



Servizio studi del Senato

# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 61

## CONSIGLIO ECOFIN DEL 4 NOVEMBRE 2020

*Il 4 novembre 2020 si è svolto il Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza ("Consiglio ECOFIN").*

*Nell'ambito della riunione sono stati affrontati i seguenti temi:*

- **Antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo:** *i ministri hanno discusso delle conclusioni del Consiglio in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, che mirano a fornire orientamenti alla Commissione in vista delle proposte legislative che presenterà nel 2021 su un codice unico, una vigilanza a livello dell'UE e un meccanismo di coordinamento e sostegno per le unità di informazione finanziaria degli Stati membri.*
- **Crediti deteriorati:** *nel corso della riunione la Commissione ha aggiornato i ministri sull'attuazione del piano d'azione del 2017 sui crediti deteriorati nel settore bancario e ha presentato elementi del suo prossimo piano d'azione, che dovrebbe definire una strategia globale incentrata su una serie di azioni complementari per affrontare la questione dei crediti deteriorati a livello europeo.*
- **Relazione annuale 2020 del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche:** *il presidente del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, ha presentato la relazione annuale 2020 pubblicata dal Comitato.*
- **Altro:** *la presidenza ha aggiornato i ministri sui progressi compiuti in merito alle proposte legislative sui servizi finanziari.*

## Il Consiglio ECOFIN

Il 4 novembre 2020 si è svolto a Bruxelles il [Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza \("Consiglio ECOFIN"\)](#).

### Antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo

I ministri hanno discusso delle conclusioni del Consiglio in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, che mirano a fornire **orientamenti alla Commissione in vista delle proposte legislative che presenterà nel 2021 su un codice unico, una vigilanza a livello dell'UE e un meccanismo di coordinamento e sostegno per le unità di informazione finanziaria degli Stati membri.**

Nel **progetto di conclusioni** elaborato dal COREPER e a livello di esperti, rispetto al quale è stato manifestato ampio sostegno, vengono individuati vari ambiti in cui la Commissione dovrebbe

valutare la possibilità di **armonizzare le norme europee mediante l'adozione di un regolamento direttamente applicabile, che potrebbe essere presentato nel primo trimestre del 2021**. Il Consiglio sostiene **inoltre l'istituzione di un'autorità di vigilanza europea** che abbia il potere di esercitare una vigilanza diretta su un insieme definito di soggetti e circostanze. L'adozione di un **codice normativo unico dovrebbe costituire il presupposto per la definizione dell'ambito di competenza dell'autorità europea**. Al riguardo, i ministri avrebbero manifestato nel corso della riunione **preferenze differenziate con riferimento ai criteri per individuare l'ambito di intervento unionale**: secondo alcuni la vigilanza diretta del supervisore europeo dovrebbe essere esercitata solo sui **soggetti che operano su base transfrontaliera**, altri avrebbero manifestato la preferenza per un **criterio di selezione basato sul rischio**, altri ancora preferirebbero che l'autorità europea avesse la facoltà di assumere il compito di vigilanza di un'autorità di vigilanza nazionale in **situazioni chiaramente definite ed eccezionali**. Le conclusioni dovrebbero essere approvate mediante procedura scritta dopo la videoconferenza.

Le regole dell'Unione europea in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo hanno recepito nel corso del tempo l'evoluzione dei principi internazionali, con l'obiettivo di realizzare un ambiente normativo armonizzato tra gli Stati membri.

Le **direttive [2015/849](#) e [2018/843](#)** (quarta e quinta direttiva antiriciclaggio) hanno rafforzato il sistema di prevenzione degli Stati membri in coerenza con le linee tracciate dalle **Raccomandazioni** del Gruppo di azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di denaro (GAFI) del 2012, valorizzando **l'approccio basato sul rischio** (*risk-based approach*), criterio fondamentale per la gradazione delle misure preventive e dei controlli. Nel 2017 è stata pubblicata la **prima relazione** della Commissione europea sulla **valutazione sovranazionale dei rischi**, che ha delineato una mappatura delle aree di vulnerabilità per campo di attività e un elenco dei metodi di riciclaggio maggiormente utilizzati. A corredo, la Commissione ha formulato specifiche raccomandazioni agli Stati membri indicando le misure e le iniziative da intraprendere per la mitigazione dei rischi.

L'impianto fondamentale della disciplina è basato sulla **segnalazione alle *Financial Intelligence Unit* (FIU), da parte di banche, intermediari finanziari** e altri soggetti che, nell'esercizio della propria attività professionale, sono in grado di pervenire al **fondato sospetto che le operazioni** realizzate dai propri clienti potrebbero essere finalizzate al **riciclaggio di denaro o al finanziamento del terrorismo**. Un ulteriore strumento per raggiungere gli obiettivi della disciplina consiste nell'istituzione di **limiti e controlli in riferimento all'utilizzo del denaro contante**.

In ottemperanza alle previsioni della quarta e della quinta direttiva antiriciclaggio, il 24 luglio 2019 la Commissione ha pubblicato **quattro Rapporti** sul sistema antiriciclaggio, riesaminando la **valutazione sovranazionale dei rischi** effettuata nel 2017 e il complessivo sistema di vigilanza operante in materia. Sempre nel 2019 è stato modificato il regolamento UE/2010/1093, istitutivo dell'autorità bancaria europea (EBA), **affidando all'agenzia nuove competenze** per lo svolgimento di valutazioni sulle autorità di vigilanza nazionali; l'esercizio di azioni di *enforcement* e sanzione; l'esercizio di poteri sostitutivi in caso di inerzia dei supervisori nazionali; l'elaborazione di linee guida per favorire i controlli e sviluppare la collaborazione.

Nel successivo **piano d'azione del 7 maggio 2020**, la Commissione europea ha comunicato di voler prendere esempio dalle riforme introdotte nel campo della regolamentazione e della vigilanza bancaria prudenziale per riformare il sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, adottando un **corpus normativo armonizzato** e identificando un **organismo di vigilanza a livello europeo** che operi in stretta cooperazione con le autorità nazionali competenti, allo scopo di garantire una vigilanza di elevata qualità e coerenza all'interno del mercato unico. A ciò dovrebbe aggiungersi l'istituzione di un **meccanismo di sostegno e coordinamento europeo per le unità di informazione finanziaria**, al fine di migliorarne l'efficacia e procedere all'interconnessione dei

registri nazionali centralizzati dei conti bancari, consentendo un accesso transfrontaliero più rapido alle informazioni sui conti bancari da parte della autorità di contrasto e delle unità di informazione finanziaria. La Commissione ha basato la sua strategia su **sei pilastri**:

- garantire l'**effettiva attuazione del quadro esistente** in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo;
- istituire un **corpus normativo unico** in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo;
- realizzare **a livello europeo un sistema di vigilanza** in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, **a integrazione e completamento dei sistemi nazionali**;
- istituire un **meccanismo di sostegno e cooperazione per le unità di informazione finanziaria**;
- attuare le **disposizioni di diritto penale e lo scambio di informazioni** a livello unionale;
- rafforzare la dimensione internazionale** del quadro in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo.

A livello **nazionale**, la cornice legislativa antiriciclaggio è rappresentata dal [decreto legislativo n. 231 del 2007](#), modificato dal [decreto legislativo n. 90 del 2017](#), che ha dato attuazione alla quarta direttiva antiriciclaggio e, successivamente, dal [decreto legislativo n. 125 del 2019 \(AG 95\)](#), che ha recepito la quinta direttiva antiriciclaggio. Fra gli strumenti di prevenzione e contrasto del riciclaggio, oltre alla segnalazione delle operazioni sospette, si segnala il **limite all'utilizzo del contante**, oggetto di modifica da parte del [decreto legge n. 124 del 2019](#). In particolare, il decreto ha stabilito che il **valore soglia**, pari a 3.000 euro nella legislazione previgente, oltre il quale si applica il **divieto al trasferimento del contante fra soggetti diversi**, venga **ridotto a 2.000 euro** a decorrere **dal 1° luglio 2020 e fino al 31 dicembre 2021, per ridursi ulteriormente a 1.000 euro** a decorrere **dal 1° gennaio 2022**.

Per adeguare gli assetti della vigilanza al quadro europeo, il decreto legislativo n. 231 del 2007 ha istituito presso la Banca d'Italia l'**Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF)** che, in una posizione di specifica autonomia, esercita funzioni di **prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo**.

La UIF, nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, è incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, principalmente attraverso le **segnalazioni di operazioni sospette** trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; di dette informazioni effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione. La normativa vigente stabilisce, a vantaggio della UIF, obblighi di informazione in capo alle autorità di vigilanza, alle amministrazioni e agli ordini professionali. L'Unità e gli organi investigativi e giudiziari collaborano ai fini dell'individuazione e dell'analisi di operazioni finanziarie anomale. L'Unità partecipa alla rete mondiale delle Unità di informazione finanziaria per scambi informativi essenziali a fronteggiare la dimensione transnazionale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

## **Crediti deteriorati**

Nel corso della riunione la presidenza ha invitato la Commissione ad **aggiornare i ministri sull'attuazione del piano d'azione del 2017 sui crediti deteriorati nel settore bancario** e ha fornire elementi del suo **prossimo piano d'azione**, che **dovrebbe definire una strategia globale** incentrata

su una serie di azioni complementari per affrontare la questione dei crediti deteriorati a livello europeo.

I crediti deteriorati sono prestiti bancari scaduti da oltre 90 giorni o che difficilmente saranno rimborsati integralmente senza richiedere l'escussione di garanzie reali. Nonostante i rischi si siano ridotti in Europa, anche grazie alle misure previste dal piano d'azione del 2017, in alcuni Stati membri persistono percentuali elevate di questi crediti e si **prevede che la crisi sanitaria in atto porterà a un aumento di tali percentuali**. La BCE avrebbe rappresentato una stima di crescita dell'incidenza dei crediti deteriorati che **potrebbe passare dal 3 all'8 per cento**, con una variabilità elevata, che potrebbe tradursi in un dato particolarmente rilevante in alcuni Paesi. I ministri hanno convenuto sull'importanza di accelerare l'attuazione delle misure del piano d'azione del 2017 rimaste in sospeso. La Commissione ha inoltre anticipato che a dicembre pubblicherà una comunicazione tesa ad affrontare il problema dei crediti deteriorati. Al di favorire la confrontabilità di tali attivi, per sostenerne la fluidità del mercato, la Commissione dovrebbe invitare l'EBA a rivedere, in stretto contatto con l'industria, i modelli di valutazione a suo tempo predisposti.

La discussione ha riguardato anche il ruolo delle **società nazionali di asset management** (*Asset Management Company*, o AMC) e l'intervento pubblico nei mercati dei crediti deteriorati. Su tale punto sarebbero emerse visioni differenti, con alcuni Paesi più favorevoli all'acquisto degli attivi deteriorati da parte dello Stato e altri più favorevoli a soluzioni di tipo privato, coerenti con l'attuale quadro degli aiuti di stato e della gestione delle crisi bancarie.

## **Relazione annuale 2020 del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche**

Il presidente del [Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche](#), ha presentato la relazione annuale 2020 pubblicata dal Comitato. La relazione fornisce un'analisi della vigilanza e del coordinamento delle politiche di bilancio nell'UE e mira a informare le parti interessate, in particolare la Commissione, nell'ambito dei loro sforzi volti a rafforzare e migliorare il quadro di bilancio dell'UE. In particolare, offre una valutazione dell'attuazione del patto di stabilità e crescita nel 2019 e un'analisi in prospettiva dei possibili miglioramenti del quadro di bilancio dell'UE.

## **Altro**

La presidenza ha aggiornato i ministri sui progressi compiuti in merito alle proposte legislative sui servizi finanziari. Dopo un lungo percorso è **entrato in vigore il [Regolamento europeo 2020/1503 sul crowdfunding](#)**, la cui applicazione è prevista a decorrere dal 10 novembre 2021. Entro la fine dell'anno dovrebbero concludersi i negoziati relativi *Benchmark Regulation* (regolamento sugli indici di riferimento) e al *Capital Market Recovery Package* (pacchetto per la ripresa dei mercati dei capitali), sulla base dei mandati negoziali recentemente approvati dal Consiglio. Sono stati inoltre avviati i lavori relativi alle proposte legislative per il **[rafforzamento della resilienza operativa digitale per i settori della finanza in tutta l'Unione](#)** e per un **[nuovo quadro normativo dell'UE per le crypto-attività](#)** (parte del pacchetto per la finanza digitale oggetto dell'[ECOFIN del 6 ottobre 2020](#)). Intervenendo nel corso dei lavori, la Commissione europea avrebbe ricordato l'importanza di **finalizzare la riforma del MES** e, di conseguenza, l'introduzione del **supporto finanziario al *Single Resolution Fund***, proseguendo parallelamente le discussioni sul completamento dell'Unione bancaria e, in particolare, sullo **schema europeo di assicurazione dei depositi (*European deposit insurance scheme* - EDIS)** e sul quadro normativo per la gestione delle crisi (*crisis management framework*). La presidenza avrebbe inoltre espresso l'auspicio che entro la fine dell'anno inizino i triloghi sulle proposte derivanti dallo stralcio in due differenti procedimenti legislativi della originaria

[proposta di direttiva relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali](#) (COM/2018/135).

La Presidenza ha successivamente fatto riferimento al [pacchetto della Commissione presentato il 15 luglio 2020 per "una fiscalità equa e semplice"](#), sottolineando che esso costituisce una **priorità chiave del proprio semestre di turno** e che **un accordo del Consiglio sarebbe un importante passo** per favorire la pronta adozione delle proposte. Pertanto, è stato anticipato che il pacchetto sarà al centro del dibattito nel prossimo ECOFIN del 1 dicembre 2020.

La presidenza ha inoltre **presentato tre progetti di conclusioni del Consiglio elaborate a livello di esperti**, concernenti la relazione speciale della Corte dei conti europea sul semestre europeo, la strategia annuale di crescita sostenibile 2021 e le statistiche dell'Ue. Le conclusioni dovrebbero essere approvate dal Consiglio dopo la videoconferenza, in una sessione in presenza del Consiglio o mediante procedura scritta.

La presidenza ha infine informato i ministri e la Commissione sulle **discussioni tenute in occasione della riunione dei ministri delle Finanze e dei governatori delle banche centrali del G20** e della **riunione annuale dell'FMI** e della **Banca mondiale** in ottobre.

*17 novembre 2020*

*A cura di Davide Zaottini*