



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Rassegna normativa

I - 2024

semestre

I



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Rassegna normativa

I semestre 2024

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

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

Comitato di redazione

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

© Banca d'Italia, 2024

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

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

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

Direttore responsabile

Enzo Serata

Indirizzo

Largo Bastia, 35 – 00181 Roma – Italia

Telefono

+39 0647921

Sito internet

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

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

ISSN 2283-3498 (stampa)

ISSN 2283-6977 (online)

Stampato nel mese di settembre 2024

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

INDICE

PREMESSA	3
A - L'AML Package	5
a.1 Introduzione	5
a.2 Il regolamento AMLA	5
a.3 Il regolamento AMLR	11
a.4 La direttiva AMLD6	19
B - Il quadro internazionale	24
b.1 GAFI	24
b.2 Unione europea	24
C - Normativa primaria	29
D - Normativa secondaria e altri provvedimenti	37
d.1 Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia	37
d.2 Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni	38
E - Giurisprudenza	39
e.1 Corte di Cassazione	39
e.2 Consiglio di Stato	39
F - Documentazione	41

PREMESSA

Con questo numero della collana dei Quaderni dell'antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) prende avvio il filone "Rassegna normativa".

La Rassegna si propone di illustrare i principali aggiornamenti della normativa e della giurisprudenza in materia di antiriciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Le principali sezioni del documento riguardano le novità nella disciplina internazionale e nazionale. Sono fornite, inoltre, eventuali informazioni su consultazioni pubbliche e su pronunce di particolare rilevanza emesse nell'esercizio dell'attività giurisdizionale.

La pubblicazione contiene anche specifici approfondimenti su questioni rilevanti per il settore AML/CFT, proposti al fine di fornire al lettore un quadro il più completo possibile del tema analizzato. In questo numero l'approfondimento è dedicato alla recente normativa della UE sugli obblighi antiriciclaggio e sull'AMLA, la nuova Autorità europea che inizierà la sua attività a metà del 2025 e che costituirà un ulteriore passo verso l'integrazione europea.

È infine prevista una sezione di documentazione con una selezione mirata di dati e analisi su tematiche di riciclaggio e finanziamento del terrorismo pubblicati da istituzioni nazionali e internazionali e da alcuni enti. La sezione punta a offrire materiale di riflessione a segnalanti, studiosi del riciclaggio e a tutti i cittadini con l'obiettivo di diffondere la conoscenza e la cultura della legalità.

La Rassegna normativa ha periodicità semestrale ed è pubblicata a marzo, con informazioni sull'ultimo semestre dell'anno precedente, nonché a settembre, con informazioni sul primo semestre dell'anno corrente.

Mi auguro che questa nuova iniziativa editoriale dell'Unità di Informazione Finanziaria possa, insieme alle altre pubblicazioni dell'Unità, raggiungere un pubblico sempre più diversificato e dar conto dei rischi da fronteggiare e delle linee direttrici dell'attività di prevenzione e contrasto svolta dalle Autorità nazionali e internazionali.

Il Direttore

Enzo Serata

A - L'AML Package

a.1 Introduzione

Lo scorso giugno si è concluso l'iter di approvazione delle proposte legislative che compongono il c.d. AML Package¹, presentato dalla Commissione nel luglio 2021 in attuazione del Piano d'Azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo del maggio 2020.

Nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 19 giugno 2024 sono stati pubblicati il [regolamento UE/2024/1620 del 31 maggio 2024](#), che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (regolamento AMLA o AMLAR); il [regolamento UE/2024/1624 del 31 maggio 2024](#), relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (AMLR); la [direttiva UE/2024/1640 del 31 maggio 2024](#), concernente i meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (AMLD6).

Fulcro dei nuovi assetti armonizzati è l'Autorità antiriciclaggio europea, con sede a Francoforte, istituita il 26 giugno 2024 e operativa dalla metà del 2025. Essa agirà nella doppia veste di supervisore sovranazionale e di Meccanismo di supporto e coordinamento delle FIU. L'accentramento di funzioni in capo all'AMLA e il nuovo *rulebook* armonizzato, composto dal regolamento antiriciclaggio e dalle disposizioni attuative, predisposte dalla stessa Autorità ed emanate dalla Commissione, sono volti a potenziare l'azione di prevenzione e ad assicurare un quadro fortemente omogeneo dei presidi. La sesta direttiva, infine, armonizza ulteriormente comparti strategici quali poteri e compiti delle FIU e delle autorità di supervisione, il regime sanzionatorio amministrativo, la cooperazione, pur preservando margini di flessibilità per gli Stati. Si illustrano di seguito i principali contenuti dei provvedimenti.

a.2 Il regolamento AMLA

Compiti e governance

Il regolamento 2024/1620 configura la nuova Autorità antiriciclaggio europea (AMLA – Anti-Money Laundering Authority) come un'agenzia con caratteristiche peculiari, in quanto depositaria di due ruoli complementari ma distinti.

Quale supervisore, l'Autorità eserciterà poteri di supervisione diretta nei confronti dei soggetti finanziari considerati maggiormente a rischio (soggetti selezionati), nonché compiti di supervisione indiretta, coordinamento e assistenza alle autorità nazionali per i soggetti da queste controllati, incluso il comparto non finanziario, anche al fine di assicurare standard omogenei e metodologie comuni per la valutazione del rischio.

Nella veste di Meccanismo di supporto e coordinamento, l'AMLA è chiamata ad assolvere un ruolo centrale nel rafforzamento della collaborazione tra le FIU, nelle analisi congiunte di casi *cross-border*, nella promozione della convergenza operativa tra le FIU, anche attraverso lo svolgimento di verifiche *inter pares* e l'erogazione di iniziative di formazione, nel potenziamento degli strumenti IT a disposizione delle stesse e nella mediazione in caso di disaccordo. Restano radicate a livello nazionale le funzioni delle FIU di ricezione, analisi e disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette.

¹ Nella Gazzetta ufficiale della UE del 9 giugno 2023 era stato pubblicato il [regolamento UE/2023/1113](#) riguardante i dati informativi relativi ai trasferimenti di fondi e determinate criptoattività, che modifica la direttiva UE/2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. Cfr. UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio - Dati statistici*, I-2023, p. 69.

Inoltre, l'AMLA è deputata a svolgere ulteriori compiti di carattere generale, tra cui il monitoraggio dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nel mercato interno, l'agevolazione della cooperazione tra soggetti obbligati e autorità, il sostegno all'analisi sovranazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e di mancata applicazione ed evasione delle sanzioni finanziarie mirate, condotta dalla Commissione (art. 5 AMLAR e art. 7 AMLD6).

In un contesto economico-finanziario caratterizzato da una natura sempre più spiccatamente transfrontaliera delle attività illecite, con gravi effetti distorsivi sul sistema finanziario dell'Unione e sul mercato interno, l'accentramento di queste funzioni in capo a un'unica autorità risponde a una duplice esigenza: da un lato, quella di superare le debolezze derivanti dall'attuazione disomogenea delle misure antiriciclaggio all'interno dell'Unione e da una diversa efficacia della supervisione; dall'altro, quella di irrobustire le capacità delle FIU di intercettare adeguatamente i fenomeni illeciti, attraverso l'ausilio alle loro attività di analisi e collaborazione, specie nell'approfondimento congiunto di casi di rilevanza *cross-border*.

L'avvio della nuova Autorità si configura complesso, specie avendo riguardo al mandato esteso e composito attribuito alla stessa nella supervisione – diversamente graduato in poteri di supervisione diretta, coordinamento e supervisione indiretta, sorveglianza sul comparto non finanziario – e alla cospicua produzione normativa cui la stessa è chiamata mediante l'elaborazione di progetti di norme tecniche di regolamentazione (artt. 49-52) e di attuazione (art. 53) da sottoporre alla Commissione per l'adozione, al fine di completare il *corpus* armonizzato di regole definite nel Package.

La peculiare caratteristica dell'AMLA di compendiare due funzioni distinte in un soggetto unitario si riflette nella particolare configurazione della governance e delle procedure decisionali dell'ente.

L'Autorità si avvale del General Board, organo con compiti decisionali composto dal Chair dell'Autorità e – in configurazione alternativa per i due comparti – da rappresentanti di supervisor² e di FIU nazionali (artt. 57-62)³.

Il General Board in composizione FIU è competente per l'adozione di tutti gli atti di portata generale per le materie attribuite al Meccanismo, quali i progetti di norme tecniche, gli orientamenti, le raccomandazioni e i pareri relativi alle FIU. Sul versante della supervisione, il General Board è competente per l'adozione di atti di portata generale; sono viceversa sottratti alla competenza di tale organo tutte le decisioni sui singoli soggetti direttamente vigilati dall'AMLA, attribuite all'Executive Board al fine di garantire la rapidità del processo decisionale⁴.

Le decisioni del General Board sono adottate a maggioranza semplice, fatta eccezione per quelle riguardanti i progetti di norme tecniche, gli orientamenti e le raccomandazioni, che richiedono la maggioranza qualificata dei rappresentanti degli Stati membri conformemente alle modalità di voto dei Trattati (art. 61).

Il General Board può istituire, di propria iniziativa o su richiesta del Chair dell'Autorità, comitati interni per compiti specifici. Esso può inoltre delegare alcuni compiti e decisioni ai predetti comitati interni, all'Executive Board o al Chair stesso. I comitati interni sono tenuti a riferire al General Board in merito a tutte le conclusioni raggiunte, affinché adotti una decisione (art. 58, par. 1-2).

In considerazione dell'accentramento in capo al General Board in composizione FIU di tutti i

² Considerata la possibile presenza di più autorità di supervisione nazionali, il regolamento prevede la nomina di un rappresentante permanente comune nel General Board; è prevista anche la nomina di un rappresentante *ad hoc* a seconda dell'oggetto della decisione o dell'ordine del giorno (art. 57).

³ Alle riunioni del General Board prende parte anche un rappresentante della Commissione, senza diritto di voto.

⁴ In questi casi, il General Board è chiamato a formulare un parere all'Executive Board in relazione a tutti i progetti di decisione.

compiti decisionali relativi al Meccanismo, è istituito a suo supporto uno Standing Committee, privo di poteri decisionali e con compiti di iniziativa, preparazione e impulso. Il comitato è composto da nove membri del General Board o rappresentanti delle rispettive FIU nazionali aventi competenze adeguate (art. 58, comma 4).

Con riferimento al Meccanismo di supporto e Coordinamento è consentita l'ammissione di osservatori nelle riunioni del General Board delle FIU sulla base di regole stabilite dall'organo medesimo; tenuto conto delle sinergie informative connesse ai rispettivi mandati, il regolamento individua come possibili osservatori l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), Europol, Eurojust e l'EPPO⁵ (art. 57, par. 4).

L'Executive Board, organo collegiale, non rappresentativo delle autorità nazionali, è competente per la pianificazione generale e l'esecuzione dei compiti conferiti all'Autorità e per la citata adozione delle decisioni riguardanti i soggetti obbligati selezionati; è composto dal Chair dell'Autorità e da cinque membri (artt. 63-67).

Il Chair è il vertice amministrativo e il rappresentante legale dell'Autorità. Egli è competente per la preparazione dei lavori del General Board in entrambi i rami e dell'Executive Board, compresa la fissazione dell'ordine del giorno, la convocazione e la presidenza di tutte le riunioni e la presentazione di questioni da decidere (artt. 68-69).

L'Executive Director è il vertice organizzativo, responsabile soprattutto di compiti gestionali (artt. 70-71). Infine, il Board of Review è deputato a ricevere le istanze amministrative di riesame delle decisioni in tema di supervisione (artt. 72-75).

L'attribuzione in capo all'Autorità di funzioni composite e delicate richiede che questa venga dotata di adeguate risorse umane e finanziarie per garantirne l'efficace svolgimento. Al riguardo, il regolamento prevede che il bilancio dell'AMLA sia alimentato da entrate di diversa natura, quali contributi dell'Unione, commissioni versate dai soggetti obbligati selezionati e non selezionati (per le sole attività di supervisione), eventuali contributi finanziari volontari degli Stati membri, finanziamenti *ad hoc* dell'Unione, oneri corrisposti per formazione o altri servizi forniti dall'Autorità su richiesta di FIU, loro controparti in paesi terzi ovvero autorità non coinvolte in compiti antiriciclaggio (art. 76).

L'Autorità è tenuta a trasmettere annualmente al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione sulla propria attività. Su richiesta del Parlamento europeo, il Chair dell'AMLA è tenuto a prendere parte ad audizioni riguardanti le attività di supervisione svolte dall'Autorità. Infine, entro sei settimane da ogni riunione del General Board, l'AMLA è tenuta a trasmettere al Parlamento europeo un resoconto dei lavori; sono tuttavia esclusi dall'informativa i punti relativi a singoli soggetti obbligati o a dati riservati trattati nell'ambito della supervisione o dell'attività delle FIU (art. 84).

Attività di supervisione

L'Autorità è responsabile del funzionamento efficace e coerente del sistema di supervisione AML/CFT dell'Unione (art. 7).

La supervisione diretta dell'AMLA viene esercitata su enti creditizi e finanziari o loro gruppi (inclusi i prestatori di servizi in criptoattività), fino a un massimo di 40⁶, selezionati alla luce dei loro elevati profili

⁵ Al General Board in composizione supervisione devono essere invece ammessi come osservatori rappresentanti della BCE e delle autorità di vigilanza europee, quando vengono discusse questioni che rientrano nell'ambito dei loro rispettivi mandati.

⁶ Tale limite può essere ampliato, compatibilmente con le risorse e le capacità dell'Autorità (art. 13, par. 2).

di rischio (art. 13), anche in ragione della loro operatività transfrontaliera⁷. Oltre alla vigilanza sul rispetto delle misure preventive contemplate dal *rulebook* antiriciclaggio, la supervisione diretta si estende (art. 5, par. 2, lett. a) alle verifiche sulla corretta attuazione delle sanzioni finanziarie mirate (misure di congelamento e divieti di messa a disposizione di fondi o altri beni).

Le autorità di vigilanza nazionali mantengono piena responsabilità nella supervisione diretta sui soggetti obbligati non selezionati, rispetto ai quali l'attività dell'AMLA è volta a promuovere la convergenza di approcci e metodologie, anche in relazione alla verifica del rispetto degli obblighi relativi alle sanzioni finanziarie mirate, al fine di innalzare i livelli di efficacia dell'azione di tali autorità. L'Autorità effettua valutazioni periodiche per assicurare che tutti i supervisori del settore finanziario dispongano di risorse, poteri e strategie adeguati per lo svolgimento dei loro compiti (art. 5, par. 3, lett. b).

All'Autorità è attribuito anche un ruolo di sorveglianza sul settore non finanziario, con il compito di rafforzare uniformità ed efficacia degli esiti dei controlli dei supervisori nazionali attraverso lo svolgimento di periodiche verifiche (*peer reviews*). L'AMLA, inoltre, contribuisce alla convergenza delle prassi di supervisione e alla promozione di livelli elevati di supervisione (art. 5, par. 4, lett. e). Laddove la supervisione nazionale di alcuni professionisti sia attribuita a organi di autoregolamentazione, l'Autorità esercita i propri compiti nei confronti delle autorità pubbliche che sorvegliano l'attività di tali organi.

Attività del Meccanismo di supporto e coordinamento delle FIU

Separatezza organizzativa e risorse del Meccanismo

Il regolamento prevede che l'Autorità disponga di risorse dedicate sia per l'attività di supervisione sia a sostegno dei compiti del Meccanismo e garantisca, ove necessario, la separazione organizzativa tra il personale addetto a tali compiti e il personale addetto a compiti di supervisione (art. 39, par. 3).

Oltre alla presenza di personale dedicato a favorire il raccordo e la cooperazione tra l'Autorità e le FIU dei paesi membri, ciascuna FIU è tenuta a nominare uno o più delegati nazionali⁸, figure chiave con specifici requisiti di indipendenza e autonomia operativa, sulla base di una comprovata esperienza pratica di alto livello e pertinente nel settore dei compiti delle FIU. Essi sono chiamati a svolgere funzioni di sostegno nello svolgimento dei compiti del Meccanismo (art. 44, par. 4); ciascun delegato è tenuto a operare presso la sede dell'Autorità, ma conserva lo status di personale della FIU delegante e rimane soggetto all'autorità della propria FIU. I delegati nazionali hanno accesso ai dati e alle informazioni dell'Autorità necessari allo svolgimento dei loro compiti per la durata della delega; ai fini dello svolgimento dei compiti del Meccanismo, essi hanno anche accesso alle informazioni della FIU delegante (art. 44, par. 4-5).

Analisi congiunte

Al Meccanismo sono attribuite importanti funzioni di impulso, supporto e coordinamento in materia di analisi congiunte. L'Autorità è chiamata infatti a stabilire i metodi e i criteri per la selezione e la definizione dei casi da sottoporre all'analisi (art. 40, par. 1), a redigere annualmente un elenco degli ambiti prioritari da approfondire (art. 40, par. 2) nonché a fornire adeguato sostegno tecnico, informatico, finanziario e logistico per il loro svolgimento (art. 40, par. 7).

⁷ Per la delimitazione del perimetro dei soggetti maggiormente rischiosi, l'Autorità è tenuta a effettuare, in collaborazione con i supervisori nazionali, una valutazione triennale di enti o gruppi che operano, anche a distanza, in almeno sei Stati membri (art. 12). La valutazione è condotta sulla base di un'apposita metodologia elaborata dall'Autorità, da presentare alla Commissione entro il 1° gennaio 2026. Il primo processo di selezione deve essere avviato entro il 1° luglio 2027 e concluso entro sei mesi. L'effettivo avvio della supervisione diretta decorre sei mesi dopo la pubblicazione dell'elenco dei soggetti selezionati.

⁸ Il mandato è triennale e rinnovabile una sola volta (art. 44, par. 3).

La proposta di avvio dell'esercizio di analisi può essere presentata da una o più FIU dei paesi membri. In tali casi l'AMLA è tenuta a vagliare la coerenza delle proposte ricevute rispetto alle priorità annuali e la sussistenza dei presupposti definiti dalla sesta direttiva per l'avvio delle analisi, vale a dire: *i*) l'elevata complessità delle analisi domestiche delle FIU e la presenza di collegamenti con altri Stati membri; *ii*) la contestuale conduzione di analisi da parte di altre FIU sul medesimo fenomeno (art. 32, par. 3, AMLD6).

Valutata in tempi rapidi la meritevolezza dell'analisi, l'Autorità informa le FIU di tutti gli Stati membri coinvolti e li invita a partecipare allo svolgimento della stessa. Se almeno un'altra FIU accetta di partecipare all'esercizio, l'Autorità assicura che l'analisi congiunta sia avviata entro 20 giorni dalla valutazione iniziale, a meno che l'urgenza del caso non giustifichi la fissazione di un termine più breve (art. 40, par. 4).

A sua volta, l'Autorità può proporre di propria iniziativa l'avvio di esercizi di analisi, dandone notizia alle FIU interessate (art. 40 e art. 32, par. 3, AMLD6). Tale disposizione consente di valorizzare la dimensione sovranazionale dell'esercizio e di migliorare la capacità di intercettare e approfondire operatività sospette *cross-border*.

Le FIU possono decidere di non partecipare allo svolgimento delle analisi, fornendo tempestivamente all'Autorità le motivazioni del loro diniego; l'AMLA è tenuta a trasmettere "senza ritardo" tali motivazioni alla FIU proponente (art. 40, par. 5).

Le analisi congiunte sono svolte da gruppi di analisti costituiti *ad hoc* per ciascun esercizio e composti, in primis, dal personale delle FIU partecipanti; gli analisti devono poter condividere all'interno del gruppo le informazioni a disposizione della loro FIU, conformemente al diritto nazionale applicabile (art. 32, par. 4, AMLD6). Possono partecipare agli esercizi di analisi anche i citati delegati nazionali, nonché il personale del Meccanismo⁹.

Al fine di rafforzare le possibili sinergie informative nelle fasi genetica, di sviluppo e di disseminazione dei risultati delle analisi congiunte, il regolamento prevede diverse modalità di condivisione informativa e di interazione anche con altri organi e organismi dell'Unione e, in particolare, con l'OLAF, Europol, Eurojust.

Gli esiti delle analisi congiunte sono trasmessi senza ritardo alla Procura europea (EPPO) quando emergono ragionevoli motivi di sospettare che siano in corso o siano state commesse attività illecite che rientrano nella sfera di competenza di quest'ultima; analogamente, i risultati dell'analisi sono trasmessi all'OLAF quando sussistono ragionevoli motivi di sospettare che siano in corso o siano state commesse attività di frode o corruzione ovvero ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione (art. 41, par. 1-3). Previo consenso di tutte le FIU partecipanti all'esercizio, i risultati delle analisi possono essere trasmessi anche a Europol e/o a Eurojust, ove emergano profili di loro competenza (art. 41, par. 4-5).

Previo consenso di tutte le FIU che partecipano all'analisi congiunta, lo staff dell'Autorità che supporta l'analisi è autorizzato a effettuare controlli incrociati ricorrendo a funzionalità di *matching* pseudo-anonimizzate, tra i dati di tali FIU e i dati messi a disposizione da altre FIU e dagli altri organi dell'Unione. In caso di riscontro positivo, l'Autorità condivide con tutte le FIU che partecipano all'analisi le informazioni sottostanti, nella misura in cui la FIU o l'organo detentore ne abbia autorizzato la condivisione e le stesse siano necessarie per lo svolgimento dell'analisi (art. 40, par. 8).

⁹ Il personale dell'Autorità può tuttavia accedere alle informazioni oggetto degli approfondimenti solo previo consenso di tutte le FIU partecipanti. Nei casi di diniego espresso da una sola FIU, questa provvede affinché le informazioni siano fornite diversamente, in modo da non impedire al personale di dare un effettivo sostegno operativo all'analisi. Viceversa, ove più FIU neghino il loro consenso, l'Autorità valuta la possibilità di raccomandare che l'analisi proceda senza il suo personale a supporto (art. 40, par. 6, AMLAR).

Le analisi congiunte possono essere inoltre aperte a parti terze, compresi gli organi e gli organismi dell'Unione (ad esempio Europol), qualora la partecipazione rientri nei rispettivi mandati. Le FIU che partecipano all'analisi sono chiamate in tali casi a stabilire le condizioni per la partecipazione di soggetti esterni e a mettere in atto misure che garantiscano la riservatezza e la sicurezza delle informazioni scambiate; queste, in ogni caso, devono essere utilizzate esclusivamente ai fini dell'analisi (art. 32, par. 6, AMLD6).

Ulteriori compiti

L'AMLA è deputata a favorire la convergenza delle FIU nello svolgimento delle attività di sviluppo, condivisione e impulso di metodi per la rilevazione, analisi e disseminazione di operazioni sospette, analisi dei rischi e analisi strategiche. L'Autorità può richiedere dati e analisi alle FIU ai fini della valutazione dei rischi sovranazionali, raccogliere informazioni statistiche su compiti e attività delle FIU, ottenere e trattare informazioni e dati necessari per il coordinamento delle analisi congiunte (art. 6, par. 3).

L'Autorità, come anticipato, eserciterà poteri regolamentari con l'elaborazione di norme tecniche di regolamentazione (art. 49) e norme tecniche di attuazione (art. 53) da proporre alla Commissione e di orientamenti, linee guida e raccomandazioni (art. 54) rivolti alle FIU e ai soggetti obbligati anche in aree rilevanti ai fini della collaborazione attiva. La nuova Autorità è chiamata infine a erogare formazione specialistica e assistenza alle FIU (art. 45).

A essa è inoltre attribuito il compito di emanare e aggiornare indicatori di "attività o comportamenti sospetti" nonché proposte di norme tecniche di attuazione che definiscono formati uniformi per le segnalazioni (art. 69 AMLR).

È previsto che il Meccanismo svolga anche attività di mediazione in caso di contrasti tra FIU (art. 46) e di monitoraggio e verifica dell'adeguatezza normativa e operativa delle FIU, anche attraverso valutazioni tra pari (*peer reviews*). Queste sono orientate a rafforzare la convergenza verso i nuovi standard europei e ad agevolare l'individuazione di buone prassi in un ampio novero di aree, fra cui, ad esempio, i presidi di indipendenza e autonomia operativa, l'efficacia delle funzioni di analisi finanziaria, la collaborazione domestica e internazionale (art. 48). Le verifiche sono condotte sulla base di metodologie e procedure definite dalla stessa Autorità, anche tenendo conto della pianificazione e delle valutazioni di altri organismi internazionali, per evitare sovrapposizioni o duplicazioni. Il rapporto finale, i cui esiti sono oggetto di pubblicazione, è adottato dall'Executive Board, mentre il General Board può formulare osservazioni attinenti ad aspetti di mera coerenza metodologica. La verifica del seguito dato a eventuali rilievi e raccomandazioni dell'Autorità (follow-up) è prevista dopo due anni.

Particolarmente incisivo è il supporto dell'Autorità alle FIU nel settore informatico, anche nell'ottica di far convergere le FIU della UE verso soluzioni innovative comuni che rafforzino le capacità di analisi. L'AMLA è tenuta a garantire un'adeguata gestione e sviluppo della rete FIU.net, già utilizzata per lo scambio protetto di informazioni tra le FIU della UE (art. 47). Sul punto, la sesta direttiva prevede che tale piattaforma possa essere utilizzata anche per le comunicazioni con le FIU di paesi terzi e con altre autorità e con organi e organismi dell'Unione nonché per lo scambio di informazioni tra le FIU e l'AMLA ai fini delle analisi congiunte (art. 30, par. 1-2, AMLD6).

L'AMLA può sospendere l'accesso alla rete di una FIU della UE o di soggetti terzi qualora tale accesso metta a repentaglio la sicurezza e la riservatezza delle informazioni ivi raccolte e scambiate, anche qualora sussistano preoccupazioni in relazione all'indipendenza e autonomia di una FIU (art. 47, par. 6, AMLAR e art. 30, par. 5, AMLD6). La competenza a pronunciarsi sulla sospensione dell'accesso è rimessa al General Board, che delibera all'unanimità; la FIU interessata non partecipa al voto (art. 47, par. 6). L'Autorità è anche chiamata a sviluppare o acquisire ulteriori strumenti e servizi informatici per migliorare le capacità di analisi delle FIU (art. 45, par. 1, lett d).

Collaborazione con altre autorità

L'efficace cooperazione tra l'AMLA e le autorità di supervisione, prevenzione e contrasto è fondamentale per fronteggiare adeguatamente i fenomeni illeciti. Nell'ottica di perseguire efficaci sinergie, il regolamento disciplina pertanto forme di collaborazione e coordinamento tra l'Autorità e molteplici controparti. L'Autorità è chiamata innanzitutto a una stretta cooperazione con le autorità europee di vigilanza AML, in particolare nella predisposizione di progetti di norme tecniche di regolamentazione o di attuazione, orientamenti o raccomandazioni nell'ambito dei loro rispettivi compiti, da regolare mediante appositi protocolli d'intesa (art. 91); sono altresì disciplinate forme di collaborazione con autorità di vigilanza prudenziale europee (art. 92).

L'AMLA stabilisce e mantiene una stretta relazione con l'OLAF, Europol, Eurojust e la Procura europea, volta a garantire lo scambio di informazioni e tendenze operative e strategiche in relazione alle minacce di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui è esposta l'Unione (art. 94). A tal fine, l'Autorità può concludere accordi di lavoro separati con le predette istituzioni; questi dovrebbero avere natura strategica e tecnica, senza contemplare la condivisione di informazioni riservate od operative in possesso dell'Autorità. I citati accordi prevedono inoltre la possibilità di distaccare ufficiali di collegamento nelle rispettive sedi di servizio e stabiliscono le relative condizioni (art. 94, par. 3).

Infine, considerata la portata globale del riciclaggio e l'operatività di soggetti obbligati dell'Unione anche al di fuori dei confini della medesima, l'Autorità può stabilire contatti e concludere accordi con autorità di paesi terzi aventi competenze AML/CFT in materia di regolamentazione, supervisione e FIU nonché con organizzazioni internazionali e amministrazioni di paesi terzi (art. 95).

a.3 Il regolamento AMLR

Il regolamento UE/2024/1624 (AMLR) del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024, relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, stabilisce norme in materia di: 1) misure che i soggetti obbligati devono applicare per prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo; 2) obblighi in materia di trasparenza della titolarità effettiva per i soggetti giuridici, i trust espressi e gli istituti giuridici affini; 3) misure volte a limitare l'abuso degli strumenti anonimi. Specifica attenzione è altresì dedicata all'esigenza di mitigare eventuali rischi di mancata attuazione o evasione delle sanzioni finanziarie mirate.

Si approfondiscono di seguito alcune novità del regolamento rispetto alla direttiva UE/2015/849¹⁰, che troveranno applicazione a partire dal 10 luglio 2027¹¹.

Estensione del novero dei soggetti obbligati

Il regolamento estende la platea dei soggetti obbligati rispetto alla direttiva UE/2015/849, includendo: coloro che commerciano professionalmente pietre e metalli preziosi o beni di valore elevato; i fornitori di servizi di *crowdfunding* e gli intermediari di *crowdfunding*; le società di partecipazione mista non finanziaria; gli agenti calcistici; le società calcistiche professionistiche¹², limitatamente alle operazioni con

¹⁰ Su tale direttiva è intervenuta la direttiva UE/2024/1640 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica la direttiva UE/2019/1937, e modifica e abroga la direttiva UE/2015/849.

¹¹ Per gli agenti calcistici e le società calcistiche professionistiche il regolamento si applicherà a decorrere dal 10 luglio 2029.

¹² Sulla base di una decisione degli Stati membri, possono essere esentate le società calcistiche professionistiche che presentano un fatturato annuo complessivo inferiore a 5.000.000 euro e un comprovato basso livello di rischio in relazione alla natura e alle dimensioni operative della società.

un investitore, con uno sponsor, con agenti calcistici o altri intermediari nonché alle operazioni di trasferimento dei calciatori.

Inoltre, sono inclusi tra i soggetti obbligati gli intermediari di crediti ipotecari e al consumo diversi dagli enti creditizi e finanziari¹³; gli operatori che prestano servizi di migrazione degli investimenti, autorizzati a rappresentare cittadini di paesi terzi o a offrire loro servizi di intermediazione, che intendono ottenere diritti di soggiorno in uno Stato membro in cambio di qualsiasi tipo di investimento¹⁴. Infine, in relazione al settore immobiliare, agli agenti immobiliari si affiancano “altri professionisti del settore immobiliare”, per i quali rileva l’attività già indicata per i predetti agenti¹⁵.

Adeguata verifica e trasparenza della titolarità effettiva

L’armonizzazione delle misure di prevenzione è volta ad assicurare uniformità nell’analisi e nella valutazione dei rischi associati alla clientela, indipendentemente dal luogo in cui si svolgono il rapporto o l’operazione.

Tra le misure di adeguata verifica, la valutazione e, ove necessario, la raccolta di informazioni sullo scopo e sulla natura del rapporto d’affari si estendono anche alle operazioni occasionali (art. 20, par. 1, lett. c). La soglia delle operazioni occasionali che fa scattare l’applicazione delle misure di prevenzione è stata abbassata da 15.000 a 10.000 euro; sono previste soglie più basse per specifici comparti: in particolare per i prestatori di servizi per le cryptoattività rileva la soglia di 1.000 euro. Essi, inoltre, applicano almeno misure minime di adeguata verifica – identificazione del cliente e verifica della sua identità¹⁶ – se l’importo dell’operazione occasionale è inferiore a 1.000 euro.

Il regolamento richiama altresì l’attenzione sulle verifiche da svolgere in relazione alla presenza di sanzioni finanziarie mirate in capo al cliente o ai titolari effettivi e sulla valutazione e, ove necessario, la raccolta di informazioni sulla natura dell’attività dei clienti o sulla natura della loro professione od occupazione.

In relazione alle misure rafforzate di adeguata verifica, che si cumulano alle misure di cui all’art. 20, sono previste disposizioni specifiche per i rapporti di corrispondenza transfrontalieri per i prestatori di

¹³ In molti casi, tuttavia, l’intermediario del credito agisce per conto dell’ente creditizio o dell’ente finanziario che concede e tratta il prestito. In tali casi, gli obblighi in materia AML/CFT non dovrebbero applicarsi agli intermediari del credito ipotecario e al consumo, ma solo agli enti creditizi o gli enti finanziari (considerando (22) AMLR). Secondo quanto previsto dall’art. 3 dell’AMLR, non rientrano tra i soggetti obbligati gli intermediari del credito che svolgono attività sotto la responsabilità di uno o più creditori o intermediari del credito.

¹⁴ Sono inclusi i trasferimenti di capitali, l’acquisto o la locazione di immobili, gli investimenti in titoli di Stato, gli investimenti in società, la donazione o la dotazione di un’attività per il bene pubblico e i contributi al bilancio statale.

¹⁵ Il riferimento è all’attività svolta in qualità di intermediari nelle transazioni immobiliari, anche in relazione alla locazione di un bene immobile, per le operazioni con canone mensile pari o superiore a diecimila euro, o al controvalore in moneta nazionale, indipendentemente dal mezzo di pagamento.

¹⁶ Tra le informazioni che i soggetti obbligati devono ottenere, compaiono: la cittadinanza, l’apolidia o lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria, il luogo di residenza abituale; per le persone giuridiche, i nomi dei rappresentanti legali, degli azionisti o degli amministratori; per il trustee di un trust espresso o per chi ricopra una posizione equivalente in un istituto giuridico affine, il loro indirizzo di residenza e, se diverso, il luogo da cui è amministrato il trust, nonché le informazioni di base sull’istituto (art. 22).

servizi per le cryptoattività (art. 37)¹⁷ nonché per i cittadini di paesi terzi che chiedono diritti di soggiorno in uno Stato membro nel quadro di programmi per investitori (art. 41)¹⁸.

Il divieto di rapporti di corrispondenza viene esteso dal regolamento a tutti gli enti di comodo e non più alle sole banche di comodo, come era previsto dalla direttiva UE/2015/849.

Le misure relative ai rapporti d'affari con persone politicamente esposte vengono estese alle operazioni occasionali (art. 42).

Al fine di determinare uniformemente la categoria delle persone politicamente esposte, l'art. 43 stabilisce che ogni Stato membro pubblici e aggiorni un elenco con le funzioni che, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, sono considerate importanti cariche pubbliche ai fini della definizione di persona politicamente esposta di cui all'articolo 2, par. 1, punto 34). Inoltre, gli Stati membri impongono a ciascuna organizzazione internazionale accreditata nel loro territorio di pubblicare e aggiornare un elenco delle importanti cariche pubbliche presso tale organizzazione internazionale ai medesimi fini. Tali elenchi includono tutte le funzioni che possono essere affidate a rappresentanti di paesi terzi e di organismi internazionali accreditati a livello degli Stati membri. Questi ultimi notificano tali elenchi, così come le eventuali modifiche apportate, alla Commissione e all'AMLA.

Entro il 10 luglio 2026, l'AMLA è chiamata a elaborare i progetti delle norme tecniche di regolamentazione, che saranno adottate dalla Commissione, per specificare gli obblighi e le informazioni da raccogliere ai fini dell'adeguata verifica, le misure semplificate applicabili alle situazioni a basso rischio, i fattori di rischio associati agli strumenti di moneta elettronica che possono essere oggetto di esenzioni da parte dei supervisori ai sensi dell'art. 19, par. 7, le fonti informative da consultare per la verifica dei dati identificativi (art. 28).

In materia di titolarità effettiva, rileva la nozione di "assetto proprietario o di controllo", evidenziandosi la necessità di valutare simultaneamente se una persona fisica detenga una partecipazione azionaria diretta o indiretta pari al 25% o più delle azioni o dei diritti di voto o di altra partecipazione, e se una persona fisica controlli l'azionista diretto con il 25% o più delle azioni o dei diritti di voto o di altra partecipazione nella società. In caso di partecipazione azionaria indiretta, i titolari effettivi dovrebbero essere identificati moltiplicando le azioni nella catena di proprietà¹⁹.

La natura specifica di taluni soggetti giuridici, come associazioni, sindacati, partiti politici o chiese, non comporta un'identificazione significativa dei titolari effettivi sulla base di una partecipazione o

¹⁷ In particolare, i soggetti obbligati determinano se il soggetto rispondente è autorizzato o registrato; raccolgono informazioni sufficienti per comprendere la natura dell'attività e determinare, sulla base delle informazioni di dominio pubblico, la reputazione del rispondente e la qualità della supervisione; valutano i controlli in materia AML/CFT applicati dal rispondente; instaurano il rapporto di corrispondenza previa autorizzazione dell'alta dirigenza; documentano le rispettive responsabilità di ciascuna parte del rapporto; si assicurano che il rispondente abbia verificato l'identità dei clienti che hanno accesso diretto ai suoi conti e che abbia assolto costantemente agli obblighi di adeguata verifica e che possa fornire i relativi dati.

¹⁸ I soggetti obbligati applicano, oltre alle misure "tradizionali", almeno le misure rafforzate di adeguata verifica specificamente indicate all'articolo 34, par. 4, lett. a), c), e) ed f). Si tratta di ottenere informazioni supplementari sul cliente e sui titolari effettivi, sull'origine dei fondi e del patrimonio del cliente e dei titolari effettivi, nonché l'autorizzazione dell'alta dirigenza per l'instaurazione o la prosecuzione del rapporto d'affari. È necessario, infine, svolgere un controllo rafforzato sul rapporto d'affari, aumentando il numero e la frequenza dei controlli effettuati e selezionando gli schemi di operazioni che richiedono un ulteriore esame.

¹⁹ A tal fine dovrebbero essere sommate tutte le azioni direttamente o indirettamente detenute dalla stessa persona fisica. Ciò richiede che si tenga conto della partecipazione azionaria a ogni livello di proprietà. Se il 25% delle azioni o dei diritti di voto o di altra partecipazione nella società sono di proprietà di un azionista che è un soggetto giuridico diverso da una società, la titolarità effettiva dovrebbe essere determinata tenendo conto della struttura specifica dell'azionista, compresa l'eventualità che una persona fisica eserciti un controllo con altri mezzi su un azionista (considerando (108) e art. 52).

dell'appartenenza. In tali casi, tuttavia, può accadere che i dirigenti di alto livello esercitino il controllo sul soggetto giuridico con altri mezzi e che siano indicati come i titolari effettivi (considerando 113).

È altresì previsto che la Commissione europea possa abbassare la soglia di partecipazione societaria per le società esposte a rischi più elevati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, individuate dagli Stati membri anche tenendo conto del settore di attività, a norma dell'art. 8, par. 4, lett. c), della AMLD6. La Commissione può prevedere una soglia inferiore a quella minima del 25% se, a seguito di una valutazione dei rischi, la ritiene più appropriata per mitigare tali rischi, individuando le categorie di società associate a rischi più elevati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo per le quali sia applicabile una soglia inferiore e le relative soglie (art. 52, par. 2).

Il controllo su una società o altro soggetto giuridico²⁰ può essere esercitato anche attraverso altri mezzi, quali accordi formali o informali, anche di nomina fiduciaria, accordi di partenariato o di sindacato, disposizioni statutarie o rapporti familiari, prescindendo dalla detenzione di una partecipazione societaria (art. 53, par. 4).

Il soggetto giuridico, una volta costituito, comunica senza ritardo le informazioni sulla titolarità effettiva al registro centrale – nonché la loro modifica entro 28 giorni – e verifica, almeno annualmente, l'aggiornamento delle stesse²¹.

I soggetti giuridici stranieri e i trustee di trust espressi o le persone che ricoprono una posizione equivalente in un istituto giuridico affine straniero o che risiedono o sono stabiliti all'esterno dell'Unione trasmettono le informazioni sulla titolarità effettiva al registro centrale dello Stato membro sul cui territorio essi: a) avviano un rapporto d'affari con un soggetto obbligato; b) acquisiscono beni immobili o determinati beni mobili a fini non commerciali e oltre un certo prezzo, direttamente o tramite intermediari nell'Unione; c) risultano aggiudicatari di un appalto pubblico per beni o servizi o di una concessione da un'amministrazione aggiudicatrice nell'Unione.

Infine, si prevede che gli Stati membri stabiliscano sanzioni proporzionate, efficaci e dissuasive in caso di violazioni delle disposizioni sulla trasparenza della titolarità effettiva e adottino le misure necessarie ad attuarle. Le sanzioni previste vanno notificate alla Commissione europea entro il 10 gennaio 2025.

Segnalazioni di operazioni sospette (SOS) e comunicazioni oggettive

In linea di continuità con quanto già previsto dalle norme europee, il regolamento AML impone ai soggetti obbligati di effettuare una segnalazione alla FIU “di propria iniziativa, quando il soggetto obbligato sa, sospetta o ha motivo ragionevole di sospettare che i fondi o le attività, indipendentemente dalla loro entità, provengono da attività criminose o sono collegati al finanziamento del terrorismo o ad attività criminose”²², nonché di “fornire alla FIU, su sua richiesta, tutte le informazioni necessarie”, ivi comprese quelle sulle registrazioni delle operazioni (art. 69, par. 1).

Tra le principali novità si segnala l'estensione delle valutazioni di sospetto anche alle “attività” (oltre che ai “fondi”), nonché la previsione di termini entro i quali riscontrare le richieste di informazioni delle FIU. In proposito, i soggetti obbligati sono tenuti a rispondere alle predette richieste entro cinque giorni lavorativi; alle FIU è riconosciuta la possibilità di abbreviare tale termine anche fino a meno di 24 ore, in

²⁰ Per maggiori dettagli, cfr. art. 53.

²¹ In ogni caso, le informazioni sulla titolarità effettiva trasmesse al registro centrale o comunicate in sede di adeguata verifica devono essere adeguate, accurate e aggiornate (art. 62).

²² Il regolamento specifica poi che il sospetto si basa sulle caratteristiche del cliente e delle sue controparti, sulle dimensioni e sulla natura dell'operazione o dell'attività, o sui relativi metodi e modelli, sul legame tra diverse operazioni o attività, sull'origine, sulla destinazione o sull'uso dei fondi o su qualsiasi altra circostanza nota al soggetto obbligato, compresa la coerenza dell'operazione o dell'attività con le informazioni ottenute in sede di adeguata verifica, come anche con il profilo di rischio del cliente (art. 69, par. 2).

casi giustificati e urgenti, ovvero di prorogarlo oltre i cinque giorni lavorativi ove lo ritengano giustificato e a condizione che la proroga non ne comprometta l'analisi (ad esempio in caso di richieste complesse). L'introduzione dei predetti termini è volta ad assicurare alle FIU la rapida acquisizione di tutte le informazioni necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni, ritenuta condizione essenziale per il corretto tracciamento dei flussi di denaro e l'individuazione precoce di reti e flussi illegali (considerando 140).

Come sopra anticipato in relazione alle competenze dell'AMLA, per agevolare la rilevazione di sospetti da parte dei soggetti obbligati, l'Autorità è tenuta a emanare, entro il 10 luglio 2027, "orientamenti sugli indicatori di attività o comportamenti sospetti". Il riconoscimento di tale prerogativa in capo all'AMLA non pregiudica la possibilità, per le FIU, di emanare orientamenti o indicatori in materia di rischi e metodi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo individuati a livello nazionale. Inoltre, considerata la continua evoluzione del contesto di rischio, gli orientamenti adottati dall'AMLA dovranno essere periodicamente riesaminati e aggiornati (art. 69, par. 5).

Alla nuova Autorità AML è altresì riconosciuto il potere di elaborare progetti di norme tecniche di attuazione per l'armonizzazione dei formati delle segnalazioni, in modo da superare le differenze esistenti tra gli Stati membri che, da un lato, aggravano le difficoltà dei soggetti obbligati operanti a livello transfrontaliero e, dall'altro, incidono sulle analisi delle FIU e sulla loro capacità di cooperare e scambiarsi informazioni. Tali progetti di norme tecniche, da elaborare entro il 10 luglio 2026 e sottoporre alla Commissione per l'adozione, specificheranno il formato da utilizzare per le segnalazioni di operazioni sospette e per la trasmissione delle registrazioni delle operazioni richieste dalle FIU per le proprie analisi (art. 69, par. 3).

È confermata per i professionisti²³ l'esenzione dall'obbligo di segnalazione per le "informazioni che essi ricevono o ottengono su un cliente, nel corso dell'esame della sua posizione giuridica o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza del cliente in un procedimento giudiziario o in relazione a tale procedimento, compresa la consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento, a prescindere dal fatto che le informazioni siano ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento stesso" (*legal privilege*); è altresì stabilito che tale esenzione non si applica quando il soggetto obbligato sia coinvolto nel riciclaggio, nei reati presupposto associati o nel finanziamento del terrorismo ovvero fornisca consulenza legale o sia conoscenza del fatto che il cliente chiede consulenza legale a fini di riciclaggio, reati presupposto associati o finanziamento del terrorismo²⁴. Inoltre, gli Stati membri possono decidere che il *legal privilege* non si applichi a determinate operazioni ritenute a più elevato rischio di riciclaggio, di reati presupposto associati o di finanziamento del terrorismo, se del caso imponendo ai professionisti "obblighi di segnalazione supplementari"²⁵ (art. 70).

L'AMLR conferma altresì il divieto per i soggetti obbligati di dare comunicazioni al cliente interessato o a terzi in merito alle operazioni o attività sospette valutate o segnalate²⁶, fatte salve alcune

²³ Notai, avvocati e altri liberi professionisti legali, revisori dei conti, contabili esterni e consulenti tributari.

²⁴ La conoscenza o il fine possono essere desunti da circostanze di fatto oggettive.

²⁵ Le decisioni adottate dagli Stati membri in applicazione della disposizione in commento devono essere notificate alla Commissione, che le comunica agli altri Stati membri.

²⁶ Più in dettaglio, è imposto ai soggetti obbligati e ai loro amministratori, dipendenti o persone in posizione comparabile, inclusi agenti e distributori, il divieto di comunicare che "sono in corso di valutazione o sono state valutate operazioni o attività in applicazione dell'articolo 69, che sono in corso di trasmissione, saranno o sono state trasmesse informazioni in applicazione degli articoli 69 o 70 o che è in corso o può essere svolta un'analisi in materia di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo".

deroghe espressamente previste²⁷ (art. 73); tale previsione va letta congiuntamente con quanto previsto dalla AMLD6²⁸.

Il regolamento prevede che vengano trasmesse alle FIU anche talune segnalazioni basate su soglie (comunicazioni oggettive, che prescindono da valutazioni sul sospetto) nei casi di operazioni su determinati beni di valore elevato. Più in dettaglio, le persone che commerciano beni di valore elevato sono tenute a segnalare alle FIU (nei termini stabiliti da queste ultime) tutte le operazioni di acquisto, per scopi non commerciali, di veicoli a motore a un prezzo pari almeno a 250.000 euro, nonché di imbarcazioni o aeromobili a un prezzo pari almeno a 7.500.000 euro. Inoltre, gli enti creditizi e finanziari che offrono servizi di acquisto o trasferimento della proprietà dei predetti beni segnalano a loro volta alla FIU tutte le operazioni della specie che effettuano per conto dei propri clienti (art. 74).

Un'ulteriore ipotesi di comunicazione basata su soglia è prevista per i pagamenti o depositi effettuati in contanti presso i locali di banche, emittenti di moneta elettronica e prestatori di servizi di pagamento per importi superiori ai 10.000 euro, che devono essere comunicati alla FIU entro i termini da essa stabiliti²⁹ (art. 80, par. 4, lett. b). Tali informazioni contribuiscono all'analisi strategica e operativa delle FIU e dovrebbero consentire loro di valutare e identificare modelli di movimentazione di denaro contante (considerando 162).

Partenariati per la condivisione delle informazioni

Il regolamento AML introduce un'innovativa disciplina riguardante i “partenariati per la condivisione delle informazioni” (o *partnerships for information sharing*), che possono essere costituiti tra soggetti obbligati e, se del caso, autorità competenti, al fine di agevolare l'individuazione di flussi finanziari illeciti connessi al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e di rintracciare i proventi di reato (considerando 147 e art. 75).

Nell'ambito dei partenariati i partecipanti possono scambiare informazioni qualora ritengano che tale condivisione sia necessaria per il rispetto degli obblighi e compiti in materia di AML/CFI, pur restando la responsabilità dell'adempimento dei medesimi a carico dei singoli membri del partenariato. Vengono inoltre espressamente individuate le informazioni che possono essere oggetto di condivisione nell'ambito del partenariato, tra le quali sono incluse anche le “informazioni sui sospetti”³⁰, che possono essere scambiate solo nella misura in cui ciò sia necessario per l'esecuzione delle attività del partenariato.

²⁷ In deroga al predetto divieto la comunicazione può avvenire: *i*) tra soggetti obbligati appartenenti allo stesso gruppo o tra tali soggetti e le loro succursali e filiazioni stabilite in paesi terzi, a condizione che queste ultime si conformino pienamente alle politiche e alle procedure a livello di gruppo, comprese le procedure per la condivisione delle informazioni all'interno del gruppo, ai sensi dell'art. 16 AMLR, e che le politiche e procedure a livello di gruppo siano conformi agli obblighi previsti dal regolamento medesimo; *ii*) tra professionisti di cui all'art. 3, n. 3), lett. a) e b), o soggetti di paesi terzi che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dall'AMLR, che svolgono la propria attività professionale, in qualità di dipendenti o meno, all'interno di una stessa persona giuridica o di una struttura più vasta a cui la persona appartiene e che condivide proprietà, gestione o controllo della conformità, inclusi reti o partenariati; *iii*) tra enti creditizi, enti finanziari e professionisti nei casi relativi alla stessa operazione che coinvolgono due o più di essi, a condizione che siano ubicati nell'Unione, o con soggetti di un paese terzo che impone obblighi equivalenti a quelli previsti dal regolamento e che siano soggetti a obblighi in materia di segreto professionale e di protezione dei dati personali.

²⁸ La direttiva rafforza la tutela della riservatezza dei segnalanti e dei relativi dipendenti o agenti, vietando l'indicazione della loro identità nelle fasi di disseminazione e utilizzo delle informazioni, salvi i casi in cui ciò sia previsto dalle regole di procedura penale (art. 36 AMLD6).

²⁹ Il considerando (162) chiarisce che la possibilità riconosciuta alle FIU di stabilire un termine specifico può includere anche la trasmissione periodica su base aggregata; viene altresì specificato che le comunicazioni basate su soglie non sostituiscono l'obbligo di segnalare operazioni sospette o di applicare misure rafforzate di adeguata verifica in casi ad alto rischio.

³⁰ Il considerando (149) chiarisce che le informazioni indicanti attività sospette sono soggette a norme più rigorose che ne vietano la comunicazione e dovrebbero essere condivise solo ove necessario ai fini della prevenzione e della lotta al riciclaggio, ai reati presupposto associati e al finanziamento del terrorismo e fatte salve le garanzie a tutela dei diritti

I soggetti obbligati che partecipano alle *partnerships for information sharing* sono tenuti a definire le politiche e le procedure interne per lo scambio delle informazioni; inoltre, l'intenzione di partecipare a un partenariato deve essere notificata alle autorità di supervisione AML degli Stati membri di appartenenza le quali, prima dell'inizio delle attività ed eventualmente consultandosi tra loro, con le autorità preposte alla protezione dei dati personali e con le FIU interessate, accertano che il partenariato disponga di meccanismi atti ad assicurare il rispetto delle regole previste.

Il regolamento prevede infatti che la condivisione delle informazioni all'interno dei partenariati sia sottoposta a solide garanzie di riservatezza e protezione dei dati; si richiede l'adozione di adeguate misure tecniche e organizzative (comprese misure di pseudonimizzazione) per garantire un livello di sicurezza e di riservatezza proporzionato alla natura e alla portata delle informazioni scambiate e si prevede che le eventuali informazioni generate con il ricorso all'intelligenza artificiale, a tecnologie di apprendimento automatico o ad algoritmi possano essere condivise solo se tali processi siano stati oggetto di un'adeguata sorveglianza umana. Inoltre, il trattamento dei dati personali deve essere effettuato previa valutazione d'impatto sulla loro protezione.

Al fine di evitare fenomeni di *de-risking*, viene chiarito che ciascun soggetto partecipante mantiene la propria autonomia decisionale in ordine alla gestione della clientela, non potendo fondare le proprie valutazioni esclusivamente sulle risultanze emerse nell'ambito della *partnership*, né adottare decisioni aventi incidenza sulla relazione con il cliente o sull'esecuzione di operazioni occasionali in base alle informazioni ricevute da altri partecipanti al partenariato senza aver prima valutato tali informazioni.

Come anticipato, è previsto che anche le autorità competenti possono partecipare alle *partnerships for information sharing*, potendo in tale ambito ricevere, fornire o scambiare informazioni esclusivamente nella misura necessaria all'esecuzione dei rispettivi compiti istituzionali.

Qualora nel contesto di un partenariato vengano individuate attività sospette, il regolamento consente ai soggetti obbligati che hanno rilevato i sospetti in relazione ai propri clienti di designare fra loro un soggetto "incaricato di trasmettere una segnalazione alla FIU"; in questo caso nella SOS devono essere indicati almeno il nome e le informazioni di contatto di tutti i soggetti obbligati partecipanti alle attività all'origine della segnalazione medesima. Qualora non si provveda all'invio della predetta segnalazione "unica", ciascuno provvederà in autonomia all'invio della SOS, specificando nella segnalazione che il sospetto è emerso nell'ambito delle attività del partenariato. Nell'ipotesi in cui i membri del partenariato siano stabiliti in più Stati membri, le informazioni sono segnalate a ciascuna FIU competente a riceverle (art. 69, par. 8).

Limiti alle operazioni in contanti

Il regolamento AML fissa per la prima volta un limite per i pagamenti in contanti a livello europeo³¹, stabilendo che le persone che commerciano beni o forniscono servizi possono accettare o effettuare un pagamento in contanti fino all'importo massimo di 10.000 euro, indipendentemente dal fatto che la

fondamentali, della riservatezza del lavoro delle FIU e dell'integrità delle indagini delle autorità di contrasto. Possono inoltre essere scambiate le informazioni su: cliente (e sul titolare effettivo); scopo e natura prevista del rapporto d'affari o dell'operazione occasionale nonché, se del caso, origine del patrimonio e dei fondi del cliente; operazioni dei clienti; fattori di rischio più elevato o più basso associati al cliente; analisi dei rischi associati al cliente; informazioni detenute dal soggetto obbligato in base agli obblighi di conservazione di cui al medesimo regolamento AML.

³¹ Nel considerando (161) si osserva al riguardo come le differenze di approccio adottate in tale ambito dagli Stati membri abbiano compromesso la parità di condizioni nel mercato interno a scapito delle imprese ubicate in Stati membri con controlli più rigorosi.

transazione sia effettuata con un'operazione unica o con diverse operazioni che appaiono collegate (art. 80)³².

Tale limite non si applica ai pagamenti tra persone fisiche che non agiscono nell'esercizio di una professione e ai pagamenti o depositi effettuati presso i locali degli enti creditizi, degli emittenti di moneta elettronica e dei prestatori di servizi di pagamento (operazioni, queste ultime, che devono essere comunicate alle FIU, se al di sopra del limite; cfr. *supra* a proposito delle “segnalazioni basate su soglie”).

Viene fatta salva la possibilità per gli Stati membri di adottare limiti inferiori³³, previa consultazione della Banca centrale europea.

Gli Stati membri provvedono affinché siano adottate misure appropriate, compresa l'imposizione di sanzioni, nei confronti delle persone fisiche o giuridiche che agiscono nell'esercizio della loro professione e sono sospettate di una violazione del limite di 10.000 euro o di quello inferiore adottato dagli Stati membri.

Per mitigare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui sono esposti i soggetti obbligati che effettuano operazioni in contanti al di sotto del limite di 10.000 euro, viene previsto l'obbligo di identificare e verificare l'identità di una persona che effettua un'operazione occasionale in contanti il cui valore sia pari almeno a 3.000 euro (art. 19, par. 4).

Collaborazione delle FIU con l'EPPO e con l'OLAF

Sul presupposto che le comunicazioni da parte delle FIU svolgono un ruolo cruciale nell'individuazione tempestiva di possibili attività criminali di competenza della Procura europea (EPPO) e dell'OLAF³⁴, viene previsto che ciascuna FIU debba comunicare senza ritardo i risultati delle proprie analisi e ogni altra informazione pertinente: *i*) all'EPPO, “qualora vi siano ragionevoli motivi di sospettare che siano in corso o siano state commesse attività di riciclaggio e altre attività criminose in relazione alle quali l'EPPO potrebbe esercitare la propria competenza”³⁵; *ii*) all'OLAF, “qualora vi siano ragionevoli motivi di sospettare che siano in corso o siano state commesse attività di frode o corruzione ovvero ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione in relazione alle quali l'OLAF potrebbe esercitare la propria competenza” (artt. 81 e 83). Inoltre, in presenza dei medesimi presupposti, le FIU sono tenute a rispondere tempestivamente alle richieste di informazioni dell'EPPO e dell'OLAF e possono scambiare con tali Autorità i risultati delle analisi strategiche, comprese le tipologie e gli indicatori di rischio.

L'EPPO e l'OLAF sono, a loro volta, tenute a rispondere senza indebito ritardo alle richieste motivate di informazioni da parte di una FIU qualora tali informazioni siano necessarie per lo svolgimento delle funzioni della FIU medesima; entrambe le autorità possono tuttavia rinviare o rifiutare di fornire le informazioni richieste in caso di rischi per il corretto svolgimento e la riservatezza di

³² Se, per cause di forza maggiore, diventano indisponibili a livello nazionale mezzi di pagamento tramite fondi diversi dalle banconote e dalle monete, gli Stati membri possono sospendere temporaneamente l'applicazione del limite e ne informano senza indugio la Commissione, cui riferiscono anche in merito alla durata prevista dell'indisponibilità dei predetti mezzi di pagamento e alle misure adottate per ripristinarne la disponibilità. Se, sulla base delle informazioni ricevute ritiene che la sospensione non sia giustificata da un caso di forza maggiore, la Commissione adotta una decisione con la quale ne chiede la revoca immediata.

³³ Tali limiti devono essere notificati alla Commissione entro tre mesi dall'introduzione della misura a livello nazionale. Gli eventuali limiti inferiori già esistenti a livello nazionale continuano ad applicarsi, ma devono essere notificati alla Commissione entro il 10 ottobre 2024.

³⁴ Considerando (155).

³⁵ Al riguardo, l'AMLA, in consultazione con l'EPPO, dovrà elaborare entro il 10 luglio 2026 progetti di norme tecniche di attuazione da sottoporre alla Commissione per adozione, che specificano il formato che le FIU devono utilizzare per la segnalazione di informazioni all'EPPO.

un'indagine in corso, comunicando tempestivamente tale decisione e i relativi motivi alla FIU richiedente (artt. 82 e 84).

a.4 La direttiva AMLD6

La sesta direttiva antiriciclaggio disciplina materie per le quali è necessario preservare margini di flessibilità nazionale. Si tratta delle disposizioni che riguardano, tra gli altri, l'approccio basato sul rischio, i registri dei titolari effettivi, dei conti bancari e dei beni immobili, i compiti e i poteri delle autorità di supervisione e delle FIU, la cooperazione tra queste e tra supervisori, il regime sanzionatorio amministrativo per le violazioni della disciplina antiriciclaggio. La direttiva deve essere trasposta dagli Stati membri entro il 10 luglio 2027³⁶.

Valutazione dei rischi

Anche al fine di garantire un approccio coerente con quanto previsto in materia di *assessment* dei rischi dalle Raccomandazioni del GAFI, la direttiva prevede che la valutazione sovranazionale condotta dalla Commissione (SNRA) sia estesa alla violazione o all'aggiramento delle sanzioni finanziarie mirate (congelamenti e divieti di messa a disposizione) adottate dalla UE, a seguito di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per i casi di terrorismo o di finanziamento della proliferazione ovvero deliberati in via autonoma (art. 7, par. 1). Nella relazione conclusiva la Commissione formula raccomandazioni agli Stati membri riguardo alle misure idonee ad affrontare i rischi individuati; qualora decidano di non applicare alcuna delle raccomandazioni, gli Stati membri lo notificano alla Commissione fornendo una motivazione dettagliata che illustra le ragioni di tale decisione (art. 7, par.4).

Registri dei titolari effettivi

La direttiva interviene sulla disciplina dei registri sulla titolarità effettiva di società, trust e istituti analoghi, al fine di rafforzare l'accuratezza e l'aggiornamento delle informazioni ivi contenute e contrastare l'abuso di tali schemi per finalità illecite.

Nel dettaglio, l'Organismo responsabile della gestione dei registri centrali deve essere abilitato, direttamente o mediante domanda a un'altra autorità, incluse le autorità giudiziarie, a effettuare controlli, comprese ispezioni presso i locali aziendali o la sede legale, al fine di accertare l'attuale titolarità effettiva del soggetto e verificare che le informazioni trasmesse al registro centrale siano accurate, adeguate e aggiornate (art. 10, par. 11). In considerazione del fatto che l'individuazione tempestiva degli assetti proprietari e di controllo risulta cruciale per la verifica di possibili rischi di evasione o aggiramento delle sanzioni finanziarie mirate, all'Organismo viene demandato il compito di verificare – immediatamente dopo una designazione e a intervalli regolari – se le informazioni sulla titolarità effettiva contenute nei registri riguardano persone o entità designate in relazione a sanzioni finanziarie mirate (art. 10, par. 9). La circostanza che un soggetto giuridico sia destinatario di sanzioni finanziarie mirate o sia controllato da soggetti designati deve essere in tal caso resa visibile nel registro mediante apposita annotazione.

Per garantire un tempestivo accesso transfrontaliero alle informazioni sulla titolarità effettiva da parte delle autorità competenti, la direttiva prevede che i registri centrali nazionali siano interconnessi attraverso la piattaforma centrale europea istituita dall'articolo 22, par. 1, della direttiva UE/2017/1132. La Commissione, con atti di esecuzione, definisce le modalità d'interconnessione, anche tecnica, degli

³⁶ Termini di recepimento differenziati e anticipati sono stabiliti in materia di soggetti legittimati ad accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva (art. 74, da recepire entro il 10 luglio 2025) e disciplina dei registri e delle modalità di accesso (artt. 11, 12, 13 e 15, da trasporre entro il 10 luglio 2026), nonché di accesso alle informazioni di natura immobiliare (art. 18, da recepire entro il 10 luglio 2029).

stessi, per consentire alle autorità di ciascun paese membro di ottenere informazioni ovunque presenti nell'intera Unione.

La direttiva riconosce a un ampio novero di autorità un accesso immediato e diretto alle informazioni sulla titolarità effettiva: le autorità competenti, incluse le FIU; gli organi di autoregolamentazione nell'esercizio delle loro funzioni di supervisione; le autorità fiscali; le autorità nazionali cui sono attribuite responsabilità in materia di attuazione delle misure restrittive della UE; l'AMLA, per lo svolgimento delle analisi congiunte; l'EPPO e l'OLAF; Europol e Eurojust quando forniscono sostegno operativo alle autorità competenti degli Stati membri (art. 11, par. 2). I soggetti obbligati possono accedere alle informazioni contenute nel registro per lo svolgimento degli obblighi di adeguata verifica (art. 11, par. 3).

L'accesso a un insieme minimo di informazioni sulla titolarità effettiva è inoltre riconosciuto a qualsiasi persona fisica o giuridica in grado di dimostrare un interesse legittimo nella prevenzione e alla lotta contro il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo. La direttiva fornisce al riguardo un'indicazione dettagliata delle categorie di persone fisiche o giuridiche portatrici di tale interesse³⁷. Oltre a tali categorie, l'accesso può essere esteso dagli Stati membri a qualsiasi altra categoria di persone, per le quali sia stato accertato un interesse legittimo in tal senso, ferma restando la verifica della sussistenza caso per caso di tale interesse³⁸.

Altri registri

I paesi membri sono inoltre tenuti a istituire meccanismi centralizzati che consentano l'identificazione tempestiva di qualsiasi persona fisica o giuridica che detenga o controlli conti di pagamento o conti bancari identificati dall'IBAN, compresi gli IBAN virtuali³⁹, conti titoli, conti di criptoattività e cassette di sicurezza detenuti sul loro territorio (art. 16, par. 1). Le informazioni devono essere accessibili in maniera diretta e non filtrata alle FIU e all'AMLA per lo svolgimento delle analisi congiunte; devono essere inoltre accessibili alle autorità di supervisione per lo svolgimento dei compiti previsti dalla direttiva (art. 16, par. 2). La direttiva identifica in maniera granulare gli elementi informativi da rendere disponibili nel registro; ciascun paese può inoltre prevedere che siano consultabili ulteriori informazioni ritenute essenziali per le suddette autorità (art. 16, par. 5).

Anche questi meccanismi automatici centralizzati saranno interconnessi attraverso un apposito sistema sviluppato e gestito dalla Commissione; l'interconnessione non si estenderà tuttavia alle predette informazioni addizionali (art. 16, par. 6).

Infine, la direttiva prevede l'istituzione in ciascun paese di un punto di accesso unico a dettagliate informazioni sui beni immobili⁴⁰ e sulle operazioni a questi correlate, da rendere disponibili alle autorità competenti e all'AMLA per le analisi congiunte (art. 18, par. 1). La Commissione è chiamata a svolgere una futura valutazione di condizioni e procedure per l'interconnessione di tali punti di accesso nazionali, accompagnandola, se del caso, con una proposta legislativa (art. 18, par. 6).

Caratteristiche e poteri delle FIU

La direttiva interviene anche sulle caratteristiche e i poteri delle FIU e ribadisce i tratti qualificanti del loro mandato: ricezione di informazioni, analisi finanziaria delle medesime e disseminazione. Viene confermato il principio di neutralità circa la natura istituzionale e lo status organizzativo di ciascuna FIU, per consentire ampia flessibilità nelle scelte nazionali. La direttiva precisa tuttavia, con un elevato grado

³⁷ Ad esempio, persone che agiscono a fini giornalistici (art. 12, par. 2, lett. a).

³⁸ Gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione tali categorie aggiuntive entro un mese dalla loro individuazione (art. 12, par. 3).

³⁹ Il regolamento AML definisce l'IBAN virtuale come "un identificativo che fa sì che i pagamenti siano reindirizzati verso un conto di pagamento identificato da un IBAN diverso da tale identificativo" (art. 2, par. 1, n. 26)).

⁴⁰ La direttiva prevede che siano resi accessibili i dati storici sull'immobile almeno dall'8 luglio 2019.

di dettaglio, alcune condizioni che devono essere in ogni caso rispettate. Lo statuto di autonomia e indipendenza della FIU è declinato sui versanti complementari dell'organizzazione e dell'operatività; per lo svolgimento efficace e neutrale dei delicati compiti, la direttiva evidenzia che la FIU deve essere sottratta a qualsiasi forma di condizionamento, sia da parte di autorità pubbliche sia da parte di soggetti privati (art. 19, par. 4 e 6).

Sul versante organizzativo si precisa che, quando la FIU è situata all'interno della struttura di un'altra autorità, occorre assicurare che le funzioni fondamentali della FIU siano "indipendenti e operativamente separate dalle altre funzioni dell'autorità ospitante" (art. 19, par. 4). La direttiva prevede che, entro il 10 luglio 2028, l'AMLA fornisca, mediante orientamenti, dettagli applicativi sui presidi di autonomia e indipendenza per garantirne imparzialità ed efficacia e sugli standard di professionalità, integrità e riservatezza del relativo personale (art. 19, par. 10, lett. a). Le FIU devono inoltre essere dotate di risorse "finanziarie, umane e tecniche" adeguate per lo svolgimento dei propri compiti (art. 19, par. 5).

In considerazione dell'elevata quantità di dati sensibili a cui hanno accesso le FIU nello svolgimento dei loro compiti, è prevista la designazione presso ciascuna FIU di un responsabile dei diritti fondamentali, quali ad esempio il diritto alla protezione dei dati personali e il diritto al rispetto della vita privata, da selezionare all'interno dell'organico o esternamente. Tale figura è chiamata a promuovere e monitorare il rispetto dei diritti fondamentali da parte della FIU, mediante attività di consulenza e supporto al personale e l'elaborazione di pareri non vincolanti sulla conformità delle attività delle FIU ai diritti fondamentali; l'incaricato è tenuto a informare il capo della FIU delle possibili violazioni riscontrate (art. 20).

Al fine di rendere maggiormente uniformi ed estese le tipologie di informazioni disponibili e di garantire l'ampiezza e la profondità dell'analisi e della cooperazione, la direttiva allarga il perimetro delle informazioni di natura finanziaria, amministrativa e investigativa a cui le FIU devono avere accesso per lo svolgimento dei loro compiti (art. 21). Viene prescritto che le FIU debbano avere accesso ad almeno 28 tipologie di informazioni, dettagliatamente suddivise dalla direttiva nelle tre categorie citate; gli Stati membri possono in ogni caso prevedere l'accesso a fonti informative ulteriori. L'accesso da parte delle FIU deve essere immediato e diretto; per le sole informazioni investigative l'accesso può essere anche indiretto, purché in ogni caso tempestivo (art. 21, par. 3). Anche questa tipologia di dati è estesa e ricomprende qualsiasi tipo di informazioni o dati già detenuti direttamente dalle autorità competenti (o accessibili dalle stesse) nel contesto della prevenzione, dell'accertamento, dell'indagine o del perseguimento di reati art. 21, comma 2, lett c). L'accesso alle informazioni investigative può essere limitato, caso per caso, qualora la comunicazione delle stesse possa compromettere un'indagine in corso.

Oltre ad armonizzare le tipologie di informazioni disponibili alle FIU, la direttiva interviene anche con riferimento ai poteri di sospensione spettanti alle medesime estendendone l'ambito di intervento e definendone le tempistiche, al fine di superare le difformità tra paesi sulla durata delle misure e di contemperare l'interesse generale con i confliggenti interessi dei soggetti incisi dal provvedimento.

Il potere di sospensione delle FIU viene reso esercitabile anche rispetto a conti e rapporti (anche in cryptoattività), oltre che a operazioni. La direttiva prevede che il provvedimento di sospensione di operazioni non dispieghi i propri effetti oltre i dieci giorni lavorativi. La misura più intrusiva del blocco dell'operatività di conti e altri rapporti non può invece superare i cinque giorni lavorativi. In entrambi i casi, i paesi possono stabilire un periodo più lungo, laddove la FIU svolga anche funzioni di rintracciamento, sequestro, congelamento o confisca dei proventi di reato, purché siano previsti strumenti di tutela giurisdizionale dei soggetti coinvolti (art. 24, par. 1 e 2).

Il provvedimento di sospensione deve essere adottato entro tre giorni lavorativi nei casi in cui questo scaturisca da una segnalazione di operazione sospetta (art. 24, par. 1).

Un'ulteriore novità introdotta dalla direttiva è costituita dal potere delle FIU di incaricare i soggetti obbligati del monitoraggio di operazioni o rapporti riconducibili a persone che presentano un rischio significativo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, per il periodo indicato dalla stessa FIU (art.

25). Lo scopo è consentire alla FIU di individuare precocemente operazioni o attività sospette tali da giustificare l'esercizio dei poteri di sospensione o l'eventuale interessamento degli organi investigativi.

La sospensione o il monitoraggio possono essere disposti anche su richiesta di una FIU estera. Per assicurare una maggiore convergenza e la condivisione di buone prassi, le procedure di sospensione e monitoraggio saranno oggetto di linee guida dell'AMLA (art. 19, par. 10, lett. d).

La direttiva dettaglia anche le previsioni sul feedback che le FIU sono chiamate a fornire ai soggetti obbligati, almeno una volta all'anno, per consentire a questi di migliorare la loro capacità di intercettare operazioni sospette e segnalarle adeguatamente. Viene precisato che il riscontro da parte della FIU è "cumulativo" e non concerne ciascuna singola segnalazione di operazioni sospette; esso deve riguardare almeno "la qualità delle informazioni fornite, la tempestività della segnalazione, la descrizione del sospetto e della documentazione fornita in fase di trasmissione". Le FIU riferiscono annualmente all'AMLA in merito al feedback fornito ai soggetti obbligati e forniscono statistiche sul numero di segnalazioni di operazioni sospette presentate dalle categorie di soggetti obbligati. È previsto che l'AMLA formuli raccomandazioni alle FIU in merito alle buone prassi in materia. Le FIU, inoltre, sono tenute a condividere i feedback resi ai soggetti obbligati con le rispettive autorità di supervisione, per orientarne le azioni da intraprendere in funzione del rischio (art. 28).

L'ambito di intervento della direttiva ricomprende anche il versante della collaborazione internazionale. Per garantire una cooperazione fluida ed efficace sono introdotte specifiche tempistiche per lo scambio di informazioni tra FIU. Nel dettaglio, la FIU dovrebbe rispondere quanto prima, e in ogni caso entro cinque giorni lavorativi dal ricevimento della richiesta, se è già in possesso delle informazioni richieste o se le informazioni richieste sono conservate in una banca dati o in un registro a cui può accedere direttamente (art. 31, par. 6); il predetto termine può essere esteso o ridotto, entro i limiti fissati dalla direttiva, in casi eccezionali e motivati, dettagliatamente delineati.

La FIU può rifiutare di scambiare informazioni solo in circostanze eccezionali, se lo scambio possa essere contrario ai principi fondamentali del suo diritto nazionale; queste sono specificate in modo da evitare abusi o limitazioni indebite al libero scambio di informazioni per finalità di analisi. Gli Stati membri sono tenuti a individuare ex ante e a comunicare alla Commissione tali circostanze entro il 10 luglio 2028 ed è previsto che quest'ultima rediga una futura relazione in cui valuta se esse siano giustificate (art. 31, par. 9).

Al fine di rendere omogenei e maggiormente fruibili i contenuti informativi scambiati dalle FIU della UE, all'AMLA viene affidato il compito di elaborare, entro il 10 luglio 2026, progetti di norme tecniche di attuazione sui formati da utilizzare per lo scambio di informazioni, da sottoporre alla Commissione per l'adozione (art. 31, par. 2). Entro il medesimo termine l'Autorità è chiamata a definire progetti di norme tecniche di regolamentazione che specifichino i criteri di pertinenza e rilevanza per l'individuazione delle segnalazioni *cross-border* che riguardano un altro Stato membro⁴¹ (art. 31, par. 3).

Collaborazione FIU-Supervisor

Nella consapevolezza che un'ampia e tempestiva condivisione di informazioni può consentire di intercettare precocemente possibili situazioni di rischio, la direttiva interviene anche in tema di collaborazione tra FIU e autorità di vigilanza antiriciclaggio, rafforzandone le sinergie e disciplinandone i flussi informativi reciproci.

In particolare, i supervisor sono tenuti a informare prontamente la FIU qualora essi vengano a conoscenza di fatti che potrebbero essere collegati a riciclaggio, a reati presupposto associati o a finanziamento del terrorismo (art. 42). Essi devono comunicare alla FIU: gli elenchi dei soggetti vigilati,

⁴¹ L'AMLA è chiamata, entro il 10 luglio 2028, a elaborare orientamenti per le FIU sulle procedure da mettere in atto al momento della ricezione di segnalazioni *cross-border* e sul seguito da dare a tali segnalazioni (art. 31, par. 4).

anche se operanti nello Stato in regime di libera prestazione di servizi; qualsiasi elemento rilevante che indichi gravi carenze nei sistemi di segnalazione dei soggetti obbligati; i risultati delle valutazioni del rischio dei soggetti obbligati, in forma aggregata (art. 43).

Le FIU sono tenute a fornire alle autorità di vigilanza antiriciclaggio, spontaneamente o su richiesta, informazioni (non nominative né relative a situazioni individuali) sulla qualità e la quantità delle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dai soggetti obbligati, sulla tempestività e l'utilità delle risposte da questi fornite a seguito di richiesta della FIU, nonché sui risultati delle analisi strategiche, utili per orientare l'azione di controllo e a riferire ipotesi di violazione del *rulebook* emerse nello svolgimento della propria attività (art. 23).

B - Il quadro internazionale

b.1 GAFI

Marzo 2024 – Status of implementation of Recommendation 15

Il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) ha pubblicato a marzo 2024 una [mappatura](#), redatta sulla base degli elementi informativi forniti dagli stessi paesi interessati, della conformità agli standard in materia di criptoattività da parte dei paesi membri e di paesi della rete globale considerati “rilevanti” nel comparto, in ragione dei volumi di attività dei CASP ivi costituiti od operanti e del numero di utilizzatori di crypto-assets. L’obiettivo è fornire indicazioni utili a livello globale per le autorità di supervisione e per il settore privato sullo stato di regolamentazione e supervisione nelle giurisdizioni rilevanti e promuovere da parte di queste ultime l’implementazione piena e tempestiva della Raccomandazione 15.

Gli aspetti presi in considerazione dal documento riguardano la conduzione di apposita valutazione dei rischi del settore, l’esistenza di meccanismi di autorizzazione o registrazione degli operatori e di obblighi AML/CFT, la conduzione di azioni di supervisione o di *enforcement*, l’implementazione degli obblighi di trasparenza nei trasferimenti di criptoattività (*travel rule*).

b.2 Unione europea

Marzo 2024 – Commissione europea, Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull’attuazione della direttiva UE/2015/849

A marzo 2024 la Commissione ha pubblicato la [Relazione](#) sull’efficace attuazione delle misure europee antiriciclaggio prevista dall’art. 65 della quarta direttiva, che tiene conto anche dell’[assessment](#) sull’implementazione delle direttive AML/CFT (quarta direttiva, così come modificata dalla quinta) svolto con esperti del Consiglio d’Europa. Con riferimento alle FIU, il rapporto del Consiglio evidenzia che in diversi paesi sono state riscontrate carenze nell’analisi operativa e strategica e risorse inadeguate. Le lacune nell’analisi deriverebbero da problemi nell’accesso alle informazioni, assenza di procedure interne sulla trattazione delle SOS, scarsa qualità segnalatica. Si rilevano inoltre un ricorso limitato ai poteri di sospensione nella maggior parte dei paesi e una disseminazione non sempre adeguata. Per alcuni paesi vengono in rilievo possibili profili di contrasto con i principi di autonomia operativa e indipendenza della FIU; in un numero limitato di casi la FIU non si configura come “*central national unit*” per la ricezione e la trattazione delle SOS.

Aprile 2024 – Parlamento europeo e Consiglio, direttiva UE/2024/1226 relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell’Unione

Nella Gazzetta Ufficiale del 29 aprile 2024 è stata pubblicata la [direttiva UE/2024/1226](#) che introduce disposizioni penali armonizzate, anche con riguardo alle pene applicabili, per i casi di *sanction evasion*.

La direttiva si applica alle violazioni delle misure restrittive adottate dall’Unione europea sulla base dell’art. 29 TUE o dell’art. 215 TFUE, definendone ai sensi dell’articolo 3 le condotte rilevanti, quali le violazioni degli obblighi di congelamento di fondi e risorse economiche appartenenti a soggetti designati, dei divieti di messa a disposizione di fondi e di risorse economiche verso questi ultimi, dei divieti di ingresso o di transito nel territorio di uno Stato membro dell’Unione europea e di provvedimenti economici e finanziari settoriali ed embarghi sulle armi.

Nello stesso articolo 3 sono incluse, tra le altre, le condotte di elusione delle misure restrittive,

realizzate tramite: la prestazione di informazioni false o fuorvianti per nascondere che un soggetto listato sia il titolare effettivo di fondi o di risorse economiche che dovrebbero essere congelati; l'occultamento, mediante il trasferimento a terzi, di fondi o di risorse economiche appartenenti a vario titolo a soggetti designati e che dovrebbero essere congelati (par. 1, lett. h).

Rientrano nel novero delle condotte rilevanti sul piano penale anche: *i)* l'omessa segnalazione, da parte di un soggetto designato, alle autorità amministrative competenti in merito a fondi o risorse economiche agli stessi appartenenti o da essi posseduti, detenuti o controllati nella giurisdizione di uno Stato membro; *ii)* l'omessa comunicazione, da parte delle persone e degli enti dell'Unione, alle autorità amministrative competenti di tutte le informazioni riguardanti fondi o risorse economiche congelati o informazioni detenute su fondi o risorse economiche nel territorio degli Stati membri, appartenenti a soggetti designati, e che non sono stati congelati, qualora tali informazioni siano state ottenute nell'esercizio dei doveri d'ufficio (art. 3, par.1, lett. h, punti *iii)* e *iv)*).

È richiesto agli Stati membri di criminalizzare le condotte poste in essere – con dolo o, in alcuni casi, con colpa grave – in violazione di un divieto o di un obbligo stabilito da una misura restrittiva dell'Unione e di punire le condotte sopra indicate anche quando realizzate nelle forme dell'istigazione, del favoreggiamento, del concorso e, in alcuni casi, anche del tentativo (art. 4); è rimessa invece alla decisione dei singoli Stati membri la facoltà di non criminalizzare le violazioni delle misure restrittive UE che si riferiscono a beni, servizi, fondi, transazioni o risorse economiche con valore inferiore a 10.000 euro (art. 3, par. 2, lett. a) e-b)).

Il legislatore europeo richiede agli Stati membri di prevedere, accanto alla responsabilità delle persone fisiche, quella delle persone giuridiche per i reati connessi alla violazione delle misure restrittive UE che siano stati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione apicale, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica nonché da persone soggette all'autorità di questi ultimi, qualora la mancata supervisione o il mancato controllo abbia reso possibile la commissione del reato (art. 6).

Per garantire sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, la direttiva definisce la misura delle pene per tali condotte (art. 5); gli Stati membri potranno comunque prevedere pene più severe. Sono altresì contemplate specifiche sanzioni interdittive, tra cui l'esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico, l'esclusione dall'accesso ai finanziamenti pubblici o l'interdizione da un'attività commerciale (art. 7).

La direttiva stabilisce circostanze attenuanti e aggravanti. Tra le seconde, la direttiva annovera, a titolo esemplificativo, il fatto che il reato sia commesso da una organizzazione criminale, da un fornitore di servizi professionali in violazione dei suoi obblighi professionali, da un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni (art. 8). Quanto alle circostanze attenuanti, il legislatore europeo mostra un'apertura verso forme di mitigazione delle sanzioni nei casi di condotte riparatorie e, in particolare, di collaborazione processuale (art. 9).

Gli artt. 15 e 16 sanciscono ampie forme di collaborazione tra gli Stati membri, tra le autorità competenti e tra gli Organi investigativi dei paesi della UE. Con la prevista modifica della direttiva UE/2018/1673 le fattispecie di violazione e aggiramento delle misure costituiranno attività criminosa idonea a configurare un reato presupposto di riciclaggio (art. 18).

La direttiva dovrà essere recepita entro il 20 maggio 2025.

Aprile 2024 – Parlamento europeo e Consiglio, direttiva UE/2024/1260 del 24 aprile 2024 riguardante il recupero e la confisca dei beni

La direttiva UE/2024/1260, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 2 maggio 2024, è volta a rafforzare i poteri di *asset recovery* delle autorità competenti, anche con riferimento alla violazione delle misure restrittive dell'Unione. Oltre a introdurre misure "agevolate" di confisca, gli Stati membri saranno tenuti

a rafforzare gli uffici per il recupero dei beni (ARO), destinatari del compito di agevolare la cooperazione transfrontaliera nell'identificazione e nel reperimento dei patrimoni illeciti, anche a sostegno delle indagini svolte dalle autorità nazionali e dall'EPPO.

Per l'efficace svolgimento delle loro funzioni gli ARO dovranno inoltre avere accesso alle banche dati e ai registri nazionali pertinenti. È infine prevista l'istituzione da parte della Commissione di una rete di cooperazione tra i vari uffici nazionali per agevolare le funzioni operative e lo scambio di buone prassi; alle riunioni della rete possono essere invitati rappresentanti di Eurojust e dell'EPPO e, se del caso, dell'AMLA.

La direttiva dovrà essere recepita entro il 23 novembre 2026.

Maggio 2024 - Parlamento europeo e Consiglio, direttiva UE/2024/1654 del 31 maggio 2024 che modifica la direttiva UE/2019/1153 per quanto riguarda l'accesso delle autorità competenti ai registri centralizzati dei conti bancari

Nella Gazzetta Ufficiale del 19 giugno 2024 è stata pubblicata la [direttiva UE/2024/1654](#), che modifica la direttiva UE/2019/1153 in materia di collaborazione tra FIU, autorità investigative ed Europol, nonché di accesso alle informazioni finanziarie e di altra natura. In particolare, viene esteso alle autorità di polizia il potere, riconosciuto alle FIU dalla sesta direttiva, di accedere direttamente al sistema europeo dei registri bancari interconnessi. Vengono inoltre previsti formati comuni, che andranno specificati con successive norme tecniche della Commissione, che gli intermediari e i CASP devono utilizzare per fornire agli Organi investigativi le informazioni finanziarie richieste da questi ultimi, in analogia a quanto previsto per le FIU nell'AMLR. Le modifiche alla direttiva 1153 impongono inoltre agli Stati membri di attribuire alle FIU la facoltà di invitare Europol a partecipare alle analisi congiunte svolte in seno al Meccanismo, dietro consenso di tutte le FIU partecipanti. La disposizione presenta elementi di sovrapposizione con la sesta direttiva, che estende tale facoltà nei confronti di parti terze.

La direttiva dovrà essere recepita entro il 10 luglio 2027, fatto salvo per alcune previsioni in tema di accesso e consultazioni alle informazioni sui conti bancari per le quali è stabilito il termine del 10 luglio 2029.

Maggio 2024 – Report dell'EBA su IBAN virtuali

Il [report](#) sull'offerta del servizio di virtual IBAN (*v-IBAN*) contiene alcune raccomandazioni sulle azioni che i legislatori nazionali, le autorità competenti e i prestatori di servizi di pagamento (PSP) dovrebbero adottare per affrontare i rischi connessi all'offerta di questo servizio, tra l'altro, in materia AML/CFT.

Pur in assenza di una nozione condivisa di *v-IBAN* a livello europeo, i servizi offerti dagli operatori sono caratterizzati da alcuni elementi comuni. In particolare, i *v-IBAN* presentano le stesse funzionalità e lo stesso formato degli IBAN standard e risultano sempre associati a un conto di pagamento (*master account*), avente un proprio codice IBAN.

L'EBA rileva le divergenze esistenti tra le Autorità di vigilanza nazionali in merito all'interpretazione della normativa applicabile: ad esempio, l'emissione di *v-IBAN* con codice paese diverso rispetto a quello di radicamento del conto principale, secondo l'opinione espressa dalle autorità di alcuni Stati membri, presupporrebbe la presenza di una succursale in tale paese.

Il documento identifica sei principali modalità di offerta del servizio alla clientela da parte di PSP ovvero di soggetti partner degli stessi. A tal proposito, si evidenzia il caso in cui il PSP emette a favore dei propri clienti *v-IBAN* con codice paese di uno Stato membro in cui ha stabilito una succursale, mentre il conto principale è tenuto presso il paese di origine. Un altro modello di business riguarda il caso in cui un PSP offre alla clientela *v-IBAN* emessi da un altro istituto finanziario di cui è partner, recanti il codice

identificativo e paese di quest'ultimo. Infine, si cita il caso di offerta di *v-IBAN* per la gestione del servizio di tesoreria di gruppo, in cui di regola la società capogruppo assegna i *v-IBAN* alle società controllate per effettuare e ricevere i pagamenti di pertinenza delle stesse.

Con riferimento ai rischi AML/CFT, il report evidenzia che i PSP potrebbero non essere a conoscenza dell'identità degli utilizzatori finali dei *v-IBAN*, con la conseguenza che il monitoraggio transazionale potrebbe basarsi su informazioni non affidabili. Inoltre, la mancata conoscenza della portata dell'offerta di *v-IBAN* all'interno dei singoli Stati membri potrebbe impedire alle autorità nazionali competenti di valutare correttamente l'adeguatezza dei presidi di controllo assunti dai PSP per mitigare i rischi connessi all'offerta di tali servizi.

Altri punti di attenzione vengono indicati nei rischi derivanti dal mancato riconoscimento delle tutele e dei diritti attribuiti dalla direttiva UE/2015/2366 (PSD2) agli utilizzatori dei *v-IBAN* che non sono titolari del conto principale al quale i *v-IBAN* sono associati, nonché dalla mancanza di trasparenza circa le procedure di reclamo applicabili e gli schemi di tutela dei depositi previsti a favore dei consumatori.

Il report illustra, infine, a beneficio dei PSP e delle autorità di controllo, una serie di indicatori di rischio specificamente associati all'offerta di *v-IBAN*, da tenere in considerazione insieme alle [Guidelines](#) dell'EBA relative ai fattori di rischio ML/TF⁴².

Regolamento UE/2024/1689 del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale

Il regolamento UE/2024/1689, pubblicato nella Gazzetta dell'Unione europea del 12 luglio 2024, stabilisce un quadro giuridico uniforme per lo sviluppo, l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'uso di sistemi di intelligenza artificiale (IA) nella UE, promuovendo la diffusione di un'IA antropocentrica e affidabile, nel rispetto dei diritti fondamentali della Carta di Nizza.

Il sistema di IA è definito nel regolamento quale “sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali” (art. 3, par. 1, n. 1)).

Secondo il *risk-based approach*, i sistemi di IA sono suddivisi in diverse classi di rischio: 1) sistemi a rischio inaccettabile, e quindi vietati, poiché violano i valori fondamentali della UE o i diritti umani (come il punteggio sociale o la sorveglianza di massa) (art. 5); 2) sistemi ad alto rischio, sottoposti a requisiti e obblighi stringenti⁴³, oltre che ai controlli da parte delle autorità competenti (art. 6); 3) sistemi a rischio limitato, che non richiedono particolari cautele per essere immessi sul mercato se non il rispetto di alcuni obblighi di trasparenza nei confronti degli utilizzatori; 4) i sistemi a rischio minimo che, avendo un impatto minimo o nullo sui diritti o la sicurezza delle persone, non sono soggetti ad alcun obbligo ai sensi del regolamento⁴⁴.

I sistemi classificati ad “alto rischio” sono espressamente elencati nell'allegato III del regolamento⁴⁵;

⁴² Gli orientamenti dell'EBA definiscono i fattori che gli enti creditizi e gli istituti finanziari dovrebbero prendere in considerazione nel valutare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo associati ai singoli rapporti continuativi e alle operazioni occasionali.

⁴³ In particolare, si prevede l'adozione di sistemi di gestione dei rischi, addestramento e governance dei dati, nonché obblighi di documentazione e conservazione, di trasparenza e fornitura di informazioni ai *deployers*, di sorveglianza, di accuratezza, robustezza e cybersicurezza. Ulteriori obblighi sono previsti a carico di altri soggetti quali i fornitori e i *deployers* dei sistemi di IA ad alto rischio.

⁴⁴ Le imprese possono comunque adottare volontariamente codici di condotta aggiuntivi.

⁴⁵ Più in dettaglio, sono richiamati taluni sistemi di IA utilizzati nei seguenti settori: 1) biometria, nella misura in cui il pertinente diritto dell'Unione o nazionale ne permette l'uso; 2) infrastrutture critiche: i sistemi di IA destinati a essere

si tratta di sistemi che, per la funzione svolta, le finalità e modalità specifiche di utilizzo, pongono rischi significativi per la salute e la sicurezza o per i diritti fondamentali delle persone tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tra essi sono espressamente annoverati anche taluni sistemi utilizzati dalle autorità di contrasto⁴⁶ per la prevenzione o il contrasto dei reati. È poi prevista la possibilità per la Commissione di adottare atti delegati “al fine di modificare l'allegato III, aggiungendo o modificando i casi d'uso dei sistemi di IA ad alto rischio”(art. 7)⁴⁷.

Sul presupposto che l'attività tipica delle FIU non ha carattere accusatorio o investigativo e non è pertanto idonea a produrre in via diretta lesioni dei diritti fondamentali degli individui, il considerando (59) del regolamento esclude i sistemi utilizzati dalle FIU “che svolgono compiti amministrativi di analisi delle informazioni conformemente al diritto dell'Unione in materia di antiriciclaggio” dal perimetro dei sistemi ad alto rischio utilizzati dalle autorità di contrasto a fini di prevenzione, accertamento, indagine e perseguimento di reati.

Per garantire il monitoraggio dei sistemi IA, una volta immessi e commercializzati sul mercato, ciascuno Stato membro è tenuto a istituire o designare come autorità nazionali competenti almeno un'autorità di notifica e un'autorità di vigilanza del mercato (Market Surveillance Authority), che “esercitino i loro poteri in modo indipendente e imparziale senza pregiudizi, in modo da salvaguardare i principi di obiettività delle loro attività e dei loro compiti e garantire l'applicazione e l'attuazione” del regolamento⁴⁸. È altresì richiesta la designazione di un'autorità di vigilanza del mercato che funga da punto di contatto unico (art. 70).

Il regolamento prevede inoltre la creazione di spazi di sperimentazione controllata dove le aziende possono testare nuove tecnologie IA sotto la supervisione delle autorità, per favorire l'innovazione senza compromettere la sicurezza (sandbox normativi; art. 57).

utilizzati come componenti di sicurezza nella gestione e nel funzionamento delle infrastrutture digitali critiche, del traffico stradale o nella fornitura di acqua, gas, riscaldamento o elettricità; 3) istruzione e formazione professionale; 4) occupazione, gestione dei lavoratori e accesso al lavoro autonomo; 5) accesso a servizi privati essenziali e a prestazioni e servizi pubblici essenziali e fruizione degli stessi; 6) attività di contrasto, nella misura in cui il pertinente diritto dell'Unione o nazionale ne permette l'uso; 7) migrazione, asilo e gestione del controllo delle frontiere, nella misura in cui il pertinente diritto dell'Unione o nazionale ne permette l'uso; 8) amministrazione della giustizia e processi democratici.

⁴⁶ Definite come “a) qualsiasi autorità pubblica competente in materia di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro le minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse; oppure b) qualsiasi altro organismo o entità incaricati dal diritto dello Stato membro di esercitare l'autorità pubblica e i poteri pubblici a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro le minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse” (art. 3, par. 1, n. 45)).

⁴⁷ Tale potere viene riconosciuto alla Commissione ove siano “soddisfatte entrambe le condizioni seguenti: a) i sistemi di IA sono destinati a essere usati in uno dei settori elencati nell'allegato III; b) i sistemi di IA presentano un rischio di danno per la salute e la sicurezza, o di impatto negativo sui diritti fondamentali, e tale rischio è equivalente o superiore al rischio di danno o di impatto negativo presentato dai sistemi di IA ad alto rischio di cui all'allegato III” (art. 7).

⁴⁸ Per i sistemi di IA ad alto rischio messi in servizio o utilizzati da istituzioni finanziarie regolamentate dalla legislazione dell'Unione, è previsto che l'autorità di *market surveillance* sia l'Autorità nazionale responsabile della vigilanza su tali istituzioni, salvo che lo Stato membro non decida altrimenti (art. 74, par. 6 e 7).

C - Normativa primaria

Legge 21 febbraio 2024, n. 15 - Legge di delegazione europea 2022-2023 e relativi decreti attuativi

Nell'ambito della legge di delegazione europea 2022-2023, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 24 febbraio 2024, figurano principi e criteri direttivi per il recepimento di disposizioni dell'Unione europea rilevanti per la materia antiriciclaggio e per le funzioni svolte dalla UIF.

Adeguamento della normativa nazionale al regolamento UE/2018/1672

L'art. 15 della legge delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE/2018/1672⁴⁹, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione, nonché alle disposizioni del regolamento di esecuzione UE/2021/776, che stabilisce determinati moduli nonché le norme tecniche per l'efficace scambio di informazioni a norma del regolamento UE/2018/1672.

In particolare, l'art. 15, comma 3, prevede, tra i criteri e principi direttivi specifici di esercizio della delega, sia adeguate forme di scambio di informazioni tra le autorità competenti nazionali nonché tra queste e le omologhe autorità degli altri Stati membri, anche mediante collegamento diretto al Sistema informativo doganale, e quelle dei Paesi terzi, sia il rispetto del vigente assetto istituzionale e di competenze stabilito dall'ordinamento nazionale, ai sensi del D.lgs. 109/2007, e del decreto antiriciclaggio⁵⁰. Ulteriori previsioni attengono al coordinamento con la disciplina in materia di oro di cui alla L. 7/2000.

Lo schema di decreto attuativo della predetta delega è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, in esame preliminare, in data 4 settembre 2024 ed è stato sottoposto alla valutazione delle competenti Commissioni parlamentari. È altresì previsto il parere del Garante per la protezione dei dati personali.

Con riguardo alla disciplina in materia di oro e alle modifiche della L. 7/2000, tenuto conto della definizione di denaro contante contenuta nel regolamento UE/2018/1672, comprensiva dei “beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore”⁵¹, è stata modificata la soglia di rilevanza delle operazioni al superamento della quale ricorrono i medesimi obblighi: da 12.500 euro è stata ridotta a 10.000 euro, in modo da uniformarla a quella prevista dal richiamato regolamento europeo. Si prevede la competenza diretta della UIF per la ricezione delle dichiarazioni di cui alla medesima L. 7/2000 nonché per l'emanazione di istruzioni in materia⁵²; inoltre, sono trasferite all'Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi (OAM), istituito ai sensi dell'articolo 128-undecies del D.lgs. 385/1993⁵³, le competenze, oggi della Banca d'Italia, per la gestione del registro

⁴⁹ Regolamento UE/2018/1672 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione e che abroga il regolamento CE/2005/1889.

⁵⁰ Cfr. UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio - Dati statistici*, II-2018, p. 63, *Rapporto annuale 2018* e *Rapporto annuale 2021*, pp. 105 e 113.

⁵¹ L'articolo 2 del regolamento UE/2018/1672 ha esteso la definizione di denaro contante, che comprende ora anche i “beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore”, specificamente individuati nell'Allegato I del regolamento, in: a) monete con un tenore in oro di almeno il 90%; b) lingotti in qualsivoglia forma (barre, pepite o aggregati) con un tenore in oro di almeno il 99,5%. Cfr. *Dossier Legge di delegazione europea 2022-2023*, A.S. n. 969, 8 gennaio 2024, p. 99.

⁵² Oggi la competenza in materia – originariamente dell'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC) – è della Banca d'Italia, alla quale è stata attribuita in occasione della soppressione dell'UIC e che la ha delegata alla UIF, ai sensi del Regolamento che disciplina l'organizzazione e il funzionamento dell'Unità (da ultimo, Delibera della Banca d'Italia del 2 novembre 2022, in particolare art. 7, comma 1, lett. b)).

⁵³ Lo schema di decreto legislativo per l'attuazione del regolamento UE/2018/1672 e per la modifica della L. 7/2000 è in via di definizione. Per maggiori dettagli sull'esame preliminare del decreto legislativo in questione, cfr. [Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 93](#).

degli operatori professionali in oro (OPO), che costituirà una sezione del registro dei compro oro.

Con riguardo alle dichiarazioni transfrontaliere, lo schema di decreto conferma l'obbligo per chiunque entra nel o esce dal territorio nazionale di dichiarare all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) il denaro contante trasportato al seguito di importo pari o superiore a 10.000 euro: rilevano quindi i movimenti transfrontalieri intra ed extra europei. In linea con il regolamento UE/2018/1672, la nozione di denaro contante è più ampia di quella oggi prevista dal D.lgs. 195/2008: essa comprende valuta, strumenti negoziabili al portatore, beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore e carte prepagate. Ulteriori informative da rendere all'ADM attengono ai casi di plico postale o equivalente, di spedizioni di merci, di bagagli non accompagnati o altra qualsiasi tipologia di spedizione in cui venga rinvenuto denaro non accompagnato di valore pari o superiore a 10.000 euro. Sono introdotte disposizioni in materia di trattenimento temporaneo e sequestro, modifiche del D.lgs. 195/2008 in tema di adempimenti oblatori e sanzioni nonché previsioni che riguardano la collaborazione e gli scambi tra le Autorità.

Adeguamento della normativa nazionale ai regolamenti UE/2023/1113 e UE/2023/1114

Gli articoli 18 e 19 della L. 15/2024 delegano il Governo alla elaborazione di disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento UE/2023/1113 (TFR)⁵⁴ e per l'attuazione della direttiva UE/2015/849⁵⁵ (come modificata dall'articolo 38 del medesimo regolamento) nonché del regolamento UE/2023/1114 (MiCAR)⁵⁶.

Gli schemi di decreto legislativo volti ad attuare il TFR e il MiCAR sono stati posti in consultazione pubblica dal Ministero dell'Economia e delle finanze a febbraio 2024⁵⁷. Lo scorso 13 settembre è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il D.lgs. 129/2024, recante adeguamento della normativa nazionale al predetto regolamento MiCAR⁵⁸.

Una significativa novità è rappresentata dall'inclusione dei prestatori di servizi per le criptoattività (CASPs – *Crypto-Assets Service Providers*) nel novero degli intermediari finanziari; ne consegue che essi

⁵⁴ Regolamento UE/2023/1113 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate criptoattività e che modifica la direttiva UE/2015/849.

⁵⁵ Direttiva UE/2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento UE/2012/648 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva CE/2005/60 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva CE/2006/70 della Commissione.

⁵⁶ Regolamento UE/2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023 relativo ai mercati delle criptoattività e che modifica i regolamenti UE/2010/1093 e UE/2010/1095 e le direttive UE/2013/36 e UE/2019/1937. Per un approfondimento cfr. UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio - Dati statistici, I-2023*, pp. 69-70, e *Rapporto annuale 2023*, pp. 73-74.

⁵⁷ MEF Dipartimento del Tesoro, [Consultazione pubblica sugli schemi di decreto legislativo di adeguamento della normativa nazionale ai regolamenti MiCAR e TFR sulle criptoattività](#).

⁵⁸ In merito ai lavori parlamentari per l'adozione del decreto si veda [Senato della Repubblica – Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 172 – XIX Legislatura](#). Nel corso dei predetti lavori parlamentari, si è svolta anche l'audizione della Banca d'Italia. In argomento si veda anche la [Comunicazione](#) della Banca d'Italia del 22 luglio 2024, in merito all'applicazione del MiCAR, finalizzata a richiamare l'attenzione di tutti i soggetti operanti in questi mercati su aspetti di rilievo per le funzioni esercitate dalla Banca, al fine di favorire un'applicazione del regolamento che contribuisca a preservare il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti e finanziario; la Comunicazione evidenzia in particolare le differenze esistenti fra le diverse categorie di criptoattività, in relazione alle loro caratteristiche nonché ai diversi profili di rischio ad esse associati, con particolare riguardo alla idoneità o meno a svolgere funzioni di pagamento. Si vedano anche le indicazioni operative fornite, rispettivamente dalla Consob, con [Comunicazione n. 1/24 del 12 settembre 2024](#), e dalla Banca d'Italia, con [Comunicazione del 13 settembre 2024](#).

saranno sottoposti al corrispondente regime di controlli e sanzionatorio⁵⁹.

Ulteriori novità riguardano le definizioni inerenti alle criptoattività e le previsioni relative all'individuazione e alla valutazione dei rischi associati ai trasferimenti di criptoattività diretti a o provenienti da un indirizzo auto-ospitato.

Le disposizioni della legge di delegazione europea per l'attuazione del MiCAR individuano la Banca di Italia e la Consob quali autorità competenti nonché quali punti di contatto per la cooperazione amministrativa transfrontaliera tra le autorità competenti nonché con l'Autorità bancaria europea e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati. Alla Banca d'Italia e alla Consob sono altresì attribuiti i poteri previsti dal MiCAR, ivi compresi i poteri di vigilanza e di indagine, di adozione di provvedimenti cautelari, di intervento sui prodotti e di trattamento dei reclami, nonché il potere di irrogare le sanzioni e di imporre altre misure amministrative.

Recepimento della direttiva UE/2021/2167

L'articolo 7 della legge di delegazione contiene principi e criteri per l'attuazione della direttiva UE/2021/2167⁶⁰, relativa ai gestori di crediti e agli acquirenti di crediti.

La direttiva mira a ridurre l'entità dei crediti deteriorati e prevenire eccessivi accumuli degli stessi in futuro, al fine di rafforzare l'Unione bancaria, garantire la concorrenza nel settore bancario, preservare la stabilità finanziaria nonché incoraggiare la concessione di finanziamenti. Tali obiettivi sono perseguiti mediante la previsione di una disciplina e di requisiti comuni per: a) i gestori di crediti deteriorati o di diritti di credito derivanti da un contratto avente a oggetto crediti deteriorati, emessi da un ente creditizio stabilito nell'Unione, che agisce per conto di un acquirente di crediti; b) gli acquirenti di crediti che acquisiscono tale contratto o tali diritti di credito.

La direttiva ha stabilito che l'attività di acquisto di crediti deteriorati possa essere svolta da soggetti non autorizzati (*credit purchasers*) e, in generale, non iscritti in specifici albi o elenchi. L'attività di escussione/gestione dei predetti crediti è invece riservata a soggetti autorizzati (*credit servicers*).

Tra i criteri di delega, l'art. 7, comma 1, lett. b), della legge di delegazione menziona il decreto antiriciclaggio per assicurare il coordinamento tra tale disciplina e la direttiva europea, anche sul piano sanzionatorio.

È altresì prevista l'individuazione di una o più autorità indipendenti deputate a svolgere le attività di vigilanza nonché le funzioni e i compiti previsti dalla direttiva UE/2021/2167, compresi lo scambio di informazioni e il coordinamento con le autorità competenti degli Stati membri. In caso di individuazione di più di una Autorità, occorre identificare l'autorità competente che opera come punto unico di contatto per lo scambio di informazioni e il coordinamento con le altre autorità degli Stati membri. Le autorità così individuate contribuiscono alla elaborazione della disciplina secondaria, che si affianca agli orientamenti dell'Autorità bancaria europea, e applicano le sanzioni amministrative e i provvedimenti correttivi previsti dall'articolo 23 della direttiva UE/2021/2167 nei casi di violazione delle disposizioni di recepimento della medesima direttiva e di attuazione dell'art. 7 della L. 15/2024 in esame.

Al fine di dare attuazione ai richiamati principi e criteri direttivi, è stato emanato il D.lgs. 116/2024⁶¹,

⁵⁹ Tra le altre norme del TFR rilevanti ai fini della normativa antiriciclaggio si segnalano l'introduzione della *travel rule* di cui alla raccomandazione 15 del GAFI, che prevede specifici requisiti e informazioni dettagliate che devono accompagnare i trasferimenti di criptoattività, la possibilità per gli Stati membri di richiedere l'istituzione di un punto di contatto centrale ai CASP con sede in un altro Stato membro e stabiliti nel loro territorio in forme diverse dalla succursale.

⁶⁰ Direttiva UE/2021/2167 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2021, relativa ai gestori di crediti e agli acquirenti di crediti e che modifica le direttive CE/2008/48 e UE/2014/17.

⁶¹ "Recepimento della direttiva (UE) 2021/2167, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2021, relativa ai gestori di crediti e agli acquirenti di crediti e che modifica le direttive 2008/48/CE e 2014/17/UE", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2024, n. 189.

che modifica il D.lgs. 385/1993 (TUB), con l'introduzione di disposizioni sull'acquisto e la gestione dei crediti in sofferenza e sui gestori di crediti in sofferenza, e prevede una disciplina transitoria per i gestori di tali crediti. Oltre ad alcuni profili definatori attinenti alla gestione di crediti in sofferenza (comprensiva della riscossione e del recupero dei pagamenti dovuti dal debitore), è stabilita una specifica riserva per tale attività, che potrà essere svolta da banche, intermediari iscritti nell'albo di cui all'articolo 106 TUB nonché dai gestori di crediti in sofferenza autorizzati, da iscriversi in un nuovo albo tenuto dalla Banca d'Italia (artt. 114.1, 114.3 e 114.5 del TUB).

Si osserva che il D.lgs. 116/2024 non contiene disposizioni di coordinamento con il decreto antiriciclaggio; questo aspetto potrebbe generare disparità concorrenziali con altri attori del comparto destinatari degli obblighi antiriciclaggio⁶².

Decreto legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56 - "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)"

Nell'ambito delle "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)"⁶³, il legislatore ha introdotto misure per la prevenzione e il contrasto delle frodi e degli altri illeciti nell'utilizzazione delle risorse relative al PNRR e alle politiche di coesione.

Un ruolo centrale è rivestito dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF, nel prosieguo anche "il Comitato")⁶⁴, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee e presieduto dal Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁶⁵ o da un suo delegato.

Il Comitato svolge funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti al settore fiscale, alla politica agricola comune e ai fondi strutturali; tratta altresì le questioni connesse al flusso delle comunicazioni in materia di indebite percezioni di finanziamenti comunitari e ai recuperi degli importi indebitamente pagati⁶⁶, nonché quelle relative all'elaborazione dei questionari inerenti alle relazioni annuali, da trasmettere alla Commissione europea in base all'articolo 280 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

In particolare, l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla L. 56/2024, ha esteso anche al PNRR le funzioni attribuite al COLAF, con l'obiettivo di rafforzare la strategia di prevenzione e contrasto delle frodi e degli altri illeciti connessi al PNRR. Inoltre, l'art. 3, comma 3, lett. m), del decreto ha previsto la partecipazione della UIF al COLAF, integrando la composizione del Comitato con un rappresentante dell'Unità.

⁶² La normativa nazionale AML/CFT annovera tra i destinatari degli obblighi del D.lgs. 231/2007: i soggetti che svolgono l'attività di recupero stragiudiziale dei crediti per conto di terzi, in presenza della licenza di cui all'art. 115 TULPS; le banche e gli intermediari iscritti all'albo ex art. 106 del TUB (anche per l'attività svolta nel comparto della cessione dei crediti). Per le operazioni di cartolarizzazione il D.lgs. 231/2007 stabilisce che 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 AML/CFT anche nei confronti dei debitori ceduti alle società per la cartolarizzazione dei crediti nonché dei sottoscrittori dei titoli emessi dalle medesime società. Tali previsioni sono coerenti con i rischi ML/TF del comparto, sui quali da ultimo la UIF ha richiamato l'attenzione con il Provvedimento del 12 maggio 2023, applicabile dal 1° gennaio 2024.

⁶³ Il DL 19/2024 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 marzo 2024, n. 52. La legge di conversione n. 56/2024 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 aprile 2024, n. 100.

⁶⁴ Cfr. art. 54 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

⁶⁵ In precedenza, Ministro per le politiche europee.

⁶⁶ Cfr. regolamento CE/2006/1828 della Commissione e regolamento CE/2006/1848 della Commissione e s.m.i.

Infine, la Guardia di Finanza, che fa parte del Comitato e svolge le funzioni di segreteria tecnica⁶⁷, “può condividere, anche in deroga all’obbligo del segreto d’ufficio, dati, informazioni e documentazione acquisiti nell’ambito delle relative attività istituzionali e ritenuti rilevanti per le attività di competenza della Ragioneria generale dello Stato e delle amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti dal PNRR, fermo restando il rispetto delle norme sul segreto investigativo e delle disposizioni di cui al regolamento UE/2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, e al codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196”.

Le modalità di tale condivisione sono definite da protocolli di intesa tra la Guardia di Finanza e le amministrazioni pubbliche deputate alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR⁶⁸. La deroga all’obbligo del segreto d’ufficio trova un limite, oltre che nella necessità di una specifica previsione all’interno dei sopra citati protocolli, anche nella compatibilità con il segreto investigativo e con le norme sulla protezione dei dati personali.

Decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41 - Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza

Nella Gazzetta Ufficiale del 3 aprile 2024 è stato pubblicato il D.lgs. n. 41 del 25 marzo 2024, che dà avvio al riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici ammessi in Italia, partendo da quelli a distanza (giochi online)⁶⁹. Dopo aver definito i principi ordinamentali del gioco (artt. 3 e 4)⁷⁰, il decreto disciplina i requisiti, gli obblighi e le responsabilità dei concessionari e detta disposizioni in materia di rete telematica e punti vendita di ricariche (artt. da 6 a 13). Sono altresì previste norme per la tutela e protezione del giocatore (artt. 14 e 15) e per la gestione dei giochi a distanza e delle vincite (artt. da 16 a 21); infine, è inserita una specifica previsione per il contrasto all’offerta di gioco a distanza in difetto di concessione (art. 22).

Per quanto riguarda la prevenzione del riciclaggio, si segnalano le novità relative alla tracciabilità e al “punto vendita ricariche”. In materia di tracciabilità, si specifica che il contratto di gioco predisposto dal concessionario deve prevedere l’utilizzo del conto di gioco in osservanza delle disposizioni AML/CFT, stabilendo che tutte le operazioni di accredito e addebito debbano avvenire “mediante strumenti di pagamento idonei a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari” (art. 6, comma 8, lett. c), e), f), g), h) e l)). Per garantire la certezza dell’identificazione del giocatore, si precisa che l’apertura del conto di gioco può avvenire “esclusivamente con l’utilizzo di un valido documento di identità o di altro strumento di identificazione digitale anche con sicurezza di secondo livello, riconosciuto in Italia, indicato con provvedimento del direttore” dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) (art. 6, comma 8, lett. b)).

⁶⁷ Cfr. l’art. 3, comma 3, lett. h), sull’integrazione del Comitato da parte di un rappresentante del Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie della Guardia di finanza e il comma 5 del medesimo articolo sullo svolgimento delle funzioni di segreteria tecnica del COLAF da parte del Nucleo della Guardia di finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell’Unione europea.

⁶⁸ Si tratta dei protocolli di intesa volti al rafforzamento dell’attività di controllo, anche diretta alla prevenzione e al contrasto della corruzione e delle frodi, di cui all’art. 7, comma 8, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 108/2021, recante “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”.

⁶⁹ Ai giochi raccolti attraverso rete fisica sarà dedicato un successivo decreto legislativo emanato dopo la definizione di una apposita intesa tra Stato, regioni ed enti locali. È esclusa dall’ambito di applicazione del D.lgs. 41/2024 anche la disciplina delle case da gioco (art. 1 del D.lgs. 41/2024).

⁷⁰ Tra gli altri, sono richiamati i principi della “prevenzione, contrasto e repressione del gioco illegale o comunque non conforme a quello ammesso e regolato in Italia, nonché delle attività di riciclaggio eventualmente connesse alle attività di gioco” e della “tracciabilità dei flussi economici e finanziari delle giocate, al fine di prevenire e contenere ogni utilizzo finanziario non corretto delle attività di gioco” (art. 3).

I concessionari autorizzati alla raccolta a distanza sono inoltre obbligati a tracciare tutti i riversamenti e le vincite derivanti dalla raccolta delle giocate e i compensi spettanti ai soggetti operanti nella propria rete (art. 7)⁷¹.

Il punto vendita ricariche è definito come il “luogo della rete fisica il cui titolare, autorizzato alla raccolta di giochi pubblici, è scelto e contrattualizzato direttamente dal concessionario per la sola erogazione di servizi esclusivamente accessori al gioco pubblico online, consistenti nella assistenza al giocatore nella apertura, ricarica e chiusura del conto di gioco, esclusa in ogni caso sia l’offerta di gioco a distanza sia la movimentazione delle somme, anche frutto di giocate, depositate nel conto di gioco del giocatore” (art. 2, comma 1, lett. r); è espressamente esclusa l’attività di prelievo delle somme giacenti sul conto e del pagamento delle vincite (art. 13, comma 3).

Presupposto e condizione necessaria ed essenziale per lo svolgimento dell’attività di punto vendita ricariche è l’iscrizione in un apposito albo istituito e tenuto dall’ADM. Inoltre, fermi gli obblighi antiriciclaggio di cui al D.lgs. 231/2007 posti in capo al prestatore di servizi di gioco, è richiesto al punto vendita ricariche di identificare il titolare del conto di gioco online e di verificare l’identità della persona che chiede l’apertura, la chiusura nonché la ricarica presso il punto vendita (artt. 6, comma 8, lett. b) e 13, comma 5).

Tenuto conto di quanto previsto dall’art. 53, comma 2, del decreto antiriciclaggio⁷², il D.lgs. 41/2024 stabilisce altresì che la ricarica del conto di gioco avvenga mediante gli strumenti di pagamento idonei a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, già in precedenza indicati dal titolare del conto di gioco al concessionario e da quest’ultimo già validati per l’effettuazione delle operazioni. Tuttavia, è consentito effettuare ricariche fino a un massimo settimanale di 100 euro anche in contanti o con strumenti di pagamento diversi da quelli indicati in precedenza. Il concessionario deve garantire il rispetto di questo limite attraverso specifiche misure implementate nel sistema informatico utilizzato dai punti vendita ricariche; per gli obblighi che ricadono su questi ultimi, si applicano le disposizioni dell’art. 64 del D.lgs. 231/2007⁷³, nonché l’art. 9 del medesimo decreto riguardo ai controlli AML/CFT della Guardia di Finanza (art. 13).

Per il contrasto all’offerta di gioco a distanza in assenza di concessione, l’art. 22 del D.lgs. 41/2024 prevede l’emanazione di un regolamento del Ministro dell’Economia e delle finanze, adottato su proposta dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che disciplinerà, da un lato, le modalità di esclusione dell’offerta di gioco proveniente da soggetto privo di concessione e, dall’altro, di concerto con la Banca d’Italia, “le modalità per impedire ai prestatori di servizi di pagamento la gestione di operazioni di raccolta e di versamento di somme, relative a operazioni di gioco, a favore o per conto di soggetti privi della predetta concessione”. Il medesimo regolamento dovrà altresì prevedere “misure informatiche, anche implicanti il ricorso a soluzioni di intelligenza artificiale, preordinate alla individuazione dei siti

⁷¹ In base al medesimo art. 7, tale obbligo non comprende i pagamenti dei rimborsi ai giocatori né i riversamenti a favore dello Stato o dell’Agenzia per pagamenti di imposte, tasse o utili erariali.

⁷² Tale disposizione stabilisce che gli operatori di gioco online consentono operazioni di ricarica dei conti di gioco, ai soggetti titolari del conto esclusivamente attraverso mezzi di pagamento idonei a garantire la piena tracciabilità dei flussi finanziari connessi alle operazioni di gioco.

⁷³ Tale disposizione prevede che: “1. Ai distributori e agli esercenti, a qualsiasi titolo contrattualizzati, dei quali i concessionari si avvalgono per l’offerta di servizi di gioco, ivi compresi quelli operanti sul territorio nazionale per conto di soggetti aventi sede legale in altro Stato comunitario, che non eseguono gli adempimenti cui sono tenuti ai sensi delle disposizioni di cui al Titolo IV del presente decreto, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da mille euro a 10.000 euro. [...] 4. Nei casi di violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime, tenuto conto della rilevanza della violazione, le sanzioni amministrative pecuniarie di cui ai commi 1, 2 e 3 sono raddoppiate nel minimo e nel massimo edittali. In tali ipotesi, il concessionario è tenuto, in solido con il distributore o esercente contrattualizzato, al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata. [...] 7. All’irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui al presente articolo provvede il Ministero dell’economia e delle finanze, con proprio decreto, ai sensi dell’articolo 65, comma 4”.

informatici, cui inibire l'accesso, di offerta di gioco a distanza non legale in quanto non riferiti ai concessionari selezionati ai sensi dell'articolo 6”.

L'ADM, d'intesa con la Guardia di finanza, redige la lista dei siti informatici di offerta legale di gioco a distanza direttamente ed esclusivamente riferiti ai concessionari selezionati ai sensi dell'art. 6 del decreto; redige altresì e aggiorna costantemente la lista dei siti informatici il cui accesso è inibito in quanto volti a una offerta non legale di gioco a distanza. Le liste in questione sono rese pubbliche, con la più adeguata evidenza, in apposite sezioni dei siti istituzionali dell'ADM e della Guardia di finanza.

Legge 28 giugno 2024, n. 90 - Disposizioni in materia di rafforzamento della cybersicurezza nazionale e di reati informatici

La legge 28 giugno 2024, n. 90, pubblicata nella G.U. il 2 luglio 2024, introduce nell'ordinamento nuove norme volte a elevare la resilienza cibernetica del Paese, inasprendo le pene per i reati informatici e potenziando gli strumenti di prevenzione e contrasto.

Specifici adempimenti sono posti a carico di un ampio novero di Pubbliche amministrazioni⁷⁴ e relative società *in house*⁷⁵ per rafforzarne la capacità di protezione e di risposta di fronte a emergenze cibernetiche. In primo luogo viene previsto l'obbligo di segnalare all'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN), senza ritardo e comunque entro il termine massimo di 24 ore dal momento in cui le PPAA ne sono venute a conoscenza, alcune tipologie di incidenti⁷⁶ aventi impatto su reti, sistemi informativi e servizi informatici, nonché di effettuare, entro 72 ore a decorrere dal medesimo momento, la notifica completa di tutti gli elementi informativi disponibili⁷⁷ (art. 1). Inoltre, l'ACN può segnalare ai predetti soggetti pubblici “specifiche vulnerabilità cui essi risultano potenzialmente esposti”; i destinatari di tali segnalazioni devono provvedere senza ritardo, e comunque non oltre 15 giorni dalla comunicazione, all'adozione degli interventi risolutivi indicati dall'Agenzia⁷⁸ (art. 2).

In relazione a specifiche questioni di particolare rilevanza, si prevede che il Nucleo per la cybersicurezza costituito presso l'ACN⁷⁹ possa essere convocato in composizione ordinaria o prevedendo la partecipazione *i*) di un rappresentante della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo; *ii*) della

⁷⁴ Si tratta, in particolare, delle Pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco annuale Istat delle Pubbliche amministrazioni, delle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, dei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e comunque dei comuni capoluoghi di regione, delle società di trasporto pubblico urbano, con bacino di utenza non inferiore a 100.000 abitanti, e extraurbano operanti nell'ambito delle città metropolitane, delle aziende sanitarie locali.

⁷⁵ Qualora siano fornitrici di servizi informatici, dei servizi di trasporto sopra indicati, dei servizi di raccolta, smaltimento o trattamento di acque reflue urbane, domestiche o industriali, ovvero servizi di gestione dei rifiuti.

⁷⁶ Incidenti indicati nella tassonomia di cui all'art. 1, comma 3-bis, del DL 105/2019, convertito con modificazioni dalla L. 133/2019, come modificato dall'art. 3 della legge in esame.

⁷⁷ Per entrambe le comunicazioni devono essere utilizzate le apposite procedure disponibili nel sito internet istituzionale dell'ACN. In caso di inosservanza di tale obbligo, l'ACN comunica all'interessato che il reiterato inadempimento nell'arco di 5 anni comporterà l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 25.000 a 125.000 euro e può costituire causa di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile nei confronti dei funzionari e dei dirigenti responsabili; l'Agenzia può altresì disporre, nei dodici mesi successivi all'accertamento del ritardo o dell'omissione, l'invio di ispezioni presso l'ente, le cui modalità sono disciplinate con determinazione del direttore generale dell'ACN pubblicata nella Gazzetta Ufficiale.

⁷⁸ La citata disposizione si applica anche ai soggetti inclusi nel perimetro di sicurezza nazionale, agli operatori di servizi essenziali, ai fornitori di servizi digitali e alle imprese che forniscono reti pubbliche di comunicazioni o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico. La mancata o ritardata adozione degli interventi indicati dall'Agenzia comporta l'applicazione delle medesime sanzioni sopra richiamate, salvo il caso in cui vengano tempestivamente comunicate all'ACN motivate esigenze di natura tecnico-organizzativa che ne impediscano l'adozione o ne comportino il differimento oltre il termine di 15 giorni.

⁷⁹ Il Nucleo per la cybersicurezza è la sede di coordinamento interministeriale a livello tecnico-operativo, che opera a supporto del Presidente del Consiglio dei ministri per gli aspetti relativi alla prevenzione e alla preparazione a eventuali situazioni di crisi e per l'attivazione delle procedure di allertamento.

Banca d'Italia; *iii*) di uno o più operatori inseriti nel cosiddetto perimetro di sicurezza nazionale cibernetica; *ii*) di eventuali altri soggetti, interessati alle stesse questioni (art. 5).

Le Pubbliche amministrazioni sottoposte al suddetto obbligo di notifica sono altresì tenute a individuare una struttura preposta alle attività di cybersicurezza, anche all'interno di quelle già presenti; è poi prevista la nomina di un referente da individuare in ragione di specifiche e comprovate professionalità e competenze in materia, che svolge anche la funzione di punto di contatto unico dell'amministrazione con l'ACN. Alcuni soggetti sono esentati da tali adempimenti e, tra questi, sono richiamati gli organi dello Stato preposti alla prevenzione, all'accertamento e alla repressione dei reati, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e alla difesa e sicurezza militare dello Stato e gli organismi di informazione per la sicurezza (art. 8).

La legge apporta poi rilevanti modifiche al codice penale per inasprire la risposta sanzionatoria in relazione ad alcuni reati informatici (art. 16), al codice di procedura penale (art. 17), alle norme sui collaboratori e sui testimoni di giustizia (art. 18) e al regime delle intercettazioni (art. 19), nonché alle sanzioni a titolo di responsabilità amministrativa degli enti in caso di reati informatici (art. 20).

D - Normativa secondaria e altri provvedimenti

d.1 Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Protocollo DNA-GDF-DIA-UIF

Il 21 dicembre 2023 la Direzione Nazionale Antimafia, la Guardia di finanza, la Direzione Investigativa Antimafia e l'Unità di Informazione Finanziaria, in un'ottica di rafforzamento della cooperazione reciproca e di innalzamento della tutela della sicurezza e della riservatezza, hanno siglato un nuovo protocollo di intesa, che si aggiunge a quelli già conclusi nel 2017 e nel 2022⁸⁰. Il Protocollo prevede un allegato tecnico, contenente l'accordo volto a implementare e aggiornare le intese.

Il Protocollo innova e rafforza, anche sotto il profilo della sicurezza, la cooperazione tra le quattro Istituzioni, con l'obiettivo di accrescere l'efficacia complessiva dell'azione di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. È stabilita la più ampia e tempestiva condivisione dei dati e delle informazioni secondo logiche improntate all'adozione dei più elevati presidi di sicurezza e di riservatezza, nel rispetto del segreto investigativo e della tutela dell'identità del segnalante⁸¹.

In tale contesto è prevista tra l'altro la costituzione di un Tavolo tecnico permanente incaricato di predisporre, e poi aggiornare, il sopra citato accordo tecnico. Sono così disciplinate le procedure di *hashing* funzionali ad anonimizzare le informazioni, i dettagli informativi dei flussi scambiati e le relative tempistiche nonché le modalità di crittografia dei medesimi.

Protocollo UIF-GDF

Il 12 luglio 2024 la Guardia di finanza e l'Unità di Informazione Finanziaria hanno firmato un protocollo in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di proventi illeciti e di finanziamento del terrorismo. L'accordo mira a potenziare l'efficacia delle rispettive attività e a facilitare l'individuazione dei settori e dei fenomeni a più alto rischio.

Il nuovo protocollo copre tutti gli ambiti di collaborazione tra le due Autorità, inclusi il coordinamento delle attività di ispezione e controllo, al fine di orientare efficacemente le rispettive iniziative sui settori e sui fenomeni considerati a maggiore rischio, e il rafforzamento della cooperazione internazionale mediante la condivisione degli elementi informativi scambiati con le FIU estere. Sono dettagliate le procedure con le quali la UIF invia e mette a disposizione del NSPV le segnalazioni di operazioni sospette, in attuazione del decreto antiriciclaggio, prevedendo tra l'altro che il NSPV, a supporto dell'analisi finanziaria della UIF, elabori una classificazione delle SOS secondo indici di rischio e di priorità basati sulla presenza di eventuali precedenti di polizia connessi ai soggetti segnalati; vengono altresì precisati gli ulteriori scambi informativi che intercorrono tra la UIF e la GDF, ivi inclusi quelli concernenti le comunicazioni oggettive, le dichiarazioni di operazioni in oro nonché i flussi di ritorno delle informazioni che il NSPV fornisce alla UIF all'esito delle elaborazioni di competenza. Sono anche previste attività di studio su nuove forme di criminalità e innovativi canali di riciclaggio, nonché l'organizzazione di eventi formativi per il personale e i soggetti obbligati.

Si contempla a tal fine una *partnership* strutturata e permanente tra le due Autorità, scambi di informazioni più ampi e tempestivi, insieme a procedure semplificate, con l'obiettivo di massimizzare le

⁸⁰ Il protocollo del 2023 sostituisce l'intesa sottoscritta in data 5 ottobre 2017 nonché, ove non compatibili, le previsioni degli accordi bilaterali stipulati tra le parti.

⁸¹ Per maggiori dettagli, si rinvia a UIF, *Rapporto Annuale 2023*, pp. 49 e 50.

sinergie tra le istituzioni, garantendo elevati livelli di sicurezza e riservatezza. L'accordo è altresì orientato a migliorare la qualità della collaborazione attiva dei soggetti obbligati.

d.2 Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni

Giugno 2024 - Provvedimento Ivass del 4 giugno 2024 n. 144, che ha modificato il regolamento Ivass 44/2019 in attuazione degli Orientamenti EBA sul governo societario riguardanti la prevenzione del riciclaggio e il contrasto al finanziamento del terrorismo

Il Provvedimento Ivass n. 144 del 4 giugno 2024 ha introdotto modifiche e integrazioni al Regolamento n. 44/19, recante disposizioni in materia di organizzazione, procedure, controlli interni e adeguata verifica della clientela, al fine di dare piena attuazione agli **Orientamenti dell'EBA del 14 giugno 2022** sull'assetto di governo societario e dei controlli interni in materia di antiriciclaggio.

Le principali novità riguardano l'introduzione della definizione di organo con funzione di gestione e l'individuazione dei compiti allo stesso spettanti nonché la previsione della figura del "Consigliere responsabile per l'antiriciclaggio", avente il compito, tra l'altro, di assicurare la piena consapevolezza dell'organo amministrativo in merito ai rischi ML/TF cui l'impresa è esposta, nonché di fornire gli indirizzi necessari alle funzioni aziendali preposte.

Ulteriori interventi hanno riguardato la disciplina dei rapporti tra il titolare della funzione antiriciclaggio e il citato consigliere. È stato, inoltre, previsto l'obbligo di consultare la funzione antiriciclaggio nei casi in cui l'apertura o la prosecuzione di un rapporto continuativo con un cliente a rischio elevato sia sottoposta per legge all'approvazione di un alto dirigente.

L'esternalizzazione può riguardare esclusivamente i compiti della funzione antiriciclaggio, mentre non può avere ad oggetto la responsabilità della funzione. Rimane necessaria, perciò, la nomina di un responsabile della funzione antiriciclaggio con compiti di monitoraggio e controllo sulle attività esternalizzate.

Aspetti di novità riguardano i gruppi, per cui è prevista: *i*) l'individuazione di un consigliere responsabile per l'antiriciclaggio di gruppo (tra i componenti dell'organo con funzione di gestione dell'ultima società controllante italiana); *ii*) la designazione di un titolare della funzione antiriciclaggio di gruppo con compiti di: coordinamento delle funzioni antiriciclaggio delle singole componenti del gruppo, redazione di una autovalutazione dei rischi a livello di gruppo e presentazione agli organi dell'ultima controllante italiana di una relazione annuale, elaborazione di procedure, standard e metodologie a livello di gruppo; *iii*) la definizione di procedure di controllo a livello di gruppo.

E - Giurisprudenza

e.1 Corte di Cassazione

Aprile 2024 - Omessa segnalazione di operazioni sospette: presupposti dell'obbligo a carico del responsabile del punto operativo

La Corte di Cassazione, con ordinanza n. 11440 del 29 aprile 2024, si è pronunciata su un caso di omessa segnalazione delle operazioni sospette contestata al direttore di una filiale di una banca, nei confronti del quale il Ministero dell'Economia e delle finanze aveva emesso un decreto sanzionatorio. La violazione riguardava il prelevamento in contanti di somme accreditate con due bonifici, per l'importo complessivo di 434.500 euro, su un conto intestato a una società estera.

La Suprema Corte ha richiamato il principio di diritto consolidato in materia di sanzioni amministrative⁸², secondo cui l'obbligo di segnalazione da parte del responsabile è subordinato a un giudizio obiettivo sull'idoneità delle operazioni, alla luce delle anomalie oggettive e soggettive che le connotano, a essere utilizzate per eludere la normativa antiriciclaggio. Non rileva, pertanto, la circostanza che il responsabile evidenzi un quadro indiziario di riciclaggio ovvero ritenga, in base al proprio personale convincimento, che le operazioni siano estranee a un'attività delittuosa.

Sulla scorta del richiamato principio, la Corte di Cassazione ha accolto il ricorso che il Ministero dell'Economia e delle finanze aveva presentato avverso la sentenza della Corte di appello di Roma di annullamento del citato decreto sanzionatorio, rilevando che la sentenza impugnata non aveva valorizzato "la pluralità degli indici sintomatici complessivi" che "non avrebbero potuto escludere la concreta e univocamente indiziante anomalia sospetta dell'operazione esaminata".

Con specifico riferimento alla mancata attivazione del sistema automatico di *transaction monitoring*, la Corte di Cassazione ha evidenziato che tale circostanza non vale ad esonerare il responsabile del punto operativo, il quale era tenuto a svolgere una "diretta attività di accertamento mirata e basata su elementi soggettivi e oggettivi che si trovavano in ogni caso in suo possesso".

e.2 Consiglio di Stato

Maggio 2024 – Controversia relativa all'istituzione del registro dei titolari effettivi

L'art. 21 del D.lgs. 231/2007 ha recepito le disposizioni in materia di registro dei titolari effettivi contenute nell'art. 30, par. 3, della direttiva UE/2015/849 (IV direttiva antiriciclaggio), che ha imposto agli Stati membri di adeguare i propri ordinamenti interni affinché le informazioni relative ai titolari effettivi siano conservate nell'ambito di ciascun paese in un registro centrale.

Con DM 11 marzo 2022, n. 55, presso gli uffici del registro delle imprese territorialmente competenti è stata prevista l'istituzione di due apposite sezioni: quella autonoma, contenente i dati e le informazioni sulla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica e di persone giuridiche private, e quella speciale, destinata all'iscrizione dei trust e degli istituti giuridici affini⁸³.

Con decreto del 29 settembre 2023, pubblicato nella G.U. il 9 ottobre 2023, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) ha stabilito l'operatività del sistema di comunicazione di dati e informazioni sulla titolarità effettiva, rendendo attuale il citato obbligo di comunicazione.

⁸² Cfr. Cass. n. 2129/2024, Cass. n. 20647/2018 e Cass. n. 8699/2007.

⁸³ Cfr., sul punto, anche UIF, *Rapporto Annuale 2023*.

Alcune società fiduciarie e le relative associazioni di categoria hanno tuttavia presentato ricorso per ottenere l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del citato decreto MIMIT del 29 settembre 2023 nonché di altri provvedimenti collegati, tra cui il DM 11 marzo 2022, n. 55.

I ricorrenti hanno lamentato, tra l'altro, l'inclusione del mandato fiduciario nella nozione di "istituti giuridici affini al trust" nonché profili di illegittimità inerenti al sistema di accesso ai dati e informazioni oggetto dell'obbligo di comunicazione.

Il TAR del Lazio, che in sede cautelare aveva accolto l'istanza di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati, ha poi respinto i ricorsi presentati in quanto infondati (sentenze nn. 6837, 6839, 6840, 6841, 6844 e 6845 del 9 aprile 2024).

In particolare, con riferimento all'assimilazione del c.d. mandato fiduciario agli "istituti giuridici affini al trust", il giudice amministrativo ha osservato che "[n]ella prospettiva europea occorre che tutti gli istituti che, come il trust, sono in grado di occultare la titolarità effettiva siano soggetti alle misure previste dalle direttive antiriciclaggio".

Quanto al diritto di accesso del pubblico al registro dei titolari effettivi, il TAR del Lazio ha evidenziato che la Corte di Giustizia dell'Unione europea, con la sentenza pronunciata in data 22 novembre 2022, nelle cause C-37/20 e C-601/20, non ha affermato l'illegittimità di qualsiasi forma di accesso del pubblico, ma si è limitata a dichiarare invalida la previsione che omette il riferimento al legittimo interesse quale presupposto del predetto accesso.

In riferimento all'ordinamento nazionale, il giudice amministrativo ha rilevato, inoltre, che l'art. 21, comma 4, lett. d-bis), del D.lgs. n. 231 del 2007, ha subordinato l'accesso al registro dei titolari effettivi alla ricorrenza di "stringenti condizioni", tra cui quella che il richiedente sia titolare di "un interesse giuridico rilevante e differenziato"; tale disposizione è riferita alla sezione speciale del registro ed occorre altresì considerare che nel decreto MIMIT del 29 settembre 2023 si richiama la predetta sentenza europea, prendendo "atto che per costante giurisprudenza della Corte costituzionale dalla richiamata pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea deriva la necessaria disapplicazione, in ossequio ai principi di cui all'art. 11 della Costituzione, delle norme di diritto interno con essa contrastanti".

Avverso le citate sentenze del TAR del Lazio, è stato proposto appello al Consiglio di Stato, il quale ha concesso, in sede cautelare, la sospensione dell'esecutività (ordinanze nn. 1849, 1850, 1851 e 1852 del 17 maggio 2024, 1878 del 20 maggio 2024 e 2036 del 31 maggio 2024), avuto riguardo alla particolare complessità delle questioni prospettate dalle parti. Il Consiglio di Stato ha osservato che, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, debba darsi prevalenza a quello delle società appellanti poiché, in difetto di una misura cautelare, sarebbero tenute a un complesso di adempimenti che all'esito della fase di merito potrebbero risultare illegittimi.

F - Documentazione⁸⁴**Ottobre 2023 – EU TAX Observatory, *Global Tax Evasion Report 2024***

Secondo lo studio, prima del 2013 le famiglie detenevano il 10% del PIL mondiale in ricchezza finanziaria nei centri *offshore*, gran parte della quale non era dichiarata alle autorità fiscali. La percentuale è tuttora invariata, ma solo il 25% circa di questa è oggetto di evasione fiscale, grazie allo scambio di informazioni bancarie alla base degli accordi del 2014 sul Common Reporting Standard dell'OCSE.

I profitti trasferiti nei paradisi fiscali (1 trilione di dollari stimati nel 2022) rappresentano il 35% di tutti i profitti contabilizzati dalle multinazionali al di fuori del paese dove ha sede la casa madre. Lo studio registra 30 regimi fiscali privilegiati nei paesi europei (sulle pensioni, sui redditi guadagnati all'estero e su quelli interni derivanti da specifiche attività).

Lo studio, sotto altro profilo, rileva che negli ultimi anni l'evasione e l'elusione fiscale sono sempre più attuate a livello nazionale grazie alle basse aliquote fiscali effettive gravanti sui soggetti con redditi e patrimoni elevati e all'uso frequente di società fittizie per evitare la tassazione.

Dicembre 2023 – EU TAX Observatory, *Mapping the global geography of shell companies*

Lo studio esamina la diffusione e la distribuzione globale delle società di comodo, spesso utilizzate per attività finanziarie illecite come l'evasione fiscale. Viene presentato un indicatore di prevalenza delle società di comodo, basato sul numero di società a responsabilità limitata registrate pro capite e calcolato sulla base dei dati del registro delle imprese per oltre 200 giurisdizioni. L'indicatore, che risulta correlato alle caratteristiche della giurisdizione che favorisce l'evasione, come la bassa aliquota dell'imposta sulle società e i trattati fiscali aggressivi, evidenzia che paradisi fiscali noti come le Isole Vergini britanniche e le Isole Cayman hanno tassi estremamente elevati di presenza aziendale rispetto alla popolazione in età lavorativa. In Europa i primi dieci paesi per valore dell'indicatore sono Liechtenstein, Gibilterra, Isola di Man, Guernsey, Jersey, Estonia, Lussemburgo, Monaco, Cipro, Islanda. Per i paesi UE, l'Estonia è prima in graduatoria, seguita da Lussemburgo, Cipro, Belgio, Malta, Danimarca, Portogallo, Bulgaria, Romania, Lettonia.

Gennaio 2024 - Transparency International, *Indice di percezione della corruzione*

Transparency International ha presentato alla fine di gennaio 2024 l'Indice di Percezione della Corruzione (CPI) per il 2023, che classifica i paesi in base al livello di corruzione percepita nel settore pubblico (il punteggio segue una scala da 0, alto livello di corruzione percepita, a 100, basso livello di corruzione percepita).

Per l'Italia è stato confermato il punteggio di 56, che la colloca al 42° posto nella classifica dei 180 paesi oggetto della misurazione. Il consolidamento del punteggio conferma l'Italia tra i paesi europei più impegnati sul fronte della trasparenza e del contrasto alla corruzione, grazie anche a misure adottate negli ultimi anni (specie in materia di *whistleblowing* e di appalti pubblici). Continuano a incidere negativamente sull'efficacia del sistema di prevenzione italiano: le carenze normative sul conflitto di interessi nei rapporti tra pubblico e privato, la mancanza di una disciplina in materia di *lobbying*, la recente sospensione del registro dei titolari effettivi. Per quanto riguarda il resto del mondo, la maggior parte dei paesi ha fatto pochi progressi: oltre i due terzi hanno un punteggio inferiore a 50 su 100; più dell'80 per cento della popolazione mondiale vive in paesi con un CPI al di sotto del punteggio medio (pari a 43).

⁸⁴ Questa sezione contiene una selezione non esaustiva di dati e analisi su tematiche di riciclaggio e finanziamento del terrorismo pubblicati da istituzioni nazionali e internazionali e da alcuni enti.

Febbraio 2024 - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Sistema di Informazione per la sicurezza della Repubblica, *Relazione annuale 2023 sulla politica dell'informazione per la sicurezza*

La Relazione individua un rischio specifico collegato all'integrità dei processi decisionali pubblici e della tutela del tessuto socio-economico. Nell'ambito dei progetti legati al PNRR, si evidenzia la diffusione di fattispecie illecite come corruzione, evasione ed elusione fiscale, frodi ai danni dello Stato e reinvestimento di capitali illeciti. I rischi riferiti agli illeciti fiscali sarebbero connessi soprattutto: *i*) alla gestione fraudolenta dei bonus edilizi, *ii*) al rilascio di garanzie da parte di società di servizi finanziari, non abilitate a operare in Italia, a favore di società aggiudicatrici di importanti appalti pubblici, *iii*) al ricorso da parte di alcuni imprenditori alle imprese dal breve ciclo operativo, strumentali al riciclaggio e al trasferimento all'estero di ingenti proventi illeciti. L'analisi della criminalità straniera evidenzia come questa esprima modelli reticolari e transnazionali, con alcune aperture a collaborazioni interretniche, finalizzati a soddisfare esigenze di supporto logistico a beneficio dei connazionali. La Relazione cita, fra gli altri, i sodalizi nigeriani (tradizionalmente dediti a traffico di stupefacenti, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, sfruttamento della prostituzione, trasferimento di denaro all'estero e riciclaggio) e la criminalità cinese, specializzata nel ricorso ad articolati schemi di evasione fiscale e riciclaggio accompagnati da schemi di raccolta e trasferimento in Madrepatria di proventi di attività illegali.

Aprile 2024 – Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, *La prevenzione della corruzione negli appalti pubblici: il ruolo del commercialista, Documento di ricerca*

Negli appalti pubblici, il commercialista svolge un ruolo centrale di consulenza specialistica sia alle imprese partecipanti alle gare sia alla Pubblica amministrazione, tenuta a verificare requisiti economici, tecnici e di onorabilità degli operatori economici con cui interagisce. A supporto di queste funzioni, il documento fornisce indicazioni specifiche in merito ai sistemi di gestione di conformità alle disposizioni e agli standard normativi in materia di anticorruzione e trasparenza. In particolare, sono presentati in dettaglio gli **indicatori di rischio corruttivo elaborati dall'ANAC**, che comprendono anche indicatori di contesto e indicatori di rischio a livello comunale. Sono inoltre descritti il sistema di monitoraggio delle prestazioni all'interno del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) istituito presso l'ANAC dal nuovo codice dei contratti pubblici (D.lgs. 36/2023), il rating della legalità rilasciato dall'AGCM e l'attestazione rilasciata da una Società Organismo di Attestazione – SOA di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici. Sono inoltre presentati i dettagli, anche operativi, della **norma ISO 37001** (Sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione) rivolta a organizzazioni pubbliche e private che intendano gestire i rischi e i costi legati a possibili fenomeni corruttivi.

Giugno 2024 - Istat, *Indagine sulla sicurezza 2022-2023*

Nella seconda indagine sulla sicurezza l'Istat ha incluso domande utili a studiare il fenomeno della corruzione. L'Istat stima che nel corso della loro vita il 5,4% delle famiglie abbia ricevuto richieste di denaro, favori, regali o altro in cambio di agevolazioni, beni o servizi, con la frequenza maggiore al Centro Italia (6,8%). Le richieste sono diminuite dal 2,7% all'1,3% nel triennio precedente l'intervista rispetto all'edizione del 2015-2016. Il denaro è il tipo di richiesta più frequente alle famiglie (66,4%), che nel 2% dei casi ha denunciato la corruzione. Circa 3 milioni di imprenditori e liberi professionisti dichiarano che capita sempre o spesso di pagare per ottenere alcuni servizi. All'1,3% di questi è accaduto direttamente per ottenere licenze, concessioni o contratti con la PA, permessi per l'import e l'export, agevolazioni di pratiche fiscali, velocizzazione di procedure giudiziarie. Secondo i lavoratori autonomi è rilevante la percezione relativa all'ambito dei contratti con la PA: oltre un rispondente su quattro dichiara che in genere si è obbligati a pagare sempre o spesso.

Giugno 2024 – Direzione Investigativa Antimafia, *Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, Gennaio - Giugno 2023*

La relazione semestrale della DIA contiene analisi dettagliate sulle diverse organizzazioni mafiose attive in Italia. Ne emerge una strategia delle mafie incentrata nella silenziosa infiltrazione nella gestione di enti pubblici e in azioni corruttive, finalizzate in particolare all'accaparramento di appalti e servizi pubblici. In questo contesto si è intensificato l'uso di tecnologie digitali per finalità illecite. A livello transnazionale, il traffico di stupefacenti resta la principale fonte di redditività delle mafie, seguita dall'illecito commercio di prodotti petroliferi. L'attività di monitoraggio degli appalti pubblici svolta dalla DIA ha riguardato, nel semestre, 1.025 imprese e 11.552 persone fisiche collegate alle stesse imprese; sono state effettuate 11.890 richieste di avvio di istruttoria antimafia per l'attuazione dei progetti del PNRR. Nel periodo il 34% delle SOS analizzate dalla DIA ha formato oggetto di evidenza al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.