



## LOTTA AL RICICLAGGIO: LA “TELA DI PENELOPE” DELLA BLACK LIST EUROPEA

L'adozione di una *black list* da parte dell'Unione Europea contenente gli Stati terzi le cui legislazioni anti-riciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo appaiono carenti rispetto ai parametri della V Direttiva, pare essere un percorso sempre più in salita, anche a causa delle forti resistenze di importanti potenze economiche, le quali verrebbero gravemente penalizzate dall'inclusione. L'Italia, tuttavia, ha già mostrato sensibilità al fenomeno, adeguando – in anticipo rispetto a Bruxelles – i propri standard interni alle minacce provenienti da Paesi ad elevato rischio riciclaggio

### 1. La V Direttiva europea anti-riciclaggio

La IV Direttiva UE<sup>(1)</sup> anti-riciclaggio, al fine di rafforzare il sistema europeo *anti-money laundering – countering terrorism financig* (AML-CTF), impone l'emanazione di una lista di Stati terzi ad “alto rischio”, in quanto affetti da carenze strategiche nelle loro legislazioni nazionali AML-CTF.

La prima lista di questo genere è stata emanata nel 2016 ed aggiornata regolarmente. Tuttavia, l'adozione della V Direttiva UE anti-riciclaggio<sup>(2)</sup>, che ha ampliato i criteri di valutazione della *compliance* AML-CTF di giurisdizioni di Stati terzi, ha fatto sorgere l'esigenza dell'elaborazione di una nuova lista coerente con i nuovi – e più stringenti – parametri.

In tale contesto, il 13 novembre 2018, la Commissione, all'esito di una consultazione pubblica con gli Stati membri dell'Unione Europea, ha pubblicato una prima lista di 54 giurisdizioni le cui legislazioni interne AML-CTF sono state ritenute – sulla base di una nuova metodologia di analisi ispi-



rata ai più stringenti canoni antiriciclaggio della V Direttiva – particolarmente inefficaci al fine di limitare la penetrazione di *dirty money* nei propri sistemi economico-finanziari, ponendo di conseguenza un serio pericolo di contaminazione anche per l'euro-zona.

Le giurisdizioni selezionate sono state quindi poste prioritariamente al vaglio degli organi unionali al fine non solo di valutare l'aderenza dei rispettivi presidi nazionali anti-riciclaggio agli *standard* europei, ma anche (e soprattutto) al fine di inviare un velato invito alla *compliance* ai Paesi inclusi nella bozza di *black list* <sup>(3)</sup>.

## 2. La lista nera europea: il percorso e le resistenze

Tanto premesso, è dunque possibile enucleare la seguente cronologia rilevante del processo di adozione della *black list* in argomento.

a) **13 febbraio 2019**: la Commissione europea adotta una lista di 23 Stati, selezionati tra le 54 giurisdizioni individuate nel novembre precedente, con legislazioni AML-CTF carenti rispetto ai requisiti della V Direttiva. Tra le giurisdizioni *black-listed* compaiono oltre ai 12 Stati già segnalati dal FATF (acronimo di *Financial Action Task Force*, standard-setter internazionale in materia di contrasto ai fenomeni di ML-TF), ulteriori 11 ordinamenti, alcuni dei quali già ricompresi nell'attuale lista europea (contenente in totale 16 giurisdizioni).

Tra le legislazioni ritenute ad alto rischio compaiono, in particolare: Afghanistan, Etiopia, Iran, Iraq, North Korea, Pakistan, Sri Lanka, Syria, Trinidad and Tobago, Tunisia, e Yemen. A tali giurisdizioni, tutte già contemplate nella precedente lista nera europea, la Commissione affianca: American Samoa, Bahamas, Botswana, Ghana, Guam, Libya, Nigeria, Panama, Puerto Rico, Samoa, Arabia Saudita, e le US Virgin Islands.

b) **7 marzo 2019**: il Consiglio respinge la lista della Commissione (con il voto contrario di 27 Stati membri sui 28 votanti). Tra le principali obiezioni si evidenzia la mancanza di trasparenza nel processo di selezione delle legislazioni terze vulnerabili alle minacce

AML-CTF. Il processo di selezione, in altri termini, sarebbe avvenuto *inaudita altera parte*, non consentendo agli Stati inseriti nella lista nera di poter validamente argomentare l'efficacia dei propri presidi legislativi.

c) **19 settembre 2019**: il Parlamento europeo vara una risoluzione in cui invita la Commissione ad utilizzare un processo maggiormente trasparente ("*transparent process*") nella formulazione della *black list* in esame, suggerendo l'implementazione di una *grey list* di giurisdizioni non cooperative, che mutui i medesimi criteri impiegati in ambito fiscale.

Come evidente, le asperità presenti lungo il percorso di adozione della lista nera in parola lasciano intravedere, sullo sfondo, i pressanti interessi lobbistici di super-potenze economiche mondiali come Arabia Saudita, North Korea e Stati Uniti (limitatamente al territorio delle Virgin Island) <sup>(4)</sup>.

Come verrà ampiamente dettagliato nel seguito, difatti, l'inclusione di tali giurisdizioni nella *black list* europea – con il conseguente obbligo di adeguata verifica "rafforzata" della clientela a carico degli intermediari finanziari e degli altri soggetti a ciò obbligati dalla V Direttiva – comporterebbe costi istruttori ed amministrativi nella predisposizione di operazioni finanziarie con tali Paesi talmente elevati da rischiare di vanificare ogni beneficio economico connesso alle stesse.

## 3. La posta in gioco: le misure "rafforzate" di adeguata verifica

Agli obblighi di adeguata verifica "rafforzata" della clientela, sono dedicati – a livello nazionale – gli articoli 24 e 25 del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231<sup>(5)</sup>, disciplinanti le misure da applicarsi, secondo specifiche modalità, in presenza di un alto rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Più nel dettaglio, l'articolo 24 indica un elenco non esaustivo di indici e circostanze, relativi alla tipologia di cliente o di prodotto caratterizzati da un elevato profilo di rischio.

Nelle ipotesi di cui al comma 5, la norma indica talune ipotesi di presunzione

*iuris et de iure* di elevata rischiosità, rispetto alle quali è sempre richiesta ai soggetti obbligati l'applicazione di misure rafforzate di adeguata verifica della clientela. Si tratta, in particolare, di rapporti con clienti residenti in Paesi terzi ad alto rischio individuati dalla Commissione europea (ai sensi, tuttavia, dei parametri della citata IV Direttiva), di rapporti di corrispondenza transfrontalieri con un ente creditizio o istituto finanziario corrispondente di un Paese terzo e dei rapporti continuativi, prestazioni professionali o operazioni con clienti e relativi titolari effettivi che siano *Personae Politicamente Esposte* (cd. PEP).

L'articolo 25 declina puntualmente le modalità di esecuzione degli obblighi di adeguata verifica rafforzata stabilendo, nel comma 1, i criteri che, in generale, devono guidare i soggetti obbligati chiamati ad adempiervi e, nei commi successivi, le specifiche procedure da attivare a fronte delle ipotesi tassative di adeguata verifica rafforzata contemplate dal citato articolo 24, comma 5.

### 3.1. Il Provvedimento di Banca d'Italia del 29 luglio 2019

Le procedure cd. *rafforzate* di adeguata verifica della clientela sono state ulteriormente esplicitate in un atteso Provvedimento emanato lo scorso 29 luglio 2019 da Banca d'Italia<sup>(6)</sup> che, tra l'altro traduce in compiti operativi concreti le disposizioni di principio sanciti sia dalla nuova V Direttiva sia dal rinnovato D. Lgs. 231 del 2007.

In particolare, il Provvedimento Bankit dispone che i destinatari della normativa nazionale AML-CTF, applicano misure rafforzate di adeguata verifica della clientela quando sussista un elevato rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, risultante sia da specifiche previsioni normative sia da un'autonoma valutazione. In particolare, tra i fattori di rischio elevato che innescano la procedura cd. rafforzata di adeguata verifica della clientela, il Provvedimento in commento annovera tre categorie di rischio, a seconda che lo stesso sia relativo a:

a) cliente, esecutore e titolare effettivo dell'operazione. Tra gli indici di rischio ritenuti più significativi, è inclusa – ancora una volta – la presenza nelle operazioni di clienti e titolare effettivo del rapporto finanziario *residenti* o aventi la sede principale delle proprie attività ovvero *rilevanti collegamenti* con Paesi a rischio elevato. In particolare, sottolinea Provvedimento in parola, quando il cliente è residente o ha sede in un'area geografica a rischio elevato è opportuno valutare *“se sussiste una valida ragione economica o legale che giustifica la tipologia di rapporto continuativo o di operazione richiesti o se le necessità finanziarie del cliente possano essere più propriamente soddisfatte nel Paese di residenza o in cui il cliente ha sede”*;

b) prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzione;

c) fattori di rischio elevato geografici, di cui si fornisce ampia rassegna nel prossimo paragrafo.

### 3.2. I fattori di elevato rischio “geografico” AML-CTF

Pur non richiamando espressamente la lista nera europea – i cui lavori erano ancora *in fieri* al momento dell'adozione del Provvedimento – il documento estivo di Banca d'Italia pone una serie di *check* e controlli a carico degli operatori chiamati a valutare i fattori di rischio di un'operazione finanziaria transnazionale coinvolgente Paesi non Membri della UE, talmente eterogenei da coprire (praticamente) *in toto* tutte le giurisdizioni prese in considerazione dalla Commissione europea nel corso dei suoi “interminabili” lavori.

In particolare, sono ritenuti ad elevato rischio ML-TF tutti quei Paesi ed “*aree geografiche*” (e dunque anche solo porzioni territoriali di Stati sovrani):

a) che fonti autorevoli e indipendenti ritengono carenti di efficaci presidi di prevenzione del riciclaggio. Rientrano tra le fonti autorevoli e indipendenti: i rapporti di valutazione reciproca elaborati dal FATF o da organismi internazionali analoghi (es., *MoneyVal*); l'elenco pubblicato dal FATF dei Paesi a rischio elevato e non collaborativi; le relazioni pubblicate dal Fondo Monetario Internazionale nell'ambito del programma di valutazione del settore finanziario (*Financial Sector Assessment Programme*, FSAP); le informazioni provenienti dalle autorità di vigilanza, quali quelle contenute nelle motivazioni dei provvedimenti sanzionatori;

b) valutati ad elevato livello di corruzione o di permeabilità ad altre attività criminose da fonti autorevoli e indipendenti. Tra le fonti autorevoli e indipendenti possono rientrare le “*Analisi nazionali del rischio*” (cd. *National Risk Assessment*); le relazioni pubblicate da autorità investigative e giudiziarie; i rapporti adottati dall'OCSE in merito all'attuazione della Convenzione OCSE contro le pratiche di corruzione nonché i rapporti mondiali sulla droga (*World Drug Report*) pubblicati dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine;

c) soggetti a sanzioni, embargo o misure analoghe adottate dai competenti organismi nazionali e internazionali. Al riguardo, i destinatari osservano i provvedimenti emanati dall'Unione europea e le altre misure restrittive adottate ai sensi dell'articolo 4 del Decreto Legislativo 22 giugno 2007, n. 109 in attuazione di Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, per il contrasto del finanziamento del terrorismo e del finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa e nei

confronti dell'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale;

d) che finanziano o sostengono attività terroristiche o nei quali operano organizzazioni terroristiche. Sono di ausilio nell'individuazione di tali paesi i rapporti in materia di terrorismo pubblicati dal FATF o da altre organizzazioni e agenzie internazionali, quali Europol;

e) valutati da fonti autorevoli e indipendenti come carenti sotto il profilo della conformità agli standard internazionali sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali. Rientrano tra le fonti autorevoli e indipendenti i rapporti adottati dall'OCSE sulla trasparenza fiscale e lo scambio d'informazioni; le valutazioni sull'impegno del paese nello scambio automatico delle informazioni finanziarie per finalità fiscali ai sensi del cd. Common Reporting Standard; rilevano inoltre i rating assegnati alle Raccomandazioni nn. 9, 24 e 25 del FATF ed ai "Risultati immediati" (*Immediate Outcomes*) n. 2 e n. 5 nei rapporti di valutazione reciproca internazionali.

#### 4. La lista nera e la tela di Penelope



A fronte delle capillari e ferree indicazioni fornite da Banca d'Italia nel citato Provvedimento di fine luglio, l'adozione di una lista nera ufficiale di segno europeo parrebbe – a ben vedere – un traguardo quasi squisitamente ideologico, almeno per l'ordinamento nazionale. Di certo resta fortemente auspicabile la sua adozione, che renderebbe applicabile l'obbligo di verifica *rafforzata* della clientela de plano in tutti gli Stati riuniti sotto l'egida di Bruxelles. Ciò, come evidente, anche al fine di scongiurare arbitraggi di investitori desiderosi di riciclare capitali illeciti avvalendosi di altri Paesi della UE dotati di sistemi AML-CTF meno scrupolosi e severi di quello nazionale.

Insomma, nel lungo itinerario verso delle regole condivise tra gli Stati dell'Unione, la Commissione sembra quasi recitare il ruolo di una novella Penelope che, nel tessere senza sosta la tela di una *black list* diuturnamente disfatta, rischia di cedere nelle mani dei Proci gli sforzi sinora compiuti per rendere il mercato finanziario dell'Unione una Itaca impermeabile alla penetrazione di capitali illeciti ed alle strategie criminali. ■

**\*Capitano della Guardia di Finanza**

#### Note

1 - Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015.

2 - Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018.

3 - In merito, preme evidenziare come lo scrutinio della Commissione si sia basato prevalentemente sulla valutazione circa l'effettiva disponibilità e la reale efficacia di informazioni, messe a disposizione degli ordinamenti ispezionati, relative ai beneficiari effettivi di strutture societarie o di altri cd. *legal arrangement*, al fine di identificare *shell company* o altre costruzioni giuridiche opache impiegate per occultare i reali flussi economici di un'operazione (ad esempio allo scopo di realizzare un'evasione d'imposta). Una valutazione che, necessariamente, integra il bacino informativo del FATF, con altre fonti informativi tipiche del contesto europeo e derivanti, preminentemente, da Europol.

4 - Sul punto: Z. ULLAH – R. PALEY, *EU black and grey lists of high-risk countries back on the agenda*, pubblicato sul sito [www.lexology.com](http://www.lexology.com).

5 - Recante: "Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione".

6 - Recante: "Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela per il contrasto del riciclaggio e de l finanziamento del terrorismo".