

## Commissioni Congiunte

II (Giustizia), VI (Finanze) e XIV (Politiche dell'Unione Europea)  
della Camera dei Deputati

2<sup>a</sup> (Giustizia), 6<sup>a</sup> (Finanze e Tesoro) e 14<sup>a</sup> (Politiche dell'Unione Europea)  
del Senato della Repubblica

*“Schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 e al decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 92 recanti attuazione della direttiva 2015/849/UE, nonché attuazione della direttiva 2018/843/UE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE”*

(Atto del Governo n. 95)

Audizione del Direttore  
dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Claudio Clemente

Roma, 18 settembre 2019



Illustri Presidenti, Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

ringrazio per l'invito a esprimere le valutazioni dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) sullo schema governativo di revisione del decreto antiriciclaggio (d.lgs. 231/2007), già oggetto di una riscrittura nel 2017 (d.lgs. 90/2017), in occasione dell'attuazione nel nostro ordinamento della quarta direttiva europea in materia<sup>1</sup>.

Nel 2017, nel corso delle analoghe audizioni parlamentari tenute in vista di quella riforma, avevo richiamato i significativi passi avanti compiuti dal sistema di prevenzione, testimoniati dalla crescita del numero delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute dall'Unità, dalla loro rilevanza nell'ambito di indagini anche molto delicate e complesse, dai risultati conseguiti nelle collaborazioni nazionali e con le *Financial Intelligence Unit* (FIU) estere, nonché attestati dalle positive valutazioni formulate dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) all'esito della *Mutual evaluation* condotta dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) nel 2015-2016.

In quel contesto avevo illustrato il punto di vista della UIF e sottolineato l'esigenza che la riforma avesse come obiettivo quello di consolidare – lungo le linee tracciate dalla direttiva – il nostro sistema antiriciclaggio, accrescendone i punti di forza e superando alcuni suoi aspetti critici. Sotto il primo profilo, la riforma del 2017 ha in effetti potenziato alcuni elementi importanti dell'apparato di prevenzione, introducendo ad esempio nuove previsioni in tema di collaborazione tra la UIF e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), di “comunicazioni oggettive”, di “punto di contatto centrale” nel comparto dei servizi di pagamento e della moneta elettronica. Quanto alle carenze, erano state rilevate quelle riguardanti il perimetro troppo ristretto delle fonti informative disponibili e delle collaborazioni istituzionali realizzabili per l'Unità, il ruolo inadeguato assegnato alle Pubbliche Amministrazioni e un impianto sanzionatorio farraginoso

---

<sup>1</sup> Direttiva (UE) 2015/849.

e incerto<sup>2</sup>. Su questi ultimi aspetti l'accoglimento nei pareri delle Commissioni di gran parte delle proposte formulate dalla UIF ha poi trovato un seguito molto parziale nel testo approvato dal Governo, lasciando così diversi problemi aperti.

Lo schema di decreto ora all'esame ha lo scopo di apportare correttivi al quadro vigente per il completo recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio nonché di introdurre disposizioni di attuazione della quinta direttiva<sup>3</sup>, nel frattempo intervenuta su aspetti specifici della disciplina di prevenzione. Detti correttivi non rispondono alle osservazioni a suo tempo formulate in sede parlamentare; tengono invece conto di alcuni rilievi della Commissione europea.

La dimensione transnazionale della criminalità e la natura mutevole delle minacce impongono massima attenzione nella definizione delle regole e degli strumenti per assicurarne l'effettività e per garantire in particolare l'efficacia del ruolo delle Unità nazionali di *intelligence* finanziaria, il cui rafforzamento rappresenta uno degli obiettivi dichiarati della quinta direttiva. Le Unità sono d'altronde ora chiamate a ulteriori e più complesse forme di condivisione: recenti provvedimenti europei adottati in rapida successione mirano ad ampliare le reti di collaborazione delle FIU con le Autorità di vigilanza, le Autorità doganali e gli Organi investigativi<sup>4</sup>; si delinea, sulla base dei principi della quinta direttiva, la possibilità di istituire un meccanismo europeo di coordinamento e supporto per migliorare la cooperazione internazionale tra le FIU, favorendo anche il superamento degli ostacoli che attualmente la possono compromettere<sup>5</sup>.

Il ruolo delle FIU è stato oggetto di specifica e puntuale attenzione nell'ambito dell'articolato rapporto pubblicato dalla Commissione europea nel luglio scorso sull'attività di prevenzione del riciclaggio. Tale rapporto, nel sottolineare gli insuccessi in alcuni paesi dell'azione di contrasto, ha tra l'altro ribadito la necessità di assicurare la collaborazione delle FIU con tutte le Autorità pubbliche, inclusi gli organi di polizia, quelli doganali e fiscali, gli uffici antifrode e di recupero dei beni provenienti da reato (ARO), nonché di garantire alle stesse FIU, a prescindere dalla loro natura istituzionale, l'accesso a tutte le informazioni

---

<sup>2</sup> In argomento cfr. l'Audizione resa il 27 marzo 2017 presso la Camera dei Deputati, Commissioni riunite II (Giustizia) e VI (Finanze), disponibile sul sito dell'Unità all'indirizzo [https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Audizione\\_Clemente\\_27032017.pdf](https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Audizione_Clemente_27032017.pdf). Analoga Audizione è stata resa il 29 marzo 2017 presso il Senato della Repubblica, Commissioni riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 6<sup>a</sup> (Finanze e Tesoro).

<sup>3</sup> Direttiva (UE) 2018/843.

<sup>4</sup> Cfr. direttiva (UE) 2019/878, regolamento (UE) 2018/1672 e direttiva (UE) 2019/1153.

<sup>5</sup> Cfr. art. 65, par. 2, della direttiva (UE) 2015/849, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/843.

finanziarie, amministrative e giudiziarie rilevanti<sup>6</sup>. Si tratta di indicazioni che richiamano, rafforzandone i motivi sottostanti, le previsioni delle direttive europee in materia. È questo il modello di FIU cui occorre tendere con decisione e che invece stenta ancora ad affermarsi in modo compiuto nel nostro ordinamento, nonostante i puntuali richiami formulati in occasione della citata valutazione del sistema antiriciclaggio italiano, ai quali bisogna corrispondere.

L'importanza della collaborazione tra le Autorità per il buon funzionamento dell'apparato antiriciclaggio ha ispirato i lavori svolti per l'elaborazione dello schema di decreto in esame. Il Ministero dell'Economia e delle finanze ha promosso e coordinato un Tavolo tecnico di analisi e confronto tra i diversi attori istituzionali per definire le linee dell'intervento normativo e perseguire gli obiettivi della nuova riforma in una logica di trasparenza e condivisione. Alcuni confronti bilaterali promossi dalla stessa UIF hanno aiutato a chiarire e comporre i rispettivi punti di vista.

L'Unità ha fornito in tali ambiti contributi e proposte su diverse tematiche incidenti direttamente o indirettamente sulle segnalazioni di operazioni sospette e sulle altre informazioni che la UIF ha la responsabilità di ricevere, analizzare e disseminare. Si tratta di temi fondamentali che rappresentano il cuore dell'apparato antiriciclaggio nazionale. Le segnalazioni – come ho esposto nel luglio scorso in occasione della presentazione del Rapporto annuale della UIF – provengono ormai da una platea di operatori in continua espansione; sono cresciute in misura esponenziale, erano 840 nel 1997 (all'epoca dell'Ufficio Italiano dei Cambi), poco più di 12.000 quando è stata costituita la UIF (2007) e si sono attestate in ciascuno degli ultimi tre anni intorno alle 100.000 unità; vengono esaminate dalla UIF sotto il profilo finanziario e messe a disposizione del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV) della Guardia di Finanza e della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) a beneficio delle successive indagini; sono alla base delle collaborazioni della UIF con la DNA, l'Autorità Giudiziaria inquirente e con la rete delle FIU estere.

Talune delle proposte normative avanzate dall'Unità nella fase di confronto tecnico hanno riproposto temi già sollevati in occasione della riforma del 2017 e in particolare hanno riguardato: le nuove categorie di soggetti obbligati, segnatamente gli operatori in valuta virtuale, alla luce delle linee di indirizzo

---

<sup>6</sup> Cfr. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units* ([https://ec.europa.eu/info/files/report-assessing-framework-financial-intelligence-units-fius-cooperation-third-countries-and-obstacles-and-opportunities-enhance-cooperation-between-financial-intelligence-units-within-eu\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/report-assessing-framework-financial-intelligence-units-fius-cooperation-third-countries-and-obstacles-and-opportunities-enhance-cooperation-between-financial-intelligence-units-within-eu_en)).

europeo e internazionale; le comunicazioni di operazioni sospette delle Pubbliche amministrazioni, rispetto alle quali – come era prevedibile – dopo la riforma del 2017 è emersa l'esigenza di superare talune incertezze applicative e di coinvolgere altri settori pubblici; il sistema sanzionatorio da rivedere quantomeno per risolvere le incertezze interpretative più rilevanti; l'estensione dei presidi di riservatezza ai risultati delle analisi svolte dalla UIF in caso di loro eventuale utilizzo processuale; lo scambio di informazioni tra Autorità a livello nazionale e internazionale per rimuovere ostacoli e carenze del quadro vigente.

Sotto quest'ultimo aspetto l'atto ora all'esame di codeste Commissioni contiene talune previsioni – non oggetto di confronto nell'ambito del Tavolo tecnico – che non si pongono nella giusta prospettiva di rimuovere vincoli e limitazioni esistenti ma anzi ne prefigurano di ulteriori, non in linea con i principi della quarta e della quinta direttiva e che denotano un'insufficiente considerazione delle sollecitazioni dei valutatori sovranazionali.

Esigenze di sintesi inducono a concentrare l'intervento odierno su questi specifici aspetti data l'assoluta necessità di evitare arretramenti su temi fondamentali per la qualità dell'apparato antiriciclaggio.

Qualche breve riflessione conclusiva riguarderà le vulnerabilità derivanti dalla diffusione di nuove tecnologie, anche alla luce di significative novità emerse in questi ultimi mesi, che richiedono un ulteriore immediato sforzo del legislatore per arginare i rischi di utilizzo distorto del sistema finanziario.

## **1. La collaborazione domestica e internazionale**

Il tema della collaborazione è cruciale per il buon funzionamento del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo sia per la pluralità degli attori pubblici coinvolti, preposti anche a settori connessi con detto sistema (contrasto dell'evasione fiscale e della corruzione), sia per la necessità di combattere le infiltrazioni criminali a livello transnazionale.

La presenza di una pluralità di interlocutori istituzionali, con ruoli, competenze e professionalità distinti, ma convergenti verso gli stessi interessi generali, rappresenta un punto di forza del sistema antiriciclaggio, perché consente la specializzazione delle attività, l'utilizzo ottimale delle risorse, la valorizzazione delle diversità di funzione e la creazione di importanti sinergie. La realizzazione di queste potenzialità è peraltro strettamente correlata alla possibilità giuridica e alla capacità concreta di instaurare tra i diversi attori forme di dialogo aperto e

costante, senza paratie o strettoie, come richiesto dalle norme europee oggetto di recepimento<sup>7</sup>. Agli stessi principi si ispirano le Raccomandazioni del GAFI e le indicazioni formulate dal FMI all'esito della valutazione dell'Italia.

Con la riforma del 2017 è stato positivamente enunciato sul fronte domestico il dovere di collaborazione tra tutte le Autorità impegnate nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (art. 12, comma 1, del d.lgs. 231/2007), senza peraltro definire in modo chiaro il perimetro ampio delle Autorità con cui la UIF deve poter collaborare, come imposto da regole e organismi internazionali.

Lo schema normativo sul quale codeste Commissioni sono chiamate a pronunciarsi non solo non modifica tale previsione generale per adeguarla pienamente ai dettami sovranazionali, ma anzi finisce per ridurne in misura significativa la portata laddove, in base alle nuove previsioni dei commi 1-bis e 8 dello stesso articolo 12, dispone che gli scambi di informazioni in deroga al segreto d'ufficio possano avvenire soltanto all'interno di una più ristretta cerchia di Autorità, in cui non sono ricomprese né forze di polizia diverse da NSPV e DIA né Autorità con compiti di controllo su settori interconnessi con l'antiriciclaggio come l'Agenzia delle Dogane, l'Agenzia delle Entrate e l'Autorità nazionale anticorruzione.

Per evitare tali effetti negativi – che finirebbero per rendere la collaborazione tra Autorità di cui al comma 1 dell'articolo 12 una mera affermazione di principio – la proposta è di intervenire sul richiamato comma 8 della stessa disposizione per precisare che possono avvenire in deroga al segreto d'ufficio, oltre alle collaborazioni tra le istituzioni di cui al comma 1-bis, anche gli scambi informativi tra la UIF e il più ampio novero di soggetti cui fa riferimento il medesimo comma 1; a quest'ultimo andrebbe apportata una modifica circoscritta ma significativa ai fini dell'allineamento con le previsioni europee e internazionali in materia.

Un analogo approccio limitativo sembra emergere anche nell'ambito della disciplina della cooperazione internazionale tra la UIF e le FIU estere, ora contenuta nell'articolo 13-bis. Si precisa, infatti, al comma 2 di tale disposizione che le informative rivenienti da dette controparti estere possono essere condivise dall'Unità con le “autorità nazionali competenti”.

---

<sup>7</sup> Cfr. artt. 32 e 49 della quarta direttiva antiriciclaggio, come modificata dalla quinta direttiva.

Tale locuzione può prestarsi a interpretazioni restrittive, ad esempio, rispetto alla necessità di condividere informative estere rilevanti come quelle in materia di flussi finanziari collegati al terrorismo e alla pedopornografia, rispettivamente, con i ROS dei Carabinieri e il Centro nazionale istituito presso la Polizia.

Simili limitazioni non sarebbero d'altronde coerenti con le indicazioni della direttiva europea (articoli 32 e 55) e con gli standard del GAFI, secondo cui le FIU, anche ai fini di poter prestare un'adeguata collaborazione internazionale, devono poter condividere le informazioni ricevute dalle omologhe Unità di *intelligence* con “*altre Autorità, agenzie, servizi*” senza limiti, se non quelli indicati dalle stesse Unità da cui provengono le informazioni. È sul rispetto di queste regole che si fonda il sistema antiriciclaggio globale ed è a queste regole che anche la UIF deve poter ottemperare nello svolgimento del ruolo istituzionale assegnato.

L'atto governativo dovrebbe quindi essere rivisto nei punti suddetti (art. 12, commi 1 e 8, e art. 13-bis, comma 2) per salvaguardare la giusta ampiezza e flessibilità delle richiamate attività di scambio informativo in una logica, oltre che di *compliance* rispetto agli *standard* internazionali, di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto.

L'adeguamento delle possibilità di collaborazione per finalità di analisi e di rapporti internazionali, è bene precisarlo, non pregiudicherebbe in alcun modo la distinta attività di disseminazione del flusso delle segnalazioni di operazioni sospette esclusivamente riservato al NSPV della Guardia di Finanza e alla DIA.

Va infine considerato che su questi aspetti una posizione diversa sarebbe, oltre che dannosa e non in linea con la stessa quinta direttiva che si intende recepire, anche non al passo con i tempi visto quanto ho già richiamato con riguardo all'articolato rapporto della Commissione europea e alle nuove normative europee. Queste ultime prefigurano un ulteriore ampliamento del contributo richiesto alle FIU attraverso l'obbligo reciproco di collaborazione con le forze di polizia, anche in ambiti diversi dal riciclaggio e riguardanti i campi di attività di organi diversi dalla Guardia di Finanza e dalla DIA (direttiva (UE) 2019/1153). Un ampliamento è previsto anche in materia di rapporti tra FIU e Autorità doganali (regolamento (UE) 1672/2018). Riflessioni si stanno poi sviluppando presso l'OCSE per ulteriori modalità di scambio informativo con le Agenzie fiscali. Sul fronte della corruzione va ricordato che le valutazioni internazionali dei singoli paesi risentono in modo positivo dell'efficacia dell'azione delle FIU nell'ambito del sistema antiriciclaggio

nazionale e della possibilità di collaborazione tra le Autorità competenti. Specifiche raccomandazioni internazionali sollecitano le FIU e le Autorità anticorruzione allo scambio di informazioni<sup>8</sup>.

## 2. L'accesso della UIF alle informazioni investigative

La UIF, come ogni FIU, deve avere tempestivo accesso a informazioni a carattere multidisciplinare, di tipo non solo finanziario e amministrativo, ma anche investigativo<sup>9</sup>.

L'accesso delle FIU a tali dati è prescritto in modo chiaro e fermo dalla normativa europea e dagli standard del GAFI; corrisponde a esigenze fondamentali dell'apparato di prevenzione: consente alle FIU una pronta e puntuale valutazione della rischiosità delle segnalazioni ricevute, orientando le decisioni sulle priorità e sulle modalità di lavorazione delle stesse; agevola le analisi finanziarie e dunque rafforza il contributo "di ritorno" che le stesse forniscono alle attività di approfondimento investigativo e d'indagine; permette di corrispondere appieno alle esigenze derivanti dalla cooperazione internazionale.

La riforma intervenuta nel 2017 ha recato sul tema un importante progresso laddove ha introdotto una previsione esplicita (art. 12, comma 4) concernente l'accesso della UIF alle informazioni investigative per le proprie analisi. È stata così colmata la lacuna rilevata dal FMI nella valutazione del sistema italiano del 2015-2016, come riconosciuto dallo stesso GAFI nel febbraio scorso, in occasione del primo *follow-up* della citata valutazione sotto il profilo della *compliance* delle disposizioni nazionali rispetto a quelle sovranazionali<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. gli "Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption", adottati dal GAFI nel giugno 2012, nonché le "Best Practices on the use of the FATF Recommendations to combat corruption", aggiornate dal GAFI nell'ottobre 2013, il "White Paper" adottato nel 2012 dal Gruppo Egmont delle FIU su "The Role of Financial Intelligence Units in Fighting Corruption and Recovering Stolen Assets" e l'"Egmont Group set of indicators for corruption related cases from the FIUs' perspective" elaborato nel 2018.

<sup>9</sup> Cfr. art. 32, par. 4, della quarta direttiva antiriciclaggio, come modificata dalla quinta direttiva.

<sup>10</sup> Cfr. il report di *follow-up*, pag. 5, consultabile all'indirizzo [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodi/modules/documenti\\_it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/prevenzione\\_reati\\_finanziari/Follow-Up-Report-Italy-2019.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodi/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Follow-Up-Report-Italy-2019.pdf), ove si legge "Art. 12, para. 4 of the AML Law provides the UIF powers to access investigative information when deemed relevant for analysis falling within the competence s of the UIF. Access for the UIF to law enforcement information in general is subject to conditions of relevance, proportionality and consistency. However, information covered by investigative secrecy can be made available to UIF subject to an ad-hoc authorization by the competent prosecutor, taking into account possible implications on the ongoing proceedings".

Nella fase di prima applicazione della riforma del 2017 la condizione prevista dall'articolo 12, comma 4, costituita dall'autorizzazione dell'Autorità giudiziaria precedente per l'acquisizione delle informazioni coperte da segreto investigativo, ha creato alcune difficoltà sul piano operativo e della rapidità di accesso da parte della UIF alle informazioni in questione.

Si tratta di un vincolo che va interpretato alla luce dei principi europei secondo cui la UIF – quale Autorità centrale del sistema di prevenzione, sottoposta essa stessa a un rigoroso regime di riservatezza – deve avere pieno accesso anche alle informazioni concernenti accertamenti investigativi, indagini o procedimenti penali e può utilizzarle anche nella cooperazione internazionale tra FIU, fatto salvo il caso limite in cui lo scambio possa ostacolare le stesse attività investigative, d'indagine o giudiziarie<sup>11</sup>.

Per queste ragioni valuto come critico lo schema legislativo in esame laddove, a presidio del segreto investigativo, prefigura due nuovi vincoli alla collaborazione tra Autorità, uno in ambito nazionale, l'altro in quello internazionale.

In particolare, sotto il primo profilo viene prevista nel medesimo articolo 12, comma 4, una specifica limitazione tesa a escludere che la UIF possa 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. Tale previsione limiterebbe ulteriormente il perimetro delle informazioni investigative accessibili alla UIF, in palese contrasto con la norma europea e, oltretutto, sulla base di criteri di difficile determinazione in concreto e senza previsione della possibilità di autorizzazioni in deroga.

L'accesso a questo tipo di informazioni investigative pre-giudiziarie è invece perfettamente coerente con le funzioni d'*intelligence* tipiche della UIF volte alla prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e a corroborare attraverso le analisi finanziarie proprio le attività d'indagine.

Analoghe critiche vanno mosse al vincolo di segretezza prefigurato in tema di cooperazione internazionale fra Autorità impegnate nella prevenzione.

Va in proposito considerato che l'articolo 13, comma 1, dell'articolato in esame nella prima parte recepisce correttamente le richiamate previsioni della quinta direttiva europea, consentendo di respingere le richieste di assistenza

---

<sup>11</sup> Cfr. art. 32, par. 4, art. 50-*bis* e art. 55, par. 2, della quarta direttiva antiriciclaggio, come modificata dalla quinta direttiva.

ricevute in materia antiriciclaggio solo nella situazione limite<sup>12</sup> – già richiamata – in cui lo scambio di informazioni attinenti a un accertamento investigativo, un'indagine o un procedimento penale possa in concreto ostacolare dette attività di investigazione, indagine o giudiziarie<sup>13</sup>.

Tuttavia, nell'ultimo periodo della stessa disposizione è stata aggiunta una rigida previsione che in tale ambito tiene comunque “*ferme le vigenti disposizioni poste a tutela del segreto investigativo*”. Questa previsione è, per quanto detto, non in linea con le norme europee in materia di cooperazione tra Autorità e si pone quindi, paradossalmente, in contrasto con la prima parte della stessa disposizione che a tali norme dà attuazione.

Sotto altro profilo, il vincolo appare incoerente e superfluo ove si consideri che nella collaborazione internazionale la UIF deve utilizzare gli stessi poteri e fonti informative impiegati sul fronte domestico e che, in questo ambito, le informazioni coperte da segreto investigativo sono anch'esse fruibili salva, come detto, l'autorizzazione dell'Autorità giudiziaria precedente.

### **3. Attività telematiche, nuove tecnologie, mitigazione dei rischi AML/CFT**

In conclusione, come ho anticipato, vorrei svolgere qualche riflessione sulla rivoluzione digitale che stiamo vivendo, sugli effetti della tecnologia applicata alla finanza (Fintech), sulle connesse modifiche della struttura del sistema dei pagamenti e dell'intermediazione.

L'affermarsi di tecniche per lo spostamento di risorse *online*, in modo istantaneo, operando a distanza, anche attraverso operatori e piattaforme stabiliti in Paesi diversi da quello in cui si trova l'utente e con strumenti che agevolano l'anonimato, sono tutti fattori che impongono da parte dei decisori pubblici risposte avanzate e lungimiranti che, senza pregiudicare l'innovazione, evitino pericolose falle nel sistema e contrastino i rischi di infiltrazione criminale e di facili arbitraggi regolamentari.

Sono temi sui quali la UIF sta svolgendo approfondimenti e maturando esperienze di controllo per il supporto degli operatori nella rilevazione e segnalazione delle operatività sospette.

---

<sup>12</sup> Cfr. art. 50-*bis* della quarta direttiva antiriciclaggio, come modificata dalla quinta direttiva.

<sup>13</sup> Cfr. art. 53, par. 3, e art. 55, par. 2, della quarta direttiva antiriciclaggio, come modificata dalla quinta direttiva.

La più volte richiamata riforma del 2017 ha introdotto importanti novità nel comparto dei servizi di pagamento (in particolare dei *money transfer*), prevedendo che pure gli intermediari con il “passaporto europeo” siano sottoposti agli obblighi antiriciclaggio in Italia per mezzo del “punto di contatto centrale”, qualora operino attraverso una rete di soggetti convenzionati e agenti.

Lo schema di decreto all’esame di codeste Commissioni delinea alcuni passi avanti per la mitigazione dei rischi nel comparto delle valute virtuali. In particolare, sulla base delle regole europee e dei recenti standard del GAFI, viene ampliato il novero degli operatori in valute virtuali destinatari degli obblighi antiriciclaggio: ai cd. *exchanger* si aggiungono i prestatori di servizi di portafoglio digitale nonché coloro che svolgono altre attività rilevanti come quelle di emissione e trasferimento di valute virtuali. Inoltre, assume notevole rilievo l’evidenza data all’attività anche *online* degli operatori in valuta virtuale<sup>14</sup>, che sembra sottendere l’estensione dei presidi di prevenzione anche a detta attività svolta dall’estero nel territorio italiano.

Tali previsioni tendono a dare concreta attuazione al principio secondo cui, a tutela di esigenze di ordine pubblico, vanno sottoposte ai controlli antiriciclaggio nazionali le attività comunque svolte sul territorio della Repubblica.

Allo stesso principio e a completamento del quadro complessivo sembra ispirarsi, d’altronde, la delega conferita dal Parlamento nel 2016 per la riforma del 2017 e che ora è alla base degli interventi correttivi all’esame. Quella delega, come ho appena detto, è stata attuata con il d.lgs. 90/2017 per disciplinare il “punto di contatto centrale” imposto ai prestatori dei servizi di pagamento dell’Unione europea mentre, a parte il richiamo alle valute virtuali, è rimasta inattuata laddove fa riferimento all’estensione dei presidi alle attività telematiche<sup>15</sup>.

Rispetto alla cornice normativa attuale le innovazioni tecnologiche applicate alla finanza e l’ampliamento delle possibilità da parte di singoli operatori di offrire a distanza e con una latitudine mondiale servizi finanziari inducono a valutare un intervento più ampio e incisivo lungo la linea prefigurata per gli operatori in valuta virtuale, così da escludere spazi non monitorati e assicurare parità di trattamento a tutti coloro che svolgono attività finanziarie in Italia, evitando che gli operatori nazionali risultino svantaggiati rispetto a quelli esteri. In tale prospettiva andrebbero previsti obblighi antiriciclaggio imperniati su doveri informativi inerenti a operatività sospette nei confronti dei soggetti stabiliti all’estero che

---

<sup>14</sup> Cfr. art. 1, co. 2, lettere ff) ed ff-bis), del d.lgs. 231/2007 come modificate nell’Atto del Governo n. 95.

<sup>15</sup> Cfr. art. 15, co. 2, lett. m), della legge 12 agosto 2016, n. 170.

svolgono sul territorio della Repubblica attività finanziarie per via telematica, anche senza l'utilizzo di punti fisici per l'accesso ai prodotti e servizi offerti. Andrebbero inoltre definiti adeguati meccanismi di *enforcement* in caso di violazioni che, nei casi più gravi, dovrebbero condurre a provvedimenti inibitori sull'utilizzo delle reti telematiche. Un sistema così congegnato consentirebbe di reperire prontamente le informazioni utili all'approfondimento di casi di interesse nazionale sotto il profilo finanziario e investigativo.

\* \* \*

Concludo ringraziando per l'attenzione dimostrata nei confronti della UIF e mettendo a disposizione di codeste Commissioni un prospetto che illustra in dettaglio i temi sui quali mi sono maggiormente soffermato, ovvero quelli della collaborazione tra Autorità a livello nazionale e internazionale e dell'accesso della UIF alle informazioni investigative, con puntuali proposte di emendamento che auspico possano essere valutate positivamente nei pareri di codeste Commissioni ai fini dell'inserimento nel testo legislativo all'esame.





