

# GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI

## Sintesi del parere del Garante europeo della protezione dei dati su una proposta della Commissione di modifica della direttiva (UE) 2015/849 e della direttiva 2009/101/CE

### Accesso a informazioni sulla titolarità effettiva e implicazioni in materia di protezione dei dati

(Il testo integrale del presente parere è disponibile in inglese, francese e tedesco sul sito web del GEPD [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))

(2017/C 85/04)

Il 5 luglio 2016 la Commissione ha pubblicato una serie di proposte di modifica della direttiva antiriciclaggio e della direttiva 2009/101/CE, miranti a combattere in modo diretto e incisivo l'evasione fiscale, oltre alle pratiche di riciclaggio di denaro, al fine di instaurare un regime fiscale più equo ed efficace. Il presente parere valuta le implicazioni in materia di protezione dei dati di tali modifiche.

In linea generale, sembrano adottare un approccio più rigoroso che in precedenza al problema della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. A tale proposito, tra le altre misure proposte, le modifiche in questione si incentrano su nuovi canali e modalità utilizzati per trasferire fondi illegali all'economia legale (per esempio valute virtuali, piattaforme di scambio di denaro ecc.).

Se, da un lato, non esprimiamo alcun giudizio di merito sulle finalità politiche perseguite dalla legge, nel caso specifico, dall'altro lato, ci preoccupa il fatto che le modifiche introducano altresì altre finalità politiche, diverse dalla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, che non sembrano identificate in modo chiaro.

Il trattamento dei dati personali raccolti per una finalità, per un'altra finalità del tutto estranea, viola il principio di protezione dei dati della limitazione delle finalità e mette a rischio l'attuazione del principio di proporzionalità. Le modifiche, in particolare, sollevano questioni riguardo a perché talune forme di trattamento invasivo dei dati personali, accettabili in relazione alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il terrorismo, sono necessarie al di fuori di tali contesti e al fatto che siano proporzionate o meno.

Per quanto concerne la proporzionalità, di fatto, le modifiche prendono le mosse dall'approccio basato sul rischio, adottato dalla versione attuale della direttiva antiriciclaggio, partendo dalla premessa che il maggiore rischio di riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo e reati presupposti associati non ne consentirebbero l'individuazione e la valutazione tempestive.

Esse rimuovono altresì le protezioni esistenti che avrebbero concesso un certo livello di proporzionalità, per esempio, nel definire le condizioni per l'accesso a informazioni su operazioni finanziarie da parte delle unità di informazione finanziaria.

Infine, e soprattutto, le modifiche ampliano sensibilmente l'accesso a informazioni sulla titolarità effettiva da parte sia delle autorità competenti sia del pubblico, alla stregua di uno strumento politico per agevolare e ottimizzare l'adempimento degli obblighi fiscali. Notiamo, nel modo di attuazione di tale soluzione, una mancanza di proporzionalità, con rischi significativi e inutili per i diritti individuali alla vita privata e alla protezione dei dati.

## 1. INTRODUZIONE

### 1.1. Ambito della direttiva antiriciclaggio

1. Nel maggio 2015 è stata adottata una nuova direttiva UE per la lotta al riciclaggio di denaro («direttiva antiriciclaggio») <sup>(1)</sup>. L'obiettivo definito della nuova legislazione è migliorare gli strumenti per contrastare il riciclaggio di denaro, dal momento che i flussi di denaro illecito rischiano di minare l'integrità, la stabilità e la reputazione del settore finanziario e costituire una minaccia per il mercato interno dell'Unione e lo sviluppo internazionale.

<sup>(1)</sup> 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, GU L 141, 5.6.2015, pag. 73.

2. La protezione della solidità, l'integrità e la stabilità degli enti creditizi e degli istituti finanziari e la fiducia nel sistema finanziario non rappresentano gli unici obiettivi perseguiti dalla direttiva antiriciclaggio. Infatti, nel giugno 2003, il gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI <sup>(1)</sup>) ha rivisto le sue raccomandazioni, estendendole al finanziamento al terrorismo, e ha fornito requisiti più dettagliati in relazione all'identificazione e la verifica della clientela. Il GAFI si è incentrato sulle situazioni nelle quali un rischio più elevato di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo può giustificare l'applicazione di misure rafforzate e quelle nelle quali, per contro, un rischio ridotto può legittimare l'attuazione di controlli meno rigorosi.
3. La direttiva antiriciclaggio, di conseguenza, fornisce una serie articolata di norme destinate a prevenire sia il riciclaggio di denaro sia il finanziamento del terrorismo attraverso flussi finanziari illeciti. Essa vara un'applicazione basata sul rischio dell'adeguata verifica della clientela alle operazioni sospette. Si fonda sull'acquisizione e l'analisi di informazioni sulla titolarità effettiva e sulle attività investigative coordinate delle FIU (Unità di informazione finanziaria) costituite negli Stati membri.

### 1.2. La proposta: contrastare l'evasione fiscale e il finanziamento del terrorismo

4. Il 2 febbraio 2016 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione che definisce un piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo, comprendente modifiche della direttiva antiriciclaggio per colpire il riciclaggio di denaro attraverso piattaforme di trasferimento e valute virtuali e riorganizzare il ruolo delle FIU <sup>(2)</sup>.
5. Inoltre gli scandali finanziari <sup>(3)</sup> e un maggiore rischio di evasione fiscale sembrano avere attirato l'attenzione della Commissione sull'esigenza di ricalibrare l'azione della direttiva antiriciclaggio e di incentrarla in modo più diretto sull'evasione fiscale, che, nella versione attuale della direttiva, viene semplicemente considerata una fonte di fondi illeciti, senza tuttavia essere direttamente interessata.
6. Il 5 luglio 2016 la Commissione ha pubblicato una serie di proposte di modifica (la «proposta») della direttiva antiriciclaggio e della direttiva 2009/101/CE, che, nell'ambito di un'azione coordinata con il G20 e l'OCSE, mirano a contrastare in modo diretto e incisivo l'evasione fiscale da parte di persone giuridiche e fisiche, allo scopo di istituire un regime fiscale più equo ed efficace <sup>(4)</sup>. A tale proposito notiamo che, in contrasto con il considerando 42, il GEPD non è stato consultato prima dell'adozione della proposta <sup>(5)</sup>.
7. Il parere del GEPD è stato chiesto in seguito dal Consiglio dell'Unione europea, il quale, il 19 dicembre, ha adottato un testo di compromesso sulla proposta («posizione del Consiglio» <sup>(6)</sup>). Il parere del Consiglio è volto a modificare unicamente la direttiva antiriciclaggio (e non la direttiva 2009/101/CE) e si incentra soprattutto sulla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Se è vero che l'obiettivo della lotta all'evasione fiscale non è più menzionato in modo esplicito, è altrettanto vero che gli strumenti definiti nella proposta per realizzare tale obiettivo (*per esempio* l'accesso pubblico a informazioni sulla titolarità effettiva e l'accesso da parte delle autorità fiscali a informazioni sul riciclaggio di denaro) restano in vigore, seppur modificati in certa misura.

### 1.3. Ambito di applicazione del presente parere

8. Il presente parere analizza l'impatto della proposta sui diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati. Rendiamo anche conto di come tale impatto cambi, a seguito dell'adozione del parere del Consiglio.
9. Il parere valuta altresì la necessità e la proporzionalità del trattamento dei dati personali che ha luogo sulla base delle proposte di modifica della direttiva antiriciclaggio, alla luce delle finalità politiche individuate dalla legge. Quando ci riferiamo alla proposta, sebbene proponga modifiche di due direttive diverse, la trattiamo come un unico strumento politico integrato.

<sup>(1)</sup> Il gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI) è un organismo intergovernativo, costituito nel 1989 dai ministri delle giurisdizioni che ne sono membri. Il GAFI si occupa di definire standard e promuovere un'attuazione efficace di misure normative, regolamentari e operative per contrastare il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e altre minacce connesse all'integrità del sistema finanziario internazionale.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 050 final.

<sup>(3)</sup> La Commissione si riferisce espressamente allo scandalo dei «Panama papers» nella sua *comunicazione su ulteriori misure intese a rafforzare la trasparenza e la lotta contro l'evasione e l'elusione fiscali*, COM/2016/451 final.

<sup>(4)</sup> Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO 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 la direttiva 2009/101/CE, COM/2016/0450 final.

<sup>(5)</sup> Nessuna bozza di testo è stata presentata al GEPD prima della pubblicazione in data 5 luglio 2016.

<sup>(6)</sup> Cfr. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15468-2016-INIT/en/pdf>.

10. L'interazione dell'ordine pubblico con i diritti fondamentali è già giunta all'attenzione dei tribunali. Nella causa *Digital Rights Ireland* <sup>(1)</sup>, la Corte di giustizia riconosce che la lotta contro il terrorismo internazionale e la criminalità grave costituisce un obiettivo di interesse generale <sup>(2)</sup>. Tuttavia, poiché gli strumenti giuridici attuati per conseguire tale obiettivo comportano un'ingerenza nei diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati, è necessario, secondo la Corte, valutare la proporzionalità di tali misure <sup>(3)</sup>.
11. Pertanto l'obiettivo del presente parere non è quello di esprimere un giudizio di merito sulla scelta delle finalità politiche che il legislatore decide di perseguire. La nostra attenzione, per contro, è volta agli strumenti e alle modalità di azione adottati dalla legge. È nostra intenzione garantire che gli obiettivi politici legittimi siano perseguiti in maniera effettiva e tempestiva, con un'ingerenza minima nell'esercizio dei diritti fondamentali e nel pieno rispetto dei requisiti di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

#### 4. CONCLUSIONE

65. La Commissione propone nuove modifiche della direttiva antiriciclaggio, al fine di metterla al passo con l'innovazione tecnica e finanziaria e con i nuovi mezzi impiegati per compiere operazioni di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. Nello stesso tempo, la proposta è volta a migliorare la trasparenza dei mercati finanziari per diversi scopi, che individuamo, tra l'altro, nella lotta contro l'evasione fiscale, la protezione degli investitori e la lotta contro gli abusi del sistema finanziario.
66. Abbiamo sottoposto a revisione la proposta e riteniamo che avrebbe dovuto:
- garantire che qualsiasi trattamento dei dati personali sia finalizzato a uno scopo legittimo, specifico e ben identificato e vi sia collegato per necessità e proporzionalità. Il responsabile del trattamento che effettua il trattamento dei dati personali va individuato e ritenuto responsabile della conformità alle norme sulla protezione dei dati.
  - Garantire che qualsiasi limitazione all'esercizio dei diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati sia prevista dalla legge, rispetti il contenuto essenziale di detti diritti e, fatto salvo il principio di proporzionalità, sia attuata solo nei casi necessari, per conseguire obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione o per soddisfare l'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.
  - Garantire una valutazione adeguata della proporzionalità delle misure politiche proposte con riferimento alle finalità perseguite, dal momento che i provvedimenti urgenti accettabili per contrastare il rischio di attacchi terroristici potrebbero risultare eccessivi se applicati per prevenire il rischio di evasione fiscale.
  - Mantenere in atto le protezioni esistenti che avrebbero concesso un certo livello di proporzionalità (per esempio, nel definire le condizioni per l'accesso a informazioni su operazioni finanziarie da parte delle FIU).
  - Programmare l'accesso a informazioni sulla titolarità effettiva in conformità del principio di proporzionalità, *inter alia*, garantendo l'accesso solo agli organismi incaricati di applicare la legge.

Bruxelles, 2 febbraio 2017

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI  
Garante europeo della protezione dei dati

---

<sup>(1)</sup> Sentenza della CGUE dell'8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland*.

<sup>(2)</sup> *Digital Rights Ireland*, punti 41-42.

<sup>(3)</sup> Inoltre, la Corte chiarisce che, «tenuto conto, da un lato, del ruolo importante svolto dalla protezione dei dati personali sotto il profilo del diritto fondamentale al rispetto della vita privata e, dall'altro, della portata e della gravità dell'ingerenza in tale suddetto diritto che la direttiva 2006/24/CE comporta, il potere discrezionale del legislatore dell'Unione risulta ridotto e di conseguenza è necessario procedere ad un controllo stretto», *Digital Rights Ireland*, punti 45-48.