

Paesi ad alto rischio riciclaggio: il Parlamento UE respinge la black list

Piergiorgio Valente - Valente Associati GEB Partners

Il Parlamento europeo ha nuovamente respinto la proposta della Commissione europea per la black list degli Stati considerati a rischio in materia di riciclaggio di denaro e di finanziamento al terrorismo, considerandola inadeguata. La motivazione si fonda sulla considerazione secondo cui la valutazione della Commissione è un processo autonomo che deve essere svolto in maniera completa e imparziale, esaminando tutti i Paesi terzi sulla base dei criteri individuati dalla IV direttiva antiriciclaggio, e non affidandosi esclusivamente al giudizio di un organismo esterno quale il GAFI.

Significativa rilevanza assume l'intervento dell'Unione Europea nella lotta al finanziamento del terrorismo e alla criminalità organizzata quali fenomeni che minacciano la sicurezza dei cittadini, l'integrità dell'ordine economico, la trasparenza ed il regolare funzionamento dei mercati finanziari, nonché la stessa stabilità del sistema bancario.

Con l'obiettivo di contrastare i fenomeni di riciclaggio di proventi illeciti e di finanziamento al terrorismo, spesso agevolati dal progresso della tecnologia e dagli strumenti più avanzati di cui dispongono coloro che commettono i reati, appare indispensabile stabilire un'**adeguata normativa** che disciplini in maniera efficace i rischi di criminalità esistenti e sia idonea a prevenirne l'insorgenza di nuovi.

In tale contesto, si inserisce la direttiva n. 2015/849/UE "relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo ed antiterrorismo" (cd. "**IV direttiva antiriciclaggio**") che risponde all'esigenza di garantire l'integrità dei mercati finanziari e il corretto funzionamento del mercato interno gravemente compromessi dalle giurisdizioni con carenze strategiche nei rispettivi quadri normativi di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

A tal riguardo, la direttiva delega alla Commissione europea il potere di adottare atti che identifichino le giurisdizioni dei Paesi terzi che mostrano carenze strategiche nei loro regimi, rappresentando dunque una seria minaccia al sistema economico-finanziario dell'Unione Europea (cd. "**Paesi terzi ad alto rischio**").

Antiriciclaggio: la disciplina giuridica europea

La direttiva n. 2015/849/UE costituisce il principale strumento giuridico previsto a livello europeo per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario dell'Unione a fini di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.

Nel Preambolo della direttiva in esame si evidenzia come la solidità, l'integrità, la stabilità degli enti creditizi e degli istituti finanziari e la fiducia nel sistema finanziario nel suo complesso siano gravemente minacciate da quelle condotte idonee ad occultare l'origine delittuosa dei proventi illeciti o ad "incanalare fondi di origine lecita o illecita a scopo di finanziamento del terrorismo".

Pertanto, risulta necessaria la predisposizione di **misure di coordinamento** che consentano di raggiungere un equilibrio tra il conseguimento degli obiettivi di protezione della società dalla criminalità, di salvaguardia della stabilità e dell'integrità del sistema finanziario europeo e la necessità di creare un ambiente normativo in cui le società possono svolgere la propria attività senza incorrere in costi sproporzionati di adeguamento alla normativa.

In particolare, le misure adottate **esclusivamente a livello nazionale** o dell'Unione Europea **non risultano sufficienti**, con la conseguenza che risulta necessario adeguare gli atti giuridici europei agli standard internazionali in materia di lotta contro il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa, adottati dal GAFI nel febbraio 2012.

Nello specifico, la IV direttiva Antiriciclaggio ha introdotto rilevanti novità destinate ad incidere sulla normativa vigente nell'ordinamento giuridico interno.

Leggi anche Antiriciclaggio: pubblicato il decreto attuativo della IV direttiva

Tra le principali novità si segnalano:

- l'estensione dell'elenco dei **soggetti obbligati**, con particolare riguardo a enti creditizi, istituti finanziari, persone fisiche o giuridiche quando agiscono nell'esercizio della loro attività professionale, prestatori di servizi relativi a trust o società, altri soggetti che negoziano beni (quando il pagamento è effettuato o ricevuto in contanti per un importo pari o superiore a 10.000 euro, indipendentemente dal fatto che la transazione si effettua con un'operazione unica o con diverse operazioni che appaiono collegate), prestatori di servizi di gioco d'azzardo (art. 2). Inoltre, la direttiva si applica anche alle attività dei soggetti obbligati che sono esercitate su internet (Considerando n. 18);
- la necessità di identificare le persone fisiche che sono "titolari ovvero esercitano il controllo di altri soggetti giuridici". Risulta indispensabile disporre di informazioni aggiornate sul "**titolare effettivo**" al fine di identificare i soggetti che potrebbero altrimenti occultare la propria identità dietro uno schermo societario. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero, da un lato, assicurare che le informazioni sulla titolarità effettiva siano archiviate in un registro centrale e, dall'altro, dovrebbero garantire l'accesso ai soggetti che siano portatori di un interesse legittimo, nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati personali.
- l'inclusione nel novero dei **reati presupposto** del riciclaggio dei reati fiscali connessi alle imposte dirette e indirette, in conformità a quanto raccomandato dal GAFI nel 2012 (art. 3, par. 4, lettera f);
- la possibilità per gli Stati membri di estendere, secondo un **approccio basato sul rischio**, l'ambito di applicazione della direttiva ad attività professionali e categorie di imprese svolte da soggetti diversi da quelli di cui all'art. 2, i quali esercitano attività particolarmente suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo (art. 4). Sul punto, nel Considerando n. 22 si rileva che il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo non è sempre il medesimo in ogni fattispecie. Ne deriva la necessità di adottare il cd. risk-based approach il quale implica processi decisionali fondati sull'evidenza fattuale, al fine di individuare in maniera più efficace i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che gravano sull'Unione e su coloro che vi operano;
- l'applicazione da parte dei soggetti obbligati di misure di **adeguata verifica della clientela** in presenza di specifiche circostanze elencate dall'art. 11;
- l'adozione da parte dei soggetti obbligati di misure rafforzate e più rigorose di adeguata verifica della clientela per gestire e mitigare adeguatamente i rischi nel caso di persone o entità giuridiche che hanno sede in Paesi terzi individuati dalla Commissione come Paesi terzi a rischio elevato, nonché in altre situazioni che presentano rischi più elevati individuati dagli Stati membri o dai soggetti obbligati (art. 18). A tal proposito, come evidenziato nel Considerando n. 30, "Il rischio è per sua natura variabile e le variabili possono, singolarmente o in combinazione fra loro, aumentare o diminuire il rischio potenziale, così incidendo sulla determinazione del livello adeguato delle misure preventive, quali le misure di adeguata verifica della clientela. Pertanto, vi sono alcune circostanze in cui è opportuno procedere con misure rafforzate di adeguata verifica e altre in cui misure semplificate di adeguata verifica sono appropriate".

Al fine di garantire un'efficace contrasto ai fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che rappresentano una grave minaccia per l'ordine pubblico e per il corretto funzionamento del mercato, la Commissione è tenuta, secondo quanto previsto dalla IV direttiva

antiriciclaggio, a coinvolgere degli esperti competenti, tenendo peraltro conto anche delle informazioni provenienti da organizzazioni internazionali quali, ad esempio, le dichiarazioni pubbliche del GAFI.

A tal riguardo, occorre ricordare che il GAFI (**“Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale”** o, nella denominazione originaria, “Financial Action Task Force” - FATF) è un organismo internazionale costituito nel 1988 nell’ambito dell’OCSE il quale, attraverso l’emanazione di 40 Raccomandazioni in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio, alle quali si sono aggiunte 9 Raccomandazioni Speciali relative al contrasto finanziario del terrorismo internazionale, ha elaborato e diffuso specifiche linee-guida e analisi su determinati settori o fattori di rischi con il primario obiettivo di contrastare i fenomeni di criminalità connessi al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo.

La materia è stata interamente rivista nel 2012 con l’emanazione di 40 nuove Raccomandazioni le quali, sebbene non costituiscano fonte del diritto e dunque siano prive di efficacia giuridica vincolante tipica degli atti normativi, rappresentano gli standard di riferimento per gli altri organismi internazionali, il diritto dell’Unione Europea e le politiche legislative dei singoli Stati.

Paesi a rischio riciclaggio: respinta la black list

Nella seduta del 17 maggio 2017, il Parlamento europeo ha respinto la black list di Paesi a rischio di riciclaggio di denaro proposta dalla Commissione europea perché ritenuta **inadeguata** in quanto l’Unione dovrebbe disporre di un processo indipendente e autonomo per giudicare se determinati Paesi rappresentano una minaccia di criminalità finanziaria, esaminando tutti i Paesi terzi sulla base dei criteri individuati dalla IV direttiva antiriciclaggio.

Nello specifico, l’art. 9 della IV direttiva antiriciclaggio contenuto nella sezione III rubricata “Politica per i Paesi terzi” conferisce alla Commissione il potere di adottare, sulla base della procedura delineata dall’art. 64, atti delegati riguardo all’individuazione dei Paesi terzi ad alto rischio, tenendo conto delle carenze strategiche, in particolare per quanto riguarda:

- il quadro legale ed istituzionale del Paese terzo, in considerazione della perseguibilità penale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, delle misure relative all’adeguata verifica della clientela, degli obblighi per la conservazione dei documenti; degli obblighi per la segnalazione delle operazioni sospette;
- i poteri e le procedure di cui dispongono le autorità competenti del Paese terzo ai fini della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo;
- l’efficacia del sistema per contrastare i rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo del Paese terzo.

Il par. 4 del citato art. 9 aggiunge inoltre che la Commissione nell’elaborazione degli atti delegati tiene conto delle pertinenti valutazioni o relazioni elaborate da organizzazioni ed enti di normazione internazionali con competenze nel campo della prevenzione del riciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo riguardo ai rischi presentati dai singoli Paesi terzi.

Ai sensi dell’ultimo par. dell’art. 64, l’atto delegato di cui all’art. 9 “entra in vigore solo se né il Parlamento europeo né il Consiglio hanno sollevato obiezioni entro il termine di un mese dalla data in cui esso è stato loro notificato o se, prima della scadenza di tale termine, sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno informato la Commissione che non intendono sollevare obiezioni. Tale termine è prorogato di un mese su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio”.

Pertanto, secondo la direttiva UE antiriciclaggio, la Commissione è responsabile della **predisposizione di una lista di Paesi terzi ritenuti a rischio di riciclaggio** di denaro, evasione fiscale e finanziamento del terrorismo per la cui elaborazione si affida alla valutazione dell’organismo internazionale del GAFI.

Con la risoluzione del 17 maggio 2017, il Parlamento europeo ha respinto di nuovo la lista dei Paesi a rischio riciclaggio presentata dalla Commissione con la quale si proponeva di aggiungere all’elenco già esistente l’**Etiopia** e di rimuovere la **Guayana**.

Sul punto, occorre ricordare che in precedenza la Commissione aveva proposto una black list che comprendeva Afghanistan, Bosnia Erzegovina, Guyana, Iraq, Lao PDR, Siria, Uganda, Vanuatu, Yemen, Iran e Repubblica popolare democratica di Corea, con la motivazione secondo cui tali Paesi terzi costituiscono giurisdizioni con carenze strategiche nei loro regimi che pongono minacce significative al sistema finanziario dell'Unione.

Già in data 19 gennaio 2017, il Parlamento europeo ha considerato tale lista non idonea in quanto la valutazione della Commissione è un processo "totalmente indipendente e non politicizzato", che deve essere svolto in maniera completa e imparziale, esaminando tutti i Paesi terzi sulla base dei criteri di cui all'art. 9 della IV direttiva antiriciclaggio.

Pertanto, la Commissione è libera di andare al di là delle valutazioni del GAFI, mantenendo nel proprio elenco un Paese terzo che sia stato escluso dal GAFI o includendo altri Paesi terzi, purché ciò avvenga secondo i criteri specifici disposti dalla normativa europea.

La medesima motivazione viene riproposta dal Parlamento europeo nella risoluzione del 17 maggio 2017 nella quale si afferma che la Commissione, ai sensi dell'art. 290 TFUE, ha il potere di adottare atti delegati per identificare i Paesi terzi "ad alto rischio riciclaggio".

La Commissione dovrebbe tener conto delle informazioni provenienti da organizzazioni e da enti di normazione internazionale ma, allo stesso tempo, è tenuta a compiere un processo indipendente nella decisione di giudicare se determinati Paesi rappresentino una minaccia di criminalità finanziaria piuttosto che affidarsi esclusivamente al giudizio di un organismo esterno quale il GAFI.