



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Rassegna normativa

II - 2024

semestre

II



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Rassegna normativa

Il semestre 2024

La collana Quaderni dell'antiriciclaggio ha la finalità di presentare statistiche, studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali dell'Unità d'Informazione Finanziaria per l'Italia.

La collana si articola in diversi filoni: il filone Statistiche presenta, con periodicità semestrale, statistiche sulle segnalazioni ricevute e dati sulle attività dell'Unità; il filone Rassegna normativa illustra i principali aggiornamenti della normativa e della giurisprudenza in materia AML/CFT; il filone Analisi e studi comprende contributi sulle tematiche e sui metodi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

Comitato di redazione

Francesca Di Natale (coordinatrice), Francesco Spella, Ilaria Cosenza, Valeria Apicella, Anna D'Elia, Mariano Siani

© Banca d'Italia, 2025

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Per la pubblicazione cartacea: autorizzazione del Tribunale di Roma n. 1942013 del 30 luglio 2013

Per la pubblicazione telematica: autorizzazione del Tribunale di Roma n. 1932013 del 30 luglio 2013

Direttore responsabile

Enzo Serata

Indirizzo

Largo Bastia, 35 – 00181 Roma – Italia

Telefono

+39 0647921

Sito internet

<https://uif.bancaditalia.it/>

Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte

ISSN 2283-3498 (stampa)

ISSN 2283-6977 (online)

Stampato nel mese di marzo 2025

Grafica e stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

INDICE

PREMESSA	3
A – Le sanzioni finanziarie internazionali	5
a.1 Le misure sanzionatorie internazionali e le competenze della UIF	5
a.2 Il quadro europeo	8
a.3 Le sanzioni internazionali nell’AML package	14
B - Il quadro internazionale	20
b.1 GAFI	20
C – Normativa primaria	21
D – Normativa secondaria e altri provvedimenti	27
d.1 Banca d’Italia	27
d.2 Banca d’Italia e Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia	28
d.3 Banca d’Italia, COVIP, Ivass e MEF	29
d.4 Agenzia delle Dogane e dei Monopoli	30
d.5 CNDCEC	31
E - Giurisprudenza	32
e.1 Corte di Cassazione	32
e.2 Tribunale di Venezia	34
F – Documentazione	35

PREMESSA

Il secondo numero della collana dei Quaderni dell'antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria dedicata alla "Rassegna normativa" riafferma l'impegno della UIF nell'illustrare i principali sviluppi della disciplina internazionale e nazionale in tema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e alcuni spunti giurisprudenziali di particolare rilevanza.

Il documento segue la ripartizione per sezioni adottata nel primo numero della Rassegna; dopo aver focalizzato l'attenzione sulla normativa e sulla giurisprudenza, nella sezione finale è presente una selezione di documenti contenenti dati e analisi in materia AML/CFT pubblicati da istituzioni nazionali e internazionali e da alcuni enti.

L'approfondimento iniziale di questa seconda pubblicazione è dedicato alla tematica delle sanzioni finanziarie internazionali, attuale in quanto fortemente intrecciata, purtroppo, ad alcune vicende belliche in corso e, nello stesso tempo, estremamente complessa in ragione della stratificazione delle fonti. Per fornire al lettore un quadro il più completo possibile di tale argomento se ne illustrano principi e modalità di funzionamento, riservando particolare considerazione ai recenti interventi normativi e agli sviluppi futuri.

Nel confermare la periodicità semestrale della rassegna esprimo la soddisfazione personale e dell'intera Unità per i commenti positivi ricevuti all'avvio della nuova iniziativa editoriale, con l'auspicio che anche questo secondo numero possa incontrare l'attenzione del pubblico.

Il Direttore

Enzo Serata

A – Le sanzioni finanziarie internazionali

a.1 Le misure sanzionatorie internazionali e le competenze della UIF

Le sanzioni internazionali rappresentano strumenti per contrastare l'attività di Stati, individui o organizzazioni che minacciano la pace e la sicurezza internazionale. Esse non hanno carattere afflittivo o punitivo, ma perseguono la finalità di far cessare specifiche condotte o di imporre a uno Stato di tenere un determinato comportamento.

Le Nazioni Unite, deputate al mantenimento della pace e sicurezza internazionale, ai sensi del Capitolo VII della Carta, hanno fatto ampio uso di tali misure principalmente ai fini di prevenzione e contrasto del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa e del loro finanziamento, attraverso l'emanazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che ogni Stato membro è tenuto ad applicare mediante l'adozione di provvedimenti vincolanti.

Le sanzioni possono avere diversa natura e consistere, ad esempio, in restrizioni alla commercializzazione o alla circolazione di beni (come embarghi o divieti di esportazione di determinati prodotti) o di persone (divieti di ingresso e di soggiorno), in limitazioni alla prestazione di determinati servizi (es. servizi finanziari, militari), in sanzioni finanziarie mirate (congelamenti di fondi e risorse economiche riconducibili a soggetti designati e divieti di messa a disposizione dei medesimi soggetti di fondi o risorse economiche di qualunque tipo) o in misure diplomatiche (riduzione del personale diplomatico nei consolati, interruzione delle relazioni diplomatiche).

Particolare rilevanza hanno assunto le sanzioni finanziarie mirate e, in particolare, gli obblighi di congelamento di risorse economiche o di fondi riconducibili a individui, gruppi o entità designati dal Consiglio di Sicurezza. L'individuazione dei soggetti designati avviene, su richiesta degli Stati membri dell'ONU, attraverso un processo di *listing*, demandato ad appositi Comitati per le sanzioni. I medesimi Comitati sono competenti altresì per la cancellazione dei nominativi dalle medesime liste (*delisting*) su richiesta, in questo caso, anche dei singoli individui interessati; per assicurare la trasparenza e il rispetto dei diritti individuali, i Comitati sono assistiti da organi ausiliari, quali il *focal point* per i *delisting* e l'Ombudsperson.

Nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC), l'Unione europea attua le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU e può adottare misure restrittive in maniera autonoma¹. Le misure restrittive sono adottate all'unanimità con decisioni del Consiglio dell'Unione europea, su proposta formulata dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 29 del TUE). Gli aspetti economici e finanziari di tali decisioni quali, ad esempio, le restrizioni all'importazione/esportazione e il congelamento dei beni, vengono messi in atto per mezzo di regolamenti adottati dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta congiunta dell'alto rappresentante e della Commissione europea (art. 215 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, TFUE), che entrano in vigore all'atto della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e hanno efficacia *erga omnes*². Da questo quadro discende che le sanzioni finanziarie mirate decise dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU diventano applicabili nei diversi Stati dell'Unione a seguito del loro recepimento per mezzo di regolamenti del Consiglio. Agli Stati membri è rimessa tuttavia la possibilità di anticipare l'applicazione delle sanzioni ONU nelle more dell'adozione dei regolamenti europei attuativi.

¹ Le misure restrittive della UE perseguono gli obiettivi di politica estera e di sicurezza comune stabiliti all'articolo 11 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

² Tutte le misure restrittive in vigore sono costantemente riesaminate per garantire che continuino a contribuire al conseguimento dell'obiettivo dichiarato. Le decisioni del Consiglio europeo che impongono misure restrittive autonome dell'Unione europea si applicano solitamente per un periodo di 12 mesi, mentre i corrispondenti regolamenti del Consiglio non hanno scadenza.

Sebbene detti regolamenti europei siano direttamente applicabili, essi richiedono l'adozione da parte degli Stati membri della UE³ di una legislazione che preveda sanzioni per la violazione delle misure restrittive⁴ e la designazione di autorità competenti a curare l'attuazione delle misure di congelamento a livello nazionale.

In Italia l'autorità competente per l'attuazione del congelamento di fondi e risorse economiche detenuti o controllati, direttamente o indirettamente, da individui ed entità inclusi nelle liste disposte dall'Unione europea e dalle Nazioni Unite è il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze⁵. Il principale riferimento normativo in tema di contrasto al finanziamento del terrorismo e alle attività di minaccia della pace e della sicurezza internazionale è il decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109. Rileva, inoltre, con particolare riferimento alle misure restrittive commerciali, il D.lgs. 221/2017, che recepisce quanto previsto dalla normativa europea in tema di limiti all'esportazione di prodotti *dual use*, limiti al commercio di merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per trattamenti e altre pene crudeli e misure restrittive nei confronti di specifici paesi terzi; le violazioni di tali disposizioni sono assistite da sanzioni anche di natura penale.

Il D.lgs. 109/2007 attribuisce al CSF il potere di adottare ogni atto necessario per la corretta e tempestiva attuazione delle misure di congelamento, di formulare proposte di designazione ai competenti organi delle Nazioni Unite e dell'Unione europea, nonché di assumere provvedimenti di esenzione dall'osservanza degli obblighi, al ricorrere di determinati presupposti. Si tratta di ipotesi di esenzione tassativamente previste dai regolamenti europei di riferimento; vi rientra l'effettuazione di: spese necessarie per soddisfare le esigenze di base delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi listati; il pagamento di onorari ragionevoli o il rimborso delle spese sostenute per servizi legali o destinate esclusivamente al pagamento di diritti o connesse alla normale gestione o alla custodia dei fondi o delle risorse economiche congelati. Il D.lgs. 109/2007 prevede inoltre la possibilità di adottare misure di congelamento di beni e risorse economiche a livello nazionale, con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, su proposta del CSF⁶. Per lo svolgimento delle descritte attività, il Comitato si avvale della "Rete di esperti", che lo coadiuva e supporta nelle questioni di competenza. Secondo l'art. 2 del decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 22 aprile 2022, n. 59, la rete "svolge attività di analisi, coordinamento e sintesi sulle questioni all'ordine del giorno delle riunioni del Comitato, raccoglie informazioni a supporto dei lavori ed esamina ulteriori argomenti su richiesta dello stesso Comitato"⁷.

³ Le sanzioni della UE si applicano nell'ambito del territorio della UE, ai cittadini della UE in qualsiasi luogo; alle società e alle organizzazioni costituite ai sensi del diritto di uno Stato membro, comprese le succursali di società della UE in paesi terzi; a bordo di aeromobili o navi sotto la giurisdizione degli Stati membri. I paesi candidati all'adesione alla UE, all'Associazione europea di libero scambio e ai paesi dello Spazio economico europeo sono invitati ad allinearsi alle misure restrittive della UE; qualora vi aderiscano, provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle decisioni del Consiglio.

⁴ Tali sanzioni sono state recentemente oggetto di armonizzazione mediante la direttiva UE/2024/1226. Cfr. UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio – Rassegna normativa*, I semestre 2024, pp. 24 e ss.

⁵ Il CSF, presieduto dal Direttore generale del Tesoro, è composto da rappresentanti di: Ministero dell'Economia e delle finanze; Ministero dell'interno; Ministero della giustizia; Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; Ministero dello sviluppo economico; Banca d'Italia; Consob; Ivass; Unità di Informazione Finanziaria; Guardia di Finanza; Direzione Investigativa Antimafia; Arma dei carabinieri; Direzione Nazionale Antimafia; Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Ai fini dello svolgimento dei compiti correlati al congelamento delle risorse economiche, il CSF è integrato da un rappresentante dell'Agenzia del Demanio. Il funzionamento del CSF è regolato per decreto del MEF (DM 22 aprile 2022, n. 59, che abroga il precedente DM 20 ottobre 2010, n. 203).

⁶ Questa possibilità è contemplata sia per il periodo precedente all'emanazione degli atti europei di riferimento (art. 4), sia nelle more dei provvedimenti di designazione disposti dalle Nazioni Unite e di misure restrittive disposte dall'Unione europea (art. 4-bis).

⁷ In particolare, per valutare la riconducibilità dei beni o dei fondi ai soggetti listati sono necessarie approfondite analisi delle fattispecie sottoposte al vaglio del Comitato applicando i concetti societari di proprietà o controllo da parte del soggetto listato sulla base della normativa europea applicabile.

Le sanzioni finanziarie mirate hanno natura amministrativa e sono declinate in due misure distinte e complementari, richiamate nell'art. 5 del D.lgs. 109/2007. Da un lato, è imposto il congelamento di fondi e risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti – anche per interposta persona – o controllati da soggetti designati; i beni sottoposti a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo, pena la nullità degli atti (art. 5, commi 1, 2 e 3). Dall'altro, è vietato *mettere direttamente o indirettamente* fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti designati, o stanziarli a loro vantaggio, nonché partecipare ad attività aventi l'obiettivo o il risultato, diretto o indiretto, di aggirare le misure di congelamento (art. 5, commi 4 e 5). Si evidenzia come la nozione di “proprietà e controllo” rilevante per l'applicazione delle sanzioni finanziarie mirate sia differente da quella di “titolare effettivo” ai sensi della normativa antiriciclaggio⁸. Le nozioni di “fondi” e “risorse economiche” nello stesso D.lgs. 109/2007 sono estremamente ampie⁹. In particolare rientrano nella locuzione di “fondi”, ai sensi dell'art. 1, lettera f): attività e utilità finanziarie di qualsiasi natura, possedute anche per interposta persona fisica o giuridica, compresi a titolo meramente esemplificativo i contanti, gli assegni, i crediti pecuniari, le cambiali, gli ordini di pagamento ed altri strumenti di pagamento; i depositi, i crediti e le obbligazioni di qualsiasi natura; per “risorse economiche” si intendono le disponibilità di qualsiasi tipo, anche intangibili, che non siano fondi ma che possano essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi. I soggetti che osservano tali vincoli in buona fede e senza negligenza sono sollevati da qualsiasi responsabilità¹⁰. A tal fine, negli stessi regolamenti UE sono introdotte clausole di esenzione da responsabilità e di esclusione da rivendicazioni¹¹. Il congelamento dei fondi e delle risorse economiche, diversamente dalla confisca, non incide sulla proprietà.

Nei confronti dei soggetti tenuti agli obblighi antiriciclaggio che, in ragione dei servizi svolti, possono più probabilmente detenere fondi e risorse economiche suscettibili di congelamento, il D.lgs. 109/2007 contempla obblighi di comunicazione nei confronti della UIF. In particolare la UIF riceve le comunicazioni relative alle misure di congelamento applicate ai soggetti designati dai regolamenti europei o da decreti ministeriali entro 30 giorni dalla loro adozione (art. 7, comma 1); dette comunicazioni contengono i nominativi coinvolti nonché l'ammontare e la natura dei fondi o delle risorse economiche. Le comunicazioni aventi a oggetto risorse economiche devono essere inviate, oltre che alla UIF, anche al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (NSPV, art. 7, comma 3).

I soggetti obbligati sono inoltre tenuti a comunicare alla UIF le operazioni, i rapporti e ogni altra informazione disponibile riconducibile ai soggetti designati, nonché ai soggetti in via di designazione, sulla base di elementi forniti dalla UIF stessa su indicazione del CSF. Questi obblighi, per presupposti giuridici, contenuto e canali da utilizzare, sono distinti da quello di segnalazione di operazioni sospette, effettuate ai sensi dell'art. 35 del D.lgs. 231/2007 (decreto antiriciclaggio).

Oltre che a raccogliere le informazioni e i dati di natura finanziaria relativi ai soggetti designati e ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento, la UIF è chiamata ad agevolare la diffusione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche nonché a curare il controllo dell'attuazione delle sanzioni finanziarie (art. 10). In tale ambito la UIF può fare ricorso a tutte le sue attribuzioni per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e al contrasto del finanziamento del terrorismo stabilite dal D.lgs. 231/2007.

Le ipotesi di violazione contemplate dal D.lgs. 109/2007 sono essenzialmente di natura amministrativa; in particolare, secondo quanto previsto dall'art. 13, la violazione dell'obbligo di

⁸ Per maggiori dettagli si rimanda alle *Best Practices del Consiglio UE* (Cap. B – VIII).

⁹ Le nozioni di “fondi” e “risorse economiche” sono altresì definite in ciascun regolamento UE che introduce sanzioni finanziarie mirate.

¹⁰ Cfr. D. Bartolozzi, *Le sanzioni finanziarie “mirate”*, in UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio – Analisi e studi* n. 20, febbraio 2023, pp. 237 e ss.

¹¹ Cfr. Consiglio della UE, aggiornamento delle Migliori Pratiche per l'attuazione effettiva di misure restrittive, 3 luglio 2024, pp. 15-16.

congelamento dei beni o delle restrizioni disposte dai regolamenti comunitari è punita, salvo che il fatto non costituisca reato, con una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra 5.000 e 500.000 euro, mentre la violazione degli obblighi di comunicazione determina l'applicazione di una sanzione compresa tra 500 euro e 25.000 euro. Le autorità di vigilanza di settore, le Amministrazioni interessate e la Guardia di Finanza accertano e contestano le violazioni.

Con l'inasprimento del regime sanzionatorio nei confronti della Russia, a partire dal 2022, la UIF è stata inoltre progressivamente delegata dal CSF alla ricezione di ulteriori flussi informativi obbligatori, complementari o aggiuntivi rispetto a quelli contemplati dal D.lgs. 109/2007. Tra le ulteriori comunicazioni introdotte rilevano quelle a carico degli stessi soggetti designati dall'allegato I del regolamento UE/269/2014¹², tenuti a trasmettere all'autorità competente dello Stato membro in cui si trovano i fondi e/o le risorse economiche, le informazioni relative a quelli loro appartenenti o da loro posseduti. Con riferimento alla natura di tale obbligo il Tribunale dell'UE – con sentenza dell'11 settembre 2024 – nel respingere i ricorsi proposti da due imprenditori di nazionalità russo-israeliana e russo-lettone designati nell'ambito del regime sanzionatorio russo, che si opponevano all'introduzione di tali comunicazioni, ha precisato che gli obblighi in questione sono in realtà volti a garantire l'attuazione efficace e uniforme delle stesse misure restrittive e a contrastare le strategie di elusione. Inoltre, le disposizioni impugnate non hanno natura sanzionatoria, come affermato dai ricorrenti, ma sono misure aventi ad oggetto l'attuazione degli obblighi di congelamento.

a.2 Il quadro europeo

I regimi sanzionatori della UE in materia di contrasto della proliferazione delle armi di distruzione di massa

L'Unione europea ha adottato negli anni numerose misure restrittive nei confronti dell'Iran e della Repubblica Popolare Democratica di Corea per contrastare le attività di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, con particolare riferimento all'arricchimento nucleare¹³. I relativi regimi sanzionatori risultano altamente stratificati e sono composti sia da misure scaturenti da risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, adottate ai sensi del Capitolo VII della Carta¹⁴ a partire dal 2006 e trasposte nel diritto unionale, sia da misure adottate in via autonoma dalla UE nel quadro della propria politica estera e di sicurezza comune.

I sistemi sanzionatori in considerazione comprendono *in primis* sanzioni finanziarie mirate consistenti, come illustrato in precedenza, in obblighi di congelamento e divieti di messa a disposizione di fondi e risorse economiche nei confronti di soggetti ed entità designati, coinvolti a vario titolo nelle attività nucleari o nel loro sostegno. Nei regimi ONU e UE sono incluse, inoltre, ulteriori sanzioni, incentrate prevalentemente su limiti all'esportazione di prodotti e tecnologie suscettibili di utilizzo militare (dual use), su restrizioni di carattere finanziario e su divieti di viaggio nei confronti dei soggetti coinvolti in attività di proliferazione.

Le prime iniziative nei confronti dell'Iran sono state prese con le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza n. 1696/2006 e n. 1737/2006 quale reazione al programma di proliferazione da parte del governo iraniano; tali risoluzioni sono state recepite nell'ordinamento europeo mediante la [posizione](#)

¹² Articolo 9, comma 2.

¹³ I due paesi sono destinatari di ulteriori misure sanzionatorie disposte autonomamente dalla UE, non oggetto della presente trattazione. Per l'Iran rilevano le sanzioni volte a contrastare la repressione e violazioni dei diritti umani contenute nel regolamento UE/359/2011. Nei confronti di entrambi i paesi, inoltre, sono state predisposte ulteriori misure restrittive per il sostegno bellico fornito alla Federazione Russa (cfr. [infra](#)).

¹⁴ Al fine di evitare la diffusione incontrollata di queste armi ad alto potenziale distruttivo, l'ONU ha promosso la sottoscrizione di un apposito [Trattato di non proliferazione nucleare](#), entrato in vigore nel 1970, sulla base del quale il Consiglio di Sicurezza ha adottato una serie di misure di prevenzione di carattere generale con [risoluzione n. 1540/2004](#).

Comune 2007/140/PESC e il regolamento CE/423/2007. Le misure restrittive sono state progressivamente inasprite attraverso ulteriori risoluzioni, che ne hanno esteso l'ambito oggettivo e soggettivo; le relative misure, trasposte nei regolamenti UE, sono state poi consolidate nel regolamento UE/267/2012, tutt'ora in vigore, da ultimo modificato dal regolamento di esecuzione UE/2024/2465 del 10 settembre 2024. La sottoscrizione nel 2015 tra l'Iran, una rappresentanza di paesi dell'ONU e la UE di un [Piano di Azione Comune Globale](#), con il quale il paese si è impegnato a contenere fortemente le sue attività nucleari, ha indotto il Consiglio di sicurezza ad adottare la risoluzione n. 2231/2015 che ha stabilito la progressiva cessazione di una consistente parte delle misure restrittive, subordinata alla previa verifica dell'attuazione di tali impegni, demandata all'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica. Allo spirare degli otto anni dall'adozione del Piano, ovvero il 18 ottobre 2023 (*transition day*), la UE ha tuttavia deciso di mantenere le misure restrittive in considerazione del mancato pieno rispetto degli impegni assunti dall'Iran. Sono state pertanto confermate sia le misure imposte dalle Nazioni Unite nei confronti di soggetti coinvolti in attività nucleari o relative a missili balistici sia quelle settoriali e individuali introdotte in via autonoma dalla UE (per i congelamenti, cfr. artt. 23 e 23-bis del regolamento UE/267/2012). In particolare, permangono gli obblighi di congelamento e divieto di messa a disposizione di fondi e risorse economiche nei confronti dei soggetti designati negli Allegati VIII e IX del regolamento.

Anche le prime iniziative sanzionatorie nei confronti della Corea del Nord sono state adottate dall'ONU nel 2006, con la risoluzione n. 1695/2006; queste sono state recepite a livello UE con la [posizione comune 2006/795 PESC](#) e il regolamento CE/329/2007. Analogamente a quanto avvenuto per l'Iran, le misure restrittive sono state progressivamente inasprite dal Consiglio di Sicurezza¹⁵ a causa del persistente sviluppo delle attività nucleari da parte del regime nordcoreano¹⁶; esse sono attualmente consolidate nella [decisione 2016/849/PESC](#) e nel regolamento UE/2017/1509 e integrate da misure autonome della UE che, oltre a estendere l'ambito dei soggetti ed entità destinatari di congelamenti, prevedono limitazioni di natura commerciale e finanziaria più stringenti. Rientra tra queste ultime misure il divieto di trasferimento di fondi da e verso la Repubblica Popolare Democratica di Corea, cui si accompagna il divieto per gli intermediari di effettuare operazioni con controparti aventi sedi o succursali nel paese o comunque a questo riconducibili (artt. 21-30), fatta eccezione per alcune finalità prestabilite e preventivamente autorizzate. Il regolamento impone inoltre agli intermediari bancari e finanziari l'obbligo di segnalare alla FIU eventuali operazioni sospette riconducibili al finanziamento della proliferazione (art. 23)¹⁷.

Il regolamento di esecuzione UE/2024/3152 del 16 dicembre 2024, ha modificato il predetto regolamento UE/2017/1509, aggiornando i dati e le motivazioni associati a 21 persone e quattro entità designate. Inoltre, in considerazione del proseguimento delle attività connesse ai missili balistici da parte della RPDC in violazione e palese inosservanza delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, le misure di congelamento sono state estese a una ulteriore entità.

Introduzione di un nuovo regime sanzionatorio nei confronti della Russia e di ulteriori misure restrittive europee

A seguito dell'annessione della Crimea nel 2014 l'Unione europea ha adottato contro la Russia una

¹⁵ La risoluzione n. 1874/2009 ha previsto anche l'istituzione di un Panel of Experts incaricato di predisporre rapporti periodici al Consiglio di Sicurezza sullo stato d'implementazione delle risoluzioni, le cui attività sono cessate a seguito del veto posto dalla Russia nel Consiglio. Nel [rapporto finale](#) del 2024 il Comitato ha evidenziato, tra le aree di attenzione, l'importanza per i prestatori di servizi in materia di cripto-attività di predisporre adeguati controlli sulla clientela e sulle operazioni al fine di intercettare possibili fenomeni di evasione o aggiramento delle sanzioni verso la Corea del Nord.

¹⁶ Tra le ultime misure disposte dall'ONU nel 2017 e recepite nel diritto della UE rientrano anche gli obblighi di rimpatrio di tutti i cittadini nordcoreani, in conformità con il diritto internazionale.

¹⁷ Al riguardo, gli [indicatori di anomalia](#) emanati dalla UIF nel 2023 comprendono anche specifiche disposizioni concernenti operatività riconducibile al finanziamento della proliferazione (cfr. indicatore n. 34).

serie di misure restrittive attraverso i regolamenti UE/833/2014 e UE/269/2014. Nel 2022 tali misure si sono significativamente inasprite a causa della decisione della Russia di riconoscere come entità indipendenti le aree di Donetsk e Luhansk dell'Ucraina e della successiva invasione dell'Ucraina. Anche per la Bielorussia, in virtù del suo coinvolgimento nel conflitto in Ucraina, l'Unione europea a partire dal 2022 ha esteso le misure restrittive mirate che erano già state adottate con regolamento CE/765/2006 nei confronti del presidente Lukashenko e di altri funzionari per la violazione delle norme internazionali in materia elettorale e la repressione della società civile e dell'opposizione democratica. Il prolungarsi del conflitto russo-ucraino ha comportato il susseguirsi, negli ultimi tre anni, di diversi pacchetti sanzionatori contro la Russia e la Bielorussia da parte della UE: oltre a una progressiva estensione del novero di soggetti designati, colpiti da misure di congelamento, è stato adottato un ampio spettro di ulteriori vincoli e divieti di natura commerciale e finanziaria e sono stati stabiliti nuovi obblighi di comunicazione¹⁸. In tale contesto lo scorso 8 ottobre 2024 il Consiglio della UE ha introdotto con il regolamento UE/2024/2642 un nuovo regime sanzionatorio¹⁹, sulla base delle ragioni illustrate e del *framework* definito nella [decisione PESC 2024/2643](#).

Tale regime è volto a contrastare minacce sempre più articolate e sofisticate di destabilizzazione praticate dalla Russia, estendendo le misure di congelamento di fondi e risorse economiche a persone, entità o organismi coinvolti, a diverso titolo, direttamente o indirettamente nella realizzazione di attività che minano i valori fondamentali dell'Unione, la sua sicurezza, stabilità, indipendenza e integrità, nonché la stabilità, la sicurezza o l'indipendenza dei suoi Stati membri, di organizzazioni internazionali o di paesi terzi, o la sovranità degli Stati membri o di paesi terzi.

Sono descritte una serie di minacce “evolutive” provenienti da un avversario “ibrido”, che cioè si avvale simultaneamente e con una strategia integrata di una combinazione di metodi, tattiche e azioni convenzionali, irregolari e criminali per indebolire e contrastare le istituzioni UE, gli Stati membri e i suoi partner, puntandone a minare lo stesso funzionamento democratico. In generale, accanto all'uso della forza militare e della violenza indiscriminata, le minacce ibride possono concretizzarsi, tra l'altro, in attività informatiche dannose nonché nella strumentalizzazione dei migranti ovvero nel ricorso alla disinformazione, manipolazione e interferenza di informazioni condotta in modo intenzionale e coordinato da attori statali o non statali, per giungere fino all'uso della comunicazione di massa a fini di propaganda e della rete internet per la diffusione di notizie false²⁰.

Il regolamento individua pertanto (art. 2) alcune condotte specifiche quali attività “destabilizzanti”, ad esempio quelle finalizzate a interferire nei processi elettorali, a ostacolare e compromettere il funzionamento delle istituzioni democratiche, a mettere a tacere, intimidire, sottoporre a coercizioni e rappresaglie le persone critiche nei confronti delle azioni o delle politiche della Federazione russa, a sovvertire l'ordine costituzionale²¹.

Come negli altri regimi sanzionatori UE, nei confronti dei soggetti designati per il coinvolgimento in attività di destabilizzazione si applicano obblighi di congelamento degli asset e divieti di messa a disposizione di fondi; nei confronti delle persone fisiche listate si applica altresì il divieto di viaggio, che impedisce l'ingresso o il transito nei territori della UE.

¹⁸ Cfr. UIF, *Rapporto Annuale per il 2022*, pp. 84-85 e *Rapporto Annuale per il 2023*, pp. 52-54.

¹⁹ [Russian hybrid threats: EU agrees first listings in response to destabilising activities against the EU, its member states and partners – Consilium](#).

²⁰ Cfr. i considerando della citata [decisione PESC 2024/2643](#).

²¹ Altri esempi sono rappresentati da minacce e sabotaggi contro attività economiche, servizi di interesse pubblico o infrastrutture critiche, comprese quelle sottomarine; dallo sfruttamento di un conflitto armato, dell'instabilità o dell'insicurezza, anche attraverso il commercio illecito di risorse naturali; dall'istigazione o agevolazione di un conflitto armato in un paese terzo. Con riferimento alla strumentalizzazione dei migranti il regolamento in esame rimanda altresì al regolamento UE/2024/1359, concernente la strumentalizzazione dei migranti da parte di paesi terzi o attori non statali ostili, assicurandone un opportuno coordinamento.

Con riferimento alle predette misure sono previsti anche obblighi di comunicazione (artt. 8 e 9), di contenuto pressoché analogo a quanto già previsto dagli articoli 8-9 del regolamento UE/269/2014. Si tratta, in particolare, dell'obbligo imposto a tutti i soggetti di fornire immediatamente alle competenti autorità nazionali "qualsiasi informazione atta a facilitare il rispetto del regolamento", quali le "informazioni relative ai conti e agli importi congelati". In capo ai soggetti listati è previsto, oltre al divieto di compiere atti elusivi, un analogo obbligo di comunicare i fondi e le risorse economiche detenuti e/o controllati all'autorità competente dello Stato in cui tali fondi/risorse sono situati, entro sei settimane dalla data del *listing*.

Il regolamento di esecuzione UE/2024/3188 pubblicato il 16 dicembre 2024 ha comportato il primo *listing* di 16 persone fisiche e 3 persone giuridiche ai sensi del citato regolamento UE/2024/2642. Oltre all'introduzione di un nuovo regime sanzionatorio contro la Russia, nel contesto dei regimi sanzionatori unionali relativi al conflitto russo-ucraino il 16 dicembre 2024 sono stati pubblicati nella *Gazzetta UE* aggiornamenti ai regolamenti in vigore nei confronti della Russia e della Bielorussia. Inoltre, è stato adottato il regolamento di esecuzione UE/2024/3177 che modifica il regolamento CE/765/2006 relativo alle misure restrittive nei confronti della Bielorussia²² prevedendo il *listing* di ulteriori 28 entità (26 persone fisiche e due persone giuridiche).

L'aggiornamento delle migliori pratiche della UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive

Il 3 luglio 2024 il Consiglio della UE ha pubblicato l'ultimo aggiornamento delle Best Practices dell'Unione europea per l'effettiva attuazione delle misure restrittive, che attengono alla designazione di persone o entità, all'implementazione delle misure di congelamento, al divieto di fornitura di beni, nonché al coordinamento e cooperazione tra le autorità nazionali dei diversi Stati membri e con organismi internazionali ed europei. Le Best Practices contengono raccomandazioni non vincolanti; nondimeno, esse vengono tenute in ampia considerazione dalle autorità nazionali competenti e dal settore privato in quanto forniscono indicazioni utili su molteplici profili rilevanti, quali l'effetto e la portata dei provvedimenti di congelamento e l'applicazione di deroghe ed esenzioni; esse recano anche indicazioni sull'interpretazione di nozioni quali quelle di "fondi", "risorse economiche", "messa a disposizione" che sono centrali per l'applicazione degli obblighi.

L'aggiornamento del 3 luglio segna un cambiamento significativo rispetto al passato nella valutazione della sussistenza della "proprietà" e del "controllo" di enti da parte di soggetti designati. Quanto al concetto di proprietà, le nuove Best Practices, ai fini degli effetti di misure di congelamento nei confronti di società riconducibili a soggetti sanzionati, considerano sufficiente una partecipazione pari (o superiore) al 50 per cento, superando il criterio della partecipazione superiore al 50 per cento, previsto nella precedente versione del 2022²³.

Sempre in tema di proprietà rilevante ai fini della determinazione della quota maggioritaria, è stato esteso, in relazione a tutti i regimi sanzionatori UE, il principio dell'aggregazione di più partecipazioni detenute da diversi soggetti designati già previsto per il regime sanzionatorio russo (par. 63).

Una significativa novità attiene ai criteri per determinare l'esistenza del "controllo" della persona

²² Belarus: EU lists 26 individuals and 2 entities in view of the situation in the country - Consilium.

²³ Il nuovo criterio, già anticipato nel considerando n. 28 del c.d. 14° pacchetto di aggiornamento del regolamento UE/2014/833, realizza un allineamento con quanto stabilito nell'art. 1, punto 5, del regolamento CE/2001/2580, relativo a misure restrittive specifiche contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo. In tale atto il «possesso di una persona giuridica, gruppo o entità» è stato definito come il "possedere almeno il 50 per cento dei diritti di proprietà (...) o detenere una partecipazione maggioritaria". La nuova soglia si allinea anche alla regola applicata dall'Office of Foreign Assets Control (OFAC) degli Stati Uniti, favorendo così un maggiore coordinamento tra i due regimi sanzionatori. La soglia diverge, invece, dalla posizione adottata dall'Office of Financial Sanctions Implementation del Regno Unito, che considera "proprietà" solamente le partecipazioni che superano il 50%.

giuridica o dell'entità da parte di soggetti designati. È stato introdotto, in particolare, il riferimento al potere *de facto* per individuare la persona che esercita un'influenza dominante su un'entità o su una persona giuridica, senza essere titolare di commisurati diritti partecipativi²⁴. Oltre agli accordi legali formali vengono in rilievo anche quelli che facilitano di fatto e nella sostanza l'esercizio del controllo da parte di persone designate. È stato integrato l'elenco – non esaustivo – degli indicatori per l'individuazione di situazioni di controllo, anche per evitare schemi di elusione. Rileva, al riguardo, la titolarità di partecipazioni in misura maggiore da parte di persone designate rispetto a quelle detenute da altri azionisti²⁵, a prescindere dal raggiungimento della soglia per integrare la proprietà. Tuttavia, poiché non è stata prevista alcuna soglia per tale partecipazione, l'applicazione di questo indicatore attiene a situazioni in cui le partecipazioni siano piuttosto frazionate e il soggetto designato sia titolare di una quota, in sé non significativa, ma comunque superiore a quella di tutti gli altri azionisti. Le Best Practices raccomandano inoltre di condurre ulteriori analisi per verificare se il soggetto listato continui a esercitare il controllo della società o dell'entità giuridica nell'ipotesi in cui egli sia titolare di opzioni che gli consentano il riacquisto di quote alienate a condizioni particolarmente favorevoli. Rilevano anche possibili situazioni in cui il nuovo proprietario di un'entità sia strettamente collegato al precedente proprietario designato (ad esempio un familiare, un ex dipendente, un socio in affari), o la vendita sia stata concordata a un valore inferiore a quello di mercato. Analogamente possono essere indicativi di situazioni di controllo accordi scritti che conferiscono a un non azionista o a un azionista di minoranza la facoltà di prendere decisioni sull'attività dell'entità giuridica.

Anche i trasferimenti di azioni effettuati in un momento prossimo alla designazione possono costituire un indice del mantenimento del controllo da parte del cedente e richiedono indagini per determinare se questi continui ad avere influenza sul nuovo proprietario. Il trasferimento delle azioni è da considerarsi significativo non solo se riguarda un numero rilevante delle stesse, ma anche quando tale trasferimento consente al venditore designato, ad esempio, di scendere al di sotto della soglia di proprietà.

Gli operatori devono anche prestare particolare attenzione ai casi di utilizzo di trust, *shell companies* e *limited liabilities companies*, specie se fanno parte di strutture societarie inutilmente complesse e collegate a un soggetto designato. Il Consiglio della UE allerta gli operatori sulla possibilità che tali entità siano state costituite o abbiano cambiato identità prima dell'adozione di sanzioni. Le Best Practices evidenziano inoltre la possibilità di situazioni di controllo nei casi in cui la gestione dei trust coinvolge professionisti del paese in cui il trust è stato costituito ovvero è radicato.

Il Consiglio ha confermato che l'analisi per verificare se un individuo, un'entità o un organismo “agisca per conto o sotto la direzione di un'entità” si deve affiancare – con la stessa importanza – ai test di “proprietà” e di “controllo”, in quanto pur trattandosi di un concetto distinto può produrre gli stessi effetti²⁶. In assenza di una definizione puntuale, per valutare se un soggetto abbia agito per conto o sotto la direzione di una persona o entità gli operatori possono considerare diversi criteri specificati nelle Best Practices che includono: l'esatto assetto proprietario/di controllo dell'entità, compresi i collegamenti tra persone fisiche e giuridiche, entità o organismi; la natura e lo scopo dell'operazione, nonché gli obblighi professionali dichiarati della persona, entità o organismo; eventuali casi precedenti in cui una persona o entità ha agito per conto o sotto la direzione dell'entità; informazioni fornite da terzi ottenute da fonti credibili, affidabili e indipendenti e/o prove fattuali che indichino che siano state impartite istruzioni dall'entità. Le Best Practices (par. 41) ribadiscono infine l'obbligo a carico delle persone e degli enti dell'Unione di informare le rispettive autorità nazionali, fornendo “qualsiasi informazione a loro disposizione che possa agevolare l'applicazione delle misure restrittive finanziarie dell'UE”, senza

²⁴ “Having the power to, *de facto*, exercise the right to exercise a dominant influence referred to in point (d), without being the holder of that right”, incluso, come specificato in nota, “for example, by means of a front company” che costituisce ora un ulteriore indicatore di “controllo” ai sensi del par. 64, lett. e.

²⁵ Nonostante la versione in italiano delle Best Practices faccia riferimento alle azioni, le indicazioni ivi contenute sono applicabili anche alle partecipazioni in società a responsabilità limitata, rappresentate da quote.

²⁶ Cfr. Part. IX. “Acting on behalf”, par. 72.

aggiungere ulteriori specificazioni.

Le linee guida dell'EBA per la corretta implementazione delle misure restrittive della UE

Il 14 novembre 2024 l'Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA) ha pubblicato le *Guidelines on Internal Policies, Procedures and Controls to Ensure the Implementation of Union and National Restrictive measures*, volte a fornire indicazioni uniformi agli intermediari e a favorire la convergenza degli approcci dei supervisori nella verifica della corretta attuazione delle misure restrittive dell'Unione²⁷ e nazionali. L'intervento dell'EBA trae origine, in primo luogo, dalla necessità di dare attuazione all'art. 23 del regolamento UE/2023/1113 (TFR), che attribuisce all'Autorità il compito di emanare orientamenti circa i presidi che i prestatori di servizi di pagamento (PSP) e di cripto-attività (CASP) devono predisporre per assicurare l'implementazione delle predette misure. In tale contesto, al fine di rendere maggiormente organico ed efficace il complesso delle attività di compliance nel comparto delle sanzioni, l'EBA ha deciso di introdurre anche disposizioni di portata generale, che consentissero di andare oltre il limitato perimetro di intervento previsto dal citato art. 23²⁸. Il documento è pertanto composto da due serie di linee guida.

Il primo insieme di linee guida (EBA/GL/2024/14) è indirizzato a tutti gli intermediari sottoposti alle direttive settoriali CRD, PSD ed EMD nonché alle rispettive autorità di supervisione, ed è adottato avvalendosi come base legale delle previsioni relative ai controlli interni e al governo societario ivi contenute²⁹. Tali linee guida prevedono che gli intermediari debbano: *i*) predisporre politiche, procedure e controlli aggiornati per assicurare la compliance rispetto alle misure restrittive; *ii*) dotarsi di un assetto di governo societario che garantisca l'efficace attuazione di tali misure, attraverso lo svolgimento di una serie di attività dettagliatamente indicate³⁰; *iii*) effettuare un'autovalutazione circa l'esposizione alle misure restrittive e a condotte di evasione o elusive ("*restrictive measures exposure assessment*"), sulla base della quale graduare gli interventi sub *i*) in un'ottica *risk-based*, tenuto conto anche dei rischi geografici e di quelli legati alla clientela, ai prodotti e servizi offerti e alle loro modalità di distribuzione.

Il secondo insieme di linee guida (EBA/GL/2024/15) per PSP e CASP fornisce indicazioni in merito a come deve essere effettuato il *sanction screening* e specifica una serie di aspetti, tra cui: *i*) i criteri da seguire nella scelta tra diversi sistemi di monitoraggio nonché la frequenza con cui tale monitoraggio deve essere condotto, in base all'esposizione al rischio risultante dall'*exposure assessment*, fermo restando l'obbligo di procedere immediatamente alle verifiche in alcune circostanze "*trigger*" indicate dall'EBA³¹; *ii*) la definizione del perimetro dei dati da verificare e le fonti dalle quali ricavarli (principalmente le informazioni raccolte ai fini dell'adeguata verifica, indicatori e tipologie elaborati da organizzazioni internazionali, supervisori, FIU, organi investigativi, informazioni da fonti aperte); *iii*) gli approfondimenti

²⁷ Le misure prese in considerazione dalle linee guida sono quelle indicate nell'art. 2 della direttiva UE/2024/1226 – vale a dire tutte le misure adottate dalla UE ai sensi degli artt. 29 TUE e 215 TFUE.

²⁸ Ai sensi di tale articolo, infatti, il mandato dell'EBA è limitato, dal punto di vista soggettivo, ai PSP e CASP e, dal punto di vista oggettivo, alle operazioni di trasferimento di fondi o cripto-attività. Come specificato dall'autorità in sede di consultazione pubblica della bozza di documento "*The EBA decided to complement these guidelines with own-initiative guidelines on wider restrictive measures systems and controls, as the mandate in the Regulation (EU) 2023/1113 may not be sufficiently broad to address these points*". Cfr. il [Consultation Paper](#) del 21 dicembre 2023, p. 2.

²⁹ Cfr. art. 74 della direttiva UE/2013/36 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi (CRD); art. 11 della direttiva UE/2015/2366 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (PSD) e art. 3 della direttiva CE/2009/110 concernente l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica.

³⁰ Parte di questi adempimenti può essere delegata a una figura dell'alta dirigenza (*Senior staff member*, cfr. punto 4.1.3), individuabile anche nel soggetto già titolare di funzioni anticiclaggio (*AML/CFT compliance officer or the chief compliance officer*), purché ciò sia giustificato dalle dimensioni e dalla complessità dell'intermediario, non infici lo svolgimento dei compiti AML/CFT già assegnati e non crei conflitti di interessi.

³¹ Quali nuovi listing, instaurazione di un nuovo rapporto d'affari, modifiche significative relative al cliente (es. cambio di residenza), presenza di ragionevoli motivi di sospetto di elusione delle misure restrittive (cfr. 4.1.4, punto 17).

da effettuare in caso di incroci con nominativi listati (c.d. *alert*) per escludere che si tratti di falsi positivi. Sono inoltre disciplinate le modalità di verifica del rispetto delle misure restrittive con riguardo alle singole operazioni di trasferimento. In particolare, prima di rendere disponibili fondi o cripto-attività ai destinatari, i PSP e i CASP dovrebbero esaminare l'operazione sulla base di una serie di parametri dettagliatamente indicati, relativi in particolare alle parti, allo scopo del trasferimento, ai prestatori di servizi coinvolti (cfr. punto 4.1.5).

Sono esclusi dal perimetro di tali controlli i bonifici istantanei di cui all'art. 5-quinquies del regolamento UE/260/2012, così come modificato dal regolamento UE/2024/886, per i quali, in considerazione della loro natura, sono previste modalità di screening *ad hoc*³².

Infine, per intercettare e impedire possibili violazioni o elusioni delle misure restrittive, le linee guida prevedono che i PSP devono disporre di presidi per sospendere il trasferimento di fondi in caso di *alert* che denotino una possibile corrispondenza con un soggetto o un'entità designati o riconducibili a soggetti designati. Ove tale corrispondenza fosse accertata, il PSP dovrebbe immediatamente congelare i fondi e interrompere il trasferimento (cfr. punto 4.3.1).

Analogamente, in caso di *matching* positivo, i CASP dovrebbero trattenere i fondi su un apposito conto fino a quando l'autorità competente per l'attuazione delle misure restrittive non abbia impartito istruzioni sulle azioni da intraprendere. Restano in ogni caso fermi, al ricorrere dei presupposti, gli obblighi di segnalazione alla FIU, con eventuale sospensione dell'operazione.

I destinatari sono tenuti ad applicare le linee guida a partire dal 30 dicembre 2025. Secondo quanto indicato nel documento, queste dovrebbero essere aggiornate dall'EBA dopo il 10 luglio 2027, data in cui diventeranno applicabili le disposizioni dell'AMLR, incluse quelle relative a politiche, procedure e controlli interni per l'attuazione di sanzioni finanziarie mirate (cfr. *infra*, Le sanzioni internazionali nell'AML package). Questa previsione è volta ad assicurare la necessaria complementarità tra le linee guida dell'EBA e gli orientamenti che verranno adottati dall'AMLA nei confronti dei soggetti obbligati selezionati, evitando, più in generale, disarmonie tra il comparto finanziario e quello non finanziario in materia di adeguata verifica e di *sanction screening* (di cui all'art. 26, par. 5, AMLAR).

Per altro verso, si riscontra la maggiore ampiezza delle linee guida dell'EBA riguardanti tutte le misure restrittive dell'Unione, incluse le misure settoriali³³, nonché quelle nazionali: si tratta di un ambito di intervento più ampio, rispetto al mandato attribuito all'AMLA, riguardante esclusivamente le sanzioni finanziarie mirate (*targeted financial sanctions – TFS*).

a.3 Le sanzioni internazionali nell'AML package

Introduzione

L'accresciuta estensione e complessità delle misure adottate contro la Russia in seguito all'aggressione dell'Ucraina ha portato alla luce diverse criticità ed eterogeneità nel complessivo sistema di applicazione delle stesse e di repressione delle violazioni da parte degli Stati membri. La mancanza di adeguate forme di raccordo e coordinamento a livello sovranazionale si è tradotta in attività di supervisione frammentate e non sempre coerenti; d'altro canto l'assenza di disposizioni armonizzate ha dato luogo a

³² In particolare, i PSP che offrono il servizio di *instant payment* verificano se il proprio cliente sia un soggetto designato al momento dell'instaurazione del rapporto, dopo l'entrata in vigore di nuovi listing e almeno una volta al giorno. Queste modalità particolari di monitoraggio riguardano esclusivamente le sanzioni finanziarie mirate; per le altre misure restrittive resta impregiudicata la possibilità dell'intermediario di procedere a forme di verifica "ordinarie". Le disposizioni in argomento si applicano dal 9 gennaio 2025.

³³ Vi rientrano, secondo la definizione data nelle linee guida, embarghi e altre misure economico-finanziarie quali restrizioni all'import/export e restrizioni sulla fornitura di servizi (ad esempio servizi bancari).

disallineamenti normativi tra paesi membri nella scelta degli strumenti punitivi (civili, amministrativi, penali).

L'AML Package³⁴ contiene diverse disposizioni per far fronte a questi problemi, in una prospettiva trasversale che comprende soggetti obbligati, autorità nazionali e la stessa Autorità antiriciclaggio europea (AMLA). Sono, infatti, stabiliti presidi più stringenti per gli operatori, valutazioni sovranazionali e nazionali dei rischi di violazione ed elusione delle misure restrittive, attività di controllo maggiormente efficaci. Per completezza va ricordato che con le direttive UE/2024/1226 e UE/2024/1260 sono stati introdotti, rispettivamente, fattispecie criminose uniformi per i casi di violazione e strumenti più incisivi per il recupero degli asset sottratti alle restrizioni³⁵. È opportuno precisare che le previsioni del Package non si estendono all'intero *genus* di misure restrittive adottate dalla UE, ma riguardano esclusivamente le *species* costituite dalle TFS. Esse comprendono pertanto sia le sanzioni internazionali disposte mediante risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali³⁶ e trasposte nell'ordinamento della UE, sia le misure introdotte autonomamente nel diritto unionale nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, come nel caso delle sanzioni nei confronti della Russia e Bielorussia.

La distribuzione delle nuove regole all'interno dei vari provvedimenti componenti il pacchetto antiriciclaggio rende opportuna una ricostruzione delle principali innovazioni introdotte attraverso una panoramica orizzontale e per "comparti".

Valutazione sovranazionale e nazionale dei rischi

La direttiva UE/2024/1640 (sesta direttiva antiriciclaggio o AMLD6) estende l'ambito della valutazione sovranazionale dei rischi ML/TF a cui l'Unione è esposta (*Supra-National Risk Assessment – SNRA*), condotta periodicamente dalla Commissione, anche ai rischi di mancata applicazione e di evasione delle sanzioni finanziarie mirate (art. 7, par. 1 e par. 3, lett e). In tale contesto, la Commissione è chiamata a formulare raccomandazioni agli Stati membri sulle misure idonee ad affrontare i rischi individuati, rispetto alle quali si applica il principio "*comply or explain*". In base a questo principio, nel caso in cui intendano discostarsi dalle indicazioni della Commissione o non applicarle, i paesi sono tenuti a fornire a quest'ultima una dettagliata motivazione (art. 7, par. 4 AMLD6). Come precisato nel considerando n. 21, la natura basata sul rischio della valutazione e delle conseguenti misure proposte dalla Commissione non incide in nessun caso sugli obblighi gravanti sulle persone fisiche o giuridiche di congelare e non mettere a disposizione fondi o risorse economiche nei confronti di soggetti designati; tali vincoli, infatti, hanno carattere *rule-based* e sono pertanto privi di margini di discrezionalità. La prima versione del "nuovo" SNRA deve essere redatta dalla Commissione entro il 10 luglio 2028³⁷; il testo deve essere messo a disposizione del pubblico, ad eccezione delle parti che contengono informazioni di carattere riservato (art. 7, par. 2, AMLD6).

Viene inoltre previsto che la valutazione della Commissione sui rischi di mancata applicazione o evasione delle sanzioni viene arricchita e orientata dal contributo dell'AMLA, basato sulle informazioni e sull'esperienza maturata attraverso i compiti di supervisione e convergenza esercitati dalla stessa (cfr.

³⁴ regolamento UE/2024/1620 (AMLR), regolamento UE/2024/1624 (AMLR), direttiva UE/2024/1640 (AMLD6), regolamento UE/2023/1113 (TFR).

³⁵ Cfr. UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio – Rassegna normativa*, I semestre 2024, pp. 24 e ss.

³⁶ Vi rientrano, ad esempio, le sanzioni internazionali per il contrasto al finanziamento del terrorismo e della proliferazione, oggetto rispettivamente delle Raccomandazioni 6 e 7 del GAFI.

³⁷ Successivamente la Commissione aggiornerà tale relazione ogni quattro anni o, se del caso, con maggiore frequenza.

infra). In particolare, l'Autorità è chiamata a rilasciare il suo primo parere entro il 10 luglio 2030³⁸ e successivamente ogni due anni³⁹ (art. 7, par. 5, AMLD6).

L'*assessment* condotto dalla Commissione deve essere preso in considerazione dagli Stati membri nelle rispettive valutazioni nazionali (*National Risk Assessment – NRA*)⁴⁰, che a loro volta si estendono ai rischi di mancata applicazione e di evasione delle sanzioni finanziarie mirate. La valutazione nazionale deve essere aggiornata almeno ogni quattro anni (art. 8, par. 1 e par. 3, AMLD6)⁴¹. La valutazione sovranazionale e quella nazionale sono finalizzate, tra l'altro, a mettere a disposizione dei soggetti obbligati informazioni aggiornate per facilitare la loro auto-valutazione sull'esposizione al rischio di mancata applicazione o evasione delle TFS (cfr. infra).

Infine, gli Stati membri devono mettere i risultati delle valutazioni nazionali del rischio a disposizione della Commissione, dell'AMLA e degli altri Stati membri. Una sintesi delle conclusioni della valutazione è inoltre resa pubblica, priva delle informazioni di carattere riservato (art. 8, par. 6, AMLD6).

Supervisione e collaborazione tra autorità

Le disposizioni dell'AML package intervengono sull'assetto dei controlli relativi alla corretta implementazione delle sanzioni finanziarie mirate, attribuendo all'AMLA compiti diretti con riferimento ai soggetti finanziari direttamente vigilati⁴². In ogni caso, i compiti di ricezione delle comunicazioni sui congelamenti di fondi e risorse economiche restano incardinati in capo alle autorità individuate da ciascuno Stato membro.

In particolare, il regolamento UE/2024/1620 (AMLAR) prevede che l'Autorità garantisca il rispetto da parte dei soggetti obbligati "selezionati" degli obblighi loro applicabili ai sensi del regolamento UE/2024/1624(AMLR) e del regolamento UE/2023/1113 (TFR), compresi gli obblighi relativi all'attuazione di sanzioni finanziarie mirate (art. 5, comma 2, lett. a) AMLAR). A tale riguardo, l'AMLA accerta che tali soggetti mettano in atto politiche, procedure e controlli interni adeguati. L'Autorità, inoltre, sviluppa e mantiene aggiornato un sistema di valutazione dei rischi relativi ai soggetti obbligati selezionati, che comprende anche quelli di evasione o aggiramento delle TFS, al quale informa la sua attività di supervisione (art. 5, comma 2, lett. b) e d) AMLAR). Con riferimento ai soggetti finanziari non direttamente vigilati, l'AMLA contribuisce alla convergenza delle prassi di supervisione nazionale e alla promozione di elevati livelli di supervisione, anche in relazione alla verifica del rispetto degli obblighi relativi a sanzioni finanziarie mirate (art. 5, comma 3, lett. e) AMLAR). Analoghi compiti non sono tuttavia espressamente richiamati con riferimento all'attività dell'AMLA nei confronti dei supervisori del settore non finanziario, per i quali è solamente previsto che l'Autorità coordini "le verifiche inter pares delle norme e delle prassi di supervisione in materia di AML/CFT" (art. 5, par. 4, lett. b) AMLAR).

Più in generale, le previsioni contenute nella sesta direttiva attribuiscono a tutti i supervisori AML/CFT nazionali il compito di valutare e monitorare periodicamente i rischi di riciclaggio e

³⁸ Tale scadenza è successiva a quella prevista per l'adozione del primo "nuovo" SNRA, proprio al fine di consentire all'AMLA di maturare la necessaria esperienza nel comparto delle sanzioni finanziarie attraverso l'attività di supervisione diretta.

³⁹ L'AMLA può emettere pareri o aggiornamenti dei suoi precedenti pareri con maggiore frequenza, qualora lo ritenga opportuno. Anche i pareri emessi dall'Autorità sono resi pubblici, ad eccezione delle parti che contengono informazioni classificate.

⁴⁰ In Italia l'analisi nazionale del rischio è condotta dal CSF istituito presso il MEF (art. 14 del D.lgs. 231/2007), la cui attività è disciplinata dal D.lgs. 109/2007.

⁴¹ Qualora ritengano che la situazione di rischio lo richieda, gli Stati membri possono riesaminare la valutazione del rischio nazionale con maggiore frequenza o effettuare valutazioni settoriali del rischio *ad hoc*.

⁴² Per i poteri dell'AMLA nei confronti delle "selected obliged entities" e per le modalità di selezione di queste ultime cfr. UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio – Rassegna normativa*, I semestre 2024, pp. 7 e ss.

finanziamento del terrorismo, nonché i rischi di mancata applicazione e di evasione delle sanzioni finanziarie mirate cui sono esposti i soggetti obbligati e di verificare il rispetto da parte di questi ultimi dei relativi obblighi (art. 37, par 5, lett. d) e lett. e) AMLD6). L'AMLA è peraltro tenuta a emanare, entro il 10 luglio 2026, orientamenti⁴³ nei confronti di tutti i soggetti obbligati – ivi inclusi professionisti e operatori non finanziari – sul controllo costante del rapporto d'affari e sul controllo delle operazioni effettuate nel contesto di tale rapporto, anche con riferimento all'implementazione delle sanzioni finanziarie e ai rischi relativi (art. 26, par. 5, AMLR). In relazione a quest'ultimo aspetto, al fine di agevolare gli operatori, la sesta direttiva prevede specificamente che gli orientamenti “riguardo agli obblighi [...] in relazione alle sanzioni finanziarie mirate” adottati dall'AMLA siano messi a disposizione dei soggetti obbligati dai rispettivi supervisori (art. 39, par. 3, AMLD6). Nell'ottica di garantire una tempestiva implementazione delle sanzioni finanziarie mirate i supervisori nazionali devono inoltre mettere immediatamente a disposizione dei soggetti obbligati rispettivamente vigilati le informazioni sui *listing* e *delisting* (art. 39, par. 4, AMLD6)⁴⁴.

Sul versante della collaborazione domestica, viene previsto che gli Stati membri provvedano affinché i responsabili delle decisioni politiche, le FIU, i supervisori, compresa l'AMLA, e le altre autorità competenti, nonché le autorità fiscali, dispongano di meccanismi efficaci, tali da consentire loro di cooperare e prevenire la mancata applicazione e l'evasione delle sanzioni finanziarie mirate (art. 61, par. 1, AMLD6).

Con riferimento alla collaborazione internazionale, i supervisori, le FIU e le autorità incaricate dell'attuazione di sanzioni finanziarie devono cooperare strettamente tra loro entro i limiti delle rispettive competenze e sono tenuti a scambiarsi le informazioni pertinenti per lo svolgimento dei rispettivi compiti (art. 66, par. 1, AMLD6). Gli Stati membri possono vietare gli scambi informativi qualora questi interferiscano con un accertamento, un'indagine o un procedimento in corso, conformemente al diritto penale o amministrativo (art. 66, par. 2, AMLD6). I paesi, inoltre, sono tenuti a trasmettere alla Commissione, su base annua, statistiche relative al valore dei fondi o degli altri beni congelati e alle risorse umane assegnate alle autorità competenti per l'attuazione e l'applicazione delle sanzioni finanziarie mirate (art. 9, par. 2, lett. k) e par. 3 AMLD6).

Infine, con riferimento ai compiti e poteri delle FIU in ambito domestico e internazionale previsti nel Package, vanno tenuti in conto anche gli effetti dell'introduzione di disposizioni penali armonizzate per i casi di *sanction evasion* mediante la direttiva UE/2024/1226 e la conseguente inclusione di tali condotte tra i reati presupposto di riciclaggio⁴⁵. Per agevolare l'attività di analisi delle relative segnalazioni di operazioni sospette e di collaborazione con le omologhe estere, le FIU devono, tra l'altro, avere accesso alle informazioni sui fondi e altri beni congelati o bloccati a seguito di sanzioni finanziarie mirate (art. 21, par. 1, lett. b), n. xxi AMLD6). Inoltre, le analisi congiunte condotte dall'AMLA (artt. 32 e ss. AMLD6 e 40 e ss. AMLAR)⁴⁶ su casi sospetti di rilevanza *cross-border* potranno riguardare anche fenomeni di evasione o aggiramento delle misure restrittive dell'Unione⁴⁷.

Misure a carico dei soggetti obbligati

⁴³ L'AMLA può emanare orientamenti e raccomandazioni rivolti alle autorità di supervisione, ai supervisori, alle FIU o ai soggetti obbligati, volti a definire prassi di supervisione e operative uniformi ed efficaci e ad assicurare l'applicazione uniforme e coerente del diritto dell'Unione (art. 54 AMLAR).

⁴⁴ Attualmente, nel sistema italiano la UIF è incaricata di curare la diffusione di *listing*, *delisting* ed esenzioni. (artt. 4-quinquies, comma 3, 4-sexies, comma 6, 4-septies, comma 4, del D.lgs. 109/2007).

⁴⁵ Cfr. UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio – Rassegna normativa*, I semestre 2024, pp. 24 e ss.

⁴⁶ Cfr. UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio – Rassegna normativa*, I semestre 2024, pp. 8 e ss.

⁴⁷ Si evidenzia che, ai sensi della richiamata direttiva di “criminalizzazione”, rientrano tra i reati presupposto di riciclaggio le violazioni riguardanti tutte le misure restrittive della UE, non soltanto le sanzioni finanziarie mirate.

Nell'ambito dei presidi di prevenzione previsti dal regolamento AMLR viene dedicata specifica attenzione alla necessità per i soggetti obbligati di mitigare eventuali rischi di mancata attuazione o evasione delle sanzioni finanziarie mirate. Tali soggetti, oltre ad adempiere agli obblighi di congelamento, devono adottare politiche, procedure e controlli interni per il contenimento dei rischi in materia, commisurati alla natura dell'attività e alle dimensioni (art. 9, par. 1, AMLR). A tal fine ciascun soggetto obbligato deve procedere a un *self-assessment* che prenda in considerazione, tra l'altro, le risultanze delle valutazioni sovranazionali e nazionali dei rischi; il documento valutativo⁴⁸ deve essere aggiornato periodicamente e messo a disposizione delle autorità di supervisione (art. 10, parr. 1 e 2, AMLR). I prestatori di servizi per le crypto-attività devono, in particolare, mitigare il rischio di mancata attuazione e di evasione di sanzioni finanziarie mirate nei trasferimenti da e verso un indirizzo auto-ospitato (art. 40, par. 1, lett. d) AMLR).

In linea con il generale regime dell'approccio basato sul rischio, ciascuna autorità di supervisione può decidere che la conduzione di procedimenti autovalutativi non sia necessaria qualora i rischi specifici connessi al settore siano chiari e compresi. Questa disposizione non trova tuttavia applicazione per gli enti creditizi e finanziari, i fornitori di servizi e gli intermediari di crowdfunding, tenuti sempre a porre in essere l'esercizio valutativo (art. 10, par. 3, AMLR). Entro il 10 luglio 2026, l'AMLA emana orientamenti sui requisiti minimi per i contenuti della valutazione del rischio e sulle fonti di informazioni supplementari da tenere in considerazione (art. 10, par. 4, AMLR).

Tra le misure di adeguata verifica rientra l'obbligo di appurare se il cliente o i titolari effettivi siano oggetto di sanzioni finanziarie mirate; nel caso di cliente persona giuridica, la verifica è volta ad accertare se persone fisiche o giuridiche designate la controllino o detengano oltre il 50% dei diritti di proprietà, ovvero una partecipazione di maggioranza, individualmente o collettivamente (art. 20, par. 1, lett. d) AMLR).

Tale verifica va condotta periodicamente, in base al grado di esposizione del soggetto obbligato e del rapporto d'affari ai rischi di mancata attuazione ed evasione delle sanzioni finanziarie mirate. Per gli enti creditizi e finanziari, la verifica deve essere condotta in occasione di ciascun nuovo *listing* (art. 26, par. 4, AMLR).

Al riguardo, in considerazione del fatto che l'individuazione tempestiva della titolarità effettiva risulta cruciale per l'emersione di possibili rischi di *sanction evasion* mediante l'interposizione di veicoli societari, all'Organismo nazionale responsabile della tenuta del relativo registro viene rimesso il compito di verificare – immediatamente dopo le designazioni e a intervalli periodici – se le informazioni in questo contenute riguardino persone o entità designate (art. 10, par. 9, AMLD6)⁴⁹.

I soggetti obbligati, inoltre, devono astenersi dall'applicare misure di adeguata verifica semplificata quando sussiste il sospetto che il cliente, o la persona che agisce per suo conto, stia tentando di violare o eludere sanzioni finanziarie mirate (art. 33, par. 5, AMLR).

Infine, per tracciare possibili operazioni dissimulatorie poste in essere da soggetti destinatari di *listing* da parte dell'ONU, viene previsto che, nelle more dell'implementazione delle relative sanzioni all'interno dell'ordinamento euro-unitario, i soggetti obbligati debbano conservare le registrazioni dei fondi o degli altri beni che gestiscono per il cliente nel momento in cui le sanzioni dell'ONU sono rese pubbliche nonché delle operazioni tentate dal cliente e di quelle effettuate per suo conto. I descritti obblighi trovano applicazione, in via interinale, fino all'adozione dei regolamenti UE che danno esecuzione concreta alle

⁴⁸ Il documento deve essere redatto dal *compliance officer* e sottoposto all'approvazione degli organi interni di amministrazione e controllo (art. 10, par. 2 AMLR).

⁴⁹ La circostanza che un soggetto giuridico sia destinatario di sanzioni finanziarie mirate o sia controllato da soggetti designati deve essere in tal caso resa visibile nel registro mediante apposita annotazione.

sanzioni internazionali (art. 27 AMLR)⁵⁰.

⁵⁰ La procedura di trasposizione delle designazioni ONU nel diritto della UE richiede la previa verifica della conformità dei *listing* con la Carta dei diritti fondamentali della UE. Tali verifiche potrebbero incidere in maniera negativa sulla tempestiva implementazione delle TFS (“*without delay*”); le descritte misure sono volte, pertanto, a mitigare i possibili effetti di una implementazione non immediata.

B - Il quadro internazionale

b.1 GAFI

Novembre 2024 – Money Laundering National Risk Assessment Guidance

Il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) ha pubblicato a novembre 2024 nuove **linee guida** per la corretta ed efficace valutazione nazionale (*National Risk Assessment – NRA*) che, in base agli standard del Gruppo, ciascun paese è tenuto a condurre per identificare, comprendere e mitigare i propri rischi di riciclaggio⁵¹.

Il documento pone in evidenza la centralità dell’NRA quale processo che consente di valutare e affrontare in maniera sistematica le minacce e vulnerabilità a cui il paese risulta esposto nonché di adottare conseguentemente e coerentemente le strategie nazionali necessarie, proporzionate al grado di “pericolosità” rilevato per ciascuna area, in linea con l’approccio basato sul rischio che permea gli standard del GAFI (*Risk-Based Approach – RBA*). Viene inoltre sottolineata la natura continuativa e dinamica dell’esercizio valutativo, che deve essere condotto periodicamente al fine di adeguare le strategie al mutevole contesto di rischio.

Le linee guida in argomento sono state elaborate sulla base di contributi e *best practices* forniti da oltre 90 paesi, nonché delle informazioni raccolte da autorità e operatori in sede di consultazione pubblica e degli studi condotti da altri organismi internazionali quali la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale. Esse si articolano in tre sezioni principali: *i*) identificazione dei prerequisiti per la conduzione dell’esercizio di valutazione, che comprendono un forte impegno di “policy”, l’adeguato coinvolgimento di autorità e *stakeholders*, la predisposizione di opportuni meccanismi di coordinamento e di una apposita metodologia per la valutazione e la raccolta di dati e informazioni; *ii*) descrizione dettagliata delle fasi di analisi del contesto specifico del paese, delle minacce e delle vulnerabilità e dell’apprezzamento del rischio quale combinazione tra questi fattori; *iii*) illustrazione delle attività successive all’elaborazione dell’NRA, tra cui la definizione di strategie e piani di azione in coerenza con gli esiti della valutazione e la condivisione delle principali risultanze con il settore privato.

Sono infine richiamate, in appositi allegati, sia valutazioni di rischio settoriali e tematiche, complementari all’NRA, che consentono ai paesi di sviluppare una comprensione più granulare in relazione a specifiche aree di interesse, sia valutazioni di natura regionale o sovranazionale, tra cui il *Supra-National Risk Assessment* condotto periodicamente dalla Commissione europea, che agevolano lo sviluppo di metodologie e approcci comuni tra i paesi coinvolti e favoriscono gli scambi informativi tra le autorità.

⁵¹ In particolare, la Raccomandazione 1 prevede che i paesi debbano condurre un *risk assessment* con riferimento ai rischi di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Un primo set di linee guida era stato pubblicato dal GAFI nel 2013 con riferimento ai rischi di ML e TF; specifiche **linee guida** sui rischi di TF sono state emanate dal GAFI nel 2019. Nel 2021, a seguito delle modifiche alla Raccomandazione 1 e dell’estensione della valutazione nazionale dei rischi al PF, il GAFI ha emanato **indicazioni** anche con riferimento a quest’ultimo aspetto. Le linee guida del 2024 riguardano esclusivamente i rischi di ML.

C – Normativa primaria

Decreto legislativo 5 settembre 2024, n. 129 – Adeguamento della normativa nazionale al regolamento UE 2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023 relativo ai mercati delle cripto-attività

Il D.lgs. 129/2024⁵² adegua la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE/2023/1114 (c.d. MiCAR)⁵³ delineando, in un quadro normativo armonizzato per i mercati delle cripto-attività, l'assetto delle competenze nazionali per l'esercizio della vigilanza sui citati mercati e sulla prestazione dei relativi servizi e designando quali autorità competenti la Banca d'Italia e la Consob. Sono specificati il ruolo e i poteri delle due autorità indicate come punti di contatto per la cooperazione amministrativa transfrontaliera nonché con l'Autorità bancaria europea e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati.

In particolare, alla Banca d'Italia sono attribuite competenze di: vigilanza prudenziale e gestione delle crisi, con riferimento agli emittenti di *asset-referenced token* (ART) e di *e-money token* (EMT) e ai prestatori di servizi per le cripto-attività (CASP); vigilanza in materia di trasparenza, correttezza dei comportamenti e tutela dei possessori di EMT con riferimento agli emittenti di tali cripto-attività; vigilanza AML/CFT con riferimento ai CASP e agli intermediari bancari e finanziari che agiscono come emittenti di ART e EMT⁵⁴; *product intervention* sugli EMT nonché – quando necessario per assicurare la stabilità dell'insieme o di una parte del sistema finanziario – sugli ART e sulle cripto-attività diverse dagli EMT e dagli ART (c.d. *crypto other-than*).

Alla Consob sono invece attribuite competenze: di vigilanza in materia di trasparenza, correttezza dei comportamenti, ordinato svolgimento delle negoziazioni e tutela dei possessori di cripto-attività/clienti, con riferimento agli emittenti di ART e ai CASP; di vigilanza in materia di offerta al pubblico e ammissione alle negoziazioni di *crypto other-than*; di *product intervention* sugli ART e sulle *crypto other-than*, quando necessario per assicurare la tutela degli investitori, l'ordinato funzionamento e l'integrità dei mercati delle cripto-attività; in tema di prevenzione e divieto degli abusi di mercato relativi alle cripto-attività.

Restano ferme le competenze esclusive della Banca d'Italia relative alla funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, che l'Istituto esercita sia come componente dell'Eurosistema sia a livello nazionale ai sensi dell'art. 146 del D.lgs. 385/1993 (Testo unico bancario, TUB)⁵⁵.

La Banca d'Italia e la Consob operano in modo coordinato anche al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni nonché di ridurre al minimo gli oneri gravanti sui soggetti che rientrano nell'ambito di applicazione del MiCAR. Le due autorità individuano forme di coordinamento operativo e informativo e specificano, ove occorra, gli ambiti e le modalità di esercizio dei rispettivi poteri tramite protocolli di intesa resi pubblici. I provvedimenti assunti e le irregolarità riscontrate, ove rilevanti per l'espletamento dei rispettivi compiti istituzionali, sono oggetto di comunicazione reciproca tra le autorità (art. 9). Ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza sono richiamati i poteri già previsti dal D.lgs. 58/1998 (Testo

⁵² Pubblicato in G.U. n. 215 del 13 settembre 2024.

⁵³ Regolamento UE 2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023 relativo ai mercati delle cripto-attività e che modifica i regolamenti UE n. 1093/2010 e UE n. 1095/2010 e le direttive 2013/36/UE e UE 2019/1937. Per un approfondimento cfr. Comunicazione della Banca d'Italia del 22 luglio 2024, nonché le indicazioni operative fornite, rispettivamente dalla Consob, con Comunicazione n. 1/24 del 12 settembre 2024, e dalla Banca d'Italia, con Comunicazione del 13 settembre 2024.

⁵⁴ Con riferimento alla materia AML/CFT cfr. il D.lgs. 204/2024.

⁵⁵ Per un approfondimento sul riparto di competenze tra la Banca d'Italia e la Consob, si veda la nota di sintesi pubblicata il 29 ottobre 2024 al seguente link [MICAR-CONSOB-Nota-ricognitiva-ITA.pdf](#).

unico della finanza, TUF) e dal TUB. Per ottenere informazioni e documenti ritenuti rilevanti, le autorità competenti nell'esercizio delle loro funzioni possono ricorrere all'audizione personale di chiunque sia in possesso di informazioni pertinenti, salva l'applicazione delle disposizioni del codice di procedura penale, in quanto compatibili⁵⁶. Dei dati e delle informazioni acquisiti e delle dichiarazioni rese dagli interessati nel corso dell'audizione viene redatto processo verbale, firmato dagli interessati che hanno diritto di riceverne copia.

L'art. 4, comma 11, del D.lgs. 129/2024 specifica che tra i soggetti terzi cui è possibile chiedere l'attuazione delle misure di cui all'art. 94, par. 1, lett. aa), del MiCAR⁵⁷, rientrano i gestori di registri di dominio, di reti telematiche, i fornitori di connettività alla rete internet, gli operatori che forniscono servizi telematici o di telecomunicazioni, compresi i fornitori di servizi di *cloud computing*, i motori di ricerca, i *social network* e le interfacce online.

Il D.lgs. 129/2024 delinea anche la disciplina transitoria per l'applicazione delle nuove disposizioni: le persone giuridiche già iscritte alla data del 27 dicembre 2024 nella sezione speciale del registro tenuto dall'Organismo Agenti e Mediatori (OAM), per continuare a prestare i servizi in cripto-attività presentano istanza di autorizzazione alla Consob entro il 30 giugno 2025 e ne danno contestuale comunicazione all'OAM. Comunicano inoltre alla Consob le istanze presentate in uno Stato membro diverso dall'Italia. Ove non presentino la richiesta di autorizzazione, cessano di operare in Italia e l'OAM li cancella d'ufficio dal registro. Del pari l'OAM provvede alla cancellazione dei soggetti cui è stata rilasciata o negata l'autorizzazione. Al diniego dell'autorizzazione fa seguito la chiusura dei rapporti con la clientela italiana non oltre sessanta giorni dalla data dell'emanazione del provvedimento.

Inoltre, i soggetti iscritti nella sezione speciale del registro tenuto dall'OAM pubblicano sul proprio sito web e comunicano ai clienti entro il 31 maggio 2025 i piani e le misure necessari per conformarsi al MiCAR o per l'ordinata chiusura dei rapporti, fermo restando che nelle more del rilascio dell'autorizzazione o della cessazione dell'attività non si applica il predetto MiCAR.

Per le operazioni compiute tra il 1° aprile 2025 e la data di cancellazione dalla sezione speciale del registro, i soggetti sopra menzionati assicurano la conservazione per dieci anni dei dati identificativi dei clienti e dei dati sintetici relativi alla propria operatività complessiva⁵⁸ nonché la loro trasmissione – su richiesta – al MEF, alle Autorità di vigilanza di settore, alla UIF, alla Direzione Investigativa Antimafia, all'NSPV della Guardia di Finanza e alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, nonché alle forze di polizia⁵⁹.

Il 10 marzo 2025 la Banca d'Italia e la Consob hanno sottoscritto un [protocollo d'intesa](#) volto a definire gli ambiti della cooperazione tra le due Autorità alla luce del MiCAR.

⁵⁶ Cfr. artt. 199, 200, 201, 202, 203 c.p.p.

⁵⁷ Si tratta di misure che possono essere adottate in via residuale, in mancanza di altri mezzi efficaci per far cessare la violazione del MiCAR: a) la rimozione dei contenuti, la limitazione dell'accesso a una interfaccia online o l'imposizione della visualizzazione di un'avvertenza ai clienti e ai possessori di cripto-attività quando accedono a una interfaccia online; b) la soppressione, la disabilitazione o la limitazione dell'accesso a un'interfaccia online imposta ai prestatori di servizi di hosting; c) la cancellazione di un nome di dominio completo imposta ai registri e alle autorità di registrazione e la registrazione di esso da parte dell'autorità competente.

⁵⁸ Cfr. art. 5, comma 1, decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 13 gennaio 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 17 febbraio 2022, n. 40, recante "Modalità e tempistica con cui i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e i prestatori di servizi di portafoglio digitale sono tenuti a comunicare la propria operatività sul territorio nazionale nonché forme di cooperazione tra il Ministero dell'Economia e delle finanze e le forze di polizia".

⁵⁹ Cfr. art. 21, comma 2, lett. a) e b), D.lgs. 231/2007 e art. 16, comma 1, L. 121/1981.

Decreto legislativo 12 novembre 2024, n. 181 - Attuazione della direttiva (UE) 2023/977 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri e che abroga la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio

Il decreto legislativo 12 novembre 2024, n. 181 attua nell'ordinamento interno la direttiva UE/2023/977 del 10 maggio 2023⁶⁰, relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto⁶¹ degli Stati membri e stabilisce norme armonizzate per lo scambio adeguato e rapido di informazioni tra le suddette autorità al fine della prevenzione e dell'individuazione dei reati e delle relative indagini. Il decreto non si applica agli scambi di informazioni tra le autorità "specificamente disciplinati da altri atti giuridici dell'Unione europea", né agli organismi di informazione per la sicurezza della Repubblica⁶² e alle informazioni da essi detenute o comunicate alle autorità nazionali competenti incaricate dell'applicazione della legge per finalità inerenti alla tutela della sicurezza della Repubblica. Dopo aver richiamato i principi ai quali devono conformarsi tutti gli scambi di informazioni effettuati ai sensi della direttiva (art. 3), il decreto disciplina le richieste di informazioni anche con riguardo al loro carattere di urgenza (art. 4), i tempi delle risposte (art. 5) e i casi in cui l'autorità nazionale può rifiutare la comunicazione delle informazioni richieste da un altro Stato, rigettando la richiesta (art. 6). Vengono altresì disciplinate la comunicazione di informazioni di iniziativa (art. 7), le modalità di scambio di informazioni a seguito di richieste presentate direttamente alle autorità di contrasto (art. 8), i casi in cui le autorità di contrasto informano il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ai fini del coordinamento investigativo (art. 9) e quelli in cui la comunicazione delle informazioni richiede un'autorizzazione dell'autorità giudiziaria (art. 10).

L'entità centrale incaricata di coordinare e agevolare lo scambio di informazioni è il "punto di contatto unico nazionale"⁶³, il quale svolge i propri compiti sette giorni su sette e ventiquattro ore al giorno e ha accesso a tutte le informazioni di cui dispongono le autorità di contrasto competenti, nella misura in cui ciò sia necessario per lo svolgimento delle proprie funzioni (art. 15).

Il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, sentiti il Comando generale dell'Arma dei carabinieri e il Comando generale del Corpo della Guardia di finanza, cura la presentazione alla Commissione europea di un elenco delle "autorità di contrasto designate", ossia delle autorità nazionali autorizzate a presentare richieste di informazioni ai punti di contatto unici di altri Stati membri e provvede al periodico aggiornamento in caso di modifiche di tale elenco. Il D.lgs. 181/2024 precisa che il punto di contatto unico nazionale o le autorità di contrasto competenti si avvalgono dell'applicazione di rete per lo scambio sicuro di informazioni (*Secure Information Exchange Network Application – SIENA*), gestita e sviluppata da Europol conformemente al regolamento UE/2016/794, per inviare richieste di informazioni, comunicare informazioni a seguito di tali richieste o comunicare informazioni di propria iniziativa (art. 14).

⁶⁰ La direttiva UE/2023/977 abroga la precedente decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, sulla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge.

⁶¹ L'art. 2, comma 1, lett. c), del D.lgs. 181/2024 definisce "autorità di un altro Stato membro: le forze di polizia, i servizi doganali o altra autorità di un altro Stato membro o di un Paese associato Schengen che, in base alla legislazione interna, è competente a individuare, prevenire e indagare su reati o attività criminali, esercitare l'autorità e adottare misure coercitive nell'ambito di tali funzioni".

⁶² Si tratta degli organismi di cui agli articoli 4, 6, 7 e 8, comma 2, della L. 124/2007: Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS); Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE); Agenzia informazioni e sicurezza interna (AIS); Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa (RIS).

⁶³ Tale punto è definito come "l'articolazione del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, individuata, in attuazione dell'articolo 14 della direttiva, con provvedimento del Capo della Polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza, competente a ricevere e trattare le richieste di informazioni formulate dai punti di contatto e da autorità di un altro Stato membro".

Decreto legislativo 27 dicembre 2024, n. 204 – Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE 2023/1113 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività

Il decreto legislativo 27 dicembre 2024, n. 204 adegua la normativa nazionale al regolamento UE/2023/1113 (TFR)⁶⁴, apportando modifiche al D.lgs. 231/2007 (decreto antiriciclaggio) e al decreto legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227⁶⁵.

In particolare, vengono inserite o modificate alcune definizioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto antiriciclaggio, tra cui quella di conti correnti di corrispondenza e rapporti a essi assimilabili⁶⁶, di cripto-attività⁶⁷ e di servizi per le cripto-attività⁶⁸, di indirizzo auto-ospitato (con rinvio alle disposizioni del TFR)⁶⁹.

Per effetto delle modifiche apportate all'art. 3 del decreto antiriciclaggio, i CASP rientrano ora nella categoria degli intermediari bancari e finanziari, invece che in quella di operatori non finanziari; essi sono quindi sottoposti alla vigilanza AML/CFT della Banca d'Italia.

Il nuovo art. 16-bis del decreto antiriciclaggio prevede espressamente che l'individuazione e la valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo associato ai trasferimenti in cripto-attività da o verso un indirizzo auto-ospitato spettano ai prestatori di servizi per le cripto-attività. Tra le misure da adottare per mitigare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e il rischio di evasione delle sanzioni finanziarie, oltre all'identificazione del cliente e del titolare effettivo, si menzionano la richiesta di informazioni aggiuntive sull'origine e la destinazione delle cripto-attività trasferite, il monitoraggio continuo e rafforzato delle operazioni da e verso indirizzi auto-ospitati, cui si aggiungono – con una clausola di chiusura generale – tutte le altre misure volte ad attenuare e gestire i predetti rischi. Inoltre, è previsto l'adempimento degli obblighi di adeguata verifica per operazioni occasionali che consistano in un trasferimento di fondi o di cripto-attività superiore a 1.000 euro (art. 17, comma 1, lett. b), del decreto antiriciclaggio).

Sono stabiliti obblighi di adeguata verifica rafforzata per i rapporti di corrispondenza transfrontalieri che comportano l'esecuzione di servizi per le cripto-attività, ai sensi del nuovo art. 25-bis del D.lgs. 231/2007. In caso di cessazione dei rapporti di corrispondenza per motivi connessi al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, i prestatori di servizi per le cripto-attività documentano tale decisione (art. 25-bis, comma 2, D.lgs. 231/2007).

⁶⁴ Regolamento UE/2023/1113 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività e che modifica la direttiva UE/2015/849.

⁶⁵ “Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori”, in G.U. n. 151 del 30 giugno 1990. Le modifiche apportate dal D.lgs. 204/2024 al DL 167/1990 sono volte esclusivamente ad adeguare il rinvio al decreto antiriciclaggio contenuto nell'art. 1 del medesimo decreto legge al fine di tenere conto dell'inclusione dei CASP nel novero degli intermediari bancari e finanziari ai sensi del decreto antiriciclaggio.

⁶⁶ Si tratta di conti tenuti dalle banche per il regolamento di servizi interbancari e gli altri rapporti comunque denominati intrattenuti tra intermediari bancari e finanziari per il regolamento di transazioni per conto dei clienti degli enti corrispondenti, inclusi i rapporti per lo svolgimento di operazioni in cripto-attività o trasferimenti di cripto-attività.

⁶⁷ “Una rappresentazione digitale di un valore o di un diritto che può essere trasferito e memorizzato elettronicamente, utilizzando la tecnologia a registro distribuito o una tecnologia analoga” (art. 3, par. 1, punto 5) del MiCAR).

⁶⁸ Ai sensi dell'art. 3, par. 1, punto 16, del MiCAR vi rientrano: la custodia e l'amministrazione di cripto-attività per conto di clienti, la gestione di una piattaforma di negoziazione di cripto-attività, lo scambio di cripto-attività con altre cripto-attività, l'esecuzione di ordini di cripto-attività per conto di clienti, il collocamento di cripto-attività, la ricezione e la trasmissione di ordini di cripto-attività per conto di clienti, la consulenza e la gestione di portafoglio sulle cripto-attività, la prestazione di servizi di trasferimento di cripto-attività per conto dei clienti.

⁶⁹ Art. 3, par. 1, punto 20), del TFR: un indirizzo nel registro distribuito non collegato né a un prestatore di servizi per le cripto-attività, né a un soggetto non stabilito nell'Unione che presta servizi analoghi a quelli di un prestatore di servizi per le cripto-attività.

Decreto legislativo 10 dicembre 2024 n. 211 – Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2018/1672 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell’Unione o in uscita dall’Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005, nonché alle disposizioni del regolamento di esecuzione (UE) 2021/776, che stabilisce i modelli per determinati moduli nonché le norme tecniche per l’efficace scambio di informazioni a norma del regolamento (UE) 2018/1672

Il 17 gennaio 2025 è entrato in vigore il decreto legislativo 19 dicembre 2024, n. 211, che adegua la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE/2018/1672 in tema di controlli sul denaro contante, apportando modifiche tanto al D.lgs. 195/2008 in materia valutaria, quanto alla L. 7/2000 in tema di dichiarazioni relative alle operazioni in oro e di esercizio del commercio di oro in via professionale.

Le novità in materia di oro e le modifiche alla L. 7/2000

La riforma ha modificato le disposizioni della L. 7/2000 in modo da evitare la sovrapposizione di obblighi dichiarativi e precisare i presupposti, le modalità, i termini e il relativo apparato sanzionatorio in caso di violazione.

Più in dettaglio, è stato escluso l’obbligo di dichiarazione delle operazioni in oro ai sensi della L. 7/2000 per le ipotesi di operazioni che rientrano nell’ambito di applicazione del citato regolamento. Inoltre, è stato precisato il contenuto dell’obbligo dichiarativo, con l’espressa inclusione nella nozione di oro rilevante del materiale d’oro da destinare a fusione per ricavarne oro da investimento e oro a uso prevalentemente industriale; la soglia di rilevanza delle operazioni al superamento della quale ricorre il medesimo obbligo è stata ridotta da 12.500 euro a 10.000 euro, allineandola a quella prevista dal citato regolamento europeo per le dichiarazioni transfrontaliere.

È stata attribuita alla UIF la competenza diretta a ricevere le dichiarazioni di operazioni in oro⁷⁰ nonché a emanare istruzioni per precisare le operazioni oggetto di dichiarazione, i contenuti e le modalità di invio della dichiarazione stessa; è espressamente stabilita la sanzionabilità delle violazioni delle predette istruzioni. Il potere regolamentare in tema di standard cui deve rispondere l’oro grezzo, in precedenza conferito all’Ufficio Italiano dei Cambi, è attribuito alla Banca d’Italia.

La competenza a ricevere le comunicazioni degli operatori professionali in oro (OPO) ai sensi dell’art. 1, comma 3, della L. 7/2000, a verificare la sussistenza dei requisiti per acquisire la qualifica di OPO e a gestire il relativo registro è stata trasferita dalla Banca d’Italia all’OAM. Il nuovo registro degli OPO costituirà una sezione del registro degli operatori compro oro e dovrebbe essere avviato entro il 17 aprile 2025.

L’art. 1, comma 2 bis, della L. 7/2000 ha introdotto la nozione di operazioni frazionate in materia di oro⁷¹. Inoltre, le nuove disposizioni (cfr. art. 1, commi da 2-ter a 2-quinquies della L. 7/2000) hanno elevato a rango di norma primaria talune precisazioni già previste dalla Comunicazione della UIF del 1° agosto 2014 in tema di “Dichiarazione delle operazioni in oro”. Si fa riferimento, in particolare, alle previsioni in materia di dichiarazioni c.d. canalizzate, ai termini per la presentazione delle dichiarazioni, a talune modalità di presentazione delle dichiarazioni di trasferimento di oro al seguito nonché all’esenzione dall’obbligo dichiarativo per le operazioni in cui sia parte la Banca d’Italia.

⁷⁰ Prima del D.lgs. 211/2024 la UIF riceveva le dichiarazioni in quanto a ciò delegata dalla Banca d’Italia.

⁷¹ Ai sensi della disposizione citata, le operazioni frazionate sono quelle “dello stesso tipo eseguite nel corso del mese solare con la medesima controparte qualora singolarmente pari o superiori a 2.500 euro e complessivamente pari o superiori al valore economico di cui al comma 2” (10.000 euro).

Le novità in materia di dichiarazioni transfrontaliere e le modifiche al D.lgs. 195/2008

Il decreto legislativo ha confermato l'obbligo per chiunque entra nel o esce dal territorio nazionale di dichiarare all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) il denaro contante trasportato al seguito di importo pari o superiore a 10.000 euro: rilevano quindi i movimenti transfrontalieri intra ed extra europei.

La nozione di denaro contante è più ampia di quella finora prevista: essa comprende valuta, strumenti negoziabili al portatore, beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore⁷² e carte prepagate. Nel caso di plico postale o equivalente, di spedizioni di merci, di bagagli non accompagnati o altra qualsiasi tipologia di spedizione in cui venga rinvenuto denaro c.d. "non accompagnato" da e verso il territorio nazionale di valore pari o superiore a 10.000 euro, è inoltre stabilito l'obbligo per il mittente o il destinatario o un rispettivo rappresentante di trasmettere, entro trenta giorni, una dichiarazione informativa all'ADM. In tali casi, l'ADM e la Guardia di Finanza trattengono il denaro non accompagnato sino alla presentazione della dichiarazione informativa.

Sono introdotte disposizioni in materia di trattenimento temporaneo e sequestro nonché modifiche in materia sanzionatoria. Lo strumento del trattenimento temporaneo può in particolare essere utilizzato dall'ADM e dalla Guardia di Finanza qualora gli obblighi di dichiarazione non siano stati assolti in tutto o in parte ovvero qualora emergano indizi che il denaro contante, a prescindere dall'importo, potrebbe essere correlato ad attività criminose; è disposto per il tempo strettamente necessario e per una durata massima di 30 giorni. In casi particolari, previa accurata valutazione della necessità e proporzionalità di un ulteriore trattenimento temporaneo, è consentito prorogarne la durata fino a un massimo di novanta giorni, con provvedimento motivato.

È stabilito che i controlli delle movimentazioni di denaro contante diversi dai controlli casuali si basino principalmente sull'analisi dei rischi effettuata anche mediante procedimenti informatici; è prevista altresì l'utilizzabilità dei dati e delle informazioni acquisiti ai fini fiscali.

In tema di collaborazione tra le autorità, sono richiamati gli scambi dell'ADM e della Guardia di Finanza, ciascuna per le proprie competenze, con le omologhe autorità competenti degli altri Stati membri attraverso il sistema di informazioni doganali (SID); qualora emergano indizi di attività criminose correlate al denaro contante che potrebbero arrecare pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, le informazioni sono trasmesse dall'ADM e dalla Guardia di Finanza anche alla Commissione e alla Procura europea e, a cura della sola Guardia di Finanza, a Europol; ulteriori scambi possono intercorrere con omologhe autorità di paesi terzi, nell'ambito dell'assistenza amministrativa reciproca e delle rispettive competenze.

Per quanto concerne la collaborazione con la UIF, l'ADM trasmette all'Unità le informazioni raccolte che non confluiscono nel Sistema informativo doganale, senza indugio, al più tardi entro 15 giorni lavorativi dalla data in cui sono state ottenute. Alle informazioni che confluiscono nel Sistema informativo doganale la UIF accede direttamente.

⁷² L'allegato I al regolamento UE/2018/1672 individua i seguenti beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore: a) monete con un tenore in oro di almeno il 90%; e b) lingotti sotto forma di barre, pepite o aggregati con un tenore in oro di almeno il 99,5%.

D – Normativa secondaria e altri provvedimenti

d.1 Banca d'Italia

Provvedimento del 27 novembre 2024 – Modifica delle “Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo” del 26 marzo 2019

Con il Provvedimento del 27 novembre 2024, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 289 del 10 dicembre 2024, la Banca d'Italia ha approvato le modifiche alle “Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo”.

Il Provvedimento tiene conto degli Orientamenti dell'Autorità bancaria europea (*Guidelines* EBA/2021/16), adottati il 16 dicembre 2021, sulle caratteristiche di un approccio alla vigilanza AML/CFT basato sul rischio e dell'esigenza della Banca d'Italia di disporre di segnalazioni periodiche da parte dei soggetti obbligati a supporto della propria attività di analisi dell'esposizione al rischio degli intermediari vigilati. A tal fine, è stata introdotta una Parte Ottava, rubricata “Le segnalazioni periodiche antiriciclaggio”.

In base alle nuove previsioni, i destinatari sono tenuti a trasmettere alla Banca d'Italia, con cadenza annuale (entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento), le segnalazioni periodiche con contenuti e modalità specificati nel “Manuale per le segnalazioni di vigilanza antiriciclaggio”, allegato al medesimo Provvedimento.

Più in dettaglio, le segnalazioni si articolano in sette sezioni, riguardanti:

i) le caratteristiche e la composizione della clientela, con riguardo ai clienti titolari di rapporti continuativi alla data di riferimento e ai clienti che hanno eseguito operazioni occasionali nel periodo;

ii) i canali distributivi, ossia modalità di identificazione della clientela acquisita nel periodo (in presenza, a distanza, tramite terzi);

iii) l'eventuale prestazione della propria attività istituzionale in libera prestazione di servizi presso altri paesi dell'Unione (sezione rivolta ai soli intermediari italiani);

iv) numero dei mandati per amministrazione fiduciaria e per servizi diversi dall'amministrazione fiduciaria e il valore dei mandati per amministrazione fiduciaria suddivisi per tipologia di mandato, di rapporto intrattenuto con la clientela e di beni oggetto dell'incarico (sezione rivolta alle sole società fiduciarie iscritte nell'albo previsto ai sensi dell'art. 106 TUB);

v) gli assetti organizzativi, le procedure e i controlli interni per il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo;

vi) il modello organizzativo di delega delle SOS nel gruppo, il numero e la quota di clienti comuni a più società del gruppo e la presenza nel gruppo di succursali o filiazioni stabilite in paesi terzi con ordinamenti che presentano limiti alla circolazione delle informazioni (sezione rivolta ai destinatari capogruppo di gruppi bancari, di SIM o finanziari);

vii) i riferimenti del personale che può essere contattato per eventuali richieste riguardanti le segnalazioni antiriciclaggio.

Nota n. 44 del 26 novembre 2024 - Attuazione degli Orientamenti dell'Autorità bancaria europea sugli obblighi di informazione relativi ai trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività ai sensi del regolamento UE 2023/1113 (Orientamenti sulla c.d. "travel rule")

Con la nota n. 44 del 26 novembre 2024, modificata il 14 gennaio 2025⁷³, la Banca d'Italia ha emanato le disposizioni di attuazione degli Orientamenti adottati dall'EBA il 4 luglio 2024⁷⁴, adeguando gli obblighi di PSP, IPSP, CASP e ICASP alle disposizioni del TFR.

In particolare, si introduce l'obbligo in capo ai prestatori di servizi di pagamento (PSP), ai prestatori intermediari di servizi di pagamento (IPSP), ai *crypto-asset service providers* (CASP) e ai prestatori intermediari di servizi di cripto-attività (ICASP) di adottare: a) politiche e procedure per individuare i trasferimenti di fondi e di cripto-attività privi delle informazioni richieste e monitorarli al fine di accertare eventuali dati mancanti; b) specifiche misure nel caso in cui manchino le informazioni richieste; c) criteri quantitativi e qualitativi per stabilire quando un PSP o un CASP controparte ometta ripetutamente di fornire i dati richiesti, così da segnalare l'inadempimento degli obblighi informativi all'autorità competente. Sono altresì stabilite le misure minime da adottare per identificare le transazioni da o verso indirizzi auto-ospitati e gli obblighi di PSP e IPSP in caso di addebiti diretti.

La nota individua i soggetti tenuti a inviare alla Banca d'Italia le segnalazioni inerenti alle violazioni ripetute dell'obbligo di trasmettere le informazioni relative all'ordinante o al beneficiario dei trasferimenti di fondi nonché relative al cedente o al cessionario dei trasferimenti di cripto-attività e le conseguenti misure adottate. Essi sono: le banche, le SIM, le SGR, le SICAV, le SICAF, gli IMEL, gli IP, i prestatori di servizi per le cripto-attività e le relative succursali insediate in Italia, le banche, gli IP e gli IMEL con sede legale e amministrazione centrale in un paese dell'Unione, tenuti a designare un punto di contatto centrale, nonché Poste italiane S.p.A. per l'attività di bancoposta.

d.2 Banca d'Italia e Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Dicembre 2024 – Comunicazione congiunta Banca d'Italia-UIF sugli obblighi AML connessi all'uso di IBAN virtuali

La Comunicazione, pubblicata sui siti istituzionali delle due autorità, fornisce chiarimenti sull'applicazione dei presidi previsti dalla normativa antiriciclaggio ai conti dotati di IBAN virtuali (vIBAN) e indicazioni su alcune buone prassi osservate presso i PSP per mitigare i rischi ML/TF derivanti dall'utilizzo di tali codici. La Comunicazione muove dalle risultanze della campagna di verifiche ispettive e a distanza condotte dalla UIF con il supporto dell'Unità SNA nel 2023 nonché dai risultati di un'indagine condotta dall'EBA nel 2024⁷⁵.

Le attività di controllo hanno evidenziato che l'offerta di vIBAN viene qualificata dagli intermediari come un servizio accessorio al rapporto principale (*master account*) e di conseguenza non dà luogo, in genere, a specifici adempimenti in materia AML/CFI. La Comunicazione richiama, tuttavia, le buone prassi osservate presso alcune banche che prevedono la raccolta, in sede di adeguata verifica, di informazioni sui presidi antiriciclaggio adottati dal cliente titolare del *master account* nonché l'introduzione di previsioni contrattuali che impegnano quest'ultimo a scambiare informazioni a fini della collaborazione attiva.

⁷³ Sono stati aggiunti i prestatori di servizi per le cripto-attività a seguito delle modifiche introdotte dal D.lgs. 204/2024 (vedi *supra*).

⁷⁴ EBA/GL/2024/11 del 4 luglio 2024 sugli obblighi di informazione relativi ai trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività ai sensi del regolamento UE/2023/1113.

⁷⁵ Sul Report dell'EBA si rinvia a UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio – Rassegna normativa*, I semestre 2024.

In Italia il servizio risulta offerto a clientela *corporate* che richiede l'emissione di vIBAN prevalentemente per la riconciliazione dei flussi finanziari secondo proprie esigenze contabili (ad es. associando i vIBAN a debitori o fornitori ricorrenti).

In alcune fattispecie – con più marcate implicazioni antiriciclaggio – è stata riscontrata l'assegnazione di vIBAN a entità giuridiche distinte dal titolare del *master account*, come nel caso di gestione accentrata del servizio di tesoreria in cui i clienti assegnano vIBAN ad altre società del gruppo di appartenenza per agevolare la rendicontazione dei flussi finanziari di pertinenza di queste ultime⁷⁶.

Un altro scenario rilevante concerne l'uso di vIBAN da parte di altri soggetti obbligati (ad es. altri PSP o CASP). In particolare, il soggetto obbligato, titolare del *master account*, assegna a ciascuno dei propri clienti vIBAN per riconciliare più agevolmente gli scambi di flussi finanziari con gli stessi⁷⁷.

Nel caso in cui un PSP intende offrire servizi alla propria clientela che prevedono la possibilità di ricevere o di disporre pagamenti anche da e a favore di terzi, il predetto PSP – osserva la Comunicazione – dovrebbe offrire conti di pagamento con un codice IBAN generato in proprio, recante quindi il proprio “*bank identifier*” (in Italia, il codice ABI) e non quello della banca (o altro PSP partner).

Qualora, invece, il PSP cliente intenda utilizzare vIBAN emessi dal PSP partner, la Comunicazione prevede che quest'ultimo debba effettuare approfondite analisi sui presidi adottati a fini AML dal PSP cliente. Per tale operatività si applicano presidi assimilabili a quelli previsti per il *correspondent banking*⁷⁸.

Viene richiamata, infine, la buona prassi osservata presso alcuni intermediari di inserire specifici caratteri distintivi nelle 12 cifre finali dell'IBAN al fine di rendere subito individuabile la natura virtuale dello stesso⁷⁹.

In considerazione degli esiti degli accertamenti condotti e del report dell'EBA, nella Comunicazione si invitano i PSP a sottoporre in via preventiva alle competenti funzioni della Banca d'Italia i modelli di business che prevedono l'utilizzo di vIBAN, corredati delle valutazioni delle proprie funzioni Compliance e AML.

d.3 Banca d'Italia, COVIP, Ivass e MEF

Istruzioni di Banca d'Italia, COVIP, Ivass e MEF per l'esercizio di controlli rafforzati sull'operato degli intermediari abilitati per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo, in attuazione dell'articolo 3, comma 1, della legge 9 dicembre 2021, n. 220.

La Banca d'Italia, la COVIP, l'Ivass e il MEF hanno emanato congiuntamente istruzioni, pubblicate nella Gazzetta ufficiale n. 184 del 7 agosto 2024, per l'esercizio di controlli rafforzati sull'operato degli intermediari abilitati⁸⁰ volti a contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona,

⁷⁶ Si fa riferimento all'operatività c.d. OBO (*On Behalf Of*) o *multi-entity*. Cfr. anche il *case study* n. 6 nel report EBA.

⁷⁷ Ad es. nel caso di bonifici inviati da un titolare di moneta elettronica al proprio IMEL allo scopo di trasformare l'importo in moneta elettronica emessa dall'IMEL o, viceversa, di bonifici disposti dall'IMEL per rimborsare, su richiesta del cliente, la moneta elettronica.

⁷⁸ Sulla definizione di conti di corrispondenza si veda l'art. 1, comma 2, lettera g) del D.lgs. 231/2007. Si fa riferimento in particolare a specifiche misure di adeguata verifica modulate a seconda che il PSP cliente abbia sede in un paese UE ovvero extra-UE. In caso di conti extra-UE andranno applicate le specifiche misure di adeguata verifica rafforzata previste dal D.lgs. 231/2007; nel caso di conti UE gli intermediari dovranno adottare le misure di adeguata verifica dettagliate dall'Orientamento settoriale 8 delle *Linee Guida EBA in materia di fattori di rischio*.

⁷⁹ Ad es. le lettere VA o V all'inizio del campo relativo al numero di conto.

⁸⁰ Come definiti dall'art. 2, comma 1, lett. a), della L. 220/2021: vi rientrano le SIM, le banche, i gestori, gli IMEL e gli istituti di pagamento italiani, i soggetti iscritti nell'elenco di cui all'art. 111 TUB, gli intermediari finanziari iscritti nell'albo di cui

di munizioni e submunizioni a grappolo, in attuazione dell'art. 3, comma 1, della legge 9 dicembre 2021, n. 220⁸¹, che introduce il divieto totale di finanziamento delle medesime imprese, costituite in qualsiasi forma giuridica.

Gli intermediari abilitati adottano presidi procedurali idonei, secondo un approccio *risk-based* e nel rispetto del principio di proporzionalità. In particolare, prima di erogare il finanziamento, devono consultare gli elenchi resi disponibili pubblicamente di società che producono mine antipersona e munizioni e submunizioni a grappolo⁸², dotandosi di procedure per determinare la corrispondenza dei dati identificativi della società richiedente con quelli contenuti nei suddetti elenchi, con possibilità di utilizzare a tal fine anche i dati raccolti in occasione dell'adeguata verifica della clientela. Resta ferma la facoltà di utilizzare ulteriori fonti informative affidabili e aggiornate.

Inoltre vanno assicurate procedure per valutare il rischio di coinvolgimento del destinatario del finanziamento nelle attività di cui all'art. 1, comma 1, L. 220/2021⁸³, considerando, ad esempio, l'attività svolta, la sede legale, il luogo in cui opera il destinatario. In caso di valutazione di rischio elevato da parte dell'intermediario, vengono adottate misure di controllo rafforzate nei confronti dei destinatari dei finanziamenti. Gli intermediari abilitati istituiscono adeguati flussi informativi volti ad assicurare piena conoscenza e governabilità dei presidi organizzativi adottati e di eventuali violazioni del divieto di finanziamento.

d.4 Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Determinazione Direttoriale del 25 ottobre 2024 – Istituzione dell'Albo Punti Vendita Ricariche, in attuazione art. 13 del decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), con determinazione del Direttore del 25 ottobre 2024, ha istituito l'Albo unico nazionale dei punti vendita per la ricarica dei conti di gioco collegati alle concessioni per la raccolta del gioco a distanza in attuazione dell'articolo 13 del D.lgs. 41/2024 (c.d. Albo Punti Vendita Ricariche).

L'iscrizione all'Albo è consentita: a) ai titolari di rivendite, ordinarie o speciali, di generi di monopolio autorizzati alla raccolta di giochi pubblici; b) ai soggetti che già esercitano l'attività di Punti Vendita Ricariche, titolari di autorizzazione ai sensi degli artt. 86 o 88 del T.U.L.P.S.; c) ai soggetti, titolari di esercizi commerciali aperti al pubblico, in possesso di autorizzazione ai sensi degli artt. 86 o 88 del T.U.L.P.S. L'iscrizione all'Albo è effettuata in via telematica tramite il sito istituzionale dell'ADM ed è presupposto e condizione necessaria per lo svolgimento dell'attività di Punto Vendita Ricariche.

I Punti Vendita Ricariche sono abilitati all'esercizio dell'attività in forza di appositi accordi contrattuali sottoscritti con i concessionari per la raccolta a distanza dei giochi pubblici, senza vincolo di mandato in esclusiva, che prevedono la corresponsione di un compenso. In base all'art. 2 del

all'art. 106 del medesimo testo unico, ivi compresi i confidi, la società Poste italiane S.p.A. per l'attività di bancoposta, la società Cassa depositi e prestiti S.p.A., le succursali insediate in Italia di SIM, gestori, banche, istituti di moneta elettronica e istituti di pagamento aventi sede legale in un altro Paese dell'Unione europea o in un Paese terzo, le imprese di assicurazione, le imprese di riassicurazione e le sedi secondarie insediate in Italia delle imprese di assicurazione e delle imprese di riassicurazione aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro paese dell'Unione europea o in un paese terzo, gli agenti di cambio, le fondazioni di origine bancaria e i fondi pensione.

⁸¹ “*Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo*”, pubblicata in G.U. n. 303 del 22 dicembre 2021.

⁸² Si veda l'art. 4 della L. 220/2021.

⁸³ Costruzione, produzione, sviluppo, assemblaggio, riparazione, conservazione, impiego, utilizzo, immagazzinaggio, stoccaggio, detenzione, promozione, vendita, distribuzione, importazione, esportazione, trasferimento o trasporto delle mine antipersona, delle munizioni e submunizioni cluster, di qualunque natura o composizione, o di parti di esse.

Provvedimento, i Punti Vendita Ricariche effettuano operazioni di ricarica dei conti di gioco collegati alle concessioni per la raccolta a distanza dei giochi pubblici, esclusivamente su richiesta del titolare del conto, procedendo a tal fine alla sua identificazione e alla verifica dell'identità di chi chiede la ricarica presso il punto vendita, con esclusione espressa di qualunque prelievo delle somme giacenti sul conto di gioco, nonché di pagamento delle vincite. L'art. 6 precisa i contenuti minimi che lo schema di contratto adottato dal concessionario per il Punto Vendita Ricariche deve prevedere⁸⁴. Gli artt. 8 e 9 del Provvedimento disciplinano infine le ipotesi di sospensione e di cancellazione dell'iscrizione all'Albo⁸⁵.

d.5 CNDCEC

Deliberazione n. 9 del 16 gennaio 2025 - Regole Tecniche ex art. 11, comma 2 del D.lgs. 231/2007

Il CNDCEC, previo parere favorevole del CSF del 27 dicembre 2024, ha approvato nuove regole tecniche in materia antiriciclaggio, elaborate ai sensi dell'art. 11, comma 2, del D.lgs. 231/2007 per ottemperare agli obblighi di valutazione del rischio, adeguata verifica della clientela, conservazione dei documenti, dei dati e delle informazioni. Le precedenti regole tecniche sono state così adeguate alle novità normative che hanno riguardato tanto il D.lgs. 231/2007, per effetto del recepimento della V direttiva antiriciclaggio e degli ulteriori successivi interventi di riforma⁸⁶, quanto altri provvedimenti normativi attinenti a settori rilevanti nell'esercizio dell'attività di commercialisti ed esperti contabili⁸⁷. L'intervento, inoltre, ha inteso semplificare le precedenti regole tecniche alla luce di una rivalutazione e riqualificazione del rischio inerente cui i professionisti sono esposti nell'esercizio della propria attività.

Nell'ambito della regola tecnica n. 1 sono introdotti alcuni chiarimenti in tema di autovalutazione del rischio nonché previsioni riguardanti la funzione antiriciclaggio all'interno dello studio professionale. Nella regola tecnica n. 2, relativa all'adeguata verifica della clientela, sono state riviste le valutazioni sul rischio inerente relativo a talune prestazioni e sono stati meglio esplicitati i contenuti di alcune di esse. Altre specificazioni attengono all'adeguata verifica a distanza e all'identificazione del titolare effettivo⁸⁸. Per quanto concerne la regola tecnica n. 3, relativa all'obbligo di conservazione dei dati e delle informazioni, accanto alla conservazione cartacea e informatica è richiamata anche la conservazione mista; viene previsto che la conservazione, indipendentemente dal supporto scelto, deve consentire di documentare anche l'avvenuta consultazione dei registri di cui all'art. 21 del D.lgs. 231/2007. Sono stabilite alcune semplificazioni per la conservazione cartacea e, con riguardo alla conservazione informatica, è confermata la responsabilità in ordine al corretto adempimento degli obblighi anche in caso di eventuale avvalimento di un "autonomo centro di servizi" esterno allo studio professionale.

⁸⁴ Tra questi si richiamano: i) il divieto di apertura di conti di gioco intestati ai titolari dei Punti Vendita Ricariche, ai loro familiari e conviventi e al personale dipendente; ii) il divieto di utilizzazione del conto di gioco di un giocatore per la raccolta o l'intermediazione di giocate altrui; iii) il divieto di pagamento delle vincite, anche tramite apparecchiature automatiche; iv) il divieto di utilizzo di apparecchiature automatiche, prive di dispositivi per la identificazione del giocatore e della sua maggior età, per l'apertura e la ricarica dei conti di gioco; v) il divieto di installazione e di messa a disposizione di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di usufruire dell'offerta di gioco del concessionario ovvero di apparecchiature messe a disposizione da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità; vi) l'obbligo, da parte del Punto Vendita Ricariche, di rispetto delle norme in materia di tracciabilità dei flussi finanziari secondo quanto previsto dall'articolo 53, comma 2, del D.lgs. 231/2007.

⁸⁵ Il 12 febbraio 2025 il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio ha disposto l'annullamento dell'applicazione degli artt. 9 e 10 della determinazione nei confronti dei concessionari in regime di proroga tecnica e degli esercenti (titolari dei Punti Vendita Ricariche) collegati a tali concessionari.

⁸⁶ Cfr. in particolare il DL 76/2020, convertito in L. 120/2020, recante "misure per la semplificazione e l'innovazione digitale".

⁸⁷ Cfr. ad esempio l'approvazione del Codice della crisi d'impresa (D.lgs. 14/2019).

⁸⁸ Si richiama sul punto anche il documento intitolato "L'individuazione del titolare effettivo nelle società e negli enti di diritto privato", pubblicato il 1° ottobre 2024 dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili.

E - Giurisprudenza

e.1 Corte di Cassazione

Luglio 2024 – Valute virtuali e reato di esercizio abusivo di intermediazione finanziaria

La Corte di Cassazione, con sentenza n. 29649 del 19 luglio 2024, ha confermato la condanna per il reato di esercizio abusivo di intermediazione finanziaria di cui all'art. 166 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF)⁸⁹ a carico di un imputato che si era appropriato del denaro consegnatogli da privati a fini di investimento in prodotti finanziari di fatto inesistenti e in valute virtuali.

Con specifico riferimento all'attività di acquisto di valute virtuali, la Suprema Corte ha richiamato l'orientamento in materia civile della giurisprudenza di legittimità in relazione alle nozioni di investimento di natura finanziaria e di contratto di investimento. Secondo la Corte di Cassazione, la nozione di investimento di natura finanziaria comprende "ogni conferimento di una somma di danaro da parte del risparmiatore con un'aspettativa di profitto o remunerazione ovvero di utilità, unita ad un rischio, a fronte delle disponibilità impiegate in un dato intervallo temporale".

Le fattispecie di abusivismo finanziario di cui all'art. 166 TUF contestate nel caso di specie (in particolare, svolgimento di servizi e attività di investimento e offerta fuori sede), sono state ritenute idonee a ricomprendere anche le valute virtuali acquistate con finalità di investimento.

Ottobre 2024 - Omessa segnalazione di operazioni sospette: presupposti dell'obbligo a carico del notaio in relazione a operazioni immobiliari sospette

Con l'ordinanza n. 26880 del 16 ottobre 2024, la Corte di Cassazione si è pronunciata su un caso di responsabilità di un notaio per omessa segnalazione di operazioni sospette in relazione a sei operazioni di compravendita immobiliare, stipulate tra il 20 dicembre 2013 e il 2 febbraio 2015, per le quali, in base alle dichiarazioni dei contraenti, il prezzo sarebbe stato pagato (in tutto o in parte, a seconda dei diversi contratti) con modalità non meglio precisate anteriormente ai rogiti e prima del 4 luglio 2006 (data di entrata in vigore del DL 223/2006)⁹⁰.

La Corte di Cassazione ha rilevato che la valutazione del giudice di merito – fondata sulla mancata indicazione, nei citati atti di vendita, delle modalità di pagamento del prezzo e nella dichiarazione degli stipulanti che il prezzo era stato pagato fuori dell'atto e molti anni prima – trova riscontro nelle [Linee Guida in materia di adeguata verifica della clientela](#), approvate dal Consiglio Nazionale del Notariato nella seduta del 4 aprile 2014. In particolare, secondo le citate Linee Guida, nella valutazione del rischio associato al tipo di cliente e operazione, il notaio tiene conto di determinati criteri soggettivi e oggettivi riscontrabili nell'esecuzione della prestazione, tra cui: "la ritrosia del cliente a fornire informazioni ovvero l'indicazione di dati incompleti o erronei (...) relativi alle modalità di pagamento utilizzate (...)". In linea con il proprio orientamento⁹¹, la Corte, nel rigettare il ricorso, ha inoltre ribadito che l'obbligo di segnalazione alla UIF a carico del notaio sorge in presenza di operazioni sospette alla luce dei parametri

⁸⁹ Ai sensi dell'art. 166 (Abusivismo) del D.lgs. 58/1998 è punito, tra l'altro, "chiunque, senza esservi abilitato ai sensi del presente decreto: (...) c) offre fuori sede, ovvero promuove o colloca mediante tecniche di comunicazione a distanza, prodotti finanziari o strumenti finanziari o servizi o attività di investimento".

⁹⁰ In tema di tracciabilità dei pagamenti, l'art 35, comma 22, del citato DL 223/2006 convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (comma sostituito dall'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296) prevede che: "all'atto della cessione dell'immobile, anche se assoggettata ad Iva, le parti hanno l'obbligo di rendere apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà recante l'indicazione analitica della modalità di pagamento del corrispettivo".

⁹¹ Con specifico riferimento agli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette a carico dei funzionari delle banche si vedano Cass., Sez. II civ., n. 1798 del 17 gennaio 2024 e Cass., Sez. II civ., n. 24396 dell'11 settembre 2024.

oggettivi o soggettivi indicati dal D.lgs. 231/2007 e “non presuppone che [lo stesso] abbia acquisito e che comunque sia in possesso di indizi circa la provenienza del prezzo della compravendita da delitti di riciclaggio”.

Con riferimento all’invocata applicabilità della sanzione amministrativa pecuniaria alle sole violazioni “sufficientemente gravi” alla luce della direttiva UE/2024/1640 (VI Direttiva AML), la Suprema Corte ha rilevato che l’ampia cornice edittale della pena pecuniaria di cui all’art. 58 del decreto antiriciclaggio consente alla Pubblica amministrazione – e, in caso di opposizione, al giudice – di commisurare la sanzione all’effettiva gravità dell’illecito, nel rispetto del principio di proporzionalità e della normativa sovranazionale.

Novembre 2024 – Presupposti per l’invio delle segnalazioni di operazioni sospette da parte di una casa da gioco e individuazione del trattamento sanzionatorio *ratione temporis* applicabile per la violazione della normativa antiriciclaggio

La Corte di Cassazione ha confermato la responsabilità di una casa da gioco per avere omesso di segnalare l’operatività sospetta di un cliente che, dal 2011 al marzo 2015, aveva utilizzato assegni circolari emessi da circa venti banche per l’acquisto di gettoni di gioco, nell’ambito dell’esame del ricorso dalla stessa proposto per ottenere l’annullamento del decreto sanzionatorio emesso dal MEF (ordinanza n. 29391 del 14 novembre 2024).

La Corte ha ribadito che l’obbligo di segnalazione di operazioni sospette sorge avendo riguardo all’operazione e non richiede che si abbia la certezza del compimento di un reato a monte ovvero della finalità di riciclaggio della stessa⁹².

Con riferimento alla rilevanza degli indici di anomalia previsti dal decreto del Ministero dell’Interno del 17 febbraio 2011⁹³, la Corte ha inoltre evidenziato che “tutti i provvedimenti amministrativi che individuano gli indici di anomalia” rappresentano “istruzioni volte ad agevolare gli operatori” ma non esauriscono le possibili ipotesi di operazioni sospette, né costituiscono il necessario presupposto perché l’operazione debba essere segnalata.

Riguardo al trattamento sanzionatorio applicabile per la violazione della disciplina antiriciclaggio⁹⁴, la Suprema Corte ha rilevato che le norme più favorevoli si applicano anche laddove sopraggiungano in pendenza del giudizio di merito o di legittimità, poiché il principio del *favor rei* prevale sulle preclusioni derivanti dalle regole in tema d’impugnazione⁹⁵.

Quanto all’individuazione del trattamento sanzionatorio più favorevole tra quello previsto dalla legge vigente al momento della commissione della violazione e quello risultante dalle modifiche normative successivamente introdotte, la Suprema Corte ha precisato che non è sufficiente prendere in considerazione il minimo ed il massimo edittali previsti, in quanto occorre individuare in concreto il regime complessivamente più favorevole, avuto riguardo a tutte le caratteristiche del caso specifico.

Novembre 2024 – Presupposti per l’invio delle segnalazioni di operazioni sospette da parte di una società fiduciaria in relazione a polizze vita e individuazione del trattamento sanzionatorio applicabile per la violazione della normativa antiriciclaggio

⁹² Cfr. Cass., Sez. II civ., Ord. n. 11440 del 29 aprile 2024. In proposito si veda la [Rassegna normativa 1° semestre 2024](#).

⁹³ Recante “*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l’individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio da parte di talune categorie di operatori non finanziari*”. Il Provvedimento è stato superato con l’emanazione del Provvedimento della UIF del 12 maggio 2023.

⁹⁴ Cfr. art. 69, comma 1, del decreto antiriciclaggio: “Per le violazioni commesse anteriormente all’entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, sanzionate in via amministrativa, si applica la legge vigente all’epoca della commessa violazione, se più favorevole, ivi compresa l’applicabilità dell’istituto del pagamento in misura ridotta”.

⁹⁵ Cfr. Cass., Sez. II civ., ord. n. 11594 del 30 aprile 2024.

La Corte di Cassazione, con ordinanza n. 29395 del 14 novembre 2024, ha rigettato il ricorso presentato da una società fiduciaria per ottenere l'annullamento del decreto sanzionatorio emesso dal MEF per l'omessa segnalazione di un'operatività attinente alla sottoscrizione di mandati fiduciari relativi a contratti di assicurazione sulla vita di importo rilevante con una compagnia di assicurazioni residente in una giurisdizione *offshore*.

La Suprema Corte ha richiamato il principio consolidato secondo cui l'obbligo di segnalazione a carico del responsabile è subordinato a un giudizio obiettivo sull'idoneità delle operazioni, alla luce delle anomalie oggettive e soggettive che le connotano, a essere utilizzate per eludere la normativa antiriciclaggio. La Corte di Cassazione ha aggiunto che "la valutazione sulla natura dell'operazione e dei soggetti coinvolti si fonda necessariamente su un giudizio prognostico *ex ante* che, nel caso di specie, risultava particolarmente stringente in relazione agli investitori e alle modalità dell'investimento, oltretutto in mancanza di adeguata istruttoria da parte della società fiduciaria".

Con riferimento alla contestata applicazione da parte della Corte di Appello della sanzione nella misura massima senza una giustificazione a sostegno di una soluzione così afflittiva, la Suprema Corte ha richiamato l'orientamento secondo cui, nell'ambito della cornice edittale prevista, spetta al potere discrezionale del giudice determinare la sanzione, allo scopo di commisurarla alla gravità del fatto concreto, globalmente desunta dai suoi elementi oggettivi e soggettivi⁹⁶. La Corte ha peraltro precisato che "il giudice non è tenuto a specificare nella sentenza i criteri adottati nel procedere a detta determinazione, né la Corte di cassazione può censurare la statuizione adottata, ove tali limiti siano stati rispettati e dal complesso della motivazione risulti che quella valutazione è stata compiuta"⁹⁷.

e.2 Tribunale di Venezia

Dicembre 2024 – Sulla rilevanza ai fini del risarcimento del danno dell'attuazione degli obblighi imposti dalla disciplina antiriciclaggio

Il Tribunale di Venezia, Sezione Imprese, con sentenza n. 4419/2024 del 4 dicembre 2024, ha escluso – nell'ambito di un'azione risarcitoria promossa dal Commissario Liquidatore di una società cooperativa in stato di insolvenza⁹⁸ – la responsabilità di una banca per non avere segnalato alla UIF l'operatività distrattiva posta in essere dagli amministratori della società.

La parte attrice aveva addotto che l'adempimento degli obblighi previsti dalla normativa antiriciclaggio da parte dell'istituto di credito avrebbe evitato, mediante l'intervento degli organi competenti, il prosieguo dell'attività distrattiva e il conseguente accumulo di ulteriori debiti da parte della cooperativa⁹⁹. Secondo il giudice la normativa antiriciclaggio impone agli intermediari l'obbligo di effettuare l'adeguata verifica e di segnalare le operazioni sospette, ma non quello di limitare o vietare l'operatività sui conti correnti dei clienti ogniqualvolta sorga il sospetto di operazioni illecite¹⁰⁰.

Il Tribunale ha escluso che l'omessa segnalazione dell'operatività "possa essere ritenuta causativa del danno lamentato". La segnalazione avrebbe potuto determinare "l'avvio, peraltro eventuale, di una serie di analisi e verifiche (...), ma non avrebbe avuto quale effetto immediato e diretto il blocco dell'operatività sul conto corrente (...) unica misura che avrebbe potuto preservare il patrimonio della cooperativa dagli atti distrattivi degli amministratori".

⁹⁶ Cfr. Cass., Sez. II civ., ord. n. 4844 del 23 febbraio 2021.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Ai sensi dell'art. 206, comma 1, della Legge Fallimentare.

⁹⁹ In particolare l'operatività si riferiva a prelievi in contanti effettuati, tra il 2014 e il 2018, per oltre 400.000 euro su un conto corrente aperto dalla cooperativa presso la banca convenuta in giudizio.

¹⁰⁰ Cfr. art. 35, comma 2, del decreto antiriciclaggio.

F – Documentazione¹⁰¹**Luglio 2024 – Europol, Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2024**

Nella sua analisi annuale delle minacce poste dal crimine informatico nella UE, Europol evidenzia che il numero di cybercriminali ha continuato ad aumentare: le nuove tecnologie (che riducono le barriere all'entrata) e la crescente complessità delle infrastrutture digitali hanno accresciuto lo spazio per i potenziali attacchi. Anche nel 2023 i ricatti informatici, lo sfruttamento sessuale di minori e le frodi online sono state le più minacciose forme di crimine informatico nella UE; inoltre è aumentato l'uso di criptoattività in un ampio spettro di crimini. Nonostante la presenza crescente delle forze dell'ordine, il dark web continua a facilitare la criminalità informatica, consentendo ai criminali di scambiare conoscenze, strumenti e servizi. L'intelligenza artificiale è già divenuta parte degli strumenti dei cybercriminali e se ne prevede un'ancora più ampia applicazione a fini illegali. Il rapporto descrive i diversi schemi di attuazione dei crimini informatici e presenta alcuni casi seguiti di recente da Europol.

Luglio 2024 – Legambiente, L'illegalità ambientale – NoEcomafia

Secondo il Rapporto, nel 2023 in Italia la criminalità ambientale ha registrato aumenti nei reati ambientali (35.487, +15,6% rispetto al 2022, nel numero di persone denunciate (34.481, +30,6%), negli arresti (319, +43% rispetto al 2022) e nei sequestri (7.152, +19 %). In Campania, Puglia, Sicilia e Calabria si concentra il 43,5% degli illeciti penali (+3,8 % rispetto al 2022). Tra i reati ambientali si conferma al primo posto il ciclo illegale del cemento (13.008 reati, +6,5%), seguito dagli illeciti penali nel ciclo dei rifiuti (9.309, +66,1%), dagli illeciti contro gli animali (bracconaggio, pesca illegale, traffici di specie protette, 6.508 reati), dagli incendi dolosi, colposi e generici (3.961 illeciti). In aumento anche i furti di opere d'arte (642, +58,9% rispetto al 2022) e gli illeciti nelle filiere agroalimentari (45.067 illeciti amministrativi, +9,1% rispetto al 2022).

Agosto 2024 – Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC) e Canada Revenue Agency (CRA), Laundering the proceeds of tax evasion in real estate

Lo studio della FIU canadese (FINTRAC) e dell'Agenzia fiscale del Canada (CRA) esamina gli intrecci fra l'evasione fiscale e il riciclaggio di denaro nel settore immobiliare. L'obiettivo è aiutare i segnalanti a riconoscere le transazioni finanziarie sospette. Fra i metodi frequentemente utilizzati il rapporto evidenzia: *i*) l'utilizzo di veicoli di investimento o di conti *offshore* per l'acquisto degli immobili; *ii*) la rivendita più volte in un breve lasso di tempo della stessa proprietà, consentendo agli investitori e agli agenti immobiliari di ottenere guadagni (spesso non dichiarati) sulle commissioni e sull'aumento del prezzo; *iii*) la presenza di reti di operatori del settore immobiliare che colludono per sottostimare costi e profitti; *iv*) l'uso di prestanome per nascondere i reali beneficiari delle proprietà.

Ottobre 2024 – Istat, L'economia non osservata nei conti nazionali, Anni 2019-2022

Secondo il rapporto, nel 2022 il valore aggiunto dell'economia non osservata (che comprende l'economia sommersa e quella illegale) stimato dall'Istat è stato di 201,6 miliardi di euro (+9,6% rispetto al 2021) e ha rappresentato il 10,1% del PIL, in lieve calo dal 10,8% rilevato nel 2019, anno precedente la pandemia. La crescita è stata in linea con quella del PIL a valori correnti (+8,4%). La componente principale dell'economia sommersa è la sotto-dichiarazione del valore aggiunto con 100,9 miliardi di euro (5,1% del PIL), in aumento dell'11,5% rispetto al 2021. Il valore aggiunto connesso all'impiego di lavoro

¹⁰¹ Questa sezione contiene una selezione non esaustiva di dati e analisi su tematiche di riciclaggio e finanziamento del terrorismo pubblicati da istituzioni nazionali e internazionali e da alcuni enti.

irregolare è aumentato del 5,6%, con circa 3 milioni di unità di lavoro irregolare. Le attività illegali si sono attestate a 19,8 miliardi di euro (+6,7%), mantenendosi intorno all'1% del PIL.

Ottobre 2024 – Europol, EUIPO, Uncovering the Ecosystem of Intellectual Property Crime

Il rapporto sottolinea che i reati contro la proprietà intellettuale (contraffazione e pirateria) sono diffusi nella UE. Nel 2022 sono stati sequestrati nell'area circa 86 milioni di articoli contraffatti (oltre 2 miliardi di euro in valore). I prodotti più comunemente sequestrati sono stati giochi elettronici, materiali di imballaggio, giocattoli, sigarette e CD/DVD registrati. Il commercio illegale di merci contraffatte è stato stimato pari al 5,8% delle importazioni nella UE. Il rapporto descrive le fasi di attuazione delle attività criminali contro la PI e i fattori che le facilitano (ad es. l'abuso di strutture di impresa legali, l'utilizzo di professionisti o di esperti e di infrastrutture logistiche e di trasporto). Il riciclaggio dei relativi proventi viene attuato in larga misura con tecniche poco sofisticate (bonifici, spostamenti fisici di contante, investimenti immobiliari, in beni di lusso o in imprese, l'utilizzo di transazioni commerciali legittime) ma sono state rilevate anche transazioni in cripto-attività. A supporto dell'analisi sono presentati numerosi casi di studio.

Dicembre 2024 – B. Vogel, E. Kosta, M. Lassalle (a cura di), Law of Public-Private Cooperation Against Financial Crime: Developing Information Sharing to Counter Money Laundering and Terrorism Financing, Intersentia

Negli ultimi anni è cresciuto il consenso sull'utilità delle public-private partnerships (PPP) nel contrastare la criminalità finanziaria e anche l'AML Package le introduce come un utile strumento nell'antiriciclaggio. Queste forme di collaborazione richiedono costanti scambi di informazioni fra le autorità pubbliche e il settore privato e pertanto sollevano problemi di riservatezza delle informazioni. Il volume effettua un'analisi comparata della PPP nel diritto processuale penale e nella normativa antiriciclaggio in alcuni paesi europei. Si presenta il quadro normativo di protezione dei dati dell'Unione e si discutono le basi socio-legali delle PPP nella lotta al crimine. Sono analizzati diversi modelli di PPP e i relativi fattori di successo e fallimento. I risultati delle analisi intendono offrire utili indicazioni ai legislatori e alle autorità competenti per rafforzare la collaborazione fra settore pubblico e privato in modo da rendere più efficace la lotta al crimine preservando, al contempo, il rispetto dei diritti fondamentali.

Dicembre 2024 – Europol, Leveraging legitimacy: How the EU's most threatening criminal networks abuse legal business structures

L'abuso di forme societarie è uno dei principali strumenti delle reti criminali per facilitare le proprie attività illecite, riciclarne i proventi ed espandere la propria influenza. Secondo il rapporto, nella UE sono utilizzate imprese legali dall'86% delle più pericolose reti criminali. Il 63% di queste reti crea una propria impresa, si infiltra negli alti livelli di un'impresa già esistente, collude o costringe individui chiave dell'impresa per poterla utilizzare o per controllarla; il 16% si infiltra a basso livello, creando forme di collusione con i dipendenti, mentre il 7% utilizza imprese all'insaputa di queste. Tutti i settori economici sono potenzialmente a rischio, in particolare quelli a elevato utilizzo di contante, l'immobiliare, le costruzioni e la logistica. L'infiltrazione o la proprietà di imprese legali realizza spesso una combinazione fra attività legali e illegali senza soluzione di continuità. Il 70% delle imprese utilizzate da reti criminali insediate nella UE opera all'interno dell'Unione o nei paesi vicini e spesso serve simultaneamente diverse reti.