

in cui anche queste siano competenti in materia di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di reati ai sensi del diritto nazionale.

La direttiva non interferisce con le previsioni che definiscono obiettivi, attori e obblighi del sistema antiriciclaggio, contenute nella distinta disciplina europea che mira anche ad assicurare il rispetto dei principi internazionali in materia. Per quanto riguarda le FIU, la direttiva intende valorizzarne il contributo di analisi anche a beneficio del perseguimento di reati diversi dal riciclaggio e delle autorità deputate a tale compito senza implicazioni sul loro assetto. Ne vengono pertanto salvaguardati i requisiti di indipendenza e autonomia operativa e non sono modificati il ruolo e lo status organizzativo ad esse riconosciuto in ciascun Stato membro.

Previsioni specifiche riguardano la collaborazione tra le FIU ed Europol mediante scambi informativi diretti o per il tramite delle unità nazionali di quest'ultimo.

*Le FIU dovranno ottenere informazioni da Europol a supporto delle proprie analisi, in linea con i meccanismi di collaborazione previsti sul piano nazionale (cfr. infra). Tale requisito di reciprocità trova riscontro nel regolamento "Europol"<sup>41</sup>, che contempla forme di collaborazione tra Europol e le autorità competenti dei paesi membri, tra cui necessariamente le FIU<sup>42</sup>.*

Il termine di recepimento della direttiva è il 1° agosto del 2021. Entro il 2 agosto 2024, e ogni tre anni, la Commissione europea elaborerà una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della medesima<sup>43</sup>.

#### I quattro Rapporti della Commissione

Nuovi sviluppi della disciplina antiriciclaggio sono stati indotti dai recenti episodi di crisi di banche europee, coinvolte in fenomeni di riciclaggio di portata transnazionale, riconducibili anche a gravi carenze nella governance, nel presidio dei rischi e nei controlli esercitati dalle autorità competenti nei rispettivi paesi.

Gli approfondimenti della Commissione sui rischi e sulle possibili linee di policy da attuare hanno condotto alla pubblicazione, il 24 luglio 2019, di quattro Rapporti, accompagnati da una Comunicazione al Consiglio e al Parlamento che ne compendia le principali conclusioni<sup>44</sup>.

#### Il Supranational Risk Assessment

Il pacchetto di Rapporti della Commissione comprende l'aggiornamento del Supranational Risk Assessment (*Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*). Il Rapporto<sup>45</sup> aggiorna il precedente esercizio completato nel 2017, effettua l'analisi di minacce e vulnerabilità in settori specifici, stima i rischi residui e formula conseguenti raccomandazioni agli Stati membri. Le FIU europee sono state direttamente coinvolte negli approfondimenti, cui hanno contribuito apportando i risultati dell'attività operativa.

<sup>41</sup> Regolamento UE/2016/794.

<sup>42</sup> Art. 7, comma 8, del regolamento UE/2016/794.

<sup>43</sup> Art. 21, comma 1.

<sup>44</sup> Commissione europea, *Towards better implementation of the EU's anti-money laundering and countering the financing of terrorism framework*, 24 luglio 2019.

<sup>45</sup> Commissione europea, *Report from the Commission to the EU Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, 24 luglio 2019. Cfr. il paragrafo: *Ulteriori iniziative europee e internazionali*.

### La valutazione sovranazionale dei rischi

Il nuovo Rapporto analizza i rischi per comparti di attività, i metodi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo più utilizzati, le diverse vulnerabilità nei settori finanziario e non finanziario.

Il contante si conferma lo strumento più usato dai riciclatori per trasferire velocemente fondi; esso è anche il principale presupposto per la segnalazione di operazioni sospette. Rimane significativo il livello di rischio connesso agli strumenti “liquidi” assimilabili al contante.

Nel settore finanziario i principali rischi riguardano il comparto degli strumenti innovativi (FinTech): le caratteristiche dei prodotti e la velocità delle transazioni accrescono il livello di rischio in assenza di misure adeguate di *due diligence* e monitoraggio.

Nel comparto non finanziario i rischi sono collegati alla difficoltà nell’identificazione della titolarità effettiva e ai limiti derivanti dal segreto professionale. Per il settore dei giochi si conferma che l’esposizione al rischio è alta per i prodotti online (volumi significativi, operatività a distanza) e bassa per i “bingo”.

Le organizzazioni non profit presentano una diversa esposizione al rischio a seconda delle strutture e attività; particolarmente vulnerabili risultano le organizzazioni operanti nelle attività espressive (arti, sport, cultura) e dei servizi; la vulnerabilità aumenta in relazione alla prossimità a zone di conflitto e allo stabilimento in paesi con carenze nei regimi di contrasto al finanziamento del terrorismo.

Tra i rischi di nuova emersione sono richiamati: il settore del calcio professionistico, per la scarsa trasparenza degli operatori e la permeabilità alle risorse di origine illecita; i porti franchi, per i rischi collegati a contraffazione, violazione dei diritti di proprietà, frodi sull’IVA, corruzione; i regimi di “visto per investitori”, con riguardo soprattutto ad attività di evasione fiscale e corruzione.

Vengono sottolineate vulnerabilità collegate alla diffusione di prodotti anonimi o non regolamentati, come le valute virtuali, e alla difficile identificazione della titolarità effettiva. Si richiama anche il ritardo di molti Stati membri nel recepimento delle regole antiriciclaggio europee.

Completa la valutazione l’individuazione di misure di mitigazione aggiornate che l’Unione nel suo complesso e ciascuno Stato membro dovrebbero adottare. Come previsto dalla quinta direttiva è necessario estendere i presidi antiriciclaggio agli operatori che prestano servizi in valute virtuali e ampliare il contenuto e la disponibilità dei registri con informazioni sui titolari effettivi di enti e società.

Nel Rapporto sui casi di riciclaggio e sulle gravi carenze nell’organizzazione e nella *compliance* che hanno di recente coinvolto banche europee<sup>46</sup> si esaminano le lacune emerse nei sistemi nazionali di controllo dei paesi interessati, si elaborano proposte finalizzate a una maggiore armonizzazione delle regole (ad esempio, attraverso la conversione della direttiva

<sup>46</sup> Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions*, 24 luglio 2019.

in regolamento), all'istituzione di un'Autorità di vigilanza europea (tenendo conto dei nuovi compiti e poteri di recente assegnati all'EBA e alla BCE) e al rafforzamento della collaborazione tra supervisor e tra questi e le FIU.

Un Rapporto è dedicato all'interconnessione dei registri nazionali dei conti bancari<sup>47</sup>, volta a consentire l'accesso integrato alle informazioni per l'individuazione di rapporti finanziari nell'intera Unione.

La collaborazione  
tra FIU e ruolo  
del meccanismo

Un ulteriore Rapporto<sup>48</sup> esamina le caratteristiche delle attività e della collaborazione delle FIU e il possibile ruolo del meccanismo europeo di supporto e coordinamento, secondo quanto previsto dalla quinta direttiva<sup>49</sup> e dal regolamento UE/2018/1672 sul trasferimento fisico di contante<sup>50</sup>.

Il Rapporto sottolinea la centralità delle FIU nel sistema antiriciclaggio e lo status di indipendenza che le caratterizza; viene riconosciuto il ruolo incisivo svolto dalla Piattaforma delle FIU nel facilitare le attività e la collaborazione tra di esse.

Il documento registra la grande varietà di formati e di procedure per la segnalazione di operazioni sospette nei diversi paesi membri, con conseguenti disomogeneità e carenze negli strumenti informatici di supporto, e considera la possibilità di introdurre formati uniformi per facilitare i segnalanti e le FIU. Ogni ipotesi di segnalazione accentrata nel meccanismo europeo ha incontrato articolate argomentazioni contrarie da parte delle FIU e delle Autorità di vigilanza.

La Commissione stigmatizza la persistente insufficiente applicazione dell'obbligo di trasmettere segnalazioni di operazioni sospette cross-border, ribadendo che tale adempimento è imperativo per il corretto funzionamento del sistema antiriciclaggio.

Il Rapporto sottolinea le carenze nella capacità delle FIU di fornire informazioni, richiamando in particolare gli effetti derivanti dalle difficoltà di accesso ad alcune tipologie di dati e l'eccessiva lunghezza dei tempi di risposta (in assenza di termini cogenti). Viene reputato necessario un maggiore sfruttamento del *matching* da parte delle FIU.

*Nell'evidenziare gli esiti positivi delle analisi congiunte svolte tra il 2016 e il 2018, si citano le difficoltà nel conciliare diversi approcci nazionali e differenti capacità informative nonché l'assenza di una metodologia comune. Si fa riferimento alla necessità di accentrare compiti di impulso e facilitazione di analisi congiunte nel meccanismo europeo.*

*Vengono ricordate le carenze tecniche che, nella gestione di Europol, inficiano l'utilizzo di FIU.NET, i dubbi giuridici in tema di data protection e il persistente stallo nei necessari sviluppi della rete.*

*Le carenze negli scambi informativi tra FIU e Autorità di vigilanza sono annoverate tra le principali cause dei recenti episodi di crisi di alcune banche europee. La Commissione sottolinea l'esigenza di maggiore condivisione di informazioni, richiamando sia le previsioni della quarta e quinta direttiva antiriciclaggio, sia le nuove misure introdotte dalla "CRD V".*

<sup>47</sup> Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the interconnection of national centralised automated mechanisms (central registries or central electronic data retrieval systems) of the Member States on bank accounts*, 24 luglio 2019.

<sup>48</sup> Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units*, 24 luglio 2019. Il Rapporto attinge dichiaratamente informazioni e spunti dal Mapping Exercise sulle caratteristiche, i poteri e la collaborazione delle FIU europee, condotto dalla Piattaforma delle FIU.

<sup>49</sup> Art.65, comma 2, della quarta direttiva, come modificato dalla quinta direttiva.

<sup>50</sup> Considerando 26 del regolamento UE/2018/1672.

*Sono espresse preoccupazioni sull'assenza di garanzie certe di data protection in paesi terzi le cui FIU sono destinatarie di informazioni da parte delle Unità europee, data l'assenza di regole equivalenti.*

Le conclusioni del Rapporto evidenziano che le FIU, oltre a ricevere segnalazioni di maggiore qualità, devono poter collaborare in modo più esteso tra loro e con altre autorità nazionali, quali le agenzie doganali e fiscali. Sarebbero utili modelli uniformi e strumenti informatici efficienti per le segnalazioni. Le FIU devono assicurare connessioni dirette tra i propri sistemi e FIU.NET nonché più efficaci attività di analisi. La Piattaforma delle FIU è stata essenziale nella mappatura di problemi, nella formulazione di proposte e nello sviluppo di attività operative a livello europeo; essa tuttavia non è dotata del potere di adottare azioni o indicazioni vincolanti. È necessario un meccanismo più incisivo per lo sviluppo di metodi, collaborazione e analisi congiunte. Sviluppi in tal senso potrebbero essere promossi dal meccanismo europeo.

### **Meccanismo europeo delle FIU: i compiti**

Nei lavori europei la UIF ha svolto un ruolo di impulso nel favorire riflessioni condivise sui compiti che dovrebbero essere assegnati al meccanismo europeo e sulla configurazione che questo dovrebbe assumere.

Sulla base degli approfondimenti, discussi anche nell'ambito della Piattaforma europea, nel futuro quadro di regole più armonizzate il meccanismo dovrebbe elaborare disposizioni di dettaglio relative agli adempimenti dei soggetti obbligati, ai poteri e alle funzioni delle FIU, alla collaborazione tra queste. Tra tali compiti può rientrare la definizione di istruzioni su presupposti e contenuti delle segnalazioni di operazioni sospette, di strumenti e metodi comuni di analisi, di modalità efficaci di scambio di informazioni.

Per il buon funzionamento della collaborazione internazionale sono necessari criteri per la comunicazione completa ed efficace delle informazioni, attraverso richieste motivate e riscontri celeri, basati su adeguate istruttorie. È importante definire un quadro certo e condiviso sulle possibilità e i limiti dell'eventuale utilizzo delle informazioni scambiate, specie nell'ambito di indagini o procedimenti penali.

Il meccanismo potrebbe inoltre promuovere analisi congiunte tra le FIU europee su fenomeni di rilievo transfrontaliero, predisponendo metodi e strumenti appropriati sulla base degli approfondimenti e delle esperienze già sviluppate nella Piattaforma.

Le funzioni fondamentali di ricezione delle segnalazioni di operazioni sospette, analisi finanziaria e disseminazione a supporto di indagini (nuove o già in corso) devono restare affidate alle FIU nazionali; diverse soluzioni, oltre che difficili da realizzare, comprometterebbero l'efficacia del sistema.

L'azione del meccanismo dovrebbe dispiegarsi in una logica di sussidiarietà, affiancando e supportando quella delle FIU nazionali, senza sostituirsi o sovrapporsi a essa; gli interventi dovrebbero concentrarsi su materie e casi che non possono essere affrontati efficacemente sul solo piano nazionale o senza uno stretto raccordo operativo tra FIU di diversi Paesi membri.

*Nelle Conclusioni approvate il 5 dicembre 2019<sup>51</sup> l'Ecofin ha confermato le considerazioni e le proposte formulate dalla Commissione nei citati rapporti e, sulla base di queste, ha individuato alcune priorità: l'introduzione di un maggior grado di armonizzazione delle regole antiriciclaggio europee (anche attraverso l'adozione di un regolamento); il superamento dei problemi strutturali emersi nell'attività delle autorità nazionali di supervisione antiriciclaggio, anche grazie all'accentramento di compiti in un organismo europeo; il rafforzamento della capacità delle FIU di svolgere in maniera efficace l'analisi e la collaborazione reciproca, l'impulso alle analisi congiunte, l'istituzione di un meccanismo di supporto e coordinamento.*

La Commissione ha pianificato i prossimi passi e avviato i necessari approfondimenti. Le FIU sono state direttamente coinvolte; attraverso la Piattaforma europea hanno elaborato proposte congiunte, soprattutto con riguardo al ruolo e alle caratteristiche del meccanismo europeo.

Il 7 maggio 2020 la Commissione ha adottato un Action Plan<sup>52</sup> recante opzioni di intervento e linee di policy per una complessiva revisione del framework europeo antiriciclaggio, sul quale ha avviato una consultazione pubblica che si concluderà il 29 luglio 2020. In base ai risultati degli approfondimenti, la Commissione elaborerà proposte legislative per il Consiglio e il Parlamento, la cui adozione è prevista per il 2023. Le aree di intervento sono basate su sei pilastri e sono quelle già individuate nei Rapporti della Commissione pubblicati a fine luglio 2019. In particolare, si richiama la necessità di: garantire l'effettivo recepimento da parte degli Stati membri delle disposizioni comunitarie; emanare un "rulebook" antiriciclaggio più armonizzato; favorire un assetto di supervisione più efficace basato su un organismo europeo unico; rafforzare la collaborazione e integrazione tra le FIU con l'istituzione di un meccanismo europeo di supporto e coordinamento; migliorare l'applicazione dei presidi penali; consolidare il ruolo di unico attore globale dell'Unione europea in ambito GAFI e nell'interlocuzione con i paesi terzi.

### 9.1.2. Ulteriori iniziative europee e internazionali

Il Ma3tch

La quarta direttiva richiama espressamente la necessità di un più ampio ed efficace utilizzo del Ma3tch<sup>53</sup>. Tale funzionalità offerta da FIU.NET per l'incrocio anonimo di interesse basi dati consente di individuare ricorrenze nominative in archivi delle FIU partecipanti e collegamenti con altri paesi non emergenti dal contesto analizzato.

Nel corso del 2019 sono proseguiti i lavori per favorirne l'utilizzo più ampio e sistematico: in tale ambito la Piattaforma delle FIU ha finalizzato il rapporto, cui la UIF ha contribuito attivamente, nel quale si formulano raccomandazioni per uniformare gli scambi tra le FIU e integrare tale strumento nelle procedure di analisi e di collaborazione delle singole Unità.

*Il rapporto svolge una ricognizione degli approcci e delle procedure applicati dalle FIU con riguardo al raccordo tra il Ma3tch e i processi di analisi, alla selezione dei casi rilevanti, allo sfruttamento dei risultati. Sebbene la maggior parte delle FIU sia consapevole degli effetti positivi del matching, per l'efficace supporto delle analisi emerge che tale strumento è utilizzato in modo episodico e al di fuori di procedure specifiche.*

<sup>51</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Conclusions on strategic priorities on Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism*, 5 dicembre 2019.

<sup>52</sup> Commissione europea, *Action Plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorist financing*, 7 maggio 2020.

<sup>53</sup> Art. 56 della quarta direttiva.

*Viene precisata la necessità di ampliare e aggiornare con frequenza i dataset resi disponibili per gli incroci. Le FIU sono anche invitate a destinare risorse dedicate allo sfruttamento del Match; queste sarebbero ampiamente compensate dai recuperi di efficienza resi possibili dalla migliore capacità di valutare il rilievo dei casi e il grado di priorità, anche per l'attivazione della collaborazione internazionale.*

Nel 2019 sono proseguiti i lavori della Commissione volti a perfezionare la metodologia per l'individuazione di paesi terzi che – in ragione di carenze strategiche nei propri sistemi di prevenzione – presentano rischi elevati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per l'Unione<sup>54</sup>.

Paesi terzi  
ad alto  
rischio

Con l'obiettivo di sostenere un'autonoma valutazione della Commissione nell'individuazione di tali giurisdizioni, in luogo del rinvio alla relativa lista elaborata del GAFI (modalità criticata dal Parlamento europeo), la quinta direttiva ha ampliato gli aspetti da considerare per la rilevazione di carenze strategiche; vi rientra non solo la *compliance* del quadro normativo ma anche l'efficacia delle misure antiriciclaggio e dell'azione delle autorità competenti. Al contempo, la quinta direttiva rafforza il sistema di contromisure nei confronti dei paesi terzi a rischio, introducendo presidi più armonizzati di *due diligence* rafforzata per i soggetti obbligati.

*Sulla base della precedente metodologia, la Commissione, con atto delegato del 13 febbraio 2019<sup>55</sup>, seguendo un approccio più rigoroso di quello del GAFI, aveva definito una lista di 23 giurisdizioni ad alto rischio (rispetto alle 12 presenti nella lista del GAFI). L'atto, approvato dal Parlamento, è stato respinto dal Consiglio (cfr. Rapporto Annuale UIF per il 2018, p. 107) che ha ritenuto il processo di "listing" non trasparente e privo della possibilità per i paesi interessati di fornire informazioni e argomenti.*

La nuova metodologia è stata pubblicata dalla Commissione il 7 maggio 2020<sup>56</sup> e prevede la necessità di un dialogo con i paesi terzi interessati, assicura il coordinamento con le valutazioni svolte dal GAFI e individua con maggiore dettaglio i criteri e la procedura per la rimozione dalla lista. In particolare, si prevede che l'inclusione nella lista "nera" del GAFI comporta senz'altro una presunzione di rischio anche per il mercato interno e, dunque, il listing europeo. L'ambito di quest'ultimo si estende a ulteriori paesi dai quali promanano rischi specifici, individuati attraverso un'autonoma valutazione che si basa su un ampio numero di fattori<sup>57</sup> e sul contributo anche delle FIU e della Piattaforma.

*La valutazione tiene conto sia del tipo e dell'intensità delle minacce poste da paesi terzi sia delle vulnerabilità dei presidi antiriciclaggio nei rispettivi sistemi; l'apprezzamento del rischio residuo scaturisce da tale considerazione comparativa. I comparti ai quali, secondo la metodologia, deve estendersi la valutazione comprendono: le fattispecie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; gli obblighi di adeguata verifica, registrazione e segnalazione di operazioni sospette; i poteri e le procedure delle autorità competenti; il regime sanzionatorio; la cooperazione internazionale; la trasparenza della titolarità effettiva; le sanzioni finanziarie internazionali.*

<sup>54</sup> L'art. 9 della quarta direttiva, come modificata dalla quinta direttiva, attribuisce alla Commissione il compito di formare una lista di paesi terzi ad alto rischio per l'Unione.

<sup>55</sup> Emanato ai sensi dell'art. 64 della quarta direttiva, come modificata dalla quinta direttiva.

<sup>56</sup> Commissione europea, *Revised EU methodology for the identification of high risk third Countries*, 7 maggio 2020.

<sup>57</sup> Il delisting effettuato dal GAFI, quindi, non determina l'automatica esclusione anche dalla lista europea.

## 9.2. La normativa nazionale

A breve distanza dalla riforma del 2017<sup>58</sup>, nell'anno in esame, la normativa antiriciclaggio è stata interessata dalle modifiche legislative connesse al recepimento della quinta direttiva<sup>59</sup>. Nella circostanza sono stati effettuati anche alcuni interventi correttivi della disciplina vigente volti a risolvere dubbi interpretativi, nonché introdotte nuove previsioni su temi di rilievo quali la collaborazione e gli scambi di informazioni tra autorità facenti parte del sistema antiriciclaggio<sup>60</sup>.

La UIF ha fornito il proprio contributo tecnico-istituzionale ai lavori normativi coordinati dal Ministero dell'Economia e delle finanze, formulando proposte e osservazioni, anche critiche, su alcuni profili delle disposizioni (si veda, in proposito, l'audizione del Direttore dell'Unità presso le competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato<sup>61</sup>).

È proseguita l'attività di elaborazione della regolamentazione secondaria prevalentemente connessa all'attuazione della predetta riforma del 2017. La Banca d'Italia e l'Ivass hanno emanato le nuove disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni e adeguata verifica; la Banca d'Italia ha inoltre adottato il nuovo Provvedimento sulla conservazione e messa a disposizione dei dati, nonché specifiche norme rivolte agli operatori vigilati di cui all'articolo 134 TULPS. La UIF, oltre a collaborare ai lavori svolti dalla Banca d'Italia e dall'Ivass, ha adottato le *Istruzioni in materia di comunicazioni oggettive*, nonché diffuso nuove comunicazioni per richiamare l'attenzione dei soggetti obbligati su specifici settori a rischio, anche nell'attuale situazione di crisi sanitaria<sup>62</sup>.

### 9.2.1. Gli interventi legislativi

**D.lgs. 125/2019** Il recepimento nell'ordinamento nazionale della quinta direttiva in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e l'introduzione di disposizioni integrative e correttive al D.lgs. 231/2007 sono stati realizzati con il Decreto legislativo 4 ottobre 2019, n. 125, entrato in vigore il 10 novembre 2019<sup>63</sup>.

**Collaborazione tra autorità a livello nazionale e internazionale**

Le principali novità riguardano la disciplina della collaborazione nazionale e internazionale tra autorità, nonché taluni aspetti relativi al novero dei soggetti obbligati, alla vigilanza sui gruppi, all'adeguata verifica e ai prodotti di moneta elettronica anonimi. Limitati interventi correttivi hanno riguardato la materia sanzionatoria.

Sul fronte nazionale, resta fermo il principio secondo cui tutte le autorità amministrative, giudiziarie e investigative collaborano per agevolare l'individuazione di ogni circostanza che può essere comunque utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo<sup>64</sup>. La nuova disciplina ha però stabilito che per le finalità del D.lgs. 231/2007 lo scambio di informazioni in deroga al segreto d'ufficio è ammesso soltanto: *i*) tra UIF, MEF, Autorità di vigilanza di settore, DIA e

<sup>58</sup> D.lgs. 90/2017.

<sup>59</sup> Direttiva UE/2018/843.

<sup>60</sup> Cfr. *infra*.

<sup>61</sup> Cfr. *Audizione del Direttore della UIF del 18 settembre 2019*.

<sup>62</sup> Cfr. *infra*.

<sup>63</sup> La delega al Governo per il recepimento della quinta direttiva in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è contenuta nella L. 117/2019, c.d. legge di delegazione europea 2018.

<sup>64</sup> Art. 12, comma 1, del D.lgs. 231/2007.

NSPV<sup>65</sup>; nonché *ii*) nei rapporti tra tutte le predette autorità e l'Autorità giudiziaria ovvero le forze di polizia da questa delegate, quando le informazioni siano necessarie per lo svolgimento di un procedimento penale<sup>66</sup>.

Per quanto concerne la cooperazione internazionale sono state introdotte tre nuove disposizioni riguardanti, rispettivamente, i rapporti tra le autorità coinvolte nell'apparato antiriciclaggio<sup>67</sup>, gli scambi internazionali della UIF con le FIU estere<sup>68</sup> e la collaborazione tra autorità di vigilanza di settore<sup>69</sup>.

La prima disposizione delinea il generale dovere di cooperazione con le autorità competenti degli altri Stati membri, ammettendo un rifiuto solo se giustificato da ostacolo a indagini, accertamenti investigativi o procedimenti penali in corso.

La seconda disposizione ha apportato alcune significative precisazioni alla disciplina della cooperazione tra FIU anche per rispondere ai rilievi mossi dalla Commissione europea nell'ambito della procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia sul recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio. In particolare, vengono configurate in modo più dettagliato forme e modalità della collaborazione tra la UIF e le FIU degli altri paesi, in coerenza con le specifiche previsioni della direttiva<sup>70</sup>. Alla generale capacità della UIF di “scambiare informazioni e collaborare con le FIU” secondo le consuete clausole di riservatezza e reciprocità – si affiancano disposizioni dedicate al contenuto minimo necessario delle richieste tra FIU (fatti pertinenti, contesto, motivazioni) e alle modalità di utilizzo delle informazioni scambiate.

*L'insieme delle previsioni introdotte in materia dal nuovo intervento di riforma corrisponde peraltro alle modalità cui la UIF si è costantemente attenuta nelle prassi della cooperazione internazionale. Si fa riferimento anche alle nuove indicazioni in merito all'utilizzo delle informazioni acquisite da altre FIU, che va circoscritto alle finalità di analisi, nel rispetto dei limiti posti dalle controparti estere, e che richiede il consenso di queste per ogni ulteriore uso o condivisione. Le stesse garanzie si applicano alle informazioni fornite dalla UIF.*

Nella stessa disposizione viene richiamato l'utilizzo della Piattaforma FIU.NET e di tecnologie adeguate per l'incrocio anonimo di dati a supporto degli scambi, nonché sancito il principio secondo cui la UIF nell'ambito della cooperazione internazionale si avvale di tutti i poteri di cui dispone in qualità di Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia.

È espressamente citata anche la partecipazione della UIF ad attività di analisi congiunte, secondo le nuove modalità promosse dalla Piattaforma delle FIU, ed è previsto l'obbligo di trasmettere alle FIU di altri Stati le informazioni su segnalazioni di operazioni sospette d'interesse, individuate tenendo conto degli indirizzi formulati dalla richiamata Piattaforma (c.d. segnalazioni cross-border).

La disposizione dedicata alle Autorità di vigilanza di settore prevede scambi di informazioni tra le autorità antiriciclaggio, le Autorità di vigilanza prudenziale e di risoluzione, nonché con la Banca centrale europea.

Sotto un altro profilo la riforma introduce modifiche in tema di accesso della UIF alle informazioni investigative. La normativa europea e gli standard del GAFI prevedono tale

<sup>65</sup> Art. 12, comma 1-bis, del D.lgs. 231/2007.

<sup>66</sup> Art. 12, comma 8, del D.lgs. 231/2007.

<sup>67</sup> Art. 13 del D.lgs. 231/2007.

<sup>68</sup> Art. 13-bis del D.lgs. 231/2007.

<sup>69</sup> Art. 13-ter del D.lgs. 231/2007.

<sup>70</sup> Art. 13-bis del D.lgs. 231/2007.

accesso per potenziare le capacità delle FIU di svolgere le analisi finanziarie e di adempiere agli obblighi derivanti dalla cooperazione internazionale. Sul punto, oltre al limite già previsto nel 2017, in base al quale il predetto accesso è subordinato all'autorizzazione dell'Autorità giudiziaria procedente per le informazioni coperte da segreto investigativo, la riforma del 2019 ha introdotto un'ulteriore limitazione della conoscenza da parte della UIF delle informazioni investigative: l'Unità non può infatti conoscere casi in cui è in corso un'indagine di polizia per la quale è già stata trasmessa un'informativa all'Autorità giudiziaria ma quest'ultima non ha ancora assunto le proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale<sup>71</sup>.

### Profili critici delle nuove disposizioni sulla collaborazione istituzionale della UIF

La collaborazione e lo scambio di informazioni tra autorità rappresentano una condizione essenziale per il buon funzionamento del sistema antiriciclaggio; le modifiche introdotte nel 2019 rischiano tuttavia di realizzare un arretramento in questo ambito disciplinare, riducendo in misura significativa lo spettro degli scambi che la UIF può effettuare nel contesto delle proprie attività di prevenzione.

La disciplina sul segreto d'ufficio limita, come detto, il novero delle autorità nazionali con le quali la UIF può scambiare informazioni. Non sono in particolare ammessi scambi informativi sia con forze di polizia diverse da NSPV e DIA sia con altre autorità con compiti di controllo interconnessi con l'antiriciclaggio (come Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e Autorità nazionale anticorruzione), così contraddicendo il principio di generale collaborazione affermato nel medesimo decreto. Si tratta di un'impostazione non coerente con le previsioni delle direttive antiriciclaggio, che prefigurano la più ampia collaborazione con le autorità coinvolte nell'antiriciclaggio<sup>72</sup>, e in contrasto con le indicazioni formulate dal GAFI in occasione della Mutual evaluation del sistema italiano nonché, da ultimo, dalla Commissione europea nel Rapporto del 24 luglio 2019<sup>73</sup>. In concreto le nuove limitazioni introdotte dalla riforma rischiano di influire negativamente sull'attività di collaborazione istituzionale della UIF, che – ferma restando la specifica posizione di NSPV e DIA quali destinatari del flusso di disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette – dovrebbe svolgersi in modo ampio e tempestivo con tutte le altre autorità del sistema antiriciclaggio, a beneficio di una piena efficacia dell'apparato di prevenzione.

Anche le nuove disposizioni che abilitano la UIF a condividere le informazioni acquisite dalla rete delle FIU con le autorità nazionali competenti pongono dubbi interpretativi connessi con le richiamate limitazioni vigenti in tema di segreto d'ufficio e rischiano di ridurre gli effetti positivi della cooperazione internazionale con ricadute sulle capacità di risposta e sull'affidabilità che le altre FIU pongono sul rispetto dei principi internazionali.

Infine, quale aspetto complementare degli scambi informativi tra autorità, vanno considerati i vincoli previsti per l'accesso della UIF ai dati investigativi, rispetto ai quali sembra non tenersi conto del fatto che la conoscenza da parte dell'Unità di informazioni

<sup>71</sup> Art. 12, comma 4, del D.lgs. 231/2007.

<sup>72</sup> Art. 49 della direttiva UE/2018/843 e direttiva UE/2019/1153.

<sup>73</sup> Cfr. il paragrafo: *L'evoluzione della normativa europea*.

pre-giudiziarie è perfettamente coerente con le funzioni d'*intelligence* tipiche della UIF volte alla prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Tale conoscenza consentirebbe di corroborare attraverso le analisi finanziarie proprio le attività d'indagine. Analogamente, il richiamo alla tutela del segreto investigativo introdotto nella disposizione concernente la cooperazione internazionale tra le autorità non appare in linea con le norme europee.

Ulteriori modifiche al decreto antiriciclaggio sono volte a escludere i consulenti finanziari dall'ambito di applicazione dell'obbligo di invio dei dati aggregati alla UIF<sup>74</sup> e ad applicare anche alle comunicazioni delle Pubbliche amministrazioni le regole previste in materia di analisi e sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette<sup>75</sup>.

Dati aggregati,  
PA e  
comunicazioni  
oggettive

*Il legislatore ha specificato che le comunicazioni delle Pubbliche amministrazioni sono esaminate dalla UIF sotto il profilo finanziario e poi trasmesse agli Organi investigativi competenti al pari di quanto previsto per l'analisi e lo sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette.*

È stato chiarito il perimetro di utilizzo delle informazioni derivanti dalle comunicazioni oggettive, ossia dei dati concernenti operazioni ritenute a rischio, individuati in base a criteri oggettivi definiti dalla UIF con proprie *Istruzioni* e trasmessi all'Unità con cadenza periodica. In particolare, viene esplicitato che tali comunicazioni sono utilizzate, oltre che per effettuare analisi di fenomeni o tipologie di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e per l'analisi finanziaria di operazioni sospette, anche per il loro approfondimento investigativo<sup>76</sup>.

Una significativa novità è rappresentata dall'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi antiriciclaggio, con particolare riguardo ai settori del commercio di cose antiche e opere d'arte, della prestazione di servizi connessi alle valute virtuali e della mediazione immobiliare.

Soggetti obbligati

*Sono inclusi tra i destinatari della normativa antiriciclaggio tutti coloro che commerciano opere d'arte ovvero svolgono attività di intermediazione nella compravendita delle medesime opere, nonché i soggetti che conservano, commerciano ovvero svolgono attività di intermediazione nel commercio di opere d'arte all'interno di porti franchi. Gli obblighi si applicano solo nel caso in cui il valore dell'operazione sia pari o superiore a 10.000 euro<sup>77</sup>.*

*Nel comparto delle valute virtuali sono ricompresi tra i soggetti obbligati anche i "prestatori di servizi di portafoglio digitale"<sup>78</sup>, per la prevenzione dei rischi connessi con l'attività di salvaguardia di chiavi crittografiche private per conto dei propri clienti, al fine di detenere, memorizzare e trasferire valute virtuali<sup>79</sup>. È stata inoltre significativamente modificata la nozione di "prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale", per recepire le indicazioni formulate dal GAFI in occasione della revisione degli standard internazionali in materia di virtual asset e virtual asset service providers<sup>80</sup>. È stata poi rivista la definizione di valuta virtuale, al fine di specificare che si considera tale la*

<sup>74</sup> Art. 33 del D.lgs. 231/2007.

<sup>75</sup> Art. 40, comma 1, lett. d), del D.lgs. 231/2007.

<sup>76</sup> Art. 47, comma 2, del D.lgs. 231/2007.

<sup>77</sup> Art. 3, comma 5, lett. b) e c), del D.lgs. 231/2007.

<sup>78</sup> Art. 3, comma 5, lett. i-bis), del D.lgs. 231/2007.

<sup>79</sup> Art. 1, comma 2, lett. ff-bis), del D.lgs. 231/2007.

<sup>80</sup> Art. 1, comma 2, lett. ff), del D.lgs. 231/2007. Secondo il GAFI sono rilevanti, oltre alle attività di cambio tra virtual asset e valute legali, anche quelle di i) cambio tra una o più forme di virtual asset; ii) trasferimento di virtual asset; iii) custodia e/o amministrazione di virtual asset o di strumenti che consentono di avere controllo sui virtual asset; iv) partecipazione e fornitura di servizi finanziari correlati all'offerta e/o alla vendita di un virtual asset di un emittente.

*rappresentazione digitale di valore, non solo non emessa, ma anche non garantita da una banca centrale o da un'autorità pubblica e non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale; inoltre, oltre a quella utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente, la valuta virtuale rileva anche quando impiegata "per finalità di investimento"*<sup>81</sup>.

*Per gli agenti in affari che svolgono attività in mediazione immobiliare è specificato che gli obblighi di cui al D.lgs. 231/2007 si applicano anche alle ipotesi in cui essi agiscono in qualità di intermediari nella locazione di un bene immobile limitatamente alle operazioni per le quali il canone mensile sia pari o superiore a 10.000 euro*<sup>82</sup>.

*La normativa vigente chiarisce inoltre che, nelle operazioni di cartolarizzazione di crediti, gli intermediari bancari e finanziari incaricati della riscossione dei crediti ceduti, dei servizi di cassa e di pagamento e delle verifiche di conformità provvedono all'adempimento degli obblighi antiriciclaggio anche nei confronti dei debitori ceduti alle società per la cartolarizzazione dei crediti nonché dei sottoscrittori dei titoli emessi dalle medesime società*<sup>83</sup>.

#### Vigilanza sui gruppi

Interventi di modifica hanno interessato i compiti delle Autorità di vigilanza di settore, alle quali sono stati attribuiti nuovi poteri volti a consentire un'azione di controllo più efficace sui gruppi bancari e finanziari<sup>84</sup>. Nella medesima logica si pone anche la nuova disposizione che richiede alle società capogruppo di adottare un approccio globale nella predisposizione di presidi e procedure per la mitigazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, secondo le modalità stabilite dalla Autorità di vigilanza di settore<sup>85</sup>.

#### Titolare effettivo e adeguata verifica

Talune innovazioni hanno riguardato la disciplina in tema di titolarità effettiva<sup>86</sup> e il regime di accessibilità alle informazioni contenute nel costituendo Registro dei titolari effettivi<sup>87</sup>.

*Il 23 dicembre 2019 il MEF, di concerto con il MISE, ha posto in consultazione pubblica lo schema di decreto ministeriale relativo al citato Registro dei titolari effettivi introdotto dal D.lgs. 90/2017. Le informazioni sulla titolarità effettiva delle imprese dotate di personalità giuridica, delle persone giuridiche private, dei trust produttivi di effetti giuridici rilevanti a fini fiscali e degli istituti giuridici affini a questi ultimi dovranno essere comunicate e conservate in un'apposita sezione del Registro delle imprese, il cui accesso è consentito alle autorità individuate dal decreto antiriciclaggio, ai soggetti obbligati e al pubblico, secondo i termini e le condizioni stabiliti dal medesimo D.lgs. 231/2007. Lo schema di decreto ministeriale, sul quale il 28 febbraio 2020 si è conclusa la consultazione pubblica, detta le modalità di alimentazione, accesso e conservazione del Registro. Viene previsto che i dati e le informazioni debbano essere resi disponibili per un periodo di 10 anni. La prima comunicazione dovrà essere inoltrata dagli enti interessati alle Camere di commercio entro il 15 marzo 2021 ovvero, per i soggetti costituitisi successivamente, entro 30 giorni dalla loro costituzione. Anche le eventuali variazioni dovranno essere comunicate entro 30 giorni. Alle Camere di commercio viene inoltre attribuita la competenza per l'accertamento e la contestazione della violazione dell'obbligo di comunicazione dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva nonché per l'irrogazione della relativa sanzione.*

Sono stati rivisti alcuni profili dell'adeguata verifica della clientela, con particolare riferimento a quella rafforzata<sup>88</sup>.

*Tra i fattori di cui i soggetti obbligati devono tener conto nell'applicazione di misure rafforzate di adeguata verifica della clientela sono state introdotte le operazioni relative a petrolio, armi, metalli preziosi, prodotti del tabacco, manufatti*

<sup>81</sup> Art. 1, comma 2, lett. qq), del D.lgs. 231/2007.

<sup>82</sup> Art. 3, comma 5, lett. e), del D.lgs. 231/2007.

<sup>83</sup> Art. 3, comma 2-bis, del D.lgs. 231/2007. La modifica normativa è tesa a superare le criticità emerse dalle attività di analisi e di vigilanza – sia a distanza che ispettiva – condotte dalla Banca d'Italia e dalla UIF.

<sup>84</sup> Art. 7 del D.lgs. 231/2007.

<sup>85</sup> Art. 16, comma 1, del D.lgs. 231/2007.

<sup>86</sup> Art. 20 del D.lgs. 231/2007.

<sup>87</sup> Art. 21 del D.lgs. 231/2007.

<sup>88</sup> Artt. 24 e 25 del D.lgs. 231/2007.

culturali e altri beni mobili di importanza archeologica, storica, culturale e religiosa o di raro valore scientifico, avorio e specie protette. È stato precisato che nel caso di rapporti, prestazioni e operazioni che coinvolgono paesi terzi ad alto rischio si applicano sempre misure di adeguata verifica rafforzata, così come nei confronti di clienti o titolari effettivi che siano persone politicamente esposte, salvo quando agiscono in veste di organi delle Pubbliche amministrazioni; in quest'ultima ipotesi, i soggetti obbligati adottano misure di adeguata verifica della clientela commisurate al rischio in concreto rilevato.

Il legislatore è intervenuto sul testo del decreto anche al fine di realizzare un coordinamento con la normativa sulla protezione dei dati personali<sup>89</sup>. **Altre modifiche**

In attuazione della quinta direttiva è stato introdotto il divieto di emissione di prodotti di moneta elettronica anonimi e di utilizzo dei medesimi prodotti emessi presso Stati esteri a partire dal 10 giugno 2020<sup>90</sup>.

Specifici interventi correttivi hanno interessato la disciplina sanzionatoria per porre rimedio ad alcune criticità emerse in sede applicativa. **Sanzioni**

*Gli interventi sono volti a: i) chiarire l'applicabilità della sanzione per omessa segnalazione di operazioni sospette anche al revisore persona fisica responsabile dell'incarico di revisione<sup>91</sup>; ii) prevedere espressamente la competenza sanzionatoria del MEF in caso di violazione degli obblighi di informazione nei confronti della UIF<sup>92</sup>; iii) stabilire chiaramente che sono sanzionabili le violazioni delle disposizioni emanate dalle Autorità di vigilanza di settore in materia di organizzazione, procedure e controlli interni; sono inoltre espressamente attribuite alla competenza sanzionatoria delle medesime autorità le violazioni commesse dai titolari di funzioni di amministrazione e controllo di intermediari<sup>93</sup>; iv) introdurre nuove disposizioni sanzionatorie rivolte agli operatori che svolgono attività di trattamento del contante vigilati dalla Banca d'Italia<sup>94</sup>.*

Il c.d. decreto fiscale ha infine disposto la riduzione graduale del limite di trasferimento di denaro contante e titoli al portatore tra soggetti diversi (non effettuato per il tramite di banche o altri intermediari a ciò autorizzati) previsto dalla normativa antiriciclaggio<sup>95</sup>. **Decreto fiscale**

*Il decreto ha previsto che l'attuale limite posto a 3.000 euro sia ridotto a 2.000 a partire dal primo luglio 2020 e poi a 1.000 dal primo gennaio 2022. Per le violazioni si prevedono sanzioni proporzionate ai nuovi limiti: quindi il minimo sarà di 2.000 euro dal prossimo luglio fino a fine 2021 e poi di 1.000 euro.*

Tra le novità legislative del 2019 si segnala l'introduzione nel Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF) della nuova figura societaria denominata Società di Investimento Semplice (SIS), la cui configurazione come SICAF<sup>96</sup> ne **DL 34/2019, convertito con L. 58/2019**

<sup>89</sup> Art. 2 (*Finalità e principi*) e art. 39 (*Divieto di comunicazioni inerenti le operazioni sospette*) del D.lgs. 231/2007. Quest'ultima disposizione è stata inoltre modificata al fine di chiarire l'esatta portata della deroga al divieto di dare comunicazione al cliente o a terzi dell'avvenuta segnalazione, degli eventuali scambi informativi intervenuti con la UIF ovvero dell'esistenza (o probabilità) di indagini o approfondimenti, prevista dal comma 3 dell'articolo. Più in dettaglio, la disposizione in esame prevede ora che il divieto non operi quando la comunicazione avviene tra intermediari bancari e finanziari, a condizione che questi appartengano al medesimo gruppo (nonché tra intermediari e rispettive succursali e filiazioni controllate a maggioranza e situate in paesi terzi, a condizione che le medesime succursali e filiazioni si conformino a politiche e procedure di gruppo).

<sup>90</sup> Art. 50 del D.lgs. 231/2007.

<sup>91</sup> Art. 58, comma 3, del D.lgs. 231/2007.

<sup>92</sup> Art. 65 del D.lgs. 231/2007.

<sup>93</sup> Art. 62 del D.lgs. 231/2007. In senso analogo si era già espresso il Consiglio di Stato (cfr. parere del 3 agosto 2018, n. 2017).

<sup>94</sup> Art. 62 del D.lgs. 231/2007.

<sup>95</sup> Art. 18 del DL 124/2019, convertito con modificazioni dalla L. 157/2019, che ha modificato gli artt. 49 e 63 del D.lgs. 231/2007.

<sup>96</sup> La SIS – che ha come oggetto sociale esclusivo l'investimento diretto del patrimonio raccolto in PMI non

determina l'inclusione tra i destinatari della normativa antiriciclaggio. Ulteriori disposizioni sono volte a promuovere l'innovazione e la competizione del mercato dei capitali, attraverso la creazione di uno spazio tecnico-normativo sperimentale e temporaneo per le imprese del settore FinTech con una regolamentazione semplificata, assicurando un livello di protezione adeguata per gli investitori.

*È stabilito che il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), sentiti Banca d'Italia, Consob e Ivass, adotti uno o più regolamenti per definire le condizioni e le modalità di svolgimento di una sperimentazione relativa alle attività FinTech volte al perseguimento, mediante nuove tecnologie quali l'intelligenza artificiale e i registri distribuiti, dell'innovazione di servizi e di prodotti nei settori finanziario, creditizio, assicurativo e dei mercati regolamentati. Presso il MEF viene prevista la costituzione del Comitato FinTech, con il compito di individuare gli obiettivi, definire i programmi e porre in essere le azioni per favorire lo sviluppo della tecno-finanza, nonché di formulare proposte di carattere normativo e agevolare il contatto degli operatori del settore con le istituzioni e con le autorità<sup>97</sup>. Il 19 febbraio 2020 il MEF ha pubblicato la bozza del citato regolamento FinTech; il regolamento, sottoposto a consultazione pubblica fino al 19 marzo, definisce più in dettaglio le attribuzioni del Comitato FinTech, l'ambito di applicazione e i presupposti per l'ammissione alla sperimentazione.*

### 9.2.2. La disciplina secondaria e l'autoregolamentazione

Istruzioni  
in materia di  
comunicazioni  
oggettive

Il 28 marzo 2019 si è completato l'iter di approvazione delle *Istruzioni della UIF in materia di comunicazioni oggettive* a seguito del parere favorevole reso dal CSF in data 20 marzo. Le Istruzioni sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2019 (cfr. il paragrafo: *Le comunicazioni oggettive* nel capitolo 1).

Il citato Provvedimento, in attuazione di quanto previsto dalla normativa primaria e in coerenza con gli esiti delle analisi nazionali e internazionali dei rischi, individua le tipologie di operazioni da comunicare e le categorie di soggetti destinatari, nonché le ipotesi in cui l'invio di una comunicazione oggettiva esclude l'obbligo di segnalazione dell'operazione come sospetta. Viene in particolare richiesto a banche, Poste italiane, IP e IMEL (incluse le succursali e i punti di contatto centrali) di trasmettere alla UIF, con cadenza mensile, i dati delle movimentazioni in contante pari o superiori a 10.000 euro complessivi mensili, anche se realizzate attraverso più operazioni singolarmente pari o superiori a 1.000 euro. La comunicazione esclude la segnalazione quando l'operazione: a) non presenti collegamenti con altre operazioni di diversa tipologia che facciano desumere una complessiva operatività sospetta, ovvero b) non sia effettuata da clienti a elevato rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (per maggiori dettagli si veda il paragrafo: *Le comunicazioni oggettive*, nonché il *Rapporto Annuale UIF per il 2018*, par. 9.2.2 e il riquadro: *Le Istruzioni per l'invio delle comunicazioni oggettive*).

Comunicazione  
sull'utilizzo anomalo  
di valute virtuali

Il 28 maggio 2019 la UIF ha emanato una *Comunicazione in tema di utilizzo anomalo di valute virtuali*. Oltre a richiamare i contenuti della precedente *Comunicazione del 30 gennaio 2015*, vengono riportati ulteriori profili comportamentali a rischio, tratti dall'esperienza dell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute dall'Unità e vengono fornite indicazioni integrative per la compilazione delle segnalazioni, per la migliore rappresentazione dei

---

quotate su mercati regolamentati, in fase di sperimentazione, di costituzione e di avvio dell'attività – viene definita nella legge come FIA italiano. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. m-ter), del TUF è definito "Oicr alternativo italiano" (FIA italiano) il fondo comune di investimento, la SICAV e la SICAF rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva UE/2011/61.

<sup>97</sup> Art. 36 del DL 34/2019. La Banca d'Italia, la Consob e l'Ivass sono inoltre chiamati a redigere annualmente, ciascuno per quanto di propria competenza, una relazione d'analisi sul settore tecno-finanziario, riportando quanto emerge dall'applicazione del regime di sperimentazione, e segnalando eventuali modifiche normative o regolamentari necessarie per lo sviluppo del settore, la tutela del risparmio e la stabilità finanziaria.

sospetti e per la trasmissione di più complete informazioni utili all'attività di analisi finanziaria della UIF.

*La Comunicazione richiama l'attenzione sulle ipotesi di costituzione anomala della provvista impiegata in acquisti di virtual asset e, in particolare, sulle figure di collettori che operano una raccolta di fondi da una pluralità di soggetti, mediante ricariche di carte prepagate, accrediti di bonifici e ripetuti versamenti di contanti. Particolare attenzione va rivolta alla possibile connessione con fenomeni criminali caratterizzati dall'utilizzo di tecnologie informatiche e, in particolare, con truffe realizzate attraverso siti internet, nonché ai casi in cui l'utilizzo di valute virtuali appaia finalizzato ad accrescere l'opacità di operazioni speculative, immobiliari o societarie. È inoltre da considerare l'utilizzo di virtual asset connesso con sospetti di abusivismo e con violazioni della disciplina in materia di offerta al pubblico di prodotti finanziari ovvero prestazione di servizi di investimento. Il corretto apprezzamento delle citate situazioni necessita in ogni caso di una valutazione attenta delle caratteristiche dei soggetti, anche specializzati, a vario titolo coinvolti nell'operatività esaminata. Al fine di indirizzare le segnalazioni riferibili all'utilizzo anomalo di valute virtuali nell'adeguato percorso di analisi, la UIF ha inoltre messo a disposizione dei segnalanti l'utilizzo dell'apposita nota fenomeno.*

A fronte della pandemia da Covid-19 che ha colpito il Paese, in data 27 marzo 2020 l'Unità ha pubblicato un Comunicato recante *“Misure temporanee e avvertenze per mitigare l'impatto sui soggetti tenuti alla trasmissione di dati e informazioni nei confronti della UIF”*.

*In considerazione delle difficoltà operative connesse con l'emergenza sanitaria in corso, ai soggetti tenuti alla trasmissione di dati e informazioni alla UIF è stata concessa una dilazione di 30 giorni rispetto alle ordinarie scadenze per l'invio dei dati aggregati, delle comunicazioni oggettive e delle dichiarazioni delle operazioni in oro. È stato inoltre precisato che ai procedimenti amministrativi riguardanti le violazioni di obblighi normativi accertate dall'Unità e a quelli in cui la UIF è titolare di poteri istruttori si applicano la sospensione dei termini prevista dall'articolo 103 del DL 18/2020 (dal 23 febbraio al 15 aprile 2020), successivamente prorogata (fino al 15 maggio) dal DL 23/2020, e le modalità di svolgimento dei servizi di notificazione a mezzo posta stabilite dall'art. 108 del citato DL 18/2020.*

Il 16 aprile 2020 la UIF ha emanato una *Comunicazione* per la prevenzione dei fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19. Nel contesto degli interventi pubblici finalizzati a sostenere persone e imprese in difficoltà, la Comunicazione invita ad agire in maniera coesa prevenendo possibili effetti distorsivi e preservando l'integrità dell'economia legale. I soggetti tenuti a intercettare le situazioni sospette sono quindi chiamati a prestare attenzione ad alcuni profili di rischio, al fine di mantenere alto il livello e la qualità della collaborazione attiva.

*La Comunicazione sottolinea i rischi che possono ricorrere nella gestione dell'emergenza sanitaria e, in particolare, quelli inerenti a possibili truffe nei settori delle forniture e dei servizi più direttamente collegati al contrasto del Covid-19. Viene in rilievo il rischio di offerta e commercializzazione di prodotti quali dispositivi di protezione individuale, igienizzanti, apparecchi elettromedicali in realtà non esistenti, contraffatti o di qualità inferiore agli standard richiesti, nonché di manovre speculative sui medesimi prodotti. Sono richiamate possibili ipotesi corruttive specie negli affidamenti per l'approvvigionamento delle forniture e dei servizi necessari all'attività di assistenza e ricerca, nonché indicati meccanismi fraudolenti connessi con la raccolta di fondi, anche online mediante piattaforme di crowdfunding, a favore di fittizie organizzazioni non profit. Viene poi sottolineato come il prolungato periodo di lockdown determini situazioni di difficoltà finanziaria rispetto alle quali è elevato il rischio di infiltrazione criminale da parte di organizzazioni che, attraverso il radicamento sul territorio, il reclutamento di affiliati presso le fasce più deboli della popolazione e l'ampia disponibilità di capitali illeciti, possono trovare nuove occasioni per svolgere attività usuarie e per rilevare o infiltrare imprese in crisi con finalità di riciclaggio. A fronte degli interventi pubblici volti ad allocare nuove risorse finanziarie a favore delle imprese in difficoltà, occorre prestare particolare attenzione ai possibili abusi penalmente rilevanti che possono verificarsi tanto nella fase di accesso al credito garantito dalle diverse forme di intervento pubblico quanto in quella di utilizzo delle risorse disponibili. Infine è richiamata l'importanza del monitoraggio dei nuovi strumenti di pagamento elettronici e delle attività a distanza, in particolare online, il cui maggior utilizzo accresce l'esposizione al rischio di reati informatici in danno di singoli utenti ovvero di imprese o enti (ad esempio fenomeni di phishing, di c.d. business*

Comunicazione  
sulla prevenzione  
della criminalità  
finanziaria  
nell'emergenza  
Covid-19

email compromise o CEO frauds ovvero agli attacchi ransomware, anche collegati a richieste di riscatto in valuta virtuale).

**Istruzioni  
relative  
alle SARA**

In conseguenza delle modifiche introdotte dal Provvedimento della Banca d'Italia in materia di conservazione<sup>98</sup> si rende necessario aggiornare le Istruzioni della UIF relative alle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (SARA), superando la fase transitoria di perdurante vigenza delle disposizioni del 23 dicembre 2013. Il Provvedimento dell'Unità, oltre a eliminare i riferimenti all'Archivio Unico Informatico e a fissare la soglia di rilevazione delle operazioni a 5.000 euro, consentirà di fare chiarezza sui rapporti tra la vigente disciplina, le nuove disposizioni secondarie in tema di adeguata verifica della clientela e le istruzioni in tema di comunicazioni oggettive, nonché di aggiornare il modulo di adesione a Infostat-UIF in relazione alle categorie di destinatari dell'obbligo di invio dei dati aggregati previste dalle riforme del 2017 e 2019.

**Banca d'Italia**

La Banca d'Italia ha approvato il 26 marzo 2019 il *Provvedimento recante disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni a fini di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo* e il 30 luglio 2019 il *Provvedimento in materia di adeguata verifica della clientela* (cfr. *Rapporto Annuale UIF per il 2018*, par. 9.2.2).

*Il termine per l'adeguamento alle nuove disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni è stato fissato al 1° giugno 2019, ma sono stati concessi termini più lunghi (1° gennaio 2020) per taluni adempimenti quali la definizione della policy descrittiva delle scelte in materia di assetti organizzativi e l'obbligo di condurre l'esercizio di autovalutazione dei rischi (i cui risultati per il 2019 devono essere trasmessi alla Banca d'Italia entro il 30 aprile 2020).*

*Per quanto riguarda l'adeguata verifica della clientela, i destinatari sono tenuti a conformarsi alle nuove disposizioni a partire dal 1° gennaio 2020; inoltre, in relazione ai clienti acquisiti prima dell'entrata in vigore del Provvedimento, per i quali la disciplina previgente stabiliva forme di esenzione dagli obblighi di adeguata verifica, i dati e i documenti identificativi eventualmente mancanti devono essere raccolti al primo contatto utile, e comunque non oltre il 30 giugno 2020.*

Il 23 aprile 2019 sono state emanate dalla Banca d'Italia disposizioni rivolte agli operatori vigilati di cui all'articolo 134 TULPS, che svolgono attività di trattamento delle banconote in euro e che sono tenuti a iscriversi nell'elenco tenuto dalla medesima Banca d'Italia. Il *Provvedimento* individua i requisiti e la procedura per l'iscrizione nel citato elenco, nonché i presidi organizzativi e i controlli interni che tali operatori devono adottare in materia antiriciclaggio.

*Nel rispetto del principio di proporzionalità, è richiesto a ciascun operatore di istituire la funzione antiriciclaggio e di formalizzare l'attribuzione delle responsabilità per l'invio alla UIF delle segnalazioni di operazioni sospette; per gli operatori di minori dimensioni e complessità operativa sono previste disposizioni semplificate. Viene inoltre richiesta la trasmissione alla Banca d'Italia di segnalazioni periodiche rilevanti per finalità di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e vengono indicati i poteri di controllo, intervento e sanzionatori attribuiti all'Autorità di vigilanza. Le disposizioni in esame integrano quelle per l'attività di gestione del contante da ultimo innovate il 5 giugno 2019.*

Il 19 settembre è stato inoltre sottoposto a consultazione pubblica il Provvedimento recante “*Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione dei dati e delle informazioni per gli operatori non finanziari iscritti nell'elenco di cui all'articolo 8 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350*”, rivolto agli operatori iscritti nell'elenco che svolgono l'attività di trattamento delle banconote in euro. La consultazione si è chiusa il 18 novembre 2019 e il 4 febbraio 2020 è stato approvato il testo definitivo.

---

<sup>98</sup> Cfr. *infra*.

*Il Provvedimento precisa i criteri generali fissati dal decreto antiriciclaggio sulla base dei quali gli operatori dovranno definire il profilo di rischio da attribuire al singolo cliente. Ai fini dell'applicazione di misure semplificate viene indicato quale ulteriore fattore di potenziale basso rischio lo status di intermediario bancario e finanziario. Con riferimento alle misure rafforzate, oltre a fornire esempi esplicativi di alcuni dei fattori di rischio elevato previsti dal decreto antiriciclaggio, il provvedimento ne individua ulteriori, calibrati in considerazione dell'attività tipica degli operatori, e precisa ulteriormente il contenuto delle misure.*

*L'attività di trattamento del contante da parte degli operatori si dispiega sovente all'interno di relazioni di tipo trilaterale, che vedono di norma coinvolti gli operatori (soggetti cui sono indirizzate le disposizioni), i loro clienti (principalmente, intermediari bancari e finanziari che hanno esternalizzato l'attività di trattamento del contante) e il soggetto nei confronti del quale l'operatore effettua in concreto la prestazione (c.d. soggetto servito, quale ad esempio, operatore della grande distribuzione, money transfer, ecc.), per lo più cliente dell'intermediario. Le disposizioni mirano ad assicurare che gli operatori svolgano l'adeguata verifica nei confronti dei propri clienti e, al contempo, per conferire effettività all'impianto antiriciclaggio, richiedono agli stessi di svolgere un'attività di monitoraggio sull'operatività dei "soggetti serviti", così da poter essere in grado di cogliere eventuali anomalie o incongruenze da valutare ai fini dell'inoltro di una segnalazione di operazione sospetta alla UIF.*

Il 24 marzo 2020 la Banca d'Italia ha adottato il nuovo *Provvedimento in materia di conservazione e messa a disposizione dei documenti, dei dati e delle informazioni per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*. Le disposizioni sostituiscono il Provvedimento della Banca d'Italia dell'11 aprile 2013, in materia di Archivio Unico Informatico (AUI); gli intermediari vigilati dovranno adeguarsi alle disposizioni entro il 31 dicembre 2020.

*Il nuovo Provvedimento disciplina le modalità con le quali i dati e le informazioni conservati ai sensi della normativa antiriciclaggio devono essere resi disponibili alla Banca d'Italia e alla UIF, al fine di garantire la ricostruibilità dell'operatività della clientela e agevolare lo svolgimento delle funzioni di controllo, anche ispettivo. Viene previsto che gli intermediari possano alternativamente: i) utilizzare sistemi di conservazione informatizzati rispondenti agli standard tecnici e ai principi indicati dal Provvedimento in termini di accessibilità, tempestività, integrità, non alterabilità, trasparenza, completezza e chiarezza dei dati e delle informazioni; ii) decidere di avvalersi di archivi dedicati (c.d. "archivi standardizzati"), conformi agli standard previsti dalle disposizioni stesse. Tra questi ultimi rientrano gli archivi già istituiti alla data di entrata in vigore del D.lgs. 90/2017 (in particolare, l'AUI).*

*Vengono individuate le categorie di dati che gli intermediari devono rendere disponibili alle autorità competenti; si segnalano in particolare le disposizioni riguardanti le operazioni di importo pari o superiore a 5.000 euro; l'indicazione relativa alle ipotesi di cui all'art. 17, comma 6, del D.lgs. 231/2007 (prestazione di servizi di pagamento ed emissione e distribuzione di moneta elettronica effettuate tramite agenti in attività finanziaria ovvero tramite soggetti convenzionati e agenti), per le quali i dati e le informazioni sono resi disponibili senza limiti di importo; l'eliminazione dell'obbligo di rilevazione delle operazioni frazionate; la disponibilità di informazioni relative ai rapporti e alle operazioni con le Pubbliche amministrazioni. Inoltre, rispetto all'obbligo di mettere a disposizione delle autorità i dati rilevanti, sono previste esenzioni relative a rapporti e operazioni con alcune tipologie di clienti. I dati e le informazioni devono essere resi disponibili alle autorità per i dieci anni successivi alla chiusura del rapporto o al compimento dell'operazione.*

Il 12 febbraio 2019 l'Ivass ha emanato le disposizioni attuative del D.lgs. 231/2007 in materia di organizzazione, procedure e controlli interni e adeguata verifica<sup>99</sup>. Inoltre, l'11 dicembre 2019, l'Ivass ha posto in consultazione pubblica lo schema di *Provvedimento* recante i requisiti per l'individuazione delle sedi secondarie in Italia e degli intermediari assicurativi tenuti all'istituzione della funzione antiriciclaggio e di revisione interna, nonché per l'individuazione delle imprese stabilite senza succursale tenute alla nomina del responsabile per la segnalazione delle operazioni sospette. Il Provvedimento modificherà il citato Regolamento Ivass del 12 febbraio 2019, introducendo la metodologia per condurre l'autovalutazione del rischio di riciclaggio. La consultazione si è chiusa il 25 gennaio 2020.

Ivass

<sup>99</sup> Per maggiori dettagli cfr. il *Rapporto Annuale UIF per il 2018*, par. 9.2.2.