quel momento la quarta direttiva antiriciclaggio fosse già stata adottata, il termine ultimo per il suo recepimento non era ancora scaduto e, per questo motivo, non era possibile includere alcuna valutazione sugli effetti concreti della sua attuazione. In ogni caso, le modifiche apportate al quadro antiriciclaggio dell'Unione europea attraverso la quarta direttiva antiriciclaggio e le modifiche proposte alla stessa²⁷ sono state prese in considerazione nella definizione delle misure di attenuazione dato che questi due strumenti rafforzeranno sostanzialmente il quadro giuridico preventivo e attenueranno così alcune delle vulnerabilità e dei rischi precedentemente descritti.

3.1. Misure di attenuazione ai sensi della quarta direttiva antiriciclaggio

In conformità con la quarta direttiva antiriciclaggio, a partire dal 26 giugno 2017 il quadro giuridico dell'UE include requisiti nuovi:

- il campo di applicazione in termini di soggetti obbligati è stato esteso in modo da includere i prestatori di servizi di gioco d'azzardo, gli operatori commerciali che accettano pagamenti in contanti per importi superiori a 10 000 EUR e le operazioni occasionali che costituiscono un trasferimento di fondi (incluse rimesse di denaro) per importi superiori a 1 000 EUR;
- l'approccio basato sul rischio è stato rafforzato;

²⁶ Ad esempio le valutazioni dei rischi nazionali, i registri della titolarità effettiva, la vigilanza, l'allocazione delle risorse, il riscontro per il settore privato e i settori a rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo disciplinati dalla quarta direttiva antiriciclaggio.

²⁷ COM(2016) 450 final.

- sono stati creati registri per le informazioni relative alla titolarità effettiva in modo da facilitare l'identificazione dei titolari effettivi delle persone giuridiche e di alcuni istituti giuridici;
- è stato ridotto l'anonimato per i prodotti di moneta elettronica;
- il nuovo livello delle sanzioni sta aumentando l'effetto deterrente;
- è stato definito un nuovo regime di cooperazione tra le UIF nell'UE.

Si prevede che queste nuove misure riducano notevolmente i livelli di rischio in tutti i settori. La Commissione esaminerà il rispetto delle disposizioni della quarta direttiva antiriciclaggio e pubblicherà una relazione che ne valuterà l'attuazione entro il mese di giugno del 2019.

3.2. Misure di attenuazione già in atto o in corso a livello UE

La valutazione sovranazionale del rischio ha inoltre confermato che occorre fare di più in merito ad alcune questioni che richiedono misure legislative o altre iniziative politiche avviate a livello di Unione.

3.2.1. Misure legislative

- **Proposta della Commissione di modifica della quarta direttiva antiriciclaggio:** in base a tale proposta sia le piattaforme di cambio di valute virtuali sia i prestatori di servizi di portafoglio digitale dovrebbero diventare soggetti obbligati al fine di ridurre l'anonimato delle operazioni. Sarà ulteriormente limitata la possibilità di esentare i prodotti di moneta elettronica dal rispetto degli obblighi in materia di AML/CFT. Sarà rafforzata l'efficacia delle UIF e saranno istituiti registri centralizzati dei conti bancari o sistemi centralizzati di reperimento dei dati per consentire la gestione di richieste più mirate. Norme più severe in materia di cooperazione tra le autorità competenti, ivi comprese le autorità di vigilanza, consentiranno uno scambio efficace delle informazioni. La natura delle misure migliorate di verifica della clientela da applicare nei confronti dei paesi terzi ad alto rischio sarà ulteriormente specificata in modo da definire un approccio più armonizzato a tale riguardo. La portata delle informazioni contenute nei registri sulla titolarità effettiva e l'accesso alle stesse saranno ampliati. Inoltre, vi sono numerose disposizioni che allineano la quarta direttiva antiriciclaggio agli obblighi di verifica della clientela stabiliti dalla direttiva 2014/107/UE in materia di cooperazione amministrativa in relazione a informazioni sui conti finanziari.
- **Revisione del regolamento relativo ai controlli sul denaro contante²⁸:** tale proposta intende consentire alle autorità di agire su importi inferiori alla soglia di dichiarazione attuale di 10 000 EUR, qualora sussistano sospetti di attività criminose, in modo da migliorare lo scambio di informazioni tra le autorità; nonché di richiedere informazioni in merito al denaro contante inviato tramite spedizioni non accompagnate quali pacchi postali o spedizioni di merci. Anche la definizione di "denaro contante" verrebbe estesa al fine di includere beni preziosi che fungono da riserve altamente liquide di valore quali l'oro, nonché le carte di pagamento prepagate.
- La Commissione prevede di adottare nell'estate del 2017 una proposta volta a combattere il finanziamento del terrorismo attraverso il **traffico illecito di beni culturali**, indipendentemente dal paese di provenienza, al fine di risolvere le carenze attuali

²⁸ COM(2016) 825 final.

riscontrate nel settore dell'arte²⁹. Allo stesso modo **il traffico illegale di specie selvatiche** è sempre più riconosciuto come un'ulteriore fonte di finanziamento di attività terroristiche e correlate³⁰. La Commissione continuerà ad attuare il piano d'azione dell'Unione europea per affrontare i flussi finanziari illeciti legati al traffico illegale di specie selvatiche³¹.

- La **direttiva sulla lotta contro il terrorismo**³² comprende una definizione su scala europea del reato di finanziamento del terrorismo e stabilisce norme minime sulle sanzioni applicabili a detto reato. Le proposte per una **direttiva sulla lotta al riciclaggio di denaro mediante il diritto penale**³³ e un **regolamento relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca**³⁴ integreranno inoltre l'approccio preventivo dell'UE assicurando un'applicazione della legge e una risposta giudiziaria adeguate nel caso in cui si rilevino casi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

3.2.2. Iniziative politiche

- Attualmente la Commissione sta esaminando la possibilità di avviare un'iniziativa per **aumentare la trasparenza dei pagamenti in denaro contante**. Effettuerà quindi una valutazione dell'impatto, tenendo conto dei risultati di uno studio e di una consultazione pubblica aperta. La Commissione esaminerà le possibili opzioni, tra cui la possibilità di introdurre una limitazione sui pagamenti in contanti. Ciò potrebbe contribuire a interrompere il finanziamento del terrorismo, poiché la necessità di utilizzare mezzi di pagamento non anonimi agirebbe da deterrente contro tale attività oppure ne faciliterebbe l'individuazione e l'indagine. Potrebbe altresì favorire la lotta contro il riciclaggio, la frode fiscale e la criminalità organizzata. Inoltre, la decisione della Banca centrale europea di interrompere la produzione e l'emissione di banconote da 500 EUR contribuirà a ridurre ulteriormente il rischio posto dai pagamenti in contanti.
- Sulla base della **mappatura** menzionata in precedenza della piattaforma UIF volta a definire i **poteri e gli ostacoli alla collaborazione delle UIF** svolta nel mese di dicembre del 2016, nonché sulla base di analisi supplementari, la Commissione ha illustrato possibili soluzioni per migliorare la cooperazione delle UIF dell'UE in un documento di lavoro specifico che elenca:
 - le questioni che possono essere risolte attraverso maggiori orientamenti e una cooperazione rafforzata a livello operativo, ad esempio lavorando alla piattaforma UIF dell'Unione (ad esempio in termini di standardizzazione delle segnalazioni di operazioni sospette);
 - le questioni che si prevede verranno risolte in seguito al recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio e delle recenti proposte di modifica alla stessa;
 - altre questioni generate da contesti giuridici divergenti negli Stati membri, che potrebbero dover essere affrontate tramite azioni normative³⁵.Adottando norme specifiche a livello di UE volte ad affrontare questioni quali la cooperazione tra UIF e autorità incaricate dell'applicazione della legge a livello nazionale e UE si potrebbe migliorare in maniera sostanziale il funzionamento delle UIF. A questo

²⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_taxud_004_cultural_goods_synthesis_en.pdf.

³⁰ SWD(2016) 38 final.

³¹ COM (2016) 87 final.

³² COM(2015) 625 final.

³³ COM(2016) 826 final.

³⁴ COM(2016) 819 final.

³⁵ SWD(2017) 275.

proposito, la Commissione esaminerà ulteriormente le possibili opzioni in linea con i principi propri della sua iniziativa legiferare meglio.

- La Commissione ha istituito una **task force FinTech** interna alla quale è stato affidato il compito di: valutare gli sviluppi tecnologici, i servizi abilitati all'utilizzo della tecnologia e i modelli aziendali; di stabilire se le norme e le politiche esistenti siano idonee allo scopo; nonché di individuare le opzioni e le proposte che consento di sfruttare le opportunità o affrontare eventuali rischi. I lavori in questo settore riguarderanno, in particolare, il crowdfunding, le valute digitali (ivi incluse le operazioni da criptovaluta a criptovaluta e l'utilizzo di valute virtuali per l'acquisto di beni di elevato valore), la tecnologia del registro distribuito e l'autenticazione/l'identificazione. Sarà inoltre analizzato l'utilizzo dell'identificazione elettronica e dell'acquisizione digitale di clienti. La Commissione effettuerà uno studio di mappatura e analisi delle pratiche bancarie in materia di acquisizione di clienti in tutta l'UE e provvederà alla valutazione di qualsiasi ulteriore passo.

3.2.3. Ulteriori misure di sostegno volte ad attenuare il rischio a livello di UE

- **Migliorare la raccolta di dati statistici:** disporre di dati quantitativi pertinenti, affidabili e comparabili a livello di UE contribuirà a una migliore comprensione dei rischi. Di conseguenza, la Commissione punterà a migliorare la raccolta di dati statistici in materia di AML/CFT, raccogliendo, consolidando e analizzando le statistiche fornite dagli Stati membri in conformità con i loro obblighi di cui all'articolo 44 della quarta direttiva antiriciclaggio, nonché collaborando con Eurostat per aumentare la comparabilità dei dati.
- **Ulteriori orientamenti ai soggetti obbligati in merito al concetto di "operazioni occasionali e operazioni che appaiono collegate":** attualmente ai sensi della terza direttiva antiriciclaggio, i soggetti obbligati sono tenuti ad applicare misure di verifica della clientela quando stabiliscono un rapporto d'affari o quando effettuano un'operazione occasionale di importo pari o superiore a 15 000 EUR. Questa nozione di "operazioni occasionali" rende impegnativa un'efficace attuazione delle norme soprattutto nel settore delle rimesse di denaro e dei servizi di cambio valuta, ma anche nel settore del gioco d'azzardo. Di conseguenza, ulteriori orientamenti forniti dalla Commissione (in collaborazione con le autorità nazionali competenti) contribuirebbero ad attenuare questo rischio.
- **Formazione a favore di professionisti che svolgono attività coperte dal principio del privilegio professionale forense:** tali professionisti dovrebbero applicare in modo più efficace le norme AML/CFT, tutelando al contempo appieno il diritto a un processo equo e la legittimità del "privilegio professionale forense". Le attività di formazione dovrebbero fornire orientamenti operativi e approfondimenti pratici volti ad aiutare tali professionisti a riconoscere operazioni che possono essere connesse al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo, nonché a mostrare loro come procedere in tali casi. La Commissione valuterà altresì le diverse opzioni disponibili per migliorare la conformità in questo settore in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia³⁶.
- **Ulteriore analisi dei rischi posti da Hawala e dai servizi informali di trasferimento di valori:** si dovrebbero analizzare ulteriormente la portata del problema e le possibili soluzioni in termini di applicazione della legge. Per rendere possibili azioni deterrenti nei confronti di attori non cooperativi e per fornire assistenza agli operatori che desiderano

³⁶ Causa C-305/05.

svolgere servizi legittimi in un ambiente rispettoso della legge, è necessario il coinvolgimento delle autorità incaricate dell'applicazione della legge, in particolare Europol ed Eurojust, nonché delle autorità di vigilanza.

- **Ulteriori lavori per migliorare la vigilanza nell'UE:** i soggetti obbligati devono applicare in maniera efficace le norme vigenti. Di conseguenza, la Commissione pone grande enfasi sul lavoro svolto dalle autorità di vigilanza in materia di AML/CFT. Vi sono sfide da affrontare: il grande numero di soggetti obbligati nell'UE e la loro diversità; il volume delle operazioni e dei clienti; il panorama frammentato delle autorità di vigilanza in materia di AML/CFT; e le limitazioni alla consapevolezza dei rischi da parte di queste ultime autorità. Ulteriori raccomandazioni saranno rivolte alle autorità europee di vigilanza e alle autorità nazionali competenti incaricate della vigilanza al fine di assicurare che le autorità di vigilanza in materia di AML/CFT possano meglio comprendere il loro ruolo nell'individuazione dei rischi e nella definizione delle risorse da destinare alla vigilanza nonché delle azioni di vigilanza che esse dovrebbero condurre nei confronti dei soggetti obbligati di loro competenza.

4. RACCOMANDAZIONI

4.1. Raccomandazioni per le autorità europee di vigilanza (AEV)

Nel settore finanziario, le autorità europee di vigilanza svolgono un ruolo fondamentale nell'accrescere la capacità dell'Unione europea di affrontare le sfide di questo settore. La Commissione raccomanda a tali autorità:

- di aumentare la consapevolezza in merito ai rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo e di individuare le azioni appropriate per sviluppare ulteriormente la capacità delle autorità di vigilanza di svolgere le pertinenti attività in materia di AML/CFT³⁷. In tale contesto, esse dovrebbero effettuare valutazioni *inter pares* sulla vigilanza basata sui rischi nella pratica, nonché individuare misure idonee per rendere più efficace la vigilanza in materia di AML/CFT;
- di intraprendere ulteriori iniziative per migliorare la cooperazione tra le autorità di vigilanza. A questo proposito, le autorità europee di vigilanza hanno recentemente deciso di lanciare un asse di intervento dedicato per migliorare il rendimento del quadro di cooperazione tra le autorità di vigilanza finanziarie;
- di elaborare ulteriori soluzioni per gli operatori delle autorità di vigilanza che agiscono nel quadro del regime di "passaporto". La task force congiunta dell'Autorità bancaria europea (ABE) sui servizi di pagamento/l'antiriciclaggio di denaro ha già iniziato a lavorare su questo tema e sta cercando di chiarire quando gli agenti e i distributori siano "stabilimenti" veri e propri e di prendere in considerazione vari scenari che contribuiranno ad affrontare i rischi;
- di fornire orientamenti aggiornati sulla governance interna al fine di chiarire ulteriormente le aspettative nei confronti delle funzioni dei responsabili del controllo di conformità presso gli enti finanziari;
- di fornire ulteriori orientamenti sull'identificazione della titolarità effettiva per i fornitori di fondi di investimento, in particolare in situazioni che presentano un rischio maggiore di riciclaggio o finanziamento del terrorismo; e

³⁷ Orientamenti per la vigilanza basati sui rischi sono stati pubblicati nel mese di novembre del 2016 (https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Final_RBSGL_for_publication_20161115.pdf).

- di analizzare i rischi operativi in materia di AML/CFT connessi all'azienda/al modello aziendale nei settori del *corporate banking* (servizi bancari forniti alle imprese), del *private banking* e delle attività di investimento degli investitori istituzionali, da un lato, nonché nei settori dei servizi di trasferimento di valori e denaro e della moneta elettronica, dall'altro. Tale analisi dovrebbe essere condotta nel contesto del futuro parere comune sui rischi che incidono sul settore finanziario a norma dell'articolo 6, paragrafo 5, della quarta direttiva antiriciclaggio.

4.2. Raccomandazioni per le autorità di vigilanza non finanziarie

Il settore non finanziario non dispone a livello di UE di un organismo o di un'agenzia UE analoga all'AEV. Ai sensi del quadro antiriciclaggio dell'UE, gli Stati membri possono consentire agli organi di autoregolamentazione di svolgere funzioni di vigilanza per i consulenti tributari, i revisori dei conti, i contabili esterni, i notai e altri liberi professionisti legali e gli agenti immobiliari. Nella grande maggioranza degli Stati membri la vigilanza in questi settori risente delle carenze in termini di controlli, orientamenti e livello di segnalazione da parte di professionisti del settore giuridico, in particolare delle UIF. Di conseguenza, gli organi di autoregolamentazione dovrebbero impegnarsi per aumentare il numero di ispezioni tematiche e segnalazioni e dovrebbero altresì organizzare eventi di formazione per sviluppare una migliore comprensione dei rischi e degli obblighi di conformità in materia di AML/CFT.

4.3. Raccomandazioni per gli Stati membri³⁸

Sulla base del livello dei rischi individuati nei vari settori coperti dalla valutazione sovranazionale del rischio, la Commissione raccomanda agli Stati membri di adottare le misure di attenuazione riportate qui di seguito. Tali misure dovrebbero essere considerate uno scenario di base che può essere adattato a seconda delle misure nazionali già attuate.

➤ Portata delle valutazioni dei rischi nazionali

Nelle loro valutazioni dei rischi nazionali gli Stati membri dovrebbero tenere debitamente conto dei rischi posti dai diversi prodotti e definire misure di attenuazione adeguate, in particolare in relazione ai seguenti aspetti:

- attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante e pagamenti in contanti: gli Stati membri dovrebbero definire misure di attenuazione adeguate quali l'introduzione di limiti all'uso di denaro contante nei pagamenti, di sistemi di segnalazione delle operazioni in contanti o qualsiasi altra misura idonea ad affrontare il rischio in questione;
- opere d'arte e oggetti di antiquariato: gli Stati membri dovrebbero considerare il rischio derivante da questo settore, promuovere campagne di sensibilizzazione tra i commercianti di opere d'arte e incoraggiare questi ultimi ad applicare misure antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo;
- settore delle organizzazioni senza scopo di lucro: gli Stati membri dovrebbero assicurare una copertura appropriata delle organizzazioni senza scopo di lucro nelle loro valutazioni dei rischi nazionali;

³⁸ Per maggiori dettagli sulle raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri suddivise per prodotti/servizi, consultare l'allegato 1 al documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2017) 241.

- prodotti di moneta elettronica: gli Stati membri dovrebbero tener conto dei rischi posti dai prodotti di moneta elettronica anonimi e dovrebbero garantire che le soglie di esenzione siano le più basse possibili, in modo da evitarne un uso improprio.

➤ **Titolarietà effettiva**

Gli Stati membri dovrebbero garantire che le informazioni sulla titolarità effettiva delle persone giuridiche e degli istituti giuridici siano adeguate, accurate e attuali.

1) Gli Stati membri dovrebbero sviluppare strumenti adeguati per garantire che l'identificazione del titolare effettivo sia svolta in maniera opportuna durante l'applicazione delle misure di verifica della clientela. Nel caso di persone giuridiche, laddove i soggetti obbligati abbiano individuato soltanto il massimo dirigente come titolare effettivo, ciò deve essere evidenziato dal soggetto obbligato (ad esempio tramite una registrazione specifica di queste informazioni). Sarebbe consigliabile conservare le registrazioni di qualsiasi dubbio in merito al fatto che la persona individuata sia il titolare effettivo. Si dovrebbe prestare particolare attenzione alle strutture complesse nel contesto delle quali il costituente (fondatore di un trust), l'amministratore fiduciario (trustee), il guardiano, i beneficiari o qualsiasi altra persona fisica che esercita il controllo finale sul trust coinvolgano una o più persone giuridiche.

2) Anche le norme della quarta direttiva antiriciclaggio sulla trasparenza delle informazioni relative alla titolarità effettiva dovrebbero essere attuate rapidamente, tramite l'introduzione di registri della titolarità effettiva per tutti i tipi di soggetti giuridici e di istituti giuridici. Le informazioni contenute nei registri dovrebbero essere verificate con cadenza regolare, ad esempio da un'autorità designata, in modo da evitare discrepanze rispetto alle informazioni raccolte da soggetti obbligati nell'ambito delle loro procedure di verifica della clientela.

3) Gli Stati membri dovrebbero garantire che i settori maggiormente esposti ai rischi derivanti da regimi opachi di titolarità effettiva siano controllati e soggetti a vigilanza in maniera efficace. Ciò è particolarmente vero nel caso di intermediari quali i consulenti tributari, i revisori dei conti, i contabili esterni, i notai e altri liberi professionisti legali, nonché nel caso di fornitori di consulenza alle imprese in materia di fusioni/acquisizioni³⁹. In quest'ultimo caso, nonostante tali servizi siano coperti dal quadro AML/CFT dell'UE, la valutazione sovranazionale del rischio evidenzia l'applicazione inefficace delle norme a questa specifica categoria di imprese.

➤ **Risorse appropriate per le autorità di vigilanza e le UIF**

In conformità con la quarta direttiva antiriciclaggio, gli Stati membri devono dotare le rispettive autorità competenti⁴⁰ di risorse "adeguate". Tuttavia, dai dati raccolti in questa fase non è possibile individuare alcuna correlazione sistemica tra le risorse destinate e le dimensioni del settore, il numero di soggetti obbligati e il livello di segnalazione. Gli Stati membri dovrebbero dimostrare di aver dotato le autorità di vigilanza e le UIF di risorse sufficienti per consentire loro di svolgere i loro compiti.

³⁹ Un'impresa diversa da un ente creditizio che svolge attività elencate al punto 9 dell'allegato alla direttiva 2013/36/UE.

⁴⁰ Articolo 32, paragrafo 3 (sulle UIF) e articolo 48, paragrafo 2 (sulle autorità di vigilanza), della quarta direttiva antiriciclaggio.

➤ **Aumento delle ispezioni in loco da parte delle autorità di vigilanza**

Nel settore finanziario, le autorità di vigilanza devono mettere in atto un modello di vigilanza basato sui rischi in conformità con gli orientamenti congiunti sulla vigilanza basata sul rischio pubblicati nel mese di novembre del 2016⁴¹ delle autorità europee di vigilanza. Tali orientamenti stabiliscono che le autorità di vigilanza dovrebbero esaminare, sia periodicamente sia *ad hoc*, il loro modello di vigilanza basata sul rischio in materia di AML/CFT al fine di stabilire se tale modello offra il risultato previsto e, in particolare, se il livello delle risorse di vigilanza rimanga commisurato ai rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo individuati. A questo proposito, è importante che le autorità di vigilanza effettuino sufficienti ispezioni in loco, commisurate ai rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo individuati.

Gli Stati membri dovrebbero assicurarsi che la portata di tali ispezioni in loco si concentri su rischi operativi specifici in materia di AML/CFT a seconda delle vulnerabilità specifiche insite in un prodotto o in un servizio. Ciò si riferisce in particolare alle attività di investimento degli investitori istituzionali (soprattutto se svolte tramite intermediari); al private banking dove le autorità di vigilanza dovrebbero valutare l'attuazione delle norme sull'identificazione della titolarità effettiva; e agli uffici dei cambiavalute e ai servizi di trasferimento di valori e di denaro in relazione ai quali le ispezioni di vigilanza dovrebbero includere un esame della formazione ricevuta dagli agenti.

Nel settore non finanziario, gli Stati membri dovrebbero assicurare che le loro autorità competenti effettuino sufficienti controlli in loco senza preavviso sui rivenditori di oggetti di valore elevato, in particolare per il settore dell'oro e dei diamanti, al fine di individuare eventuali lacune nel rispetto degli obblighi di verifica della clientela. Allo stesso modo il numero di ispezioni in loco nel settore dei professionisti che svolgono attività coperte dai principi del privilegio professionale forense dovrebbe essere commisurato ai rischi.

➤ **Svolgimento di ispezioni tematiche da parte delle autorità di vigilanza**

Le autorità di vigilanza dovrebbero sviluppare una migliore comprensione dei rischi AML/CFT ai quali è esposto un segmento specifico di un settore di attività. Questa raccomandazione dovrebbe essere applicata alle attività di investimento degli investitori istituzionali (soprattutto se svolte tramite intermediari) e al *private banking*; ai prestatori di servizi relativi a società e trust; ai consulenti tributari, ai revisori dei conti, ai contabili esterni, ai notai e ad altri liberi professionisti legali; ai fornitori di servizi legati alla consulenza alle imprese in materia di struttura del capitale, strategia industriale e questioni correlate, nonché alla consulenza e ai servizi relativi alle fusioni e all'acquisto di imprese. Per questi settori, le autorità di vigilanza dovrebbero valutare in modo specifico l'attuazione di norme sull'identificazione della titolarità effettiva. Questa raccomandazione dovrebbe applicarsi anche ai servizi di trasferimento di valori e di denaro. In questi casi, gli Stati membri dovrebbero garantire che le autorità di vigilanza effettuino ispezioni tematiche entro due anni dalla pubblicazione della relazione sulla valutazione sovranazionale del rischio, a meno che tali ispezioni non siano state effettuate di recente.

➤ **Considerazioni per estendere l'elenco dei soggetti obbligati**

Attualmente alcuni servizi/prodotti non sono coperti dal quadro AML/CFT dell'UE. Secondo l'articolo 4 della quarta direttiva antiriciclaggio, gli Stati membri dovrebbero estendere la

⁴¹ Cfr. [https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_it%20\(ESAs%202016%2072\).pdf](https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_it%20(ESAs%202016%2072).pdf).

portata del regime AML/CFT a professionisti particolarmente soggetti a rischio. Nell'applicare questa disposizione, gli Stati membri dovrebbero considerare l'assoggettamento al loro regime AML/CFT quanto meno del crowdfunding, delle piattaforme di cambio di valute virtuali e dei prestatori di servizi di portafoglio digitale⁴², delle case d'aste, dei commercianti di opere d'arte e di oggetti di antiquariato e dei commercianti specifici di oggetti di valore elevato, in quanto identificati come rischiosi nel contesto della valutazione sovranazionale del rischio.

➤ **Un livello adeguato di verifica della clientela per operazioni occasionali**

Sulla base dell'attuale quadro giuridico dell'UE, alcuni servizi/prodotti possono essere esentati dalla verifica della clientela per operazioni occasionali di importo inferiore a una soglia specifica (15 000 EUR). Tuttavia, esistono alcuni casi in cui tali esenzioni basate su soglie potrebbero essere considerate ingiustificate e casi in cui una soglia di 15 000 EUR desta preoccupazioni. In questo contesto, gli Stati membri dovrebbero definire una soglia di verifica della clientela inferiore, applicabile alle operazioni occasionali in modo da garantire che sia commisurata al rischio di AML/CFT individuato a livello nazionale. Gli Stati membri dovrebbero comunicare alla Commissione la loro soglia nazionale per le operazioni occasionali. Una soglia simile a quella per le operazioni occasionali per trasferimenti di fondi può essere considerata commisurata al rischio (ossia 1 000 EUR). Inoltre, gli Stati membri dovrebbero fornire orientamenti sulla definizione di operazioni occasionali, stabilendo criteri tali da fare sì che le norme in materia di verifica della clientela applicabili ai rapporti d'affari non siano eluse nel caso degli uffici dei cambiavalute e, in attesa dei nuovi obblighi della quarta direttiva antiriciclaggio, nel caso delle rimesse di denaro.

➤ **Livello adeguato di verifica della clientela in caso di servizi di affitto di cassette di sicurezza e servizi simili**

Al fine di monitorare adeguatamente i servizi di affitto di cassette di sicurezza occorre adottare misure opportune di salvaguardia. Questa raccomandazione dovrebbe essere applicata ai seguenti settori:

- servizi di affitto di cassette di sicurezza forniti da enti finanziari: gli Stati membri dovrebbero assicurare che tali servizi siano offerti solo ai titolari di un conto bancario presso lo stesso soggetto obbligato e dovrebbero affrontare adeguatamente i rischi posti dall'accesso di terzi alle cassette di sicurezza. È opportuno fornire orientamenti agli enti creditizi e finanziari per chiarire come questi ultimi dovrebbero controllare efficacemente il contenuto delle cassette di sicurezza come parte dei loro obblighi di controllo/verifica della clientela; e

- servizi di deposito simili forniti da prestatori non finanziari: gli Stati membri dovrebbero definire misure commisurate ai rischi posti dalla fornitura di tali servizi, anche nei porti franchi, a seconda delle circostanze nazionali.

➤ **Cooperazione regolare tra autorità competenti e soggetti obbligati**

Questa cooperazione migliorata dovrebbe cercare di facilitare il rilevamento di operazioni sospette e di aumentare il numero e la qualità delle segnalazioni di operazioni sospette. Le autorità di vigilanza dovrebbero fornire orientamenti chiari in merito ai rischi in materia di AML/CFT, alla verifica della clientela, agli obblighi di segnalazione di operazioni sospette e a come individuare gli indicatori più pertinenti per rilevare i rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le UIF forniscano un riscontro

⁴² A seconda dei risultati dei negoziati sulla revisione della quarta direttiva antiriciclaggio, le piattaforme di cambio di valute virtuali e i prestatori di servizi di portafoglio digitale potrebbero essere soggetti agli obblighi in materia di AML/CFT a livello di UE.

adeguato ai soggetti obbligati. Questa raccomandazione si dovrebbe applicare in particolare ai seguenti settori:

- settore del gioco d'azzardo: per le macchine da gioco le autorità di vigilanza dovrebbero fornire orientamenti più chiari sul rischio emergente legato alle videolotterie. Per il gioco d'azzardo online, le autorità competenti responsabili dovrebbero inoltre mettere in atto programmi volti a sensibilizzare gli operatori del settore del gioco d'azzardo online in merito ai fattori dei rischi emergenti che possono influenzare la vulnerabilità del settore. Tra questi vi sono: l'utilizzo di moneta elettronica anonima o valuta virtuale e la comparsa di operatori del gioco d'azzardo online non autorizzati; un ulteriore riscontro dalle UIF in merito alla qualità delle segnalazioni di operazioni sospette, alle modalità per migliorare le segnalazioni, nonché all'utilizzo fatto delle informazioni fornite; nonché il tener conto delle specificità del settore del gioco d'azzardo nel momento in cui si sviluppa una standardizzazione dei modelli per le segnalazioni di operazioni sospette/segnalazioni di attività sospette a livello UE;
- consulenti tributari, revisori dei conti, contabili esterni, notai e altri liberi professionisti legali: gli Stati membri dovrebbero fornire orientamenti sui fattori di rischio derivanti da operazioni che coinvolgono consulenti tributari, revisori dei conti, contabili esterni, notai e altri liberi professionisti legali. Dovrebbero altresì pubblicare orientamenti sull'applicazione del privilegio professionale forense e su come distinguere i servizi giuridici soggetti all'essenza stessa di detto privilegio da altri servizi non soggetti allo stesso, laddove forniti a un singolo cliente; e
- servizi di trasferimento di valori e di denaro: le autorità competenti dovrebbero fornire al settore dei servizi di trasferimento di valori e di denaro un'ulteriore consapevolezza in merito ai rischi e ulteriori indicatori di rischio in materia di finanziamento del terrorismo.

➤ **Formazione speciale e continua per i soggetti obbligati**

Le sessioni di formazione assicurate dalle autorità competenti devono coprire il rischio di infiltrazione o di titolarità da parte di gruppi della criminalità organizzata. Questa raccomandazione dovrebbe essere applicata ai seguenti settori:

- settore del gioco d'azzardo: per le scommesse, oltre al personale e ai responsabili del controllo di conformità, gli Stati membri dovrebbero prevedere sessioni di formazione obbligatoria per il personale delle ricevitorie di scommesse incentrate su un'adeguata valutazione dei rischi dei loro prodotti/del loro modello aziendale;
- prestatori di servizi relativi a società e trust, consulenti tributari, revisori dei conti, contabili esterni, notai e altri liberi professionisti legali, fornitori di servizi legati alla consulenza alle imprese in materia di struttura del capitale, strategia industriale e questioni correlate, nonché alla consulenza e ai servizi relativi alle fusioni e all'acquisto di imprese: le sessioni di formazione e gli orientamenti sui fattori di rischio dovrebbero concentrarsi sui rapporti d'affari che si svolgono a distanza, su intermediari professionali, clienti o giurisdizioni esteri; e su strutture complesse/di comodo;
- settore immobiliare: le sessioni di formazione specifica dovrebbero includere segnalazioni di rischio per i casi in cui diversi professionisti sono coinvolti nell'operazione immobiliare (agente immobiliare, professionista legale, ente finanziario); e
- servizi di trasferimento di valori e di denaro: i soggetti obbligati dovrebbero fornire sessioni di formazione obbligatoria agli agenti in modo da renderli consapevoli dei loro obblighi in materia di AML/CFT e da mostrare loro come individuare le operazioni sospette.

➤ **Relazione annuale fornita dalle autorità competenti/degli organi di autoregolamentazione sulle attività in materia di AML/CFT dei soggetti obbligati che rientrano nel loro ambito di competenza.**

Questo obbligo di segnalazione aiuterà le autorità nazionali a condurre le proprie valutazioni dei rischi nazionali e consentirà azioni più proattive volte ad affrontare le carenze o gli inadempimenti in relazione agli obblighi in materia di AML/CFT nei seguenti settori:

- immobiliare: la relazione dovrebbe includere il numero di segnalazioni ricevute dall'organo di autoregolamentazione e il numero di segnalazioni trasmesse alle UIF quando tali professionisti effettuano segnalazioni attraverso un organo di autoregolamentazione; e

- consulenti tributari, revisori dei conti, contabili esterni, notai e altri liberi professionisti legali: la relazione dovrebbe includere il numero di ispezioni in loco effettuate dagli organi di autoregolamentazione per monitorare la conformità in materia di AML/CFT, il numero di segnalazioni ricevute dall'organo di autoregolamentazione e il numero di segnalazioni trasmesse alle UIF quando tali professionisti effettuano segnalazioni attraverso un organo di autoregolamentazione.

5. CONCLUSIONI

La valutazione sovranazionale del rischio mostra che il mercato interno dell'UE è ancora vulnerabile ai rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo. I terroristi utilizzano un'ampia gamma di metodi per raccogliere e spostare fondi e i criminali impiegano schemi più complessi e sfruttano opportunità nuove di riciclaggio del denaro messe a disposizione dalla comparsa di servizi e prodotti nuovi. La prevenzione dell'utilizzo improprio del sistema finanziario è fondamentale per limitare la capacità dei terroristi e dei criminali di operare e per privare la criminalità organizzata dei vantaggi economici che sono l'obiettivo finale delle loro attività illegali.

La solida valutazione effettuata negli ultimi due anni ha evidenziato la necessità di affinare taluni elementi del quadro legislativo e di rafforzare le capacità degli attori pubblici e privati nell'attuare i loro obblighi in materia di conformità.

Alcune misure vengono già perseguite e la Commissione ne attuerà di nuove, descritte nella presente relazione, per attenuare adeguatamente i rischi. La Commissione invita gli Stati membri ad attuare celermente le raccomandazioni formulate nella presente relazione. Ai sensi dell'articolo 6 della quarta direttiva antiriciclaggio, gli Stati membri che decidono di non applicare alcuna delle raccomandazioni nei loro rispettivi regimi nazionali AML/CFT devono notificare alla Commissione la loro decisione fornendone una motivazione (principio del "rispettare o motivare"). In assenza di tali notifiche, gli Stati membri sono tenuti ad attuare dette raccomandazioni.

Per poter essere efficaci le politiche in materia di AML/CFT dovrebbero adattarsi allo sviluppo dei servizi finanziari, all'evoluzione della minaccia e alla comparsa di nuovi rischi. Per questo motivo, la Commissione monitorerà le azioni intraprese dagli Stati membri in base alle risultanze della valutazione sovranazionale del rischio e fornirà una relazione in merito a tali risultanze al più tardi entro il mese di giugno del 2019. Tale riesame valuterà altresì l'impatto sul livello dei rischi delle misure attuate a livello UE e nazionale. Dovendo affrontare una sfida in continua evoluzione che trae profitto da ogni nuova scappatoia, tutti gli attori devono rimanere vigili e aumentare i loro sforzi e la loro cooperazione: per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, rafforzando così la stabilità del mercato interno e migliorando la sicurezza dei cittadini dell'UE e della società nel suo complesso è necessaria, oggi più che mai, un'azione concertata.