



Bruxelles, 27.10.2022
COM(2022) 554 final

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

**sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che gravano sul
mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere**

{SWD(2022) 344 final}

1. INTRODUZIONE

Il gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI)¹ raccomanda ai paesi di effettuare valutazioni del rischio in ciascun settore soggetto agli obblighi in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo (AML/CFT). Essi dovrebbero individuare, valutare e comprendere i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e adottare misure preventive commisurate.

Riconoscendo l'importanza di un approccio sovranazionale all'individuazione del rischio, la direttiva (UE) 2015/849² (la quarta direttiva antiriciclaggio), modificata dalla direttiva (UE) 2018/843³ (la quinta direttiva antiriciclaggio), nel prosieguo "la direttiva antiriciclaggio", incarica la Commissione di effettuare una valutazione dei rischi specifici in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere.

La Commissione ha pubblicato la prima valutazione sovranazionale del rischio nel 2017⁴ e la seconda nel 2019⁵. La valutazione sovranazionale del rischio del 2022 della Commissione è composta da due documenti: la presente relazione e un dettagliato documento di lavoro dei servizi della Commissione, che se letti insieme forniscono una mappatura esaustiva dei rischi in tutti i settori pertinenti, nonché le raccomandazioni necessarie per contrastarli.

L'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva antiriciclaggio prevede che la Commissione aggiorni la sua relazione ogni due anni (o, se del caso, più frequentemente). L'esercizio in corso, in leggero ritardo per gli effetti della pandemia di COVID-19, valuta nuovamente tutti i settori trattati dagli esercizi precedenti e, laddove le circostanze non siano mutate, aggiorna e perfeziona le informazioni contenute nella relazione del 2019. Per i settori o i prodotti in cui sono stati rilevati mutamenti rilevanti, la valutazione ha inoltre comportato un ricalcolo dei livelli di rischio (ad esempio, le cripto-attività e il gioco d'azzardo online, due settori in cui il rischio oggi è più elevato)⁶.

Analogamente alle relazioni precedenti, questa terza edizione analizza gli attuali rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo e propone un'azione globale per affrontarli. Valuta inoltre il livello di attuazione delle raccomandazioni della Commissione circa le misure di mitigazione di cui alla relazione del 2019 e stima i rischi rimanenti. La presente relazione beneficia altresì del lavoro e del processo di consultazione dei portatori di

¹ GAFI, *National money laundering and terrorist financing risk assessment*:

<https://www.fatf-gafi.org/documents/news/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html>.

² Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73).

³ Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 156 del 19.6.2018, pag. 43).

⁴ COM(2017) 340 final.

⁵ COM(2019) 370 final.

⁶ Procedura descritta nel capo relativo alla metodologia, allegato 2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2022)344.

interessi che ha portato all'adozione del piano d'azione 2020 della Commissione⁷ e del pacchetto legislativo in materia di AML/CFT proposto nel 2021⁸.

Il pacchetto legislativo del 2021 fa parte delle attività della Commissione volte a proteggere i cittadini e il sistema finanziario dell'Unione dal riciclaggio e dal finanziamento del terrorismo. Il suo obiettivo è migliorare l'individuazione delle operazioni e delle attività sospette e colmare le lacune sfruttate dai criminali per riciclare proventi illeciti o finanziare attività terroristiche attraverso il sistema finanziario. Il pacchetto è ritenuto la **struttura portante delle misure di mitigazione** proposte e la modalità per affrontare i problemi di **natura strutturale** che non è possibile risolvere solamente con i precedenti riesami delle norme dell'UE in materia di AML/CFT.

La presente relazione classifica inoltre i rischi secondo un ordine di priorità ed è incentrata sui fattori geografici ove possibile e pertinente⁹, attuando le raccomandazioni formulate nella relazione speciale 13/2021 della Corte dei conti europea¹⁰.

Nel preparare la presente relazione, la Commissione ha svolto un ampio esercizio di consultazione che ha coinvolto quanti più portatori di interessi possibile¹¹ e in cui si è rivolta a diversi settori mediante un dialogo bilaterale e settoriale con le organizzazioni rappresentative e a livello dell'UE, gli esperti designati a livello nazionale e il mondo accademico. Sono state tenute in debita considerazione le valutazioni nazionali dei rischi prodotte dagli Stati membri e le più recenti pubblicazioni specialistiche in materia di AML/CFT. La Commissione ha inoltre consultato altre autorità nazionali e agenzie dell'UE, quali Europol, l'Autorità bancaria europea (ABE) e le unità di informazione finanziaria (FIU) attraverso la piattaforma delle FIU dell'Unione¹². Tali consultazioni hanno avuto luogo tra il 2020 e il 2022.

1.1. L'impatto della pandemia di COVID-19

La crisi della COVID-19 ha comportato sfide globali e perturbazioni economiche senza precedenti. Da quando l'epidemia di COVID-19 è stata dichiarata una pandemia internazionale dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) a marzo 2020, i governi di tutto il mondo hanno adottato varie misure, tra cui fondi di stimolo, assistenza sociale e iniziative di sgravio fiscale, nonché varie forme di lockdown e misure di confinamento come il coprifuoco, le chiusure scolastiche e delle attività al dettaglio e del settore dell'accoglienza, le chiusure delle frontiere e le restrizioni dei viaggi. I mutamenti senza precedenti nel comportamento degli individui, il clima generale di incertezza e paura e le restrizioni governative hanno innescato cambiamenti nei comportamenti criminali. Anche i criminali hanno tratto vantaggio dai programmi di sostegno pubblico.

⁷ Comunicazione della Commissione relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo (2020/C 164/06) (GU C 164 del 13.5.2020, pag. 21).

⁸ COM(2021) 423 final:

https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-counteracting-financing-terrorism_it.

⁹ Ad esempio, nelle valutazioni delle zone franche e dei programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori.

¹⁰ Corte dei conti, relazione speciale 13/2021 "Gli sforzi dell'UE per contrastare il riciclaggio di denaro nel settore bancario sono frammentari e l'attuazione è insufficiente", 28.6.2021:

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=58815>.

Un riferimento dettagliato alla relazione speciale è presente nel capo relativo alla metodologia, allegato 2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

¹¹ I portatori di interessi sono elencati al punto 8 della sezione relativa alla bibliografia, nell'allegato 5 del documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato.

¹² La rete delle unità di informazione finanziaria.

Le nuove circostanze hanno incrementato il rischio di riciclaggio in molti settori economici e attività. Tali rischi comprendono:

- l'appropriazione indebita e la frode sui fondi concessi a titolo di misure finanziarie per proteggere le economie nazionali dall'impatto della pandemia, o su altri fondi pubblici concessi nel contesto della pandemia;
- l'acquisizione di imprese in difficoltà finanziaria da parte di soggetti malintenzionati e organizzazioni criminali;
- maggiori opportunità per le organizzazioni criminali di generare entrate con la vendita di dispositivi medici non autorizzati e farmaci e vaccini illegali, anche ai governi;
- reati informatici commessi approfittando del volume crescente di vendite online, anche attraverso l'utilizzo di identità fraudolente; e
- la corruzione di dipendenti pubblici nel contesto dell'adozione di misure urgenti, ad esempio l'ordinazione di forniture mediche specifiche, e la relativa semplificazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici¹³.

Le autorità pubbliche nel quadro del sistema antiriciclaggio, ad esempio le autorità di vigilanza, le FIU e le autorità di contrasto, hanno dovuto adattarsi a svolgere le proprie attività con nuove modalità, che hanno limitato la mobilità e le interazioni personali e hanno comportato, ad esempio, la riduzione o l'interruzione dei controlli in loco, dei colloqui e delle missioni di contrasto in altri paesi per la valutazione delle operazioni transfrontaliere. Ciò potrebbe aver ridotto la loro capacità di svolgere le funzioni in modo efficace in alcuni settori. Sono stati introdotti nuovi strumenti e pratiche di indagine, ad esempio colloqui e controlli online, che hanno limitato l'impatto delle misure governative sulla capacità di vigilanza e investigativa delle autorità competenti.

A più di due anni dalla dichiarazione della pandemia tali fenomeni sono ancora presenti, benché il loro impatto sia ora più limitato grazie a una maggiore conoscenza di queste minacce criminali e al fatto che i cittadini sono tornati in gran parte ai comportamenti pre-pandemia. Tuttavia i criminali saranno in grado di adattare il loro modus operandi. Nel frattempo le strutture criminali che operano nell'UE possono ancora beneficiare dei cambiamenti provocati dalla pandemia e potrebbero rafforzare le proprie capacità.

1.2. La guerra di aggressione russa contro l'Ucraina

Da marzo 2014 l'UE ha imposto progressivamente misure restrittive (sanzioni) nei confronti della Russia, inizialmente in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli e alla deliberata destabilizzazione dell'Ucraina. Il 23 febbraio 2022 l'UE ha ampliato le sanzioni in risposta al riconoscimento delle zone non controllate dal governo delle oblast di Donetsk e Luhansk, in Ucraina, e all'ordine alle forze armate russe di entrare in tali zone. Dal 24 febbraio 2022, in risposta all'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina, l'UE ha ampliato notevolmente le sanzioni¹⁴. Ha aggiunto un

¹³ Come descritto nei seguenti documenti:

- documento del GAFI intitolato *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing – Risks and Policy Responses*:

<http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html>;

<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Update-COVID-19-Related-Money-Laundering-and-Terrorist-Financing-Risks.pdf>;

- Europol, "Approfittando della pandemia: come i criminali sfruttano la crisi COVID-19" (solo in EN): https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/pandemic_profiteering-how_criminals_exploit_the_covid-19_crisis.pdf.

¹⁴ Testo consolidato: regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0833-20220722&from=EN>.

notevole numero di persone fisiche e giuridiche all'elenco delle sanzioni e ha adottato misure senza precedenti volte a indebolire in modo significativo la base economica della Russia, privandola di tecnologie e mercati fondamentali e riducendo sensibilmente la sua capacità di finanziare la guerra.

Parallelamente, il regime sanzionatorio dell'UE nei confronti della Bielorussia¹⁵ è stato ampliato in risposta al coinvolgimento del paese nell'aggressione russa contro l'Ucraina e in aggiunta alle sanzioni già in vigore. Tale regime sanzionatorio consiste in varie misure finanziarie, economiche e commerciali¹⁶.

Al fine di garantire l'attuazione efficace delle misure di congelamento dei beni imposte dall'UE nei confronti di persone fisiche e giuridiche connesse all'aggressione russa, la Commissione ha istituito la task force "Freeze and Seize". L'obiettivo della task force è coordinare le azioni intraprese dagli organi dell'Unione e dalle autorità nazionali e di affrontare eventuali sfide nell'attuazione delle sanzioni dell'UE. La task force ha già ottenuto risultati significativi: gli Stati membri hanno congelato beni pari a quasi 10 miliardi di EUR, che raggiungono i 32 miliardi di EUR se si includono i fondi della Banca centrale di Russia. L'impatto generale delle sanzioni è già avvertito nell'economia russa¹⁷. La task force mira inoltre ad agevolare gli scambi tra le autorità di contrasto per quanto riguarda le indagini e le misure di confisca adottate in relazione ai potenziali reati connessi alle persone soggette a sanzioni (inclusa l'elusione di tali sanzioni). Inoltre la task force sta esaminando la possibilità di utilizzare i beni confiscati a beneficio del popolo ucraino.

La raccomandazione della Commissione del 28 marzo 2022¹⁸ relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori esorta gli Stati membri a rivalutare le naturalizzazioni e i permessi di soggiorno rilasciati nel quadro di tali programmi ai cittadini russi e bielorussi, al fine di assicurarsi che non rientrino nell'elenco delle sanzioni dell'UE connesse alla guerra in Ucraina. La Commissione ha inoltre raccomandato di sospendere il rilascio dei permessi di soggiorno sulla base di programmi di soggiorno per investitori ai cittadini russi e bielorussi.

Secondo un recente studio realizzato utilizzando lo strumento DATACROS finanziato dal Fondo sicurezza interna - Polizia¹⁹, vi sono almeno 31 000 imprese in Europa (in prevalenza nei settori immobiliare, edile, alberghiero, finanziario ed energetico) con titolari effettivi russi²⁰. La titolarità di 1 400 di queste (fino al 5 %) è detenuta da 33 individui soggetti a sanzioni recenti, i cosiddetti oligarchi. Alcuni oligarchi potrebbero

¹⁵ Regolamento (UE) 2022/398 del Consiglio del 9 marzo 2022 che modifica il regolamento (CE) n. 765/2006 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia e del coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione russa contro l'Ucraina (GU L 82 del 9.3.2022, pag. 1).

Decisione (PESC) 2022/399 del Consiglio, del 9 marzo 2022, che modifica la decisione 2012/642/PESC relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia e del coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione russa contro l'Ucraina (GU L 82 del 9.3.2022, pag. 9).

¹⁶ https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_it

¹⁷ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-05/russia-risks-bigger-longer-sanctions-hit-internal-report-warns>

¹⁸ C(2022) 2028 final.

¹⁹ La presente analisi è parte di *TOM - The Ownership Monitor*, un'iniziativa congiunta di Transcrime e del suo spin-off Crime&tech: <https://www.transcrime.it/tom-the-ownership-monitor/>.

²⁰ Lo studio di TOM si basa sul criterio secondo cui gli individui designati controllano direttamente o indirettamente almeno il 5 % del capitale sociale.

celare la propria titolarità o il loro controllo delle imprese dietro società intermediarie registrate in paesi terzi²¹ o azionisti fiduciari locali.

In effetti alcune di queste imprese presentavano indicatori di rischio elevato già prima dell'applicazione delle sanzioni: inclusione nella banca dati Offshore Leaks²², complessità societaria ingiustificata e uso di istituti giuridici opachi o collegamenti con giurisdizioni ad alto rischio. Ciò significa che tali imprese avrebbero potuto (e dovuto) mettere in allarme le autorità competenti e di vigilanza prima degli eventi recenti.

In tale contesto l'obiettivo del quadro dell'UE in materia di AML/CFT, ossia proteggere l'integrità del sistema finanziario dell'Unione, contribuisce a tutelare la libertà, la giustizia e la sicurezza in tutta l'Europa. Un'adeguata attuazione delle misure restrittive dell'UE in materia di congelamento dei beni²³ richiede inoltre l'applicazione efficace delle norme in materia di titolarità effettiva (vale a dire la trasparenza dei registri delle imprese e del dominio societario); l'ulteriore sviluppo di interconnessioni tra i diversi registri (registri dei titolari effettivi, registri delle società/imprese, registri catastali); una cooperazione e uno scambio di informazioni più agevoli tra agenzie, nonché un rilevamento e una vigilanza adeguati dei beni nascosti alle autorità fiscali²⁴. Poiché è relativamente facile creare società di comodo, queste continuano a essere utilizzate per trasferire centinaia di milioni di euro mediante operazioni opache²⁵. Servendosi di società di comodo, i criminali sono in grado di celare l'origine e la destinazione dei fondi, oltre a mantenere segreto il vero beneficiario dell'operazione. Tali fondi possono essere utilizzati per mero guadagno personale o per la destabilizzazione di interi paesi. Pertanto fare luce sui flussi di denaro sporco non contribuisce soltanto a difendere la democrazia e la sicurezza dei cittadini dell'UE, ma anche a contrastare l'influenza delle autocratie.

Le discussioni nel quadro della task force "Freeze and Seize" sottolineano le difficoltà nell'individuare i beni controllati dagli oligarchi come titolari effettivi, spesso celati dietro complesse strutture giuridiche in diverse giurisdizioni. Ciò rappresenta un grave ostacolo all'applicazione delle sanzioni e alle attività di indagine delle autorità di contrasto. Pertanto è di primaria importanza garantire rapidi progressi nei negoziati del pacchetto antiriciclaggio, al fine di assicurare che le informazioni sulla titolarità effettiva siano a disposizione delle autorità competenti. Inoltre, data l'importanza dei registri per garantire un'attuazione efficace delle sanzioni finanziarie mirate, è importante che gli Stati membri anticipino il più possibile l'adozione delle misure proposte, al fine di assicurare che i registri dei titolari effettivi contengano dati esaustivi.

²¹ I principali paesi terzi utilizzati per registrare le società sono le Isole Vergini britanniche e le Isole Cayman, che tuttavia rappresentano solo circa il 2 % di tutti gli intermediari: "Dentro la matrioska: le imprese controllate dagli 'oligarchi' sanzionati nei diversi settori e regioni europei", Transcrime, marzo 2022.

²² Tale banca dati contiene informazioni su più di 810 000 entità offshore che rientrano nelle indagini denominate Pandora Papers, Paradise Papers, Bahamas Leaks, Panama Papers e Offshore Leaks. I dati fanno riferimento a persone e società in più di 200 paesi e territori: <https://offshoreleaks.icij.org/>.

²³ Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU L 78 del 17.3.2014, pag. 6).

²⁴ A tale riguardo si veda la proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme per prevenire l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali e che modifica la direttiva 2011/16/UE, COM(2021) 565 final.

Inoltre la Commissione e le autorità fiscali degli Stati membri hanno istituito un sottogruppo per le attività di contrasto in ambito fiscale in seno alla task force "Freeze and Seize" per accrescere gli sforzi nei confronti degli individui e delle società russi e bielorusse sanzionati, nonché dei loro associati:

https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/state-tax-authorities-step-tax-enforcement-efforts-support-freeze-and-seize-task-force-2022-06-08_it.

²⁵ Si stanno intensificando gli sforzi per contrastare l'utilizzo delle società di comodo, come indicato nella proposta della Commissione di direttiva del Consiglio che stabilisce norme per prevenire l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali, COM(2021) 565 final.

2. ESITI DELLA VALUTAZIONE SOVRANAZIONALE DEL RISCHIO

In questa terza edizione della valutazione sovranazionale del rischio la Commissione analizza i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che 43 prodotti e servizi, suddivisi in otto categorie, potrebbero porre per il mercato interno dell'UE. Tali prodotti e servizi sono quelli individuati dalla direttiva antiriciclaggio²⁶ insieme a numerosi altri pertinenti per la valutazione del rischio alla luce del loro rischio intrinseco percepito²⁷.

Questi 43 prodotti e attività erano già stati valutati nella seconda edizione della valutazione sovranazionale del rischio (2019)²⁸, che a sua volta rappresentava una versione aggiornata e migliorata della prima relazione della Commissione (2017)²⁹. Essi sono suddivisi come segue:

- (1) prodotti e servizi connessi al denaro contante (corrieri di denaro contante, attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante, banconote di valore elevato, pagamenti in contanti e sportelli automatici di proprietà privata);
- (2) settore finanziario: deposito su conti, settore delle attività di investimento degli investitori istituzionali e al dettaglio, *corporate banking* (servizi bancari forniti alle imprese), *private banking*, crowdfunding, cambio di valute, moneta elettronica, trasferimenti di fondi, trasferimenti illeciti di fondi, servizi di pagamento, valute virtuali e altri beni virtuali, prestiti alle imprese, credito al consumo e prestiti di basso valore, crediti ipotecari e crediti di alto valore garantiti da attività, assicurazioni (vita e non vita) e affitto di cassette di sicurezza;
- (3) prodotti e servizi non finanziari (istituti giuridici, beni e oggetti di alto valore, corrieri di metalli e pietre preziosi, settore immobiliare, servizi forniti da contabili e servizi giuridici);
- (4) settore del gioco d'azzardo;
- (5) organizzazioni senza scopo di lucro;
- (6) sport professionistici (calcio professionistico);
- (7) zone franche;
- (8) programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori.

Tali categorie sono state riesaminate alla luce della revisione del quadro giuridico dell'Unione in materia di AML/CFT e, se del caso, degli effetti della pandemia di COVID-19 e delle sanzioni imposte a Russia e Bielorussia. Laddove le circostanze non sono mutate, le descrizioni e le valutazioni dei prodotti e servizi analizzati nella relazione 2019 non sono state modificate sostanzialmente.

Pertanto la presente valutazione aggiorna le informazioni contenute nella relazione del 2019, perfezionando e razionalizzando numerosi settori (come le valute e i beni virtuali e l'analisi del settore finanziario e dei prodotti non finanziari), e riesamina i dati e le fonti di informazione.

²⁶ Enti creditizi ed istituti finanziari, soggetti che effettuano rimesse di denaro, uffici dei cambiavalute, commercianti di beni e oggetti di alto valore, agenti immobiliari, prestatori di servizi relativi a società e trust, revisori dei conti, consulenti tributari e contabili esterni, notai e altri liberi professionisti legali e prestatori di servizi di gioco d'azzardo.

²⁷ Tali altri prodotti e servizi sono trattati in genere nelle valutazioni nazionali dei rischi in tutto il mondo. Essi comprendono la categoria dei prodotti connessi al denaro contante e anche le valute virtuali, il finanziamento collettivo (crowdfunding) e le organizzazioni senza scopo di lucro. Come nella precedente valutazione sovranazionale del rischio (2019), sono stati valutati anche alcuni mezzi informali come quelli utilizzati da Hawala e da altri prestatori di servizi informali di trasferimento di valori, il calcio professionistico, i porti franchi, e i programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori.

²⁸ COM(2019) 370 final.

²⁹ COM(2017) 340 final.

2.1. Principali rischi nei settori trattati dalla valutazione sovranazionale del rischio

2.1.1. Contante e attivi assimilabili ai contanti

Sebbene le operazioni al dettaglio in contanti siano diminuite, la domanda di banconote in euro sembra essere aumentata, in una tendenza nota come "paradosso delle banconote", che dimostra che il contante è ancora una riserva di valore diffusa anche in seguito alla pandemia di COVID-19³⁰. Nonostante la criminalità stia cambiando volto, l'economia criminale resta prevalentemente basata sul contante, il che espone l'UE a significativi rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo a causa dell'anonimato e della relativa facilità di movimento associata al contante e agli attivi assimilabili al contante. I criminali cercano di trasferire i proventi in contante in luoghi dove l'uso o il collocamento nel sistema finanziario è più semplice, in genere quelli caratterizzati da un uso predominante del contante o da una debole vigilanza del sistema finanziario. Il contante può essere ulteriormente convertito in attivi anonimi come carte prepagate, che attualmente non sono sottoposte a controlli alle frontiere³¹. La segnalazione è esigua, probabilmente a causa della difficoltà di rilevare le operazioni in contanti. L'emergere degli sportelli automatici di proprietà privata (ATM) offre alle organizzazioni criminali maggiori opportunità di collocare i loro proventi nel sistema finanziario senza essere rilevati.

L'attuale quadro giuridico dell'UE ha notevolmente ostacolato le opportunità di introdurre nel sistema finanziario somme elevate di contanti generati illecitamente. Il regolamento relativo ai controlli sul denaro contante³², entrato in vigore a giugno 2021, amplia l'ambito di applicazione dei controlli sul contante alla frontiera dell'UE e rafforza i poteri delle autorità.

Attualmente 19 Stati membri hanno attuato o stanno introducendo restrizioni sui pagamenti in contanti, ma il sussistere di quadri divergenti distorce la concorrenza e può comportare la delocalizzazione delle imprese in Stati membri con requisiti meno rigidi. Il piano d'azione della Commissione per una politica globale dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo³³ faceva riferimento all'introduzione di un massimale per i pagamenti in contanti di grossa entità come strumento potenziale per mitigare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. A tal fine, la proposta di regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del

³⁰ "Il paradosso delle banconote: comprendere la domanda di contante oltre l'utilizzo transazionale" (solo in EN), bollettino economico della BCE, numero 2/2021. Vedasi anche "Il ruolo fondamentale del contante durante la pandemia", intervento di apertura di Fabio Panetta, membro del Comitato esecutivo della BCE, in occasione della 5ª conferenza internazionale sul contante della Deutsche Bundesbank dal titolo "Cash in times of turmoil": <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210615~05b32c4e55.it.html>.

³¹ Nel regolamento (UE) 2018/1672 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005 (GU L 284 del 12.11.2018, pag. 6), la definizione di "denaro contante" comprende quattro categorie: valuta, strumenti negoziabili al portatore, beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore e carte prepagate. Al momento le carte prepagate non sono comprese. Tuttavia, qualora vi siano prove concrete che le carte prepagate sono utilizzate per trasferire valore attraverso le frontiere dell'UE aggirando la legislazione, potrebbe essere adottato un atto delegato al fine di includere le carte prepagate.

³² Regolamento (UE) 2018/1672 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005 (GU L 284 del 12.11.2018, pag. 6).

³³ Comunicazione della Commissione relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, C(2020) 2800 final (GU C 164 del 13.5.2020, pag. 21).

sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo³⁴ presentata dalla Commissione comprende un limite ai pagamenti in contanti di importo elevato.

2.1.2. Settore finanziario

Come le relazioni precedenti, la presente valutazione sovranazionale del rischio tratta in questa categoria vari prodotti e settori (17 in totale) che forniscono servizi finanziari a clienti commerciali e al dettaglio. Questo capitolo comprende un'ampia gamma di settori, tra cui quello bancario, gli investimenti, le assicurazioni, il crowdfunding, la moneta elettronica, il trasferimento di fondi (lecito o meno), le cripto-attività e i servizi di pagamento.

La maggior parte delle minacce e delle vulnerabilità individuate erano già state evidenziate nelle precedenti valutazioni sovranazionali del rischio e sono tuttora pertinenti. All'interno del settore finanziario, la mancanza di norme chiare e coerenti, una vigilanza incoerente in materia di AML/CFT sul mercato interno e un coordinamento e scambio di informazioni insufficienti fra le FIU continuano a incidere sulla capacità dell'UE di affrontare correttamente i rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo³⁵. Inoltre spesso le autorità competenti in materia di AML/CFT negli Stati membri sembrano avere difficoltà a vigilare sul settore adottando un approccio basato sul rischio³⁶.

In linea con il parere dell'Autorità bancaria europea di marzo 2021³⁷, la presente valutazione sovranazionale del rischio ritiene che gli enti creditizi e gli istituti di pagamento, gli uffici di cambio, gli istituti di moneta elettronica e i fornitori di credito (diversi dagli enti creditizi) siano molto vulnerabili nei confronti dei rischi derivanti dalle debolezze nei sistemi e nei controlli in materia di AML/CFT³⁸.

A causa dei rischi associati alle cripto-attività, occorre garantire non solo un livello elevato di tutela dei consumatori e degli investitori e integrità del mercato, ma anche contrastare la manipolazione del mercato e prevenire le attività di riciclaggio/finanziamento del terrorismo³⁹. Occorre affrontare anche i rischi per la stabilità finanziaria e la politica monetaria che potrebbero derivare da un utilizzo diffuso

³⁴ COM(2021) 420 final.

³⁵ Questi problemi strutturali sono oggetto della proposta della Commissione in materia di AML/CFT del 2021: <https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-counterering-financing-terrorism-legislative-package-it>.

³⁶ Ciò è in linea con le conclusioni della prima relazione dell'ABE sugli approcci delle autorità competenti alla vigilanza delle banche in materia di AML/CFT, pubblicata nel 2020. In assenza di valutazioni del rischio adeguate, le autorità competenti rischiano di non riuscire a individuare i rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo cui il loro settore è esposto e ad agire di conseguenza.

³⁷ Parere sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul settore finanziario dell'Unione europea (solo in EN); Autorità bancaria europea (ABE), 3.3.2021, EBA/Op/2021/04: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf.

Si tratta del terzo parere sui rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo che incidono sul settore finanziario dell'Unione europea. L'ABE lo ha pubblicato nel quadro del suo nuovo mandato di guidare, coordinare e monitorare la lotta contro il riciclaggio/finanziamento del terrorismo nel sistema finanziario a livello dell'UE. L'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) e l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) sono state strettamente coinvolte nel processo.

³⁸ Alla luce dell'evoluzione dei rischi intersettoriali, tra cui i rischi associati alle valute virtuali, alle nuove tecnologie (FinTech e RegTech), al finanziamento del terrorismo, i rischi derivanti dal recesso del Regno Unito dall'UE e il processo di eliminazione dei rischi. Come illustrato in dettaglio nel capitolo 3.1 della relazione dell'ABE.

³⁹ Rischi affrontati dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai mercati delle cripto-attività e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, presentata dalla Commissione (COM(2020) 593 final).

di cripto-attività e soluzioni basate sulla tecnologia del registro distribuito (DLT) sui mercati finanziari⁴⁰.

I fondi di investimento, per le loro caratteristiche e la loro natura, sono vulnerabili al riciclaggio dei proventi derivanti da frode, reati fiscali e corruzione⁴¹. Il rischio è inoltre dovuto all'esposizione del settore a clienti ad alto rischio, nonché al volume elevato, alla complessità e alla natura transfrontaliera delle operazioni. In un settore che detiene un valore significativo delle attività gestite, la trasparenza della titolarità effettiva non è ancora ottimale.

2.1.3. Settore e prodotti non finanziari

In questo capitolo, diversamente dalle relazioni precedenti, la valutazione sovranazionale del rischio valuta le strutture giuridiche con un nuovo approccio: si concentra sulle principali vulnerabilità connesse all'occultamento della titolarità effettiva (trust, azionisti e società) e non più su momenti specifici dell'esistenza di soggetti e istituti giuridici (creazione, attività economica e cessazione). Prende inoltre in considerazione il mercato dei beni di alto valore, gli investimenti immobiliari e i servizi forniti da contabili, revisori dei conti, consulenti e consulenti tributari, nonché i servizi giuridici di notai e altri liberi professionisti legali.

2.1.3.1. Settore e prodotti non finanziari – soggetti e istituti giuridici

I criminali potrebbero ideare strutture complesse che coinvolgono società e soggetti giuridici per occultare le procedure di revisione finanziaria, spesso servendosi di società di comodo e fittizie. L'utilizzo di tali strutture giuridiche dissimula la circolazione di proventi illeciti sotto forma di operazioni commerciali legittime. I trust e gli istituti giuridici analoghi non garantiscono trasparenza e nascondono l'esistenza di attivi alle autorità di contrasto e agli uffici per il recupero dei beni. Una mancanza di cooperazione e di condivisione delle informazioni tra le autorità di diverse giurisdizioni crea debolezze facilmente sfruttabili dai criminali alla ricerca di giurisdizioni in cui i controlli in materia di AML sono meno efficaci.

A complemento di tali strutture, i servizi forniti da amministratori e azionisti fiduciari possono essere sfruttati al fine di occultare la titolarità effettiva. Ad esempio, i criminali e le persone cui è stato impedito di assumere determinate posizioni nelle imprese cercano di utilizzare i servizi di fiduciari formali per celare la propria identità, aggirare i divieti e non figurare nei documenti e nei registri aziendali.

2.1.3.2. Settore e prodotti non finanziari – beni di alto valore

I beni di alto valore, tra cui opere d'arte, oggetti di antiquariato e pietre e metalli preziosi, sono merci che consentono il trasferimento di valore. Di conseguenza i criminali possono convertire i proventi illeciti in beni di alto valore, che possono essere portati oltre frontiera e conservati con relativa facilità e un esiguo controllo normativo. Il valore dei beni come opere d'arte e oggetti di antiquariato è spesso soggettivo e difficile da verificare o comparare. Pertanto, opere d'arte di scarso valore possono essere vendute ai

⁴⁰ Le proposte della Commissione che affrontano tali questioni sono illustrate nelle sezioni pertinenti del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁴¹ Per una spiegazione dettagliata consultare le sezioni che valutano il "Settore delle attività di investimento degli investitori istituzionali e al dettaglio" e gli "Azionisti fiduciari" del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

complici a un prezzo notevolmente maggiorato, con l'emissione di una fattura che giustifica il trasferimento di fondi.

Sono stati molto spesso segnalati collegamenti tra il commercio di oggetti di antiquariato e il traffico di stupefacenti, specie selvatiche e armi, tra il riciclaggio di denaro e i reati fiscali e tra il finanziamento di macchine belliche e le organizzazioni terroristiche, il che pone il traffico di oggetti di antiquariato al livello dei reati gravi nell'ambito della criminalità organizzata transnazionale⁴². Come annunciato nella strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025⁴³, alla fine del 2022 la Commissione adotterà il piano d'azione sul traffico di beni culturali, che stabilisce un approccio strategico globale finalizzato a contrastare tale tipo di reati e tutelare i beni culturali dai danni causati dalle attività criminose.

2.1.3.3. Settore e prodotti non finanziari – prestatori di servizi

Per le società di servizi⁴⁴ permane il rischio di infiltrazione o titolarità da parte di gruppi criminali organizzati per il riciclo di proventi illeciti. Gli autori di reati possono servirsi dei loro servizi di consulenza e conoscenze specifiche sulla creazione e la gestione di strutture, nonché della loro capacità di fornire documentazione e garanzie in relazione alle attività aziendali. La rispettabilità connessa a determinate professioni le rende bersagli appetibili per i riciclatori, al pari dell'utilizzo dei conti dei clienti. I professionisti possono essere coinvolti inconsapevolmente, ma anche essere complici dei criminali o volutamente negligenti nell'adempimento dei loro obblighi in materia di AML/CFT.

L'esposizione ai rischi è dovuta al coinvolgimento di tali professionisti nella gestione di situazioni giuridiche complesse e di società e istituti giuridici, incluse società di comodo e offshore.

Le disparità nell'applicazione della vigilanza basata sul rischio in alcuni settori negli Stati membri, in particolare se effettuata da organi di autoregolamentazione, hanno compromettono la prevenzione efficace e la capacità di rilevare gli abusi. Il numero esiguo di segnalazioni di operazioni sospette o di attività sospette da gran parte delle imprese e professioni non finanziarie designate (DNFBP)⁴⁵ negli Stati membri indica che i sospetti non vengono rilevati e segnalati in maniera efficace.

Anche il settore immobiliare è esposto in maniera significativa ai rischi connessi al riciclaggio di denaro e particolarmente vulnerabile ai fini dei reati fiscali. Uno studio della Commissione ha stimato che i residenti dell'UE detengono 1 400 miliardi di EUR di beni immobili offshore⁴⁶. Metodi finanziari complessi, l'intermediazione e l'uso di veicoli aziendali ostacolano l'identificazione della titolarità effettiva. Alcuni studi del GAFI e

⁴² Vedasi, per tutti, INTERPOL, RHIPTO e la Global Initiative Against Transnational Organized Crime: *World Atlas of illicit flows*, 2018:

<https://www.interpol.int/ar/content/download/14080/file/World%20Atlas%20of%20Illicit%20Flows-1.pdf>.

⁴³ COM(2021) 170 final.

⁴⁴ Società professionali che offrono servizi forniti da contabili, revisori dei conti, consulenti e consulenti tributari, nonché notai e altri liberi professionisti legali, come descritto nelle valutazioni pertinenti di cui all'allegato 1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato.

⁴⁵ DNFBP sta per "Designated Non-Financial Business and Professions". Si tratta di taluni tipi di imprese "non finanziarie" che sono state ritenute soggette al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo per la natura della loro attività e delle operazioni che esse possono effettuare.

⁴⁶ Commissione europea, direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale, "Monitorare la ricchezza nascosta dagli individui nei centri finanziari internazionali e l'impatto delle norme internazionali concordate di recente sulla trasparenza fiscale e la lotta contro l'evasione fiscale: relazione finale" (solo in EN), Ufficio delle pubblicazioni, 2021: <https://data.europa.eu/doi/10.2778/291262>.

del gruppo Egmont forniscono esempi della complessità dei sistemi attuati per celare l'origine dei fondi⁴⁷.

Come indicato dalle valutazioni nazionali del rischio, i prestatori di servizi sono quelli che maggiormente beneficiano delle attività di sensibilizzazione, della formazione e del rafforzamento della vigilanza.

2.1.4. Caratteristiche comuni dei settori finanziari e non finanziari (soggetti e istituti giuridici)

Le carenze in relazione alla titolarità effettiva rappresentano tuttora una minaccia notevole per il sistema finanziario. L'anonimato continua a essere una vulnerabilità critica del sistema finanziario internazionale e le banche, le autorità di regolamentazione e le autorità di contrasto non sono in grado di accertare rapidamente i titolari reali delle società. Gli organismi di investimento collettivo sono esposti a un rischio analogo, poiché solitamente l'identità degli investitori finali non è trasparente e l'utilizzo di conti omnibus⁴⁸ complica ulteriormente lo scambio di informazioni tra intermediari.

Nel settore non finanziario i criminali apprezzano i soggetti e gli istituti giuridici per la loro capacità di rafforzare l'anonimato e celare l'identità dei titolari effettivi, nonché come strumento per svolgere attività illecite, agevolando ad esempio la logistica o il trasporto di beni illeciti.

Pertanto la trasparenza della titolarità effettiva risulta un elemento cruciale in entrambi i settori. La soluzione per affrontare i rischi connessi all'anonimato risiede nelle iniziative adottate negli ultimi anni a livello globale e in particolare nell'UE, all'avanguardia in tale ambito, volte ad aumentare la trasparenza delle imprese e a prevenirne un uso improprio da parte dei criminali. L'istituzione di registri dei titolari effettivi⁴⁹ e l'aumento della trasparenza delle società⁵⁰ sono solo alcuni esempi degli sforzi in atto nella lotta contro l'uso delle società di comodo. Oltre a conoscere *chi* controlla effettivamente un'impresa, chiarire *come* sono controllate le imprese dà origine a processi investigativi e orienta la valutazione del rischio, migliorando il rilevamento precoce dei rischi e consentendo la comprensione dei modelli nascosti che non sarebbero visibili con un approccio tradizionale.

2.1.5. Settore del gioco d'azzardo

Il settore del gioco d'azzardo è caratterizzato da una crescita economica e da uno sviluppo tecnologico rapidi, con una forte crescita del settore online durante e dopo la pandemia di COVID-19. Numerose autorità competenti hanno segnalato in merito che i rischi derivanti dal gioco d'azzardo online sono ulteriormente aumentati dopo la pubblicazione dell'ultima valutazione sovranazionale del rischio nel 2019.

⁴⁷ Ad esempio, GAFI e gruppo Egmont, *Concealment of Beneficial Ownership*, pag. 26, luglio 2018.

⁴⁸ Un conto omnibus consente di gestire operazioni di più persone e di mantenere l'anonimato delle persone interessate.

⁴⁹ In attuazione dell'articolo 30 della direttiva (UE) 2015/849.

⁵⁰ Direttiva (UE) 2019/1151 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva (UE) 2017/1132 per quanto concerne l'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario. La Commissione sta inoltre preparando una nuova iniziativa del quadro del diritto societario volta, tra l'altro, a includere i controlli ex ante sulle società in tutti gli Stati membri.

Per la prima volta la presente valutazione considera i token scambiabili utilizzati nei videogiochi come assimilabili alle cripto-attività⁵¹; la valutazione della minaccia dovrebbe pertanto seguire lo stesso schema.

I casinò, da parte loro, presentano per loro natura un'esposizione elevata ai rischi in esame, ma la loro inclusione nel quadro AML/CFT dal 2005 ha attenuato i rischi. Le lotterie e le macchine da gioco (al di fuori dei casinò) presentano un livello moderato di rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Per quanto concerne le prime, sono in atto alcuni controlli in particolare per tenere conto dei rischi associati a vincite elevate. Si ritiene che il bingo tradizionale presenti un basso livello di rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo poiché comporta puntate e vincite relativamente basse.

2.1.6. Raccolta e trasferimento di fondi tramite organizzazioni senza scopo di lucro

La presente relazione riguarda le categorie di organizzazioni senza scopo di lucro definite nella raccomandazione del gruppo di azione finanziaria internazionale⁵². Tale scenario di rischio riguarda la raccolta e il trasferimento di fondi da parte di organizzazioni senza scopo di lucro nel mercato interno, nonché la raccolta di fondi per il trasferimento da e verso paesi terzi.

L'eterogeneità del settore e dei sottosectori delle organizzazioni senza scopo di lucro rappresenta una sfida per la valutazione dei rischi. La natura e il livello dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo può variare a seconda delle fonti di finanziamento, dei metodi e dei canali di erogazione e dei beneficiari dei fondi. Le organizzazioni senza scopo di lucro che forniscono aiuti umanitari operano tendenzialmente in zone di conflitto o di crisi, dove talvolta possono essere presenti gruppi o individui armati designati come terroristi. L'eliminazione dei rischi da parte degli istituti finanziari espone le organizzazioni senza scopo di lucro al rischio di emarginazione finanziaria e la difficoltà di accedere ai canali bancari formali aumenta ulteriormente tale rischio⁵³.

Le organizzazioni senza scopo di lucro sono diventate più consapevoli dei rischi cui sono esposte: è stato infatti rilevato un aumento degli investimenti nelle funzioni di verifica della conformità e revisione contabile da parte di organizzazioni senza scopo di lucro consolidate. È opportuno aumentare la collaborazione e sensibilizzazione tra gli Stati

⁵¹ I riciclatori possono servirsi della vendita digitale di tali token allo stesso modo in cui si servono della vendita fisica. Possono essere acquistati e poi venduti con denaro illegale, riciclando così il denaro sporco.

Ad esempio: <https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/money-laundering-video-games-financial-times>.

⁵² Una persona giuridica o un istituto giuridico o un'organizzazione giuridica che si occupa principalmente di raccolta o erogazione di fondi a fini caritativi, religiosi, culturali, educativi, sociali o solidali oppure per la realizzazione di altri tipi di "opere buone":

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profitorganisations.pdf>.

⁵³ Si parla di eliminazione dei rischi (*de-risking*) quando un istituto finanziario decide di rifiutare di avviare o terminare un rapporto d'affari con singoli clienti o categorie di clienti connesse a un rischio più elevato di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, o di effettuare operazioni a rischio più elevato di riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Ai sensi del parere dell'Autorità bancaria europea sul *de-risking* (EBA/Op/2022/01), l'eliminazione dei rischi può rappresentare uno strumento di gestione dei rischi legittimo, ma può essere anche indicativa di una gestione inefficace del rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, con possibili gravi conseguenze. L'ABE ritiene che i suoi orientamenti normativi su come gestire i rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, se applicati correttamente, dovrebbero contribuire a evitare un'eliminazione dei rischi ingiustificata:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf.

membri e il settore finanziario per facilitare l'accesso delle organizzazioni senza scopo di lucro a canali regolamentati.

In quasi tutti gli Stati membri è in atto una qualche forma di vigilanza, tramite organismi regolatori delle organizzazioni senza scopo di lucro, autorità fiscali o altri tipi di autorità di vigilanza. Le procedure di adeguata verifica per la registrazione e l'accesso ai servizi finanziari sono diventate più rigorose, rendendo le organizzazioni senza scopo di lucro potenzialmente meno appetibili ai fini del finanziamento del terrorismo.

2.1.7. Sport professionistici

Al pari di molte altre attività economiche, lo sport è stato utilizzato dai criminali per riciclare denaro e ricavare entrate illecite. Il calcio, di gran lunga lo sport più popolare del mondo, si presta bene a tale uso. Come nel mondo dell'arte, anche in quello sportivo i criminali non sono sempre attirati da un guadagno economico: anche il prestigio sociale, l'associazione a celebrità e la prospettiva di avere rapporti con figure autorevoli possono indurli a investire.

La pandemia di COVID-19 ha avuto un effetto devastante sulle finanze dei club, determinando diverse tendenze in crescita che potrebbero mettere maggiormente a rischio il settore. Per l'insufficienza delle risorse e della formazione, questo settore è ancora vulnerabile al riciclaggio e, in misura minore, al finanziamento del terrorismo. Il quadro giuridico proprio del settore ha incrementato i controlli applicati, ma da solo non è sufficiente. La trasparenza a tutti i livelli, dai trasferimenti dei giocatori ai titolari dei club, è essenziale per ridurre il livello di rischio nel settore.

2.1.8. Zone franche

Le zone franche sono tuttora considerate a elevato rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo poiché offrono numerosi vantaggi dal punto di vista doganale e fiscale, il che aumenta la loro capacità di agevolare i reati presupposto o l'abuso. I rischi valutati riguardano tutte le zone franche e, in misura minore, i depositi doganali, ma sono più gravi se i beni di alto valore sono detenuti in porti franchi. Sottolineando la rapida crescita del mercato dell'arte di fascia alta e l'espansione fisica dei depositi di beni di lusso, un documento di ricerca suggerisce che i porti franchi di lusso si stanno affermando come nuovi elementi nel sistema globale dell'elusione fiscale e della criminalità⁵⁴.

Inoltre le zone franche continuano a creare una minaccia di contraffazione, in quanto consentono ai contraffattori di sbarcare le spedizioni, adattare o altrimenti manomettere i carichi o i documenti corrispondenti, e quindi riesportare i prodotti senza l'intervento delle autorità doganali, mascherando così l'origine e la natura reali delle merci, nonché l'identità del fornitore originario.

La normativa relativa alle zone franche dell'UE è migliorabile. La proposta di regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, presentata dalla Commissione e adottata a luglio 2021, chiarisce l'ambito di applicazione dei soggetti interessati⁵⁵. Attualmente la Commissione sta effettuando una valutazione delle zone franche dell'UE. La valutazione analizza, fra

⁵⁴ <https://www.taxobservatory.eu/repository/the-new-luxury-freeports-offshore-storage-tax-avoidance-and-invisible-art/>

⁵⁵ La proposta mira ad ampliare l'ambito di applicazione dei soggetti obbligati che commerciano e custodiscono opere d'arte nei depositi doganali.

l'altro, i benefici e i costi delle zone franche, incluso il rischio di un possibile uso improprio sia nel settore doganale che in quello fiscale.

2.1.9. Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori

I programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori mirano ad attirare investimenti in un paese mediante la concessione di diritti di cittadinanza o residenza in cambio di pagamenti o investimenti predefiniti nel paese interessato. Tali programmi sono interessanti poiché agevolano i viaggi e la conduzione degli affari, ma possono essere soggetti a uso improprio a fini di riciclaggio, reato fiscale e corruzione e aumentare inoltre i rischi per la sicurezza. Una seconda cittadinanza può facilitare la circolazione di proventi illeciti e l'occultamento di beni alle autorità competenti. Anche la mancanza di trasparenza e governance dei programmi può destare preoccupazione.

A ottobre 2020 la Commissione ha adottato misure⁵⁶ nei confronti di tre Stati membri che al tempo gestivano programmi di cittadinanza per investitori, poiché temeva che tali Stati membri non adempissero i loro obblighi ai sensi del diritto dell'UE in relazione al principio di leale cooperazione⁵⁷ e al concetto di cittadinanza dell'Unione⁵⁸. Data la natura della cittadinanza dell'UE e i diritti a essa connessi, tali programmi non sono limitati allo Stato membro che naturalizza un investitore, ma riguardano tutti gli Stati membri e l'UE nel suo complesso. La Commissione ha affermato esplicitamente che la concessione della cittadinanza nazionale, e per estensione di quella dell'UE, in cambio di pagamenti o investimenti predefiniti e senza alcun legame effettivo tra lo Stato membro interessato e l'investitore compromette l'integrità della cittadinanza dell'UE e il principio di leale cooperazione⁵⁹.

Soltanto uno Stato membro continua a utilizzare un programma di cittadinanza per investitori⁶⁰. La Commissione ha portato avanti la procedura di infrazione nei confronti di tale Stato membro ad aprile 2022⁶¹.

Tuttavia 19 Stati membri offrono programmi di soggiorno per investitori.

La proposta di regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, presentata dalla Commissione, afferma che gli operatori coinvolti per conto di cittadini di paesi terzi nel contesto dei programmi di soggiorno per investitori saranno identificati come soggetti obbligati. I soggetti coinvolti nei programmi di cittadinanza per investitori non sono compresi nella proposta, date le preoccupazioni della Commissione relative alla loro incompatibilità con il diritto dell'UE⁶².

⁵⁶ Il 20 ottobre 2020 la Commissione europea ha avviato procedure di infrazione nei confronti di Cipro e Malta tramite lettere di costituzione in mora relative ai rispettivi programmi di cittadinanza per investitori. Nell'ottobre 2020 la Commissione ha inviato anche una lettera alla Bulgaria in merito al suo programma di cittadinanza per investitori.

⁵⁷ Articolo 4, paragrafo 3, TFUE.

⁵⁸ Articolo 20 TFUE.

⁵⁹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea", 23.1.2019, COM(2019) 12 final:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0012&qid=1648138446597&from=IT>.

⁶⁰ Malta. Tuttavia a marzo 2022 Malta ha sospeso temporaneamente, fino a nuova comunicazione, il suo programma per i cittadini russi e bielorusi. La Bulgaria ha abolito il suo programma di cittadinanza per investitori a marzo 2022, con effetto da aprile 2022. Cipro ha sospeso il suo programma di cittadinanza per investitori nel 2020 e ha terminato di elaborare tutte le richieste in sospeso nel 2021.

⁶¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_22_2068

⁶² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, 20.7.2021, COM(2021) 420 final.

I rischi di tali programmi sono stati recentemente evidenziati nel contesto dell'aggressione russa contro l'Ucraina, poiché i cittadini soggetti a sanzioni o che sostengono in modo significativo la guerra contro l'Ucraina possono aver acquisito la cittadinanza dell'UE o permessi di soggiorno negli Stati membri. Poiché i programmi di cittadinanza per investitori violano il diritto dell'UE, la Commissione ha esortato gli Stati membri ad abrogare immediatamente tali programmi. Ha inoltre invitato gli Stati membri a garantire che i programmi di soggiorno per investitori siano sottoposti a controlli rigorosi⁶³.

Inoltre, nel quadro delle azioni intraprese per affrontare i rischi connessi ai programmi di soggiorno per investitori, il 27 aprile 2022 la Commissione ha adottato una proposta di rifusione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo. La proposta comprende, tra l'altro, norme che impediscono che gli investitori di paesi terzi acquisiscano abusivamente lo status di soggiornante di lungo periodo dell'UE. A tal fine, essa comprende una disposizione per rafforzare i controlli sul requisito del soggiorno, in particolare per quanto riguarda le domande per l'ottenimento dello status di soggiornante di lungo periodo dell'UE presentate da persone che sono e/o erano in possesso di un permesso di soggiorno rilasciato sulla base di un qualsiasi tipo investimento in uno Stato membro.

3. MISURE DI MITIGAZIONE

3.1. Misure di mitigazione ai sensi della quinta direttiva antiriciclaggio

La quinta direttiva antiriciclaggio, il cui termine di recepimento è scaduto a gennaio 2020⁶⁴, ha dotato l'UE di strumenti che le permetteranno di evitare in maniera più efficace che il suo sistema finanziario venga utilizzato per il riciclaggio/finanziamento del terrorismo, in particolare attraverso:

- un miglioramento della trasparenza attraverso i registri pubblici dei titolari effettivi per le imprese e i registri accessibili al pubblico per i trust e altri istituti giuridici;
- una limitazione dell'anonimato offerto da valute virtuali, prestatori di servizi di portafoglio digitale e carte prepagate;
- un ampliamento dei criteri di valutazione dei paesi ad alto rischio e un miglioramento delle garanzie per le operazioni finanziarie da e verso tali paesi;
- l'obbligo per gli Stati membri di istituire registri centrali dei conti bancari o sistemi di reperimento dei dati sui conti bancari;
- un miglioramento della cooperazione tra autorità di vigilanza antiriciclaggio e dello scambio di informazioni tra le stesse e con le autorità di vigilanza prudenziale e con la Banca centrale europea.

Queste misure dovrebbero contribuire ulteriormente a ridurre i livelli di rischio nei settori e nei prodotti interessati. La Commissione sta riesaminando il rispetto delle nuove disposizioni e pubblicherà una relazione sull'attuazione nel 2022.

⁶³ Raccomandazione della Commissione del 28.3.2022 relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori, C(2022) 2028 final.

⁶⁴ Al momento della stesura della presente relazione tutti gli Stati membri hanno segnalato un completo recepimento della direttiva.

3.2. Misure di mitigazione dell'UE già in vigore o in preparazione

3.2.1. Misure legislative

È già stata adottata la maggior parte delle misure legislative previste nelle due precedenti valutazioni sovranazionali del rischio, in particolare:

- la quinta direttiva antiriciclaggio;
- il nuovo regolamento relativo ai controlli sul denaro contante⁶⁵;
- la direttiva sulla lotta al riciclaggio di denaro mediante il diritto penale⁶⁶;
- il regolamento relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali⁶⁷;
- la direttiva sull'agevolazione dell'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo⁶⁸;
- la revisione dei regolamenti sulle autorità europee di vigilanza⁶⁹;
- l'adozione della direttiva (UE) 2019/2177⁷⁰, che modifica la direttiva solvibilità II, la direttiva MiFID II e la quarta direttiva antiriciclaggio; e
- l'adozione della quinta direttiva sui requisiti patrimoniali⁷¹, che elimina gli ostacoli alla cooperazione tra le autorità di vigilanza prudenziale e antiriciclaggio/di contrasto al finanziamento del terrorismo.

3.2.2. Le proposte legislative

Come indicato nella sezione 1 ("Introduzione"), il 20 luglio 2021 la Commissione ha presentato un pacchetto che comprende quattro proposte legislative volte a rafforzare le disposizioni dell'UE in materia di AML/CFT:

- un regolamento che istituisce una nuova Autorità dell'UE in materia di AML/CFT ("il regolamento AMLA")⁷²;

⁶⁵ Regolamento (UE) 2018/1672 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005 (GU L 284 del 12.11.2018, pag. 6).

⁶⁶ Direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale (GU L 284 del 12.11.2018, pag. 22).

⁶⁷ Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali (GU L 151 del 7.6.2019, pag. 1).

⁶⁸ Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 122).

⁶⁹ Regolamento (UE) 2019/2175 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), il regolamento (UE) n. 1094/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), il regolamento (UE) n. 1095/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), il regolamento (UE) n. 600/2014, sui mercati degli strumenti finanziari, il regolamento (UE) 2016/1011, sugli indici usati come indici di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari o per misurare la performance di fondi di investimento, e il regolamento (UE) 2015/847, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 334 del 27.12.2019, pag. 1).

⁷⁰ Direttiva (UE) 2019/2177 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2019, che modifica la direttiva 2009/138/CE, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II), la direttiva 2014/65/UE, relativa ai mercati degli strumenti finanziari, e la direttiva (UE) 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 334 del 27.12.2019, pag. 155).

⁷¹ Direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 150 del 7.6.2019, pag. 253).

⁷² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010, (UE) n. 1095/2010, COM(2021) 421 final.

- un regolamento in materia di AML/CFT contenente norme direttamente applicabili, anche in relazione all'adeguata verifica della clientela e alla titolarità effettiva ("il regolamento in materia di AML/CFT")⁷³;
- una sesta direttiva in materia di AML/CFT ("la sesta direttiva antiriciclaggio") che sostituisce la direttiva 2015/849/UE (quarta direttiva antiriciclaggio modificata dalla quinta direttiva antiriciclaggio) contenente disposizioni che saranno recepite nel diritto nazionale, ad esempio norme sulle autorità di vigilanza nazionali e sulle FIU negli Stati membri⁷⁴; e
- una revisione del regolamento sui trasferimenti di fondi del 2015 al fine di tracciare il trasferimento delle cripto-attività (regolamento (UE) 2015/847) ("il regolamento sui trasferimenti di fondi")⁷⁵.

La proposta di regolamento in materia di AML/CFT costituirà l'elemento centrale di quello che è comunemente noto come "codice unico" dell'UE in materia di AML/CFT. Sostituirà le norme minime delle direttive antiriciclaggio dell'UE attualmente in vigore con disposizioni dettagliate e direttamente applicabili. Tra le questioni principali affrontate dalla proposta figurano: gli obblighi imposti sui soggetti tenuti a prevenire il riciclaggio di denaro ("soggetti obbligati"); la trasparenza delle informazioni relative ai titolari di tali soggetti o alle persone che ne controllano la clientela; e l'uso improprio degli strumenti anonimi (ad esempio le cripto-attività). Il regolamento amplierebbe pertanto l'elenco di soggetti obbligati al fine di comprendere tutti i prestatori di servizi per le cripto-attività, come raccomandato dal gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), e semplificherebbe i requisiti in materia di titolarità effettiva in tutta l'UE. Limiterebbe le operazioni in contanti, fissando a 10 000 EUR il tetto massimo per accettare o effettuare pagamenti in contanti da parte di commercianti di beni o prestatori di servizi. Inoltre armonizzerebbe l'approccio dell'UE nei confronti dei paesi terzi con carenze strategiche nei rispettivi schemi in materia di AML/CFT.

Secondo la proposta della Commissione, l'Autorità in materia di AML/CFT acquisirebbe poteri di vigilanza diretti e sarebbe operativa nel 2024. L'Autorità dovrebbe iniziare a esercitare i suoi poteri di vigilanza una volta che la sesta direttiva antiriciclaggio sia stata recepita e le nuove norme inizino a essere applicate.

Il pacchetto legislativo è attualmente all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio e la Commissione auspica un processo legislativo rapido.

3.2.3. Ulteriori misure di sostegno

La Commissione europea continua a lavorare sulle misure seguenti.

- **Miglioramento della raccolta di dati statistici.** Da gennaio 2020 la Commissione, ai sensi dell'articolo 44 della direttiva antiriciclaggio, è tenuta a raccogliere statistiche nazionali sulle questioni rilevanti per l'efficacia dei sistemi degli Stati membri di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, e a redigere successivamente una relazione in merito. Deve essere altresì sviluppata una metodologia di raccolta e valutazione dei volumi quantitativi del riciclaggio di denaro.

⁷³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, COM(2021) 420 final.

⁷⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849, COM(2021) 423 final.

⁷⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività (rifusione), COM(2021) 422 final.

- **Formazione a favore di professionisti che svolgono attività coperte dal principio del "privilegio professionale forense".** La Commissione fornisce orientamenti e conoscenze pratiche sul riconoscimento delle potenziali operazioni di riciclaggio/finanziamento del terrorismo e su come procedere in tali casi. Tra il 2020 e il 2022 si è svolto un progetto finanziato dall'UE per la formazione degli avvocati⁷⁶.
- **Sensibilizzazione dell'opinione pubblica** in merito ai rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo.
- **Ulteriore controllo sulla contraffazione monetaria e i suoi possibili collegamenti con il riciclaggio.** Il programma Pericle IV⁷⁷ finanzia scambi di personale, seminari, attività di formazione e studi per la polizia e le autorità giudiziarie, le banche e altri enti coinvolti nella lotta alla falsificazione dell'euro. Le azioni possono essere intraprese nella zona euro, nei paesi dell'UE al di fuori della zona euro e nei paesi terzi.

4. RACCOMANDAZIONI E SEGUITO

Dopo aver valutato i rischi alla luce del quadro giuridico aggiornato e delle proposte presentate nel pacchetto legislativo, la Commissione ritiene che occorra adottare una serie di altre misure di mitigazione dei rischi a livello dell'UE e degli Stati membri, tenendo conto dei seguenti aspetti:

- livelli di rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo;
- necessità di intervenire a livello dell'UE o di raccomandare agli Stati membri di intervenire (sussidiarietà);
- necessità di misure normative o non normative (proporzionalità); e
- impatto sulla vita privata e sui diritti fondamentali.

La Commissione ha inoltre tenuto conto della necessità di evitare eventuali utilizzi abusivi o interpretazioni erranee delle sue raccomandazioni che comporterebbero l'eliminazione dei rischi, vale a dire 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. Ciò potrebbe privare i clienti dell'accesso al sistema finanziario. Come evidenziato dall'ABE, l'eliminazione dei rischi può rappresentare uno strumento di gestione dei rischi legittimo in alcuni casi, ma può essere anche indicativa di una gestione inefficace del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, con gravi conseguenze⁷⁸.

Le sezioni seguenti formulano pertanto raccomandazioni a livello sia di UE che di Stati membri, dando seguito anche ai progressi compiuti per attuare le raccomandazioni formulate nelle precedenti valutazioni sovranazionali del rischio.

⁷⁶ I manuali di formazione sono consultabili (solo in EN) all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/publications/aml-CFT-lawyers-training-manuals_it.

⁷⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/anti-counterfeiting/pericles-iv-programme_en

⁷⁸ A marzo 2021 l'Autorità bancaria europea (ABE) ha pubblicato tre strumenti normativi volti ad affrontare le pratiche di eliminazione dei rischi, sulla base delle prove raccolte nel suo invito a presentare contributi: <https://www.eba.europa.eu/eba-takes-steps-address-%E2%80%98de-risking%E2%80%99-practices>.

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

4.1.1. *Richiesta di parere della Commissione europea sulla definizione dell'ambito di applicazione e del dispositivo di un regolamento da adottare nel settore della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.*

A marzo 2020 i servizi della Commissione hanno richiesto all'ABE un parere sui settori in cui le norme in materia di AML/CFT potrebbero essere rafforzate. L'ABE ha formulato il suo parere il 10 settembre 2020⁷⁹.

L'ABE ha raccomandato alla Commissione di proporre elementi di armonizzazione dell'attuale quadro dell'UE in materia di AML/CFT laddove la divergenza delle norme nazionali abbia determinato notevoli ripercussioni negative, come misure di adeguata verifica della clientela, sistemi di controllo interno, valutazioni del rischio di vigilanza, cooperazione e misure di applicazione. L'ABE ha inoltre suggerito che l'UE rafforzi alcuni aspetti del suo quadro giuridico laddove siano rilevate delle vulnerabilità, in particolare in riferimento ai poteri delle autorità di vigilanza in materia di AML/CFT e agli obblighi di segnalazione.

L'ABE ha raccomandato che l'elenco di soggetti obbligati sia ampliato e chiarito, con particolare riguardo ai prestatori di servizi per le cripto-attività, imprese di investimento e fondi di investimento. Ha altresì suggerito di chiarire le disposizioni della legislazione settoriale sui servizi finanziari (in particolare i servizi di pagamento, i servizi finanziari e i sistemi di garanzia dei depositi) affinché siano compatibili con gli obiettivi dell'UE in materia di AML/CFT.

Tale contributo è stato integrato in tutte le proposte legislative della Commissione.

4.1.2. *Seguito dato alle raccomandazioni contenute nella valutazione sovranazionale del rischio del 2019*

Nella relazione del 2019 la Commissione ha raccomandato alle autorità europee di vigilanza:

- *di fornire orientamenti aggiornati sulla governance interna al fine di chiarire ulteriormente le aspettative relative alle funzioni dei responsabili del controllo di conformità presso gli enti finanziari.*

Di conseguenza l'ABE ha redatto orientamenti sul ruolo e sulle responsabilità del responsabile del controllo di conformità in materia di AML/CFT⁸⁰. Tali orientamenti specificano il ruolo, le funzioni e le competenze dei responsabili del controllo di conformità in materia di AML/CFT e dell'organo di gestione e la loro interazione, anche a livello di gruppo. Si applicano a tutti gli operatori del settore finanziario che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva antiriciclaggio.

⁷⁹ Parere dell'Autorità bancaria europea sul futuro quadro in materia di AML/CFT nell'UE, EBA/OP/2020/14 (solo in EN):

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931092/Opinion%20on%20the%20future%20AML%20CFT%20framework%20in%20the%20EU.pdf.

⁸⁰ <https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-guidelines-role-and-responsibilities-amlcft-compliance-officer>

4.2. Raccomandazioni per le autorità di vigilanza non finanziarie

La presente valutazione ha rilevato una persistenza di gran parte delle minacce e delle vulnerabilità precedentemente segnalate nel settore non finanziario. Pertanto la Commissione ribadisce le raccomandazioni della precedente valutazione sovranazionale del rischio per gli organi di autoregolamentazione, in particolare aumentare le ispezioni tematiche, accrescere il livello di segnalazione e continuare a organizzare programmi di formazione al fine di sviluppare una comprensione dei rischi e degli obblighi di conformità in materia di riciclaggio/finanziamento del terrorismo.

4.3. Raccomandazioni per gli Stati membri (autorità nazionali e/o autorità di vigilanza nazionali)

4.3.1. *Seguito dato alle raccomandazioni contenute nella valutazione sovranazionale del rischio del 2019*

A norma dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva antiriciclaggio, se gli Stati membri decidono di non applicare alcuna delle raccomandazioni, devono notificare alla Commissione la loro decisione fornendone una motivazione (principio del "rispettare o motivare"). Ad oggi nessuno degli Stati membri ha fatto pervenire alla Commissione tale notifica in relazione alle raccomandazioni del 2019.

È importante osservare che gli obblighi giuridici della quinta direttiva antiriciclaggio sostituiscono, in tutto o in parte, le precedenti raccomandazioni, in particolare per quanto concerne una maggiore trasparenza sui titolari effettivi, l'abbassamento delle soglie per gli obblighi di adeguata verifica della clientela in taluni settori o l'ampliamento dell'elenco dei soggetti obbligati.

La sezione seguente illustra in dettaglio gli aspetti fondamentali delle raccomandazioni della Commissione.

(1) **Portata delle valutazioni nazionali dei rischi**

Le relazioni precedenti hanno individuato nelle attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante e pagamenti in contanti, nel settore delle organizzazioni senza scopo di lucro e nei prodotti di moneta elettronica i settori che gli Stati membri dovrebbero tenere in debita considerazione nelle loro valutazioni nazionali dei rischi e per i quali dovrebbero definire adeguate misure di mitigazione.

Per questo esercizio la Commissione ha finora ricevuto da 25 Stati membri le valutazioni nazionali del rischio più recenti⁸¹. I restanti Stati membri sono esortati a presentarle con urgenza in seguito alla presente raccomandazione.

La presente relazione rammenta alle autorità nazionali l'obbligo di mantenere aggiornata la loro valutazione del rischio. La presente relazione reitera inoltre la raccomandazione del 2019 e invita tutti gli Stati membri a garantire che le loro **valutazioni nazionali del rischio** includano i rischi associati ai prodotti e ai settori menzionati e ad adottare le misure adeguate di mitigazione.

⁸¹ Il Portogallo e la Romania devono ancora presentare alla Commissione le rispettive valutazioni nazionali del rischio. Sono pervenute valutazioni nazionali del rischio anche dall'Islanda e dalla Norvegia.

(2) Titolarità effettiva

Un alto livello di trasparenza delle informazioni sulla titolarità effettiva è essenziale nella lotta contro l'uso improprio dei soggetti giuridici. L'accesso pubblico a tali informazioni può consentire alla società civile, anche attraverso le sue organizzazioni e la stampa, di effettuare una valutazione più accurata di queste informazioni e contribuisce a mantenere la fiducia nell'integrità del sistema finanziario. La fiducia degli investitori e del grande pubblico nei mercati finanziari dipende in parte dall'esistenza di un preciso regime di comunicazione che offra trasparenza per quanto concerne la titolarità effettiva e le strutture di controllo delle società.

Per tali motivi la relazione del 2019 ha reiterato la raccomandazione rivolta nel 2017 agli Stati membri, di provvedere a mantenere adeguate, accurate e aggiornate le informazioni sulla titolarità effettiva delle persone giuridiche e degli istituti giuridici. In particolare, occorre sviluppare strumenti per garantire che siano identificati i titolari effettivi al momento dell'applicazione delle misure di adeguata verifica della clientela e che i settori più esposti a rischi derivanti da regimi opachi di titolarità effettiva siano efficacemente controllati e vigilati.

Finché i registri pubblici non sono completamente attuati e le difficoltà di accesso alle informazioni persistono, il flusso di denaro sporco continua a essere un rischio reale per l'UE nel suo complesso. Pertanto la presente relazione reitera la raccomandazione del 2019 e incoraggia gli Stati membri ad **attuare completamente** le disposizioni della direttiva antiriciclaggio concernenti i registri dei titolari effettivi.

La Commissione sta valutando l'attuazione dei registri nazionali dei titolari effettivi mediante appositi questionari nel quadro della valutazione orizzontale dell'attuazione della quinta direttiva antiriciclaggio e segue con attenzione gli sviluppi di tale elemento chiave del quadro giuridico dell'UE in materia di AML/CFT⁸².

Inoltre, in considerazione dell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, gli Stati membri dovrebbero anticipare il più possibile l'adozione delle misure proposte nel pacchetto antiriciclaggio al fine di garantire che i registri dei titolari effettivi contengano informazioni esaustive.

(3) Risorse appropriate per le autorità di vigilanza in materia di AML/CFT e le FIU

L'articolo 32 della direttiva antiriciclaggio prevede che gli Stati membri dotino le FIU di risorse finanziarie, umane e tecniche adeguate all'espletamento dei compiti ad esse assegnati. Tuttavia, dalla relazione sulla valutazione di recenti casi di presunto riciclaggio concernenti enti creditizi dell'UE è già emerso che numerose autorità di vigilanza presentavano un organico criticamente insufficiente. Anche la relazione dell'ABE sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul settore finanziario dell'Unione ha evidenziato tale mancanza⁸³.

⁸² A settembre 2020 la Commissione europea ha adottato una relazione recante valutazione della debita individuazione e del debito assoggettamento agli obblighi della direttiva (UE) 2015/849, da parte degli Stati membri, di tutti i trust e gli istituti giuridici affini disciplinati dai rispettivi diritti:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0560&from=EN>.

⁸³ Cfr. il parere, pagg. 19-20.

La presente relazione raccomanda nuovamente agli Stati membri di intensificare i loro sforzi in questo settore e dimostrare che le autorità di vigilanza in materia di AML/CFT sono in grado di **svolgere pienamente i loro compiti**.

(4) Aumento delle ispezioni in loco da parte delle autorità di vigilanza

La relazione del 2019 ha reiterato la raccomandazione rivolta nel 2017 agli Stati membri, di effettuare un numero sufficiente di ispezioni in loco in riferimento sia al settore finanziario che a quello non finanziario.

Tra gli Stati membri continuano a sussistere differenze marcate; molti di essi hanno dichiarato nelle rispettive valutazioni nazionali del rischio di effettuare regolarmente ispezioni tematiche di vigilanza, mentre altri hanno dichiarato di effettuare una valutazione generale dei rischi.

In relazione al settore finanziario, le FIU, le autorità di vigilanza e altre autorità competenti in materia di AML/CFT dovrebbero continuare a effettuare **ispezioni in loco** che siano commisurate in termini di frequenza e intensità ai rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo rilevati. Tali ispezioni devono incentrarsi su specifici rischi operativi del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, in funzione delle vulnerabilità specifiche intrinseche di un prodotto o servizio. In particolare:

- il parere dell'ABE sul rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo mostra che gli enti creditizi sono i soggetti maggiormente sottoposti alle attività di vigilanza. La presente relazione ritiene inoltre necessario che le autorità competenti monitorino strettamente la gestione del rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo da parte degli enti creditizi e, se del caso, incrementino gli sforzi sottoponendo a una vigilanza più intrusiva le imprese che presentano i rischi più significativi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo;
- i controlli nel settore degli istituti di pagamento che presentano rischi intrinseci significativi sono ancora classificati come scarsi o molto scarsi⁸⁴. La presente relazione, in linea con il parere dell'ABE, raccomanda di rafforzare la vigilanza in loco nel settore;
- per quanto riguarda gli istituti di moneta elettronica, potrebbero non essere necessarie ispezioni in loco su ampia scala in ogni caso. Invece sono raccomandati riesami tematici in loco, ad esempio, per garantire una vigilanza adeguata di un numero sufficientemente elevato di imprese;
- anche le imprese di investimento rappresentano un settore per cui numerose autorità hanno indicato di non aver effettuato ispezioni extra situ/in situ nel periodo oggetto del riesame. Pertanto occorre valutare l'opportunità di aumentare la proporzione di ispezioni svolte in loco alla luce dei rischi rilevati.

Per il settore non finanziario, la presente relazione invita gli Stati membri a garantire che le loro FIU, autorità di vigilanza (se esistenti) e altre autorità competenti in materia di AML/CFT effettuino un numero sufficiente di **controlli in loco senza preavviso**, in particolare sui rivenditori di oggetti di valore elevato, sui professionisti del settore immobiliare e sui commercianti di oggetti di antiquariato.

⁸⁴ Come indicato nel parere dell'ABE, sezione 4.2.2 "Qualità dei controlli".

(5) Svolgimento di ispezioni tematiche da parte di FIU, autorità di vigilanza e altre autorità competenti in materia di AML/CFT

Le precedenti relazioni hanno raccomandato che le autorità di vigilanza sviluppino una migliore comprensione dei rischi in materia di riciclaggio/finanziamento del terrorismo ai quali è esposto un segmento specifico di un settore di attività. Le informazioni pervenute alla Commissione dimostrano che ciò è avvenuto solo parzialmente. Va inoltre rammentato che in taluni settori (ad esempio opere d'arte e oggetti di antiquariato) non esistono autorità di vigilanza specifiche.

Nel settore dei cambiavalute (uffici di cambio) si raccomanda alle autorità competenti di tenere in debita considerazione le ispezioni tematiche per migliorare la comprensione dei rischi e la qualità degli sforzi di mitigazione del rischio nel settore.

La presente relazione raccomanda nuovamente agli Stati membri di accertarsi che le FIU, le autorità di vigilanza (se esistenti) e altre autorità competenti in materia di AML/CFT effettuino **ispezioni tematiche**.

(6) Un elenco più ampio di soggetti obbligati

La quinta direttiva antiriciclaggio ha esteso l'ambito di applicazione del regime AML/CFT a: società di cambio tra monete fiduciarie e criptovalute e prestatori di servizi di portafoglio digitale; commercianti di opere d'arte (laddove il valore delle operazioni o di una serie di operazioni legate tra loro sia pari o superiore a 10 000 EUR); persone che forniscono servizi analoghi a quelli di revisori dei conti, contabili esterni e consulenti tributari quale attività imprenditoriale o professionale principale; e agenti immobiliari che agiscono in qualità di intermediari nella locazione di un bene immobile con canone mensile pari o superiore a 10 000 EUR. Un riesame delle valutazioni nazionali del rischio e dei recepimenti effettuati da gran parte degli Stati membri dimostra che in generale tale misura di mitigazione è stata seguita.

La presente relazione reitera la raccomandazione di prestare la massima attenzione ai **professionisti particolarmente a rischio**: agenti immobiliari, commercianti di opere d'arte e oggetti di antiquariato e commercianti specifici di beni di alto valore, qualora accettino pagamenti in contanti al di sopra di una certa soglia; piattaforme di cambio di valute virtuali e prestatori di servizi di portafoglio digitale.

(7) Un livello adeguato di verifica della clientela per operazioni occasionali

Nella proposta di regolamento in materia di AML/CFT, la Commissione propone che i soggetti obbligati non siano tenuti ad applicare misure di adeguata verifica nei confronti dei clienti che effettuano operazioni occasionali o collegate al di sotto di un determinato valore, a meno che vi sia un sospetto di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. Sebbene alla maggior parte delle **operazioni occasionali** si applichi la soglia di 10 000 EUR, i soggetti obbligati che operano in settori o eseguono operazioni che presentano un rischio più elevato di riciclaggio e finanziamento del terrorismo dovrebbero essere tenuti ad applicare obblighi di adeguata verifica della clientela per le operazioni con soglie inferiori.

Pertanto la presente relazione reitera la raccomandazione rivolta nel 2019 agli Stati membri, di stabilire criteri che garantiscano che non vengano eluse le norme di adeguata verifica della clientela applicabili ai **rapporti d'affari**.

(8) Livello adeguato di verifica della clientela in caso di servizi di affitto di cassette di sicurezza e servizi analoghi

Poiché è stata rilevata una tendenza in crescita per quanto riguarda l'utilizzo di tali servizi da parte delle organizzazioni criminali che intendono celare i proventi dei reati, la presente relazione raccomanda nuovamente agli Stati membri di garantire un livello adeguato di **verifica della clientela** in caso di servizi di affitto di cassette di sicurezza e servizi analoghi.

(9) Cooperazione regolare tra autorità competenti e soggetti obbligati

Le relazioni precedenti hanno raccomandato una cooperazione rafforzata tra autorità competenti e soggetti obbligati con l'obiettivo di semplificare l'individuazione di operazioni sospette, di aumentare il numero e la qualità delle segnalazioni di operazioni sospette, di fornire indicazioni sui rischi, sull'adeguata verifica della clientela e sugli obblighi di segnalazione. Diversi settori continuano a sottolineare che la mancanza di riscontro sulle loro segnalazioni di operazioni sospette costituisce un problema, in particolare il gioco d'azzardo, i consulenti tributari, i revisori dei conti, i contabili esterni, i notai e altri liberi professionisti legali e i servizi di trasferimento di valori o di denaro.

La presente relazione raccomanda una **cooperazione stretta e continuativa** tra le autorità competenti in materia di AML/CFT, le FIU, le autorità di contrasto e il settore privato. In alcuni Stati membri sono stati istituiti partenariati pubblico-privato (PPP) per rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni e per contribuire al miglioramento delle segnalazioni di operazioni sospette. Alcuni PPP comprendono anche la condivisione di informazioni tattiche a sostegno delle indagini in corso da parte delle autorità di contrasto. Grazie alla condivisione di informazioni, i soggetti obbligati possono adeguare ulteriormente i loro sistemi di monitoraggio per rispecchiare le nuove tipologie e i nuovi rischi.

(10) Formazione specifica e continua per i soggetti obbligati

La maggior parte degli Stati membri segnala che è stata impartita la formazione raccomandata e che sono stati forniti orientamenti sugli obblighi in materia di AML/CFT per diversi settori.

La presente relazione reitera la raccomandazione di offrire **ulteriore formazione**, in particolare per quanto riguarda i soggetti obbligati particolarmente a rischio quali individuati nella presente valutazione sovranazionale del rischio.

(11) Relazione annuale delle autorità competenti/degli organi di autoregolamentazione sulle attività in materia di AML/CFT dei soggetti obbligati che rientrano nel loro ambito di competenza

Le valutazioni nazionali del rischio indicano che l'attività di vigilanza da parte degli organi di autoregolamentazione è stata introdotta di recente, i livelli di conformità divergono e, di conseguenza, mancano statistiche dettagliate. La proposta di regolamento in materia di AML/CFT presentata dalla Commissione introduce disposizioni volte ad agevolare l'adempimento degli obblighi di segnalazione da parte dei soggetti obbligati e consentire un funzionamento più efficace delle attività di analisi e della cooperazione delle FIU. Rispetto alla quinta direttiva antiriciclaggio, la proposta aumenta la coerenza

garantendo che, quando la supervisione è esercitata da organi di autoregolamentazione, questi ultimi siano soggetti alla sorveglianza di un'autorità pubblica.

La presente relazione reitera la raccomandazione precedente e incoraggia gli organi di autoregolamentazione a svolgere un **ruolo più proattivo** nel contesto della vigilanza in materia di AML/CFT.

4.4. Analisi dei rischi per prodotto/servizio – raccomandazioni specifiche

Oltre a quanto raccomandato sopra⁸⁵, sono necessarie le azioni specifiche per prodotto/settore descritte in appresso⁸⁶.

4.4.1. Contante e attivi assimilabili ai contanti

- Nelle loro valutazioni nazionali dei rischi, gli Stati membri dovrebbero tenere conto dei rischi posti dai pagamenti in contanti di alto valore e dalle attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante e adottare le opportune misure di mitigazione.

4.4.2. Settore finanziario

- È essenziale che gli Stati membri sviluppino e migliorino i loro registri dei titolari effettivi in maniera da contribuire alla realizzazione di solidi controlli finalizzati all'adeguata verifica della clientela.
- Gli Stati membri dovrebbero migliorare i sistemi di controllo e individuazione applicabili ai prodotti maggiormente esposti ai rischi di finanziamento del terrorismo.
- Gli Stati membri dovrebbero continuare a effettuare ispezioni tematiche, concentrandosi su settori diversi a seconda del settore/prodotto. Per le ispezioni in loco nelle imprese interessate di un particolare settore, è più efficiente selezionare settori a rischio piuttosto che effettuare un'ispezione generale; ciò fornisce alle autorità di vigilanza un quadro chiaro delle migliori prassi e delle carenze più significative.
- Occorre impartire formazione e fornire orientamenti sui fattori di rischio quali i rapporti d'affari o le operazioni che si svolgono a distanza, intermediari professionali e clienti off-shore e strutture complesse o con società di comodo.

4.4.3. Settore e prodotti non finanziari – imprese e professioni non finanziarie designate

- Gli Stati membri dovrebbero garantire che le autorità/gli organi di autoregolamentazione competenti forniscano formazione e orientamenti sui fattori di rischio, prestando particolare attenzione ai rapporti d'affari che si svolgono a distanza, agli intermediari professionali e ai clienti o alle giurisdizioni off-shore, e alle strutture complesse o con società di comodo.
- Gli Stati membri dovrebbero garantire che gli organi di autoregolamentazione/le autorità competenti effettuino ispezioni tematiche sulla conformità con gli obblighi di individuazione dei titolari effettivi.
- Le autorità/gli organi di autoregolamentazione competenti dovrebbero fornire agli Stati membri relazioni annuali sulle misure adottate per valutare il rispetto, da parte dei soggetti obbligati, degli obblighi di adeguata verifica della clientela, compresi gli

⁸⁵ Alcune raccomandazioni sono reiterate qui nel contesto dei settori specifici.

⁸⁶ Per maggiori dettagli sulle raccomandazioni per prodotto/servizio, cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato.

obblighi relativi ai titolari effettivi, alle segnalazioni di operazioni sospette e ai controlli interni.

- Gli Stati membri dovrebbero garantire che i prestatori di servizi di consulenza alle imprese in materia di struttura del capitale, strategia industriale e questioni connesse, nonché di consulenza e servizi relativi a fusioni e all'acquisto di imprese, rispettino i loro obblighi in materia di titolari effettivi.

4.4.4. Settore del gioco d'azzardo

- Le autorità competenti dovrebbero attuare programmi di sensibilizzazione tra gli operatori del gioco d'azzardo online in merito ai fattori di rischio emergenti che possono incidere sulla vulnerabilità del settore, compreso l'uso di moneta elettronica anonima e valute virtuali e l'emergere di operatori di gioco d'azzardo online non autorizzati. Il feedback delle FIU sulla qualità delle segnalazioni di operazioni sospette migliorerebbe la segnalazione e l'uso delle informazioni fornite.
- Oltre alle sessioni di formazione, gli Stati membri dovrebbero garantire una formazione adeguata incentrata su adeguate valutazioni dei rischi dei prodotti/modelli imprenditoriali pertinenti per il personale, i responsabili del controllo di conformità e i rivenditori al dettaglio.

4.4.5. Raccolta e trasferimenti di fondi tramite un'organizzazione senza scopo di lucro

- Gli Stati membri dovrebbero garantire che le organizzazioni senza scopo di lucro siano maggiormente coinvolte nelle valutazioni nazionali dei rischi, in particolare per quanto riguarda la possibilità di eliminazione del rischio da parte degli istituti finanziari.
- Gli Stati membri dovrebbero sviluppare programmi di informazione e sensibilizzazione sul rischio di ricorso abusivo ad organizzazioni senza scopo di lucro e fornire materiale di sensibilizzazione in materia.

4.4.6. Calcio professionistico, porti franchi, programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori

- *Calcio professionistico*: gli Stati membri dovrebbero considerare quali attori debbano essere soggetti all'obbligo di segnalare le operazioni sospette e quali requisiti debbano applicarsi al controllo e alla registrazione dell'origine dei titolari dei conti e dei beneficiari dei fondi.
- *Porti franchi*: gli Stati membri dovrebbero attuare controlli antiriciclaggio indipendenti e regolari delle funzioni di verifica della conformità svolte dagli operatori autorizzati di porti franchi e garantire un'applicazione delle procedure antiriciclaggio e una vigilanza adeguate e coerenti come già previsto dalle normative.
- *Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori*: gli Stati membri dovrebbero abolire i programmi di cittadinanza per investitori e valutare in maniera esaustiva i rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo dei loro programmi di soggiorno per investitori.

5. CONCLUSIONI

La Commissione continuerà a monitorare l'attuazione delle raccomandazioni formulate nella presente valutazione sovranazionale del rischio e riferirà nuovamente, in linea di principio entro il 2024, alla luce delle modifiche che potrebbero essere apportate

all'attuale quadro normativo dell'UE. Il riesame valuterà anche l'impatto delle misure dell'UE e nazionali sui livelli di rischio.