

Giugno 2020

Covid-19: le indicazioni dell'autorità antiriciclaggio U.S.A. (Financial Crimes Enforcement Network)

Antonio Martino, Of Counsel, DLA Piper; Ernesto Carile, Tenente Colonnello, Guardia di finanza

Nel contesto delle iniziative che le istituzioni internazionali ed i singoli Stati hanno intrapreso per affrontare la crisi globale dovuta alla pandemia del COVID-19, anche le Autorità di controllo e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo si sono attivate per emanare specifiche disposizioni finalizzate a garantire la resilienza del sistema e dare indicazioni agli operatori interessati per monitorare e contrastare possibili fenomeni illeciti e vulnerabilità connessi all'emergenza¹.

In tale contesto, negli Stati Uniti d'America, a seguito della dichiarazione di emergenza nazionale collegata al COVID-19 del 13 marzo 2020, il Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)², autorità statunitense competente in ambito AML/CFT, ha emesso diversi comunicati per supportare e indirizzare i soggetti obbligati nella specifica attività.

¹ A fattor comune si richiama il Rapporto del Financial Action Task Force (FATF-GAFI) del 4 maggio 2020 - "COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing Risks and Policy Responses" – <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/COVID-19-AML-CFT.pdf>.

² Il Financial Crimes Enforcement Network è stato istituito con il Treasury Order nr. 105-08 del Segretario del Tesoro degli Stati Uniti il 25 aprile 1990. Dopo una serie di modifiche normative che ne hanno esteso e integrato i poteri e le competenze nel corso degli anni, attualmente il FinCEN è integrato nel Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti e il suo direttore è nominato dal Segretario del Tesoro. La missione istituzionale di FinCEN è proteggere da attività illecite il sistema finanziario e combattere il riciclaggio di denaro sporco e promuovere la sicurezza nazionale attraverso la raccolta, l'analisi e la diffusione di informazioni finanziarie e l'uso strategico delle autorità finanziarie. FinCEN svolge la sua missione ricevendo e conservando i dati delle transazioni finanziarie; inoltre analizza e diffonde tali dati a fini di contrasto e coopera a livello globale con le organizzazioni omologhe degli altri Stati (FIU) e con gli organismi internazionali (GAFI, Gruppo Egmont). FinCEN esercita funzioni regolatorie principalmente ai sensi del Currency and Transaction Reporting Act del 1970 (il cui quadro legislativo viene comunemente definito "Bank Secrecy Act" - "BSA"), modificato dal Titolo III del Patriot Act del 2001, nonché da diverse norme che ne hanno esteso ed integrato i poteri e le competenze. Il BSA è il primo e più completo statuto federale

Con il primo comunicato del 16 marzo 2020³, il FinCEN ha richiesto agli istituti finanziari di comunicare eventuali difficoltà che avrebbero potuto causare ritardi nel presentare i rapporti richiesti dal Bank Secrecy Act (BSA)⁴ come - ad esempio - le *Suspicious Activity Report* (SAR) ovvero le *Suspicious Transaction Report* (STR).

A tale fine, il FinCEN ha attivato un indirizzo di posta elettronica ed un numero di telefono appositamente dedicati a supportare i soggetti obbligati nella risoluzione delle problematiche nell'applicazione della normativa antiriciclaggio nel corso dell'emergenza.

Inoltre, a pochi giorni dalla dichiarazione di emergenza nazionale, il FinCEN ha invitato gli istituti finanziari di porre particolare attenzione alle transazioni fraudolente tipiche delle fasi di emergenza a seguito catastrofi naturali ovvero quelle relative a :

che detta le linee di contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Il BSA autorizza il Segretario del Tesoro a emanare regolamenti che impongono alle banche e ad altri istituti finanziari di adottare una serie di precauzioni contro i reati finanziari, tra cui l'istituzione di programmi AML e l'archiviazione di rapporti connessi con indagini e procedimenti penali, fiscali e regolamentari, anche in materia di intelligence e antiterrorismo. Il Segretario del Tesoro delega il Direttore di FinCEN ad attuare, amministrare e far rispettare il Bank Secrecy Act e le altre normative di settore. Il Congresso degli Stati Uniti ha assegnato a FinCEN specifici poteri diretti alla raccolta, l'analisi e la diffusione a livello centrale delle informazioni connesse al monitoraggio del sistema finanziario a supporto delle Autorità pubbliche e dell'industria finanziaria a livello federale, statale, locale e internazionale. Per adempiere alle proprie responsabilità di vigilanza e contrasto ai crimini finanziari, FinCEN:

- emana e interpreta le normative autorizzate dallo statuto;
- supporta e impone il rispetto dei regolamenti;
- supporta, coordina e analizza i dati relativi alle funzioni di compliance rispetto alla loro conformità con le altre norme emanate dai Regolatori Federali;
- gestisce la raccolta, l'elaborazione, l'archiviazione, la diffusione e la protezione dei dati raccolti nell'ambito delle proprie funzioni;
- mantiene un servizio di accesso a livello governativo ai dati in proprio possesso;
- supporta le indagini e i procedimenti giudiziari;
- sintetizza i dati per emanare raccomandazioni su come allocare le risorse nelle aree a maggior rischio di criminalità finanziaria;
- condivide le informazioni e si coordina con le controparti delle FIU estere;
- conduce analisi a supporto dell'Autorità politica, delle Agenzie Federali, delle FIU estere ed in generale del settore finanziario.

³ <https://www.fincen.gov/news/news-releases/financial-crimes-enforcement-network-fincen-encourages-financial-institutions>.

⁴ Il "Bank Secrecy Act" o "BSA" approvato dal Congresso degli Stati Uniti nel 1970 (Currency and Reporting Transaction Act) impone agli istituti finanziari statunitensi di supportare le agenzie governative per individuare e prevenire il riciclaggio di denaro. In particolare, la legge impone agli intermediari di tenere traccia delle movimentazioni finanziarie in contanti, di trasmettere rapporti su transazioni in contanti superiori a \$ 10.000 (importo complessivo giornaliero) e di segnalare attività sospette che potrebbero sottendere ad operazioni riciclaggio di denaro, evasione fiscale o altre attività criminali. Il BSA viene talvolta definito legge "antiriciclaggio" ("AML") o congiuntamente "BSA / AML". Nel corso degli anni è stato più volte modificato incrementando il proprio raggio d'azione.

- Truffe generiche – con specifico riferimento ai tentativi della criminalità di sollecitare donazioni, rubare informazioni personali o distribuire malware impersonando agenzie governative (ad es. Centri per il Controllo e la Prevenzione delle Malattie), organizzazioni internazionali (ad es. Organizzazione Mondiale della Sanità - OMS) o organizzazioni sanitarie;
- Truffe sugli investimenti – con particolare riguardo all’invito della Securities and Exchange Commission (SEC) a diffidare dalle offerte di investimento legate a società che possano offrire sul mercato prodotti o servizi connessi a potenziali cure del COVID-19;
- Truffe sui prodotti – con specifico riferimento agli alert della Federal Trade Commission (FTC) e la Food and Drug Administration (FDA) sulla commercializzazione fraudolenta di materiali di consumo correlati alla gestione dell’emergenza COVID-19, come alcuni DPI (mascherine);
- Insider trading – con particolare riguardo a segnalazioni ricevute dallo stesso FinCEN relative a sospetti di insider trading correlati a COVID-19.

Per quanto concerne le segnalazioni di operazioni sospette (SAR - STR) collegate a COVID-19, FinCEN ha richiesto agli intermediari di indicare nel modello di segnalazione proprio la dicitura “COVID19”⁶ al fine di tracciare specifici comportamenti criminali.

Il 3 Aprile 2020⁷, il FinCEN, nel ribadire l’importanza ai fini della sicurezza nazionale del rispetto della Bank Secrecy Act, ha fornito alcune indicazioni di dettaglio relativamente alla gestione delle procedure di sostegno all’economia emanate dal Governo Federale (CARES - Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act⁸ e PPP - Paycheck Protection Program⁹). Più nel dettaglio, l’autorità statunitense, per quanto

⁵ Avviso SEC sulle truffe di investimento correlate al COVID-19: https://www.sec.gov/oiea/investor-alerts-and-bulletins/ia_coronavirus.

⁶ Analoga indicazione è stata fornita dalla UIF in data 16 aprile 2020 a pag. 4 della Comunicazione sulla “Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l’emergenza da Covid-19” (<https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Comunicazione-UIF-16.04.2020.pdf>).

⁷ <https://www.fincen.gov/news/news-releases/financial-crimes-enforcement-network-provides-further-information-financial>

⁸ Il Coronavirus Aid, Relief and Economic Security (CARES) Act, approvato dal Congresso e firmato dal Presidente Trump il 27 marzo 2020, è un pacchetto di aiuti economici da oltre 2 trilioni di dollari per fornire assistenza economica rapida e diretta ai lavoratori, alle famiglie e alle piccole imprese americane e preservare i posti di lavoro statunitensi.

⁹ Il Paycheck Protection Program (PPP) è un programma di sostegno alle pmi che prevede l’erogazione di prestiti originati dalla legge sugli aiuti, il soccorso e la sicurezza economica (CARES) del Coronavirus. Si tratta di un programma gestito dalla *Small Business Administration* (SBA), Autorità Federale istituita nel 1953 con lo *Small Business Act*. Il PPP ha stanziato - inizialmente - 349 miliardi di \$ a favore delle piccole imprese americane che impiegano non più di 500 dipendenti. Il programma garantisce, tramite la SBA, al 100% i prestiti bancari erogati alle piccole imprese che devono essere utilizzati per la copertura dei costi del personale, il pagamento degli interessi sui mutui accesi in precedenza, i canoni di affitto e le utenze. I richiedenti devono presentare alle banche un’autocertificazione ed altra documentazione a supporto ed è

concerne gli obblighi di adeguata verifica della clientela nello specifico contesto, ha stabilito chiaramente che non è richiesta una nuova verifica delle informazioni relative al cliente qualora quest'ultimo risulti già censito e non siano intercorse modifiche relative ai beneficiari economici nel caso di persona giuridica. Inoltre, da un lato prendendo atto delle difficoltà causate dall'emergenza in corso e dall'altro, dell'importanza di dare corso con immediatezza alle misure economiche adottate dal governo, il FinCEN ha riconosciuto la possibilità per gli intermediari finanziari di operare anche in presenza "ragionevoli ritardi" nelle procedure di *compliance* antiriciclaggio nel caso di modifiche, rinnovi, ristrutturazioni negli assetti societari del cliente persona giuridica. Inoltre, ha concesso agli istituti finanziari una dilazione dei termini di segnalazione previsti per il *Currency Transaction Report (CTR - Rapporto sulle Transazioni in Valuta)*¹⁰, relativi a quelle operazioni che coinvolgono le imprese individuali e le società.

Anche nella Comunicazione del 3 aprile 2020, FinCEN ricorda l'operatività di un meccanismo di contatto online creato *ad hoc* per l'emergenza COVID-19, incoraggiando "fortemente" a segnalare ogni difficoltà dovuta all'emergenza in corso per poter intervenire e rispondere alle esigenze dei soggetti obbligati in maniera concreta, evidenziando sicuramente una visione del proprio ruolo non soltanto di Autorità di vigilanza e controllo ma anche di supporto al sistema specialmente in un periodo di oggettiva difficoltà.

Il FinCEN, infine, incoraggia gli istituti finanziari a considerare, valutare e, se del caso, attuare responsabilmente approcci innovativi per rispettare gli obblighi antiriciclaggio, al fine di rafforzare ulteriormente il sistema finanziario contro potenziali attività illecite e altre frodi correlate al COVID-19.

Il 18 maggio 2020, il FinCEN ha pubblicato un ulteriore avviso¹¹, destinato agli intermediari finanziari, relativo alle Segnalazioni di Attività Criminali e Sospette, richiamando gli obblighi del Bank Secrecy Act (BSA), ed ha emanato ulteriori indicazioni connesse alla pandemia di COVID-19.

Per quanto riguarda le eventuali *Suspicious Activity Report (SAR)* connesse al COVID-19, i soggetti obbligati vengono sollecitati a inoltrare alle Forze dell'Ordine ed a FinCEN tutta la documentazione a supporto della segnalazione di operazione sospetta il più rapidamente possibile, ribadendo peraltro, il vincolo della riservatezza su tutte le informazioni relative alle segnalazioni.

previsto che gli istituti finanziari rispettino la normativa antiriciclaggio americana. A metà aprile, visto l'ingente numero di richieste (1,7 milioni di domande), i fondi sono stati esauriti ed il 24 Aprile la dotazione è stata incrementata di ulteriori 310 miliardi di \$

¹⁰ Il CTR consiste nell'obbligo, per gli istituti finanziari statunitensi, di segnalare a FinCEN ogni deposito, prelievo, cambio di valuta o altro pagamento o trasferimento da, attraverso o verso l'istituto finanziario per transazioni superiori a \$ 10.000.

¹¹ https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/May_18_Notice_Related_to_COVID-19.pdf

Nel documento in parola, FinCEN viene ad identificare la condivisione delle informazioni tra istituti finanziari quale misura strategica per l'identificazione, la comunicazione e la prevenzione dei tentativi di frode in genere, compresi quelli relativi alla fase emergenziale COVID-19. In particolare, viene incoraggiato lo scambio di informazioni tra gli istituti finanziari qualora sospettino che un'operazione possa sottendere attività illecite, finanziamento del terrorismo o riciclaggio di denaro.

Sempre nell'ottica di emanare indicazioni puntuali e schematiche per "istruire" gli intermediari statunitensi sui comportamenti da tenere in relazione all'emergenza in corso, il FinCEN elenca le diverse agenzie governative competenti per le indagini e la lotta all'attività criminale correlata al coronavirus; in tale ambito, invita gli stessi soggetti obbligati a denunciare i potenziali reati connessi con l'emergenza COVID-19 alle competenti agenzie sulla base del tipo di illecito riscontrato che raggruppa in quattro tipologie: frodi connesse al COVID-19¹², *cyber crime*¹³, furto di identità¹⁴ e frode fiscale federale¹⁵.

Infine, FinCEN comunica di aver temporaneamente ampliato il suo programma per il recupero di fondi sottratti tramite frodi, furti e altri crimini finanziari legati alla fase di emergenza, sollecitando gli intermediari finanziari, in caso di necessità, a richiedere assistenza immediata, per il recupero dei fondi, all'FBI o al Servizio Segreto degli Stati Uniti (USSS). Tale richiesta di assistenza, specifica FinCEN, non esime gli intermediari dall'obbligo di effettuare la segnalazione di operazione sospetta (SAR).

A conferma dell'impostazione molto concreta che sta avendo l'Autorità antiriciclaggio statunitense nel supportare gli istituti finanziari, sempre il 18 Maggio 2020, ha diramato un ulteriore avviso descrivendo alcune *best practices* per individuare elementi di rischio di truffe incentrate sul settore medico - sanitario correlate al COVID-19¹⁶. Il documento, oltre ad illustrare alcune operazioni di contrasto alle frodi relative al settore medico che le Autorità statunitensi hanno eseguito nel mese di Marzo e Aprile 2020, individua indicatori di sospetto che contraddistinguono con delle "Red Flags" (22 in totale) e che raggruppa in tre macro aree. FinCEN precisa che in presenza di tali indici, il soggetto

¹² Il Dipartimento di Giustizia (DOJ) invita a riferire sospetti di frode relativi a COVID-19 relazionando il National Center for Disaster Fraud (NCDF) ovvero, nel caso di frodi relative alla legge sugli aiuti di stimolo economico CARES (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act) o altri reati finanziari, a denunciare al Servizio Segreto degli Stati Uniti (USSS).

¹³ Federal Bureau of Investigation's (FBI) - Crime Complaint Center, il CISA National Cybersecurity Communications and Integration Center (NCCIC) del DHS (Department of Homeland Security) e l'HSI (Homeland Security Investigations) - Operation Stolen Promise Fraud Intake.

¹⁴ Federal Trade Commission e Social Security Administration.

¹⁵ Le frodi che comportano il pagamento di imposte federali devono essere segnalate al Treasury Inspector General for Tax Administration.

¹⁶ <https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/2020-05-18/Advisory%20Medical%20Fraud%20Covid%2019%20FINAL%20508.pdf>

obbligato dovrà acquisire ulteriori informazioni, prima di determinare se l'operazione sia da considerarsi sospetta rispetto ai parametri dettati dal Bank Secrecy Act.

I tre settori di rischio sono stati così classificati:

- frodi relative al settore medico come cure, test, vaccini e truffe connesse; infatti, dalle prime informazioni attinte da varie Agenzie Federali, FinCEN ha individuato alcuni indicatori sospetti, quali ad esempio, la pubblicità sul web della vendita di test sierologici per il COVID-19, la presenza di transazioni verso o attraverso conti personali per la vendita di forniture mediche, la vendita di beni a prezzi non in linea con quelli di mercato, la richiesta pagamenti con modalità insolite rispetto alla normale operatività del mercato (carte prepagate, valute virtuali, trasferimento elettronico di fondi verso giurisdizioni a rischio);
- mancata consegna di beni o servizi; il FinCEN osserva una serie di truffe per mancate consegne poste in essere da aziende fittizie che pubblicizzano materiale medico (test, mascherine, medicinali e altri beni collegati al COVID-19). Le vittime di tali truffe, che avvengono soprattutto tramite internet, possono risultare aziende ignare, ospedali, governi e consumatori¹⁷. Dalle prime esperienze maturate sul campo, FinCEN elenca una serie di *alert* da tenere in considerazione per gli intermediari finanziari come, ad esempio, l'assenza di una storia aziendale nel settore della vendita di forniture sanitarie, le denominazioni societarie vaghe o, comunque, non presenti nei database del soggetto obbligato, la difficoltà a comprendere il modello di business del venditore e la difficoltà a determinare la vera natura dell'azienda e delle sue operazioni, la mancanza di tracciabilità della spedizione, la mancata certificazione della provenienza dei beni commercializzati, le presenza di precedenti segnalazioni, anche provenienti da Autorità estere, nei confronti del venditore;
- manovre sui prezzi di vendita e accaparramento di articoli medicali; FinCEN segnala alcuni fattori di rischio riconducibili a possibili manipolazioni del mercato e all'aumento ingiustificato dei prezzi del materiale sanitario (ad es. DPI o disinfettante per le mani) o comunque beni collegati alla pandemia COVID-19. In tale contesto, le “*Red Flags*” esemplificative riguardano l'utilizzo di conti personali per scopi commerciali e la creazione di società di forniture mediche dopo il gennaio 2020, ovvero l'invio/ricezione, da parte del cliente, di fondi a società di nuova costituzione che non hanno una presenza fisica conosciuta, nonché le movimentazioni di denaro non in linea con il profilo del cliente.

¹⁷ In un avviso del 27 marzo 2020 all'industria sanitaria, l'FBI ha richiesto alla comunità medica di esercitare un costante controllo e attuare le dovute cautele quando si tratta di venditori sconosciuti e quando ci si interfaccia con broker sconosciuti. “FBI Warns Health Care Professionals of Increased Potential for Fraudulent Sales of COVID-19-Related Medical Equipment”.

Il comunicato del 18 maggio, si conclude con l'indicazione di specifiche istruzioni sulle modalità di redazione e archiviazione delle segnalazioni di operazioni sospette. FinCEN ritiene che le *Suspicious Activity Report* (SAR) siano fondamentali per identificare possibili crimini finanziari relativi alla pandemia di COVID-19, nonché frodi e illeciti finanziari associati a criminalità nazionale e straniera, corruzione politica, riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. Al fine di migliorare la capacità di intervento per "aggredire" efficacemente casi correlati a COVID-19, il FinCEN viene a dare precise indicazioni per la compilazione/inoltro delle comunicazioni SAR, richiedendo agli istituti finanziari di inserire in alcuni campi del format delle segnalazioni una serie di codici specifici che consentano di ricondurre le stesse alla pandemia in corso.