amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2022

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martíñez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

L'incidenza delle norme antiriciclaggio sull'economia

di Carmine Ruggiero

(Professore Straordinario di Diritto dell'Economia presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II)

Sommario

1. Premessa e piano dell'indagine. – 2. La normativa antiriciclaggio a livello internazionale, europeo e interno: lo stato dell'arte. 3. Le nuove frontiere dell'antiriciclaggio nell'era della blockchain e delle criptovalute. – 4. L'impatto della situazione di emergenza sanitaria sull'economia e sul sistema antiriciclaggio. – 5. Reati sommersi: dal finanziamento del terrorismo ai reati contro la fauna selvaggia – 6. Rilievi critici e obiettivi strategici futuri.

Abstract

Technological evolution, pandemic situation and the emergence of new predicate crimes: these are the new challenges that the anti-money laundering discipline is currently called to face, with inevitable repercussions on the functioning of the entire global economic system.

As is well known, the analysis and regulation of the economic-financial phenomenon of money laundering of illicit origin (in English: money laundering; in French: blanchiment), which has been under the attention of the international community for years, starts from the consolidated assumption that in the most of the cases the criminal activity is aimed at the pursuit of an illicit financial profit, which needs to be reintegrated into the legal economy circuit without leaving any trace of the crime committed.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. Premessa e piano dell'indagine.

Evoluzione tecnologica, situazione pandemica ed emersione di nuovi reati presupposto: sono queste le nuove sfide che la disciplina antiriciclaggio è chiamata attualmente a fronteggiare, con delle inevitabili ripercussioni sul funzionamento dell'intero sistema economico mondiale.

Come noto, l'analisi e la disciplina del fenomeno economico-finanziario del riciclaggio di denaro di illecita provenienza (in inglese: *money laundering*; in francese: *blanchiment*), da anni all'attenzione della comunità internazionale, muove dal consolidato assunto secondo cui nella maggior parte dei casi l'attività criminosa è finalizzata al perseguimento di un profitto patrimoniale illecito, che necessita di essere reinserito nel circuito dell'economia legale senza lasciare traccia alcuna del crimine commesso.

Al fine di combattere – o, quantomeno, circoscrivere – il fenomeno descritto[1], il legislatore nazionale, anche su impulso della normativa europea e degli standard adottati a livello internazionale, ha affiancato - ai tipici strumenti di repressione penale delle condotte *lato sensu* di riciclaggio - l'adozione di misure positive volte a prevenire la commissione di illeciti e, in via più generale, ad intercettare le reti criminali che si dedicano al riciclaggio con lo scopo di reperire le risorse economiche necessarie ad autofinanziarsi.

La legislazione in parola è finalizzata, *in primis*, a garantire la massima trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari, tramite la predisposizione di una pluralità di congegni preventivi, quali l'individuazione di autorità pubbliche di regolamentazione e controllo nonché la previsione di obblighi e sanzioni a carico di intermediari bancari e finanziari, professionisti e operatori qualificati, nell'ottica di garantire l'adeguata verifica della clientela e la segnalazione delle operazioni c.d. "sospette".

Tali presidi di protezione sono stati, nel tempo, oggetto di progressivo perfezionamento al fine di tenere conto dei profondi mutamenti intervenuti nel tessuto economico-sociale, dell'evolversi delle modalità di azione della criminalità organizzata ed, in particolare modo, dell'incessante progresso tecnologico, che ha consentito - nel contesto di un'economia sempre più globalizzata - trasferimenti di denaro anche istantanei fra aree geografiche distanti.

Il sistema antiriciclaggio ha dovuto, altresì, fare i conti con l'impatto dirompente della pandemia da COVID-19, più di recente esasperato dallo scoppio del conflitto fra Russia e Ucraina alle porte dell'Europa.

[1] La portata del riciclaggio su scala globale ha raggiunto livelli senza precedenti. In particolare, secondo le stime dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (*United Nations Office on Drugs and Crime* - UNODC), ogni anno vengono riciclati tra gli 800 miliardi e i 2 trilioni di dollari, circa il 2-5% del PIL globale. In Italia, stando alle statistiche della Banca d'Italia, le attività di riciclaggio raggiungerebbero l'ammontare di 140 miliardi l'anno, ossia il 10% del PIL italiano, contro una media europea del 5%.

ISSN 2036-7821

La crisi sanitaria, infatti, si è presto tramutata in crisi economica e, a dispetto dei primi segnali di ripresa, in crisi energetica, carenza di materie prime ed inflazione galoppante, richiedendo l'attuazione di interventi mirati di prevenzione e contrasto dei nuovi rischi di riciclaggio, emersi in connessione con le misure straordinarie adottate a livello interno ed internazionale per far fronte all'emergenza.
Il contributo in oggetto intende pertanto esaminare, alla luce delle più recenti modifiche introdotte nella disciplina antiriciclaggio, i principali profili critici scaturiti dalle dinamiche evolutive appena richiamate, al fine di valutare - anche in un'ottica comparativa - l'adeguatezza o meno degli interventi normativi già messi in atto, ovvero individuare le ulteriori "zone franche" che necessitano di essere regolamentate al fine di limitare gli effetti distorsivi prodotti dal riciclaggio sull'intero sistema dell'economia legale.

2. La normativa antiriciclaggio a livello internazionale, europeo e interno: lo stato dell'arte.
Come accennato, la dimensione transnazionale e il forte impatto sistemico del riciclaggio sull'intera economia legale ha, da quasi mezzo secolo, indotto la comunità internazionale a sviluppare un complesso sistema general-preventivo e repressivo, che affonda le sue radici nella cooperazione internazionale e nell'adesione a *standard* internazionalmente riconosciuti, elaborati nel contesto del più rilevante organismo intergovernativo operante nel settore, vale a dire il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)[2].
Oltre all'elaborazione di specifiche raccomandazioni che i Paesi membri sono chiamati a recepire nei propri rispettivi ordinamenti giuridici[3], il GAFI svolge un'intensa attività di promozione e controllo dell'applicazione dei principi internazionali, al fine di rafforzare l'impegno degli Stati ad accrescere l'efficacia delle misure nazionali per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio di denaro di provenienza illecita.
Nello specifico, il GAFI conduce delle revisioni periodiche delle misure introdotte da ciascuno Stato per prevenire gli illeciti in campo finanziario (c.d. procedure di

[2] In risposta alla crescente preoccupazione destata dal fenomeno del riciclaggio di denaro, il GAFI (in inglese *Financial Action Task Force* – FATF) è stato istituito nel contesto del vertice G-7 tenutosi a Parigi nel 1989 e conta attualmente 39 membri in rappresentanza di Stati e organizzazioni regionali, fra cui figurano Stati Uniti, Russia, Cina, nonché la Commissione europea e la maggior parte degli Stati membri dell'UE. Fra le organizzazioni internazionali che hanno assunto lo *status* di osservatore presso il GAFI vi sono, inoltre, i più rilevanti organismi finanziari ed investigativi operanti a livello globale (*i.e.* Fondo monetario internazionale, Banca mondiale, Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, Nazioni Unite, Banca centrale europea, Eurojust, Europol, Interpol e Gruppo Egmont).

[3] Si tratta degli "*International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*", riscritti interamente nel 2012 e aggiornati regolarmente, da ultimo nel marzo 2022. Le raccomandazioni GAFI ed i relativi aggiornamenti sono reperibili al link: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf

ISSN 2036-7821

"*mutual evaluation*" e successivo "*follow-up*"), valutando lo stato di attuazione delle raccomandazioni ed individuando eventuali criticità da risolvere[4].

Si deve, altresì, al GAFI l'elaborazione del tipico schema trifasico del *money laundering*, comunemente accettato dalla dottrina a livello internazionale. Secondo tale ricostruzione, il riciclaggio si compone essenzialmente di tre stadi: *i)* il *placement*, cioè il "collocamento" del denaro contante di origine illecita attraverso depositi bancari oppure trasferimenti presso istituti di credito o intermediari finanziari[5]; *ii)* il *layering*, vale a dire la "stratificazione" volta ad eliminare ogni collegamento fra il denaro, i beni o le altre utilità acquisite ed i delitti commessi per generare i profitti illeciti, spesso realizzata attraverso una pluralità di operazioni finanziarie che si avvalgono di strumenti diversificati, quali bonifici, strumenti monetari, investimenti, al fine di ridurre la trasparenza delle transazioni (c.d. *main-wash phase*[6]); *iii)* la *integration*, cioè il reinserimento del denaro "pulito" nell'economia legale tramite operazioni finanziarie o imprenditoriali[7], come l'emissione di false fatture e il *loan-back*, che consiste in un prestito a se stessi da parte di società di comodo.

Particolarmente rilevante sul piano della cooperazione internazionale in materia risulta, altresì, la collaborazione ed il reciproco scambio di informazioni che si svolge nel contesto del "Gruppo Egmont", organismo costituito nel 1995 presso l'Egmont Palace di Bruxelles da un numero ristretto di Unità di informazione finanziaria (le c.d. *Financial Intelligence Unit* - "FIU"), aumentato nel tempo fino a raggiungere la quota di 164 FIU[8]. Nel 2016, nell'ambito del "Gruppo Egmont" è stato avviato il progetto *Egmont Centre of FIU Excellence and Leadership* ("ECOFEL"), il cui scopo primario è potenziare il ruolo delle FIU, fornendo a quest'ultime supporto, assistenza tecnica, formazione e aggiornamento specializzati.

In tale quadro internazionale, si inseriscono le direttive adottate a livello UE al fine di dare attuazione agli articoli 67 e 75 del Trattato sul funzionamento dell'Unione

---

[4] Nell'ottobre del 2015 il GAFI ha pubblicato il primo rapporto di *mutual evaluation* del sistema antiriciclaggio vigente in Italia (il rapporto è consultabile al *link* http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Italy-2016.pdf). L'esito della valutazione riconosce che il sistema italiano è caratterizzato da un quadro giuridico e istituzionale solido, adeguato agli *standard* internazionali e all'avanguardia nel contesto europeo. È stato riscontrato, inoltre, un buon livello di coordinamento fra le autorità coinvolte, nonché un sufficiente grado di efficacia delle misure di monitoraggio e controllo. Nel 2019, il GAFI ha concluso con esito positivo la prima procedura di *follow-up* nei confronti dell'Italia, pubblicando un rapporto finale reperibile su http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/Follow-Up-Report-Italy-2019.pdf.

[5] Cfr., *inter alia*, P. Reuter, E. M. Truman, *Chasing dirty Money: the fight against money laundering*, Washington, 2004, 25; M. Zanchetti, *Il riciclaggio di denaro proveniente da reato*, Milano, 1997, 10.

[6] Cfr., a proposito, B. Unger, *Implementing Money Laundering*, in D. Masciandaro, E. Takáts e B. Unger (a cura di), *Black Finance. The Economics of Money Laundering*, Cheltenham – Northampton, 2007, 105.

[7] Cfr., ad esempio, A. M. Dell'Osso, *Riciclaggio di proventi illeciti e sistema penale*, Torino, 2017, 40; B. Unger, *The scale and impact of money laundering*, Northampton, 2007, 4.

[8] La FIU italiana è membro del Gruppo Egmont dal 1996 (fino al 1° gennaio 2008 come Ufficio Italiano dei Cambi, successivamente come Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia - UIF).

ISSN 2036-7821

europea (TFUE), che costituiscono - rispettivamente - la base giuridica per la realizzazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, fondato tra l'altro sulla cooperazione fra forze di polizia e autorità giudiziarie, e per l'adozione di specifiche misure concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, finalizzate alla prevenzione e al contrasto del fenomeno terroristico e delle attività connesse[9].

Le direttive che si sono susseguite nel tempo hanno generalmente fatto seguito, con efficacia vincolante per i Paesi membri, alle "Raccomandazioni" adottate dal GAFI con lo scopo di fissare standard di riferimento a livello globale.

In particolare, la prima direttiva antiriciclaggio (1991/308/CE) ha introdotto gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione di operazioni sospette, ponendoli a carico dei soli enti creditizi e finanziari; dieci anni più tardi, la seconda direttiva (2001/97/CE) ha esteso l'ambito di applicazione della disciplina preventiva anche ai professionisti; da ultimo, la terza direttiva (2005/60/CE) ha applicato le metodologie e gli obblighi già sperimentati contro il riciclaggio del denaro di origine illecita anche al contrasto del terrorismo internazionale, affiancando alle misure "*anti-money laundering*" (AML) quelle consistenti nel "*countering the financing of terrorism*" (CFT). L'attuazione a livello nazionale di tale ultimo strumento ha portato, in Italia, all'adozione di un *corpus* normativo organico in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo, confluito nel D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231[10].

A seguito dell'adozione delle nuove raccomandazioni GAFI nel 2012, a livello UE è stata varata la direttiva 2015/849/UE (la quarta direttiva antiriciclaggio), recepita nell'ordinamento italiano tramite il D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 90, a sua volta modificativo del D. Lgs. n. 231/2007. Con siffatto intervento, sono state introdotte molteplici innovazioni in materia di controlli e procedure antiriciclaggio, nonché l'obbligo di inserire i crimini fiscali quali reati presupposto del riciclaggio.

Non solo. A partire dalla entrata in vigore della novella legislativa, gli obblighi di adeguata vigilanza e controllo devono essere graduati in funzione dello specifico livello di "rischio" rilevato. Perno del sistema precauzionale vigente diviene, pertanto, l'analisi nazionale del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment* - NRA), realizzata in Italia dal Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), istituito presso il Dipartimento del Tesoro del Ministero

[9] Per una esaustiva disamina delle regole europee e della disciplina italiana antiriciclaggio vedi, ad esempio, F. Mazzini, *Contratti bancari e disciplina antiriciclaggio*, in E. Capobianco, *I contratti bancari*, Milano, 2021, 795.

[10] Per una approfondita analisi della riforma operata dal D. lgs. n. 231/2007 e per taluni profili comparativi cfr. C. Ruggiero, *La nuova disciplina dell'antiriciclaggio dopo il d.lg. 21 novembre 2007, n. 231*, Torino, 2008. In materia cfr. anche: L. Fiaccola, *Antiriciclaggio e professionisti*, Roma, 2007; E. Fisicaro, *Antiriciclaggio obblighi a carico dei professionisti, intermediari e operatori non finanziari*, Napoli, 2007; A. Misfud, A. Pagani e A. Tadini, *Antiriciclaggio*, Milano, 2007.

ISSN 2036-7821

dell'Economia e delle Finanze, cui è attribuito, altresì, il compito di elaborare adeguate strategie di intervento[11].

Per di più, a soli tre anni di distanza dalla direttiva 2015/849/UE, il quadro europeo di regolamentazione si è arricchito di un ulteriore tassello tramite l'adozione della direttiva 2018/843/UE (la quinta direttiva antiriciclaggio), a cui l'ordinamento interno ha dato attuazione con il D. Lgs. 4 ottobre 2019, n. 125[12]. Le nuove tendenze concernenti le moderne tecnologie, i sistemi finanziari alternativi nonché la minaccia terroristica, riacutizzatasi a livello internazionale dopo gli attacchi del 2015, hanno richiesto – infatti - l'adozione di nuove misure volte a garantire la maggiore trasparenza delle operazioni finanziarie e dei flussi di capitali connessi all'operatività di società, persone giuridiche e trust.

Più nel dettaglio, la quinta direttiva antiriciclaggio ha ulteriormente ampliato la platea dei soggetti destinatari degli obblighi di monitoraggio e controllo, introducendo - al contempo - strumenti innovativi per consentire l'identificazione della clientela anche "a distanza", tramite l'impiego di mezzi telematici ed informatici nonché specifiche disposizioni inerenti alle carte prepagate anonime. Di particolare interesse, come si avrà modo di approfondire meglio *infra*, è l'attenzione dedicata dalla normativa in parola al settore delle criptovalute, nell'ottica di fornire una prima risposta alle criticità manifestatesi nella prassi delle operazioni finanziarie condotte con tali strumenti virtuali. Non meno rilevante è la previsione di un rafforzamento del ruolo delle FIU, introdotta al fine di consolidare la collaborazione internazionale e lo scambio reciproco di informazioni.

Nel corso dello stesso anno è stata adottata la sesta direttiva in materia di riciclaggio, la 2018/1673/UE, allo scopo di integrare la quinta direttiva in ordine agli aspetti di diritto penale. Nello specifico, tale strumento mira alla criminalizzazione di tutte le forme di riciclaggio commesse intenzionalmente e con la consapevolezza che il provento derivi direttamente o indirettamente da attività penalmente illecite[13]. A tale fine, la disciplina europea delinea una cornice unitaria in merito alla definizione dei reati presupposto[14], delle condotte costituenti reato[15] e delle circostanze aggravanti,

[11] La prima analisi del livello nazionale di rischio è stata pubblicata dal CSF nel 2014 e successivamente aggiornata nel 2018. Tutti i dati sono disponibili sul sito istituzionale del MEF.

[12] Per uno studio sistematico della riforma nell'ambito della disciplina complessiva in materia di antiriciclaggio si rimanda a: M. Carbone, P. Bianchi, V. Vallefuoco, *Le nuove regole antiriciclaggio, Obblighi antiriciclaggio a carico di professionisti, intermediari bancari e finanziari e operatori non finanziari*, Milano, 2021.

[13] Cfr. Considerando n. 13.

[14] Fra le "attività criminose" che costituiscono il presupposto del riciclaggio rientrano in ogni caso: la partecipazione a un gruppo criminale organizzato, l'estorsione, il terrorismo, la tratta di esseri umani e il traffico di migranti, lo sfruttamento sessuale, il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, il traffico illecito di armi o di beni rubati, la corruzione, la frode, la contraffazione di moneta e altri prodotti, i reati ambientali, l'omicidio e le lesioni fisiche gravi, il sequestro di persona, la rapina e il furto, il contrabbando, i reati fiscali, l'abuso di informazioni privilegiate e la manipolazione del mercato e, infine, i crimini informatici.

ISSN 2036-7821

nonché delle sanzioni applicabili a persone fisiche e giuridiche[16], consentendo agli Stati parte di adottare un quadro normativo maggiormente repressivo.

A livello nazionale, la norma cardine del sistema di prevenzione dell'attività di riciclaggio del denaro "sporco" è l'art. 35 del D. Lgs. n. 231/2007, il quale obbliga un vasto novero di soggetti - tra cui rientrano gli intermediari bancari e finanziari, i professionisti, i prestatori di servizi di gioco, le società di gestione accentrata di strumenti finanziari e di gestione dei mercati regolamentati di strumenti finanziari - a segnalare all'UIF le operazioni sospette, "quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa". A tale obbligo si aggiungono quelli di adeguata verifica della clientela, di cui agli artt. 17 e ss., e quello di conservazione dei documenti, dati e informazioni acquisiti, di cui agli artt. 31 e ss., tutti presidiati da un vasto spettro di sanzioni penali e amministrative, disciplinate al Titolo V del D. Lgs. n. 231/2007.

Sul versante della repressione penale, l'ordinamento italiano disciplina, ad oggi, quattro fattispecie criminose volte a perseguire le condotte di reimpiego di denaro di provenienza illecita e, nello specifico: l'art. 648 *bis* c.p., che incrimina il riciclaggio di denaro da parte di chi non ha concorso a commettere il reato presupposto, in modo da cancellare le tracce della provenienza illecita; l'art. 648 *ter* c.p., che punisce il reimpiego del denaro di illecita provenienza in investimenti remunerativi; l'art. 648 *ter*.1 c.p., che incrimina l'autoriciclaggio, vale a dire la condotta di riciclo da parte di chi ha commesso il reato sottostante[17]; l'art. 512 *bis* c.p., che incrimina l'intestazione fittizia di beni e denaro. La disciplina penale in vigore è stata da ultimo modificata dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 1951, che ha recepito e dato attuazione nel nostro ordinamento alla già richiamata direttiva 2018/1673/UE sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale[18].

3. Le nuove frontiere dell'antiriciclaggio nell'era della blockchain e delle criptovalute.

---

[15] Particolarmente rilevante sono il Considerando n. 11 e la disposizione di cui all'art. 3, par. 5, secondo cui la condotta di riciclaggio deve essere punita a livello interno anche se "posta in atto da persone che hanno commesso l'attività criminosa da cui provengono i beni o che vi hanno partecipato".

[16] A tale proposito, il Considerando n. 16 sottolinea l'importanza dell'applicazione delle misure del congelamento e della confisca dei beni strumentali e dei proventi di reato al fine di rimuovere "gli incentivi finanziari che sono il motore dei reati".

[17] Come noto, il reato in parola è stato introdotto nel nostro ordinamento solo di recente, per opera della l. 15 dicembre 2014, n. 186, entrata in vigore il 1° gennaio 2015.

[18] Per un approfondimento sulle novità di maggior rilievo e su alcuni profili critici della novella legislativa cfr. G. Pestelli, *Riflessioni critiche sulla riforma dei reati di ricettazione, riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio di cui al d.lgs. 8 novembre 2021, n. 195*, in *Sistema Penale*, 12/2021, 49 ss.

ISSN 2036-7821

Come anticipato, la quinta direttiva antiriciclaggio ha il merito di avere introdotto, apportando modifiche alla direttiva UE 2015/849, una prima - seppur embrionale - regolamentazione delle valute virtuali o criptomonete (in inglese *cryptocurrency*), al fine di porre rimedio alle più evidenti criticità emerse nel sistema delle transazioni basate su tecnologia *blockchain*[19].

In particolare, la quinta direttiva antiriciclaggio ha esteso l'ambito di applicazione degli obblighi antiriciclaggio anche agli operatori finanziari che offrono servizi di cambio tra valute virtuali e valute aventi corso legale (c.d. "*exchangers*"), nonché ai prestatori di servizi di portafoglio digitale (c.d. "*wallet providers*"), i quali - ponendosi nel punto di interazione fra i due mercati - rappresentano i soggetti maggiormente in grado di intercettare e segnalare le attività sospette.

Ciononostante, come rilevato da rinomata dottrina[20], ancora molte rimangono le "zone d'ombra" che caratterizzano la nuova finanza digitale, c.d. "*Fintech*". Sebbene si tratti di un fenomeno ancora in divenire e dai confini non definiti, in considerazione della sua elevata innovatività e della velocità con cui evolve a livello mondiale, il vivace dibattito in materia non ha mancato di mettere in luce tanto le potenzialità quanto le criticità connesse alla diffusione e all'utilizzo delle monete virtuali, dai più conosciuti *bitcoin* ai più recenti *ethereum*, *litecoin*, *titcoin*, *peercoin*, etc.[21].

---

[19] La prima definizione di *blockchain* viene elaborata nel 2008 come conseguenza dell'invenzione dei bitcoin, il cui scopo originario era quello di creare una valuta digitale, in seguito "criptomoneta", che permettesse di trasferire valori o che fungesse da riserva di valore in assenza di terze parti "fidate", ovvero di istituzioni sulle quali gli utenti fossero obbligati a riporre la propria fiducia, come le banche o i circuiti di pagamento. Tuttavia, la *blockchain* possiede un ambito di operatività più esteso rispetto all'universo dei *bitcoin* e delle nuove criptovalute. Più precisamente, le tecnologie *blockchain* sono incluse nella più ampia famiglia del c.d. *Distributed Ledger Tecnology* (DLT), consistente in sistemi digitali di nodi basati su un registro distribuito, che può essere letto e modificato in modo indipendente dai singoli nodi attraverso un insieme di algoritmi e regole crittografiche. In particolare, l'uso della crittografia consente di mantenere la sicurezza e l'immutabilità del registro, mentre gli algoritmi permettono di aggiornare il registro solo sulla base del consenso raggiunto fra i partecipanti sulle varie versioni del registro. Le soluzioni di *blockchain* aggiungono a tali caratteristiche la possibilità di effettuare trasferimenti di *asset* digitali, di cui viene tenuta traccia nel registro distribuito. Sulla base della tipologia di rete, si distingue tra sistemi: *i) permissioned*, nei quali, essendo l'accesso subordinato alla registrazione ed identificazione, il meccanismo di consenso è più semplice (quando un nodo propone l'aggiunta di una transazione, ne viene verificata la validità e si vota a maggioranza sull'opportunità di modificare il registro); *ii) permissionless*, in cui chiunque può accedere senza autorizzazione e i meccanismi di consenso sono più complessi per evitare che un soggetto malevolo possa creare identità fittizie e influenzare il processo di modifica del registro. Per un approfondimento sull'evoluzione del concetto di *blockchain* vedi: A. Contaldo, F. Campara, *Blockchain, criptovalute, smart contract, industria 4.0. Registri digitali, accordi giuridici e nuove tecnologie*, Pisa, 2019, 7; S. Comellini, M. Vasapollo, *Blockchain, criptovalute, I.C.O. e smart contract*, Santarcangelo di Romagna, 2019.

[20] E. Pederzini, *La tracciabilità dei movimenti finanziari tra anonimato e pseudonimato: FinTech, incorporazione del diritto nella tecnica e paradigma by design*, in *Rivista di diritto bancario*, gennaio - marzo 2022, 79 ss.; M. Cian, C. Sandei (a cura di), *Diritto del Fintech*, Padova, 2020; C. Schena, A. Tanda, C. Arlotta, G. Potenza, *Lo sviluppo del FinTech. Opportunità e rischi per l'industria finanziaria nell'era digitale*, Consob, Quaderni FinTech, 1° marzo 2018.

[21] La dottrina in materia è già molto ampia. Cfr., *inter alia*, N. Mancini, *Valute virtuali e bitcoin*, in *An. Giur. Econ.*, 2015; S. Capaccioli, *Criptovalute e bitcoin*: *un'analisi giuridica*, Milano, 2015; M. Amato, L. Fantacci, *Per un pugno di*

ISSN 2036-7821

Al fine di comprendere le preoccupazioni connesse alla sempre maggiore diffusione dei *virtual assets*, è necessario analizzare brevemente le caratteristiche essenziali delle nuove monete virtuali.

A tal fine, in mancanza di una definizione univoca ed universalmente accettata, si deve - ancora una volta - alla quinta direttiva antiriciclaggio, così come attuata dalla disciplina nazionale, il merito di aver introdotto una determinazione sufficientemente esaustiva di "criptomoneta".

In particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. qq), del D. lgs. n. 231/2007, per "valuta virtuale" deve intendersi "la rappresentazione digitale di valore, non emessa né garantita da una banca centrale o da un'autorità pubblica, non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale, utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi o per finalità di investimento e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente"[22].

Nello specifico, le piattaforme di scambio di criptovalute, sviluppate nel contesto del c.d. "*Internet of Value*", pur presentando delle configurazioni differenti, si

---

Bitcoin, Milano, 2016; N. Mancini, *Bitcoin: rischi e difficoltà normative*, in *Banca Imp. Soc.*, 2016, 127 ss.; A.M. Antonopoulos, *Mastering bitcoin: programming the open blockchain*, 2017; G. Lemme, S. Peluso, *Criptomoneta e distacco dalla moneta legale: il caso bitcoin*, in *Riv. Trim. Econ.*, 2016 - Supplemento n. 1, 148 ss.; R. Bocchini, *Lo sviluppo della moneta virtuale: primi tentativi di inquadramento e disciplina tra prospettive economiche e giuridiche*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, fasc. 1 - febbraio 2017, 27 ss; G. J. Sicignano, *Bitcoin e riciclaggio*, Torino, 2019; M. Cian, *La criptovaluta – alle radici dell'idea giuridica di denaro attraverso la tecnologia*, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, 2019, 315 ss.; M.T. Chimienti, U. Kochanska, A. Pinna, *Understanding the crypto-asset phenomenon, its risks and measurement issues*, in *ECB Economic Bullettin*, Issue 5/2019; ECB *Crypto-Assets Task Force, Crypto-Assets: implications for financial stability, monetary policy, and payments market infrastructures*, in *Occasional Paper Series*, n. 223 del maggio 2019.

[22] Cfr. Considerando n. 10 della direttiva 2018/843/UE, che sottolinea la rilevanza di tenere conto di "tutti i possibili usi delle valute virtuali". Le stesse, infatti, vengono comunemente impiegate non solo come mezzo di pagamento ma anche come "mezzo di scambio, di investimento, come prodotti di riserva di valore o [possono] essere utilizzate in casinò online". Una definizione analoga è stata elaborata dalla *Securities and Exchange Commission* (SEC) degli Stati Uniti, secondo cui la criptovaluta costituisce una "rappresentazione digitale di valore che può essere scambiata digitalmente e funziona come mezzo di scambio, unità di conto o riserva di valore. (…) In determinati casi le valute saranno strumenti finanziari e non potranno essere vendute legalmente senza registrazione presso la SEC" (cfr. *Investor Bullettin: initial coin offerings*, 11.12.2017, disponibile al seguente link: https://www.sec.gov/oiea/investor-alerts-and-bulletins/ib_coinofferings). Del pari, la *Federal Financial Supervisory Authority* tedesca (BaFin) ha puntualizzato che, in base alla legislazione interna, "i bitcoin sono strumenti finanziari" (cfr. https://www.bafin.de/EN/Aufsicht/FinTech/VirtualCurrency/virtual_currency_node_en.html). Sulla base di tali definizioni, mentre in dottrina si registrano tentativi di inquadrare le criptovalute nell'ambito dei sistemi di pagamento (vedi, ad esempio, R. Bocchini, *Lo sviluppo della moneta virtuale: primi tentativi di inquadramento e disciplina tra prospettive economiche e giuridiche*, cit., 35), la giurisprudenza maggioritaria sembra propendere per la loro qualificazione quali prodotti finanziari nel caso in cui siano acquistate con finalità di investimento (vedi Tribunale di Verona, 24 gennaio 2017, n. 195, con commento di M. Passaretta, *Bitcoin: il leading case italiano*, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, n. 4/2017; più di recente, Cass. Pen., Sez. II, sent. del 17 settembre 2020, n. 26807; Cass. Pen., Sez. II, sent. del 10 novembre 2021, n. 44337, secondo cui "la valuta virtuale, quando assume la funzione, e cioè la causa concreta, di strumento d'investimento e, quindi, di prodotto finanziario, va disciplinato con le norme in tema di intermediazione finanziaria (art. 94 ss. T.U.F.), le quali garantiscono attraverso una disciplina unitaria di diritto speciale la tutela dell'investimento".

ISSN 2036-7821

caratterizzano per una serie di tratti comuni: *i)* digitalizzazione dei dati; *ii)* decentralizzazione nella registrazione delle informazioni, che vengono distribuite tra più nodi per garantire sicurezza informatica e resilienza dei sistemi; *iii)* tracciabilità dei trasferimenti; *iv)* trasparenza e verificabilità del registro; *v)* immutabilità del registro senza il consenso della rete; *vi)* programmabilità dei trasferimenti.

Proprio tali fattori - *rectius* la trasparenza e la tracciabilità delle transazioni finanziarie - rappresentano il fulcro della regolamentazione introdotta nella maggior parte dei Paesi per limitare e contrastare il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo.

Difatti, la conoscibilità dei soggetti intervenuti nella negoziazione e l'identificazione degli effettivi destinatari dei fondi costituisce la principale arma nelle mani delle autorità competenti per intercettare i flussi di denaro e di valori di provenienza illecita: da questo punto di vista, pertanto, l'impiego della tecnologia *blockchain* disvela degli indubbi vantaggi.

L'utilizzo di un registro condiviso, modificabile solo sulla base del consenso dei partecipanti alla rete e presidiato da sofisticati sistemi di crittografia, garantisce un adeguato livello di "tracciabilità in senso oggettivo", posto che - una volta compiute - le registrazioni delle operazioni divengono incancellabili ed immodificabili.

D'altra parte, tuttavia, rispetto all'identificazione soggettiva delle parti coinvolte nelle transazioni, le criptovalute sono in grado di realizzare forme più o meno definitive di occultamento e anonimato[23].

Tale difficoltà nel garantire la "tracciabilità soggettiva" nelle operazioni in valute virtuali, invero, può facilitare lo scambio di fondi in forma completamente anonima ovvero l'utilizzo di tale strumento nel contesto dell'economia illegale[24].

A ciò si aggiunga che la mancanza di una compiuta regolamentazione, tanto a livello internazionale quanto interno, ancora oggi osteggiata dai promotori della c.d. "democratizzazione finanziaria"[25], lascia gli attuali fruitori in balia di possibili frodi nonché privi di congrue forme di tutela.

---

[23] Per quanto concerne l'ambito dei bitcoin, che rappresentano ancora oggi la tipologia più nota e diffusa di criptovaluta, la dottrina maggioritaria è solita far riferimento più precisamente al concetto di "pseudo-anonimato", posto che l'identità dell'utente, celata grazie all'utilizzo di un account personale, può essere superata grazie all'impiego di particolari software (vedi, a proposito, M. Möser, R. Böhme, D. Breuker, *An Inquiry into Money Laundering Tools in the Bitcoin Ecosystem* in *Ecrime Researchers Summit*, 2013, 1 ss.; E. Imwinkelried, J. Luu, *The Challenge of Bitcoin Pseudo-Anonimity to Computer Forensics*, in *Criminal Law Bulletin*, 2016). Altre tipologie di valute virtuali possono garantire, invece, un grado quasi assoluto di anonimato grazie all'utilizzo di differenti algoritmi di funzionamento. Così, ad esempio, *Monero* consente agli utenti di occultare tanto le transazioni effettuate quanto i destinatari e i relativi importi (cfr. L. D'Agostino, *Operazioni di emissione, cambio e trasferimento di criptovaluta: considerazioni sui profili di esercizio (abusivo) di attività finanziaria a seguito dell'emanazione del D. Lgs. 90/2017*, in *Rivista di diritto bancario*, 2018, 12 ss.).

[24] Cfr. S. Capaccioli, *Criptovalute e bitcoin: un'analisi giuridica*, cit., 254.

[25] Cfr., sul punto, L. Sturzo, *Bitcoin e Riciclaggio 2.0*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 5/2018, 20, secondo cui la diffusione dei *bitcoin* e delle altre criptovalute rappresenta la pietra miliare di quel processo che "mira alla

ISSN 2036-7821

In tale contesto, Governi ed organismi di vigilanza finanziaria hanno mostrato - da tempo - preoccupazioni in merito all'aumento dei rischi per gli utenti e per la stabilità dell'intero sistema economico-finanziario. La UIF per l'Italia è stata fra le prime FIU al mondo ad aver sottolineato l'urgenza di un'analisi più approfondita del fenomeno delle valute virtuali e ciò sulla base delle prime segnalazioni di operazioni sospette ricevute, aventi per di più carattere transnazionale[26]. Tale monito è stato confermato anche dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, che ha evidenziato i rischi legati ai possibili utilizzi illeciti, a livello interno e soprattutto internazionale, di tali strumenti[27].

Ed ancora, i Ministri delle Finanze e i Direttori delle Banche centrali dei Paesi del G20, all'esito del vertice tenutosi a Fukuoka in Giappone l'8 e il 9 giugno 2019, hanno sollecitato la *Financial Stability Board* (FSB) e le altre istituzioni internazionali a monitorare i rischi connessi al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo tramite strumenti virtuali, enfatizzando la necessità di fornire tempestive risposte multilaterali[28].

Dal canto suo, l'Autorità bancaria europea (EBA) ha individuato, fra i più rilevanti rischi legati all'integrità del sistema economico, quelli connessi al deposito e al trasferimento di criptovalute in forma anonima, rapida e irrevocabile su scala mondiale, nonché quelli relativi all'occultamento della provenienza criminale dei fondi e al conseguente ostacolo al recupero, al sequestro e alla confisca dei proventi illeciti[29].

Per tali motivi, nel mese di ottobre 2018, il GAFI ha apportato una significativa modifica alle proprie Raccomandazioni tramite l'estensione del loro ambito di applicazione anche alle attività finanziare che coinvolgono *virtual asset*. Nello specifico, la Raccomandazione n. 15 sollecita i Paesi e le istituzioni finanziarie ad identificare ed analizzare, in via preventiva, i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo connessi, *inter alia*, all'utilizzo di tecnologie innovative o in via di sviluppo[30]. Il GAFI richiede, altresì, che i prestatori di servizi relativi ai *virtual asset*

---

creazione di un'economia e di un mercato totalmente libero, la cui regolamentazione sia deputata esclusivamente ai singoli utenti partecipanti del sistema (…) in mancanza di un organismo *super partes* che ne controlli l'operato".

[26] UIF per l'Italia, *Rapporto Annuale 2013*, n. 6, maggio 2014, 34.

[27] *Relazione sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2018 – 31 dicembre 2019*, 24 novembre 2020, 498, reperibile su https://www.camera.it/temiap/2021/03/03/OCD177-4844.pdf.

[28] Cfr. Dichiarazione pubblicata sul sito del Ministero delle Finanze giapponese disponibile al *link*: https://www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g20/communique.htm).

[29] Autorità bancaria europea, *EBA Opinion on 'virtual currencies'*, 4 luglio 2014, disponibile al *link*: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/657547/81409b94-4222-45d7-ba3b-7deb5863ab57/EBA-Op-2014-08%20Opinion%20on%20Virtual%20Currencies.pdf?retry=1

[30] Cfr. GAFI, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, cit., *Recommendation no. 15*, *New technologies*, 17.

ISSN 2036-7821

siano regolamentati ai fini AML/CFT, soggetti a licenza o registrazione, nonché sottoposti a sistemi efficaci di monitoraggio e vigilanza[31].

Nel giugno 2019, a tale riforma ha fatto seguito l'adozione di una nota interpretativa alla Raccomandazione n. 15, finalizzata a chiarire le modalità di applicazione dell'approccio basato sul rischio e sulla prevenzione alle operazioni aventi ad oggetto i *virtual asset* (c.d. *virtual asset service providers* - VASPs)[32].

In altre parole, nell'ottica di garantire la massima cooperazione ed armonizzazione a livello internazionale, il GAFI ha elaborato un quadro di riferimento, di cui possano avvalersi tanto le autorità nazionali nell'attività di regolamentazione e di vigilanza dei VASPs, quanto gli investitori privati nell'attuazione degli obblighi di adeguata verifica del cliente, conservazione dei dati e segnalazione di operazioni sospette in materia di antiriciclaggio.

Come anticipato, l'attuazione di tali *standard* internazionali a livello europeo ha condotto, con l'entrata in vigore della quinta direttiva antiriciclaggio, all'estensione degli obblighi di trasparenza anche ai prestatori di servizi la cui attività consista nel cambio tra valute virtuali e valute aventi corso legale, comprensive anche dei mezzi di pagamento di tipo elettronico, e ai prestatori di servizi di portafoglio digitale.

A tale riguardo, è appena il caso di segnalare che la disciplina nazionale in materia si è mostrata particolarmente all'avanguardia nel panorama europeo e mondiale, avendo introdotto già con il D. Lgs. n. 90/2017, attuativo della quarta direttiva antiriciclaggio, delle modifiche al D. Lgs. n. 231/2007 finalizzate ad includere i *virtual currency exchangers*[33] fra i destinatari degli obblighi di adeguata verifica della clientela, segnalazione delle operazioni c.d. "sospette" e conservazione delle informazioni raccolte (per l'estensione della disciplina antiriciclaggio anche agli *e-wallet providers* dovrà attendersi, invece, l'attuazione della quinta direttiva antiriciclaggio per opera del già richiamato D. Lgs. n. 125/2019[34]).

I decreti legislativi n. 90/2017 e n. 125/2019 hanno inciso anche sull'art. 17-*bis* del D. Lgs. n. 141/2010, il cui nuovo comma 8-*bis* prevede l'iscrizione dei cambiavalute virtuali e dei prestatori di servizi di portafoglio digitale in una sezione speciale del

[31] *Ibidem*.

[32] Ivi, pp. 76-77.

[33] In base all'art. 1, comma 2, lett. ff) del D. Lgs. n. 231/2007, per "prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale" deve intendersi "ogni persona fisica o giuridica che fornisce a terzi, a titolo professionale, anche online, servizi funzionali all'utilizzo, allo scambio, alla conservazione di valuta virtuale e alla loro conversione da ovvero in valute aventi corso legale o in rappresentazioni digitali di valore, ivi comprese quelle convertibili in altre valute virtuali nonché i servizi di emissione, offerta, trasferimento e compensazione e ogni altro servizio funzionale all'acquisizione, alla negoziazione o all'intermediazione nello scambio delle medesime valute".

[34] Ai sensi dei nuovi articoli 1, comma 2, lett. ff-*bis*) e 3, comma 5, lett. i-*bis*) del D. Lgs. n. 231/2007, gli obblighi di adeguata verifica, registrazione e segnalazione incombono ora anche sui prestatori di servizi di portafoglio digitale, vale a dire su "ogni persona fisica o giuridica che fornisce, a terzi, a titolo professionale, anche online, servizi di salvaguardia di chiavi crittografiche private per conto dei propri clienti, al fine di detenere, memorizzare e trasferire valute virtuali".

ISSN 2036-7821

registro tenuto dall'Organismo degli Agenti e dei Mediatori (OAM), da istituirsi - ai sensi del successivo comma 8-*ter* - con apposito decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nonostante il tempismo con cui il legislatore nazionale ha dato attuazione alle raccomandazioni del GAFI e alle direttive europee in materia, in parte persino anticipandole, il decreto in parola è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale solo di recente e, precisamente, in data 17 febbraio 2022[35].

In particolare, il decreto attuativo firmato dal Ministro dell'Economia prevede che la sezione speciale del registro dei cambiavalute debba essere resa operativa entro 90 giorni dalla sua entrata in vigore, *i.e.* il 18 maggio 2022[36]. Solo alla scadenza di tale termine, se rispettato, scatterà per i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e ai prestatori di servizi di portafoglio digitale, operanti sul territorio italiano (compresi, dunque, anche i gestori di piattaforme straniere), l'obbligo di iscriversi al registro nonché di comunicare - ogni trimestre all'OAM - i dati identificativi dei propri clienti, oltre una serie di dati aggregati delle operazioni di conversione e trasferimento di valute virtuali effettuate da ciascun utente[37].

La misura segna, indubbiamente, un'importante tappa nel processo di progressiva estensione della disciplina AML/CFT al settore dei *virtual asset*, incontrando degli omologhi tentativi regolatori in alcuni ordinamenti oltreoceano. Si pensi, ad esempio, al c.d. *BitLicense Regulatory Framework*, approvato nello Stato di New York nel 2014 con lo scopo di fissare *standard* minimi per operare nel settore ed introdurre, a carico delle società autorizzate, specifici obblighi di trasparenza e di informazione sui rischi connessi all'utilizzo delle valute virtuali[38]. Del pari, anche il Canada figura fra i primi Stati ad aver introdotto una regolamentazione delle criptovalute, la *Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada* (FINTRAC), che impone ai soggetti operanti nel relativo mercato specifici obblighi di registrazione e comunicazione nei confronti dell'Autorità di vigilanza nazionale[39].

---

[35] MEF, Decreto del 13 gennaio 2022, *Modalità e tempistica con cui i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e i prestatori di servizi di portafoglio digitale sono tenuti a comunicare la propria operatività sul territorio nazionale nonché forme di cooperazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le forze di polizia*, pubblicato nella G.U. n. 40 del 17 febbraio 2022.

[36] Cfr. art. 4 del D.M. del 13 gennaio 2022, cit.

[37] Cfr. Allegato 1 al D.M. cit. per il quadro completo delle informazioni da trasmettere all'OAM ai sensi dell'art. 5, comma 1, del medesimo decreto.

[38] L. D'Agostino, *Operazioni di emissione, cambio e trasferimento di criptovaluta: considerazioni sui profili di esercizio (abusivo) di attività finanziaria a seguito dell'emanazione del D. Lgs. 90/2017*, cit., 20; M. Croce, *Cyberlaundering e valute virtuali. La lotta al riciclaggio nell'era della Distributed Economy*, in *Sistema Penale*, n. 4/2021, 148.

[39] Cfr. FINTRAC, *Money laundering and terrorist financing indicators - Virtual currency transactions*, reperibile al link https://fintrac-canafe.canada.ca/guidance-directives/transaction-operation/indicators-indicateurs/vc_mltf-eng#s1.

ISSN 2036-7821

Permangono, tuttavia, rilevanti dubbi circa l'adeguatezza dei presidi finora predisposti per arginare i rischi di *cyberlaundering*[40] connessi all'utilizzo delle criptovalute.

A ben vedere, la stessa quinta direttiva antiriciclaggio, nel sottolineare come l'anonimato delle valute virtuali celi in sé il rischio del "potenziale uso improprio per scopi criminali"[41], rileva che la problematica in parola non possa essere superata attraverso la mera inclusione degli *exchangers* e *wallet providers* fra i soggetti destinatari degli obblighi in materia di antiriciclaggio, posto che le differenti tecnologie fino ad oggi sviluppate consentono agli utenti di effettuare operazioni sulle piattaforme *on-line* anche senza ricorrere a tali prestatori di servizi.

Secondo i primi commentatori, invero, la disciplina nazionale non sarebbe applicabile nei casi in cui i servizi di *exchanger* siano svolti da un protocollo informatico (c.d. *smart contract*) in assenza di un prestatore di servizi e, dunque, in assenza di un soggetto che possa essere destinatario degli obblighi del decreto stesso[42]. I nuovi dirompenti fenomeni della *decentralized economy*, quali la DeFi e i NFT[43], sfuggirebbero allora all'applicazione della nuova normativa, non essendo inquadrabili *tout court* nell'ambito delle monete virtuali.

Secondo il legislatore europeo, una possibile via di fuga per arginare i pericoli legati all'anonimato connesso all'utilizzo delle monete virtuali potrebbe rinvenirsi nel ruolo delle FIU, le quali dovrebbero essere messe nelle condizioni di ottenere informazioni che consentano di associare gli account informatici all'effettiva identità degli utilizzatori, anche sulla base di un'eventuale autodichiarazione rilasciata su base volontaria dagli utenti[44].

Non resta, pertanto, che auspicare l'introduzione nel prossimo futuro di un nuovo pacchetto di misure, che miri alla definizione di soluzioni regolamentari quanto più

---

[40] Secondo la dottrina maggioritaria, il *cyberlaundering* è riconducibile alla più ampia categoria dei reati informatici in senso lato (c.d. *cybercrime*), in quanto caratterizzato dall'impiego dei nuovi strumenti messi a disposizione dall'*Information and Communication Technology* (ICT) al fine di occultare l'origine illecita dei fondi. Sul tema vedi, *inter alia*: L. Picotti, *Profili penali del cyberlaundering: le nuove tecniche di riciclaggio*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, n. 3-4/2018, 591; V. Plantamura, *Il cybericiclaggio*, in A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa (a cura di), *Cybercrime*, Milano, 2019, 859.

[41] Cfr. Considerando n. 9 della direttiva 2018/843/UE.

[42] L. Marasco, *Criptovalute, la nuova normativa è un passo deciso contro il riciclaggio ma restano ombre*, 14 marzo 2022, disponibile su https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/03/14/criptovalute-la-nuova-normativa-e-un-passo-deciso-contro-il-riciclaggio-ma-restano-ombre/6522494/.

[43] Con il termine *Decentralized Finance* (DeFi) si fa riferimento a delle piattaforme di servizi finanziari basate sulla tecnologia blockchain, il cui funzionamento, grazie all'impiego dei c.d. *smart contract*, non richiede la presenza di intermediari o prestatori di servizi specializzati. I *Non-fungible token* (NFT), letteralmente "gettone non replicabile", sono invece rappresentazioni digitali di oggetti reali, come opere d'arte, musica, giochi e collezioni di qualsiasi genere, che vengono vendute come certificati di proprietà e autenticità del bene stesso tramite una rete *blockchain* e dietro pagamento in criptovalute.

[44] Cfr. Considerando n. 9 della direttiva 2018/843/UE, cit.

ISSN 2036-7821

possibile condivise a livello internazionale e al passo con l'evoluzione tecnologica in atto[45].

4. L'impatto della situazione di emergenza sanitaria sull'economia e sul sistema antiriciclaggio.

L'epidemia da COVID-19, oltre ad aver sconvolto l'umanità sorprendendola nella sua ineluttabile fragilità, ha prodotto delle profonde ripercussioni sull'intero sistema economico mondiale, ripercussioni che - nonostante la brusca accelerata registratasi nel 2021 - le principali economie capitaliste sono chiamate ancora oggi a fronteggiare alla luce dei nuovi ed inaspettati retroscena geopolitici emersi a seguito dello scoppio del conflitto russo-ucraino.

Secondo le stime rese note dall'Istat[46], nel nostro Paese la pandemia ha causato nel 2020 una riduzione del Pil dell'8,9%. A ciò si aggiunga che la situazione di emergenza sanitaria ha esposto il sistema economico-finanziario a rilevanti rischi di comportamenti illeciti, connessi all'aumento del pericolo di truffe, fenomeni corruttivi e possibili manovre speculative, anche a carattere internazionale.

Non solo. L'indebolimento economico di famiglie e imprese ha prodotto un aumento del rischio di esposizione all'usura, facilitando le infiltrazioni dirette e/o indirette da parte delle organizzazioni criminali nel tessuto economico sano.

Al contempo, le misure adottate da tutti i Governi a livello mondiale per attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia[47] hanno potenzialmente generato

[45] Un primo passo verso tale direzione sembra rinvenirsi nel disegno di legge n. 2572, d'iniziativa della senatrice Botto, comunicato alla Presidenza del Senato il 30 marzo 2022 e recante "Disposizioni fiscali in materia di valute virtuali e disciplina degli obblighi antiriciclaggio". Il DDL in parola mira, in primo luogo, ad introdurre una definizione univoca di "valuta virtuale", che sia valida in ogni ambito regolatorio e che risolva le criticità interpretative e applicative connesse all'utilizzo di una terminologia variegata (criptovalute, cripto attività, token, etc.). Nell'ambito delle misure di semplificazione delle procedure di adeguata verifica della clientela, si prevede altresì che fra gli indici di rischio relativi a tipologie di prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzione rientrino anche i servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale, nel caso in cui l'operazione di cambio tra valute virtuali e valute aventi corso forzoso non sia superiore al valore di 150 euro e i servizi di portafoglio digitale, nel caso in cui la detenzione, la memorizzazione o il trasferimento di valute virtuali non superi il valore di 150 euro. Nell'ambito fiscale vengono, invece, previste modifiche al testo unico delle imposte sui redditi (TUIR), di cui al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, per stabilire espressamente l'imponibilità ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche delle plusvalenze derivanti da operazioni che comportano il pagamento o la conversione in euro o in valute estere, effettuate su valute virtuali di ogni genere. Per un primo commento sul punto vedi: A. Martino, E. Carile, *Valute virtuali: il Disegno di Legge su disposizioni fiscali e obblighi antiriciclaggio*, in *Diritto Bancario*, 26 aprile 2022.

[46] Cfr. Comunicato stampa ISTAT, *Stima preliminare del Pil*, disponibile al *link*: https://www.istat.it/it/archivio/253131.

[47] Si pensi banalmente all'imponente pacchetto di riforme varato da ciascuno Stato membro dell'UE grazie alle risorse economiche stanziate nell'ambito del *Recovery plan for Europe* e del *NextGenerationEU*. Per tutte le informazioni inerenti ai finanziamenti concessi per sostenere la ripresa economica vedi: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

ISSN 2036-7821

nuove opportunità per riciclare proventi illeciti, mediante la realizzazione di "reati presupposto", anche diversi da quelli usualmente presi in considerazione.
In siffatto contesto, non si sono fatte attendere le preoccupazioni espresse dai vari organismi nazionali ed internazionali operanti nel settore della prevenzione e lotta al riciclaggio[48], i quali hanno rilevato la necessità di operare in maniera coesa affinché gli interventi pubblici di sostegno agli individui e alle imprese raggiungessero gli obiettivi prefissati e, al contempo, prevenissero possibili effetti distorsivi dell'economia legale.
A tal fine, si è fatto ricorso al già noto apparato di prevenzione del riciclaggio, quale utile strumento nelle mani delle autorità competenti in grado di intercettare tempestivamente e prevenire - grazie all'intermediazione di tutti i soggetti coinvolti (operatori qualificati, professionisti, e pubbliche amministrazioni) - eventuali operazioni illecite, senza dover attendere la fase più propriamente repressiva[49].
Sul piano internazionale, il GAFI si è immediatamente attivato per adottare una serie di raccomandazioni e *best practices* necessarie a fronteggiare le nuove minacce e vulnerabilità sistemiche causate dall'emergenza pandemica[50].
Analogamente, a livello interno - per tutta la durata del periodo emergenziale - la UIF per l'Italia ha sollecitato l'impegno da parte di tutti i soggetti destinatari degli obblighi di comunicazione e segnalazione di cui agli artt. 10 e 35 del D. Lgs. n. 231/2007 ad adoperarsi nell'attività di pronta segnalazione delle operazioni sospette, nell'ottica di attivare tutti i presidi antiriciclaggio già previsti dalla normativa vigente[51].
A ben vedere, durante il periodo emergenziale, molteplici sono stati gli ambiti interessati da potenziali attività illecite, a loro volta connesse con il fenomeno del riciclaggio.

---

[48] Cfr. EUROPOL, *Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis*, 27 marzo 2020; GAFI, *Statement by the FATF President: COVID-19 and measures to combat illicit financing*, 1° aprile 2020; INTERPOL, *Preventing crime and protecting police: INTERPOL's COVID-19 global threat assessment*, 6 aprile 2020.

[49] *Ibidem*.

[50] Cfr. GAFI, *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing - Risks and Policy Responses*, 4 maggio 2020, reperibile al link: https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/covid-19-ml-tf.html. Le raccomandazioni sono state riviste ed aggiornate nel dicembre 2020 e sono pubblicate al link https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Update-COVID-19-Related-Money-Laundering-and-Terrorist-Financing-Risks.pdf

[51] Cfr. Comunicazione dell'Unità per l'Informazione Finanziaria per l'Italia ("UIF"), *Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19*, 16 aprile 2020, reperibile al link: https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Comunicazione-UIF-16.04.2020.pdf. A causa del prolungarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e della sua persistente incidenza negativa sull'intero tessuto economico, le indicazioni ivi contenute sono state aggiornate con comunicazione dell'11 febbraio 2021, disponibile al *link* https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Comunicazione-UIF-Covid-19-110221.pdf, e da ultimo con comunicazione dell'11 aprile 2022, disponibile al *link* https://www.bancaditalia.it/media/notizia/prevenzione-di-fenomeni-di-criminalit-finanziaria-connessi-al-covid-19-e-al-pnrr/.

ISSN 2036-7821

Basti pensare, ad esempio, alla impellente domanda di dispositivi di protezione individuale, igienizzanti, apparecchi elettromedicali (quali ventilatori polmonari) a cui ha fatto seguito - soprattutto nella fase iniziale della pandemia - un incremento generalizzato dei prezzi, nonché l'ingresso nel mercato di operatori privi di precedente esperienza nel settore.

Altamente rilevante è stato, altresì, il pericolo che si verificassero possibili fattispecie corruttive, specialmente nelle procedure per l'affidamento di forniture e servizi necessari all'attività di assistenza e ricerca[52].

Un significativo incremento del rischio legato al riciclaggio è emerso – senza dubbio – in occasione ed a seguito dell'obbligata chiusura al pubblico di molte imprese ed esercizi commerciali nei periodi di *lockdown* generalizzato.

Tale fenomeno ha determinato, da un lato, il ricorso diffuso alla modalità di *vendita on line* e al lavoro agile (c.d. *smart working*) e, dall'altro, nel caso in cui la "conversione" dell'attività fosse impossibile da praticare (si pensi, ad esempio, al settore del turismo e della ristorazione), l'uscita dal mercato di numerosi operatori economici, con conseguenti ripercussioni sul comportamento economico-finanziario di società e individui.

D'altra parte, la ripresa economica registrata nel 2021 e nel primo bimestre del 2022, facilitata dal progressivo calo della curva epidemiologica e dall'aumento della percentuale dei soggetti immunizzati, ha subito nuovamente una brusca frenata a causa dell'aumento dei costi dell'energia, degli alimenti e delle materie prime innescato dalla crisi russo-ucraina[53].

Orbene, il prolungato periodo di recessione economica unitamente all'indebolimento della capacità finanziaria di imprese e famiglie, connesso alla perdita del lavoro o al significativo ridimensionamento dei fatturati, hanno rappresentato circostanze idonee ad incrementare i proventi delle organizzazioni criminali, anche attraverso la richiesta di finanziamenti al di fuori dei circuiti ufficiali[54].

---

[52] Tale rischio, invero, ha richiesto un'intensificazione dei controlli in relazione alla emissione e conseguente ricezione di fondi pubblici, anche eventualmente connessi a persone politicamente esposte (c.d. "PEP").

[53] Di tali fattori, che hanno determinato un peggioramento complessivo del quadro economico nazionale, tiene conto il Documento di Economia e Finanza (DEF) del 2022, approvato dal Consiglio dei Ministri del 6 aprile e trasmesso al Parlamento il 7 aprile. In particolare, secondo le stime ivi contenute la previsione tendenziale di crescita del prodotto interno lordo (PIL) per il 2022 scende dal 4,7% programmatico della Nota di aggiornamento al DEF (NADEF) dello scorso settembre al 2,9%, mentre quella per il 2023 dal 2,8% al 2,3%.

[54] Cfr., sul tema della maggiore capacità della criminalità organizzata di infiltrarsi nel sistema dell'economia legale nei periodi di crisi economica, *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*, approvata dalla Commissione nella seduta del 7 febbraio 2018, XVII legislatura, Doc. XXIII, n. 38, pp. 104 e 113 e ss.

ISSN 2036-7821

Il quadro appena tracciato evidenzia come la pandemia da COVID-19 abbia recato con sé un potenziale incremento degli introiti della criminalità e, di conseguenza, delle correlate attività di ricettazione e riciclaggio[55].

Come accennato, particolari insidie hanno riguardato il settore dei sussidi e dei sostegni finanziari, erogati (sotto le più svariate forme) a privati ed aziende per favorire la ripresa economica. In tale contesto, un singolare rilievo hanno assunto le misure destinate alle piccole e medie imprese (c.d. "pmi"), costituenti il modello di attività produttiva più diffuso in tutti i Paesi dell'OCSE, caratterizzate da minor resistenza e flessibilità nell'affrontare i costi connessi ad una crisi economica[56].

Le misure in parola hanno riguardato, a titolo esemplificativo, la sospensione dei versamenti e adempimenti tributari, l'apporto di contributi a fondo perduto, il riconoscimento di forme di garanzia pubblica sui prestiti concessi dagli istituti creditizi, il riconoscimento di detrazioni fiscali a fronte dell'esecuzione di specifici interventi nonchè la possibilità di cedere i relativi crediti d'imposta, il tutto nell'ottica di intervenire rapidamente ovvero offrire un'immediata iniezione di liquidità agli operatori economici svantaggiati.

Negli Stati Uniti, ad esempio, tra le misure di maggior rilievo previste dal c.d. *Cares Act*[57] figurano quelle volte a garantire l'accesso delle pmi con meno di 500 dipendenti a prestiti agevolati, finalizzati alla copertura dei costi dei dipendenti (*payroll costs*), dei tassi di interesse su mutui già esistenti, dei canoni di locazione per immobili e/o impianti in *leasing* etc.

Per quanto concerne l'Italia, invece, il Governo, a più riprese, è intervenuto mediante il D.l. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. "decreto cura Italia") e, successivamente, con il D.l. 8 aprile 2020, n. 23 (c.d. "decreto liquidità"), da ultimo modificato dal D.l. 25 maggio 2021, n. 73 (c.d. "decreto sostegni *bis*"), potenziando il già esistente Fondo di garanzia per le pmi ed aumentandone considerevolmente la dotazione.

Nonostante le critiche sollevate – dovute alle lungaggini dell'*iter* di gestione delle pratiche da parte degli enti creditizi ovvero dall'opportunità di affiancare a tale misura lo strumento dei contributi a fondo perduto[58] - l'intervento normativo *de quo*

[55] In questi termini si è espresso il GAFI nel *paper* citato, pubblicato in data 4 maggio 2020. Per un commento sul punto cfr. V. Cipriano, G. Estrafallaces, *Antiriciclaggio e pandemia: le valutazioni degli organismi competenti e alcuni aspetti di rilievo nei Provvedimenti normativi nazionali*, in *Diritto Bancario, Approfondimenti*, 9 giugno 2020.

[56] OCSE, *Covid-19: Risposte di Policy per le PMI*, 23 marzo 2020, p. 4.

[57] Si tratta, più precisamente, del ***Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act***, firmato il 27 marzo 2020 dal Presidente Trump, dopo l'approvazione da parte del Congresso, e recante un pacchetto di aiuti dal valore di 2.000 miliardi di dollari per far fronte alle ricadute economiche della pandemia. Il testo integrale è reperibile al *link*: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3548/text.

[58] Cfr. sul punto e anche per un'analisi più approfondita della misura in parola, A. Toniolo, *Covid-19: garanzia pubblica sui prestiti bancari alle pmi e conversione in finanziamenti a fondo perduto. Un confronto tra Italia e US*, in *Diritto Bancario, Osservatorio sul diritto dell'impresa dopo la pandemia*, 5 maggio 2020, p. 5; G. Amato, D. Campo, *Le misure a sostegno delle imprese nel Decreto Cura Italia e nel Decreto Liquidità*, in *Diritto Bancario, Approfondimenti*, 8 maggio 2020.

ISSN 2036-7821

ha semplificato le procedure di accesso al credito ed ampliato la platea dei beneficiari (riguardante anche le imprese individuali, i professionisti e gli enti del Terzo settore).
A ben vedere, a dispetto delle remore iniziali espresse nell'ambito del dibattito parlamentare sul tema, è stata segnalata, *ex post*, da più parti, l'efficacia delle misure in commento, agevolanti i settori produttivi più colpiti[59].
D'altra parte, come già rappresentato, l'erogazione dei sussidi ha determinato l'emergere di potenziali condotte fraudolente tese, nella fase iniziale dell'istruttoria, ad ottenere il finanziamento garantito dallo Stato anche in mancanza e/o in violazione dei presupposti stabiliti dalla legge (mediante l'alterazione o la falsificazione della documentazione necessaria ovvero in violazione delle norme che ne disciplinano l'erogazione, sussumibili in fattispecie di falso, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche o indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato).
Ed ancora, il rischio di riciclaggio si è paventato, in maniera più pregnante, nella fase successiva alla concessione del sussidio, alimentando – in mancanza di più incisivi controlli - il bacino dei reati tributari e societari perseguiti tramite condotte distrattive.
Orbene, sul punto, nonostante i fisiologici impedimenti connessi alla situazione pandemica[60], è stato evidenziato come solamente il corretto adempimento degli obblighi di prevenzione e di adeguata verifica della clientela, da effettuarsi nei confronti dei soggetti richiedenti i finanziamenti, abbia effettivamente consentito di arginare il verificarsi di abusi penalmente rilevanti, tanto nella fase di accesso al credito garantito quanto in quella di utilizzo delle risorse disponibili[61].

---

[59] Tale rilievo sarebbe confermato dalla circostanza che "nonostante (…) la crisi abbia colpito imprese, aree geografiche e, in particolare, settori con intensità eterogenea, le imprese fallite e uscite dal mercato nel primo anno della pandemia non appaiono strutturalmente diverse da quelle fallite e uscite nel periodo precedente"; vedi, a proposito, T. Orlando, G. Rodano, *L'impatto del Covid-19 sui fallimenti e le uscite dal mercato delle imprese italiane*, in *Banca d'Italia, Note Covid-19*, 24 gennaio 2022, 2.

[60] Il distanziamento sociale adottato nella primissima fase dell'emergenza sanitaria (che ha determinato il rallentamento e/o l'interruzione di molte attività, sia nel settore privato che in quello pubblico) ha influito sulle stesse attività di regolamentazione, vigilanza, controllo e repressione del riciclaggio: l'esigenza di far fronte alla pandemia ha indotto molti Paesi a rinviare alcuni adempimenti AML/CFT in scadenza, nonché a sospendere i procedimenti di accertamento e irrogazione di sanzioni (sul punto cfr., ad esempio, Comunicazione dell'UIF per l'Italia, *Emergenza epidemiologica da COVID-19, Misure temporanee e avvertenze per mitigare l'impatto sui soggetti tenuti alla trasmissione di dati e informazioni nei confronti della UIF*, 27 marzo 2020, con la quale l'autorità in parola ha adottato in risposta allo scoppio della pandemia misure temporanee in favore dei soggetti sottoposti agli obblighi di cui al D.Lgs. n. 231/2007, come la proroga delle scadenze ordinarie per la trasmissione di informazioni e dati alla UIF, nonché la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi). Tuttavia, i paventati rischi connessi alla riduzione dell'operabilità della "macchina antiriciclaggio" si sono rivelati - nella prassi - meramente teorici posto che, come riportato dal GAFI sulla base dei rapporti ricevuti dai Paesi membri, nella maggior parte dei casi la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo ha continuato ad essere valutata e perseguito come un obiettivo primaio, soprattutto alla luce del dilagare di nuove fattispecie di reato connesse alla diffusione del COVID-19.

[61] Cfr. Comunicazione dell'UIF per l'Italia del 16 aprile 2020, cit., p. 2.

ISSN 2036-7821

Ma vi è di più. La pandemia ha generato l'occasione di sperimentare nuove ed ulteriori fattispecie di reato, con conseguente intralcio e pregiudizio per l'economia già fortemente dilaniata dalla pandemia.

Ed invero, il crescente utilizzo di servizi *on line* ha prodotto rilevanti conseguenze sul versante del c.d. "*cyber crime*"[62], offrendo ai criminali informatici nuove ed ulteriori occasioni per incrementare i propri profitti illeciti. In particolare, sono aumentati gli attacchi di *phishing* perpetrati via *e-mail* e SMS da soggetti che, sfruttando l'esigenza di condividere informazioni inerenti al COVID-19 o fingendosi operatori istituzionali, sono riusciti ad "infettare", tramite appositi *malware,* i dispositivi fissi o mobili degli utenti, captandone fraudolentemente dati personali e *password*.

In casi più specifici, i criminali informatici hanno utilizzato tecniche di compromissione della posta elettronica aziendale (c.d. *Business email compromise*) per accedere fraudolentemente ad informazioni concernenti clienti e transazioni, utilizzando tali dati per ricevere ingenti somme di denaro a titolo di corrispettivo in luogo di fornitori e rivenditori effettivi (come accaduto, ad esempio, per mascherine chirurgiche e disinfettanti di vario genere).

Ed ancora, altri attacchi *ransomware*[63] hanno colpito i sistemi informatici di strutture ospedaliere e sanitarie[64], con lo scopo principale di estorcere un riscatto in cambio della decrittografia delle informazioni e del ripristino dell'accesso ai sistemi informatici medesimi.

D'altro canto, non si è mancato di rilevare come l'utilizzo massivo dei servizi *on line* ed il ricorso impellente al digitale abbiano determinato, dall'altra faccia della medaglia, taluni esiti ed effetti positivi per l'intero circuito economico mondiale.

---

[62] Negli ultimi anni le dimensioni del fenomeno della c.d. criminalità informatica sono aumentate in misura esponenziale, mettendo in pericolo il sistema economico nel suo complesso e producendo pregiudizi quantificati in centinaia di miliardi di dollari l'anno. In particolare, secondo il Rapporto CLUSIT 2022 sulla sicurezza ICT in Italia, elaborato dall'Associazione italiana per la sicurezza informatica, nel 2021 gli attacchi nel mondo sono aumentati del 10% rispetto all'anno precedente e sono sempre più gravi. Gli stessi sono localizzati principalmente nel continente americano (45%), ma sono in crescita in Europa (21%, contro il 16% dell'anno precedente) e in Asia (12%, rispetto al 10% del 2020), mentre la situazione resta sostanzialmente invariata in Oceania (2%) e Africa (1%).

[63] Il *ransomware* è un programma informatico dannoso ("*malware*") che può "infettare" un dispositivo digitale (PC, tablet, smartphone, smart TV), bloccando l'accesso a tutti o ad alcuni dei suoi contenuti, per poi chiedere un riscatto ("*ransom*") da pagare per "liberarli". La richiesta di pagamento, con le relative istruzioni, compare di solito in una finestra che si apre automaticamente sullo schermo del dispositivo infettato. All'utente è generalmente concesso poco tempo per procedere con il pagamento, molto spesso da effettuare per mezzo di valute virtuali, pena il blocco definitivo dei contenuti o la pubblicazione dei dati acquisiti.

[64] Secondo il Rapporto CLUSIT 2022 citato, gli attacchi al comparto della sanità ammontano a ben il 13% del totale. Tali strutture sarebbero prese di mira dai cybercriminali perché considerate più propense a pagare il riscatto, non potendo le stesse permettersi di interrompere i servizi di cura e assistenza sanitaria agli utenti. Fra i più recenti e anche i più insidiosi attacchi verificatisi in Italia si ricorda quello avvenuto ai danni del CED e dei servizi informatici della Regione Lazio nel luglio 2021, che ha mandato in tilt, *inter alia*, le piattaforme del sistema sanitario *on-line* e il database delle vaccinazioni contro il COVID-19.

ISSN 2036-7821

Le già richiamate misure di distanziamento sociale ed il conseguente aumento del *e-commerce* dovuti all'emergenza sanitaria, invero, hanno potenziato il ricorso a dispositivi di pagamento elettronici – per loro natura tracciabili[65] - accelerando considerevolmente un trend già in atto circa l'aumento dei pagamenti digitali[66].
La tracciabilità dei flussi e dei pagamenti ha, pertanto, costituito uno strumento chiave nella lotta ai fenomeni criminali e all'evasione fiscale[67].
In conclusione, alla luce delle osservazioni sopra riportate emerge chiaramente come l'emergenza pandemica abbia messo in luce l'importanza dell'utilizzo e del potenziamento degli strumenti di prevenzione e lotta al riciclaggio nell'ambito del c.d. *risk based approach* ed, al contempo, abbia accelerato un processo di riforme, legate alla trasformazione digitale (c.d. *Digital Transformation*), potenzialmente in grado di sortire effetti benefici sull'intero sistema economico mondiale.

5. Reati "sommersi": dal finanziamento del terrorismo ai reati contro la fauna selvaggia.
Le più recenti analisi elaborate dalle autorità di monitoraggio nazionali ed internazionali hanno messo in luce l'incessante evoluzione e pervasività del fenomeno del riciclaggio a livello mondiale, sempre più caratterizzato dall'emersione di nuove fattispecie criminose che assurgono al rango di reato presupposto e che - in quanto tali - più facilmente "sfuggono" alle misure di prevenzione e repressione già messe in atto.

[65] Secondo i dati raccolti nel 2019 ed elaborati dalla Banca Centrale Europea (BCE) nel Rapporto sullo studio delle abitudini di pagamento dei consumatori nell'area euro (*Study on the payment attitudes of consumers in the euro area, SPACE*, pubblicato nel dicembre 2020 e reperibile al *link*: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.spacereport202012~bb2038bbb6.en.pdf?05ce2c97d994fbcf1c93213ca04347dd), i consumatori preferiscono ancora utilizzare il contante per i pagamenti presso punti vendita fisici e per i pagamenti fra privati: il 73% del volume delle operazioni è stato effettuato in contanti e il 27% con strumenti di pagamento alternativi, mentre in Italia la percentuale è dell'82%. In termini complessivi, invece, il 48% del totale delle operazioni è stato pagato in contanti (il valore raggiunge il 58% in Italia), mentre il 41% mediante carte di pagamento. Il *paper* citato riporta, altresì, i risultati di una separata indagine, condotta dalla BCE nel luglio 2020 in tutti i Paesi dell'area euro ed avente ad oggetto l'impatto della pandemia sui *trend* dei pagamenti. Da tale analisi risulta che il 40% degli intervistati ha risposto di aver utilizzato meno denaro dall'inizio della emergenza sanitaria e quasi il 90% di loro ha dichiarato che avrebbero continuato a pagare meno in contanti (46% certamente e 41% probabilmente) dopo la fine della pandemia.

[66] Secondo i risultati del Report *EY Digital Payments* i pagamenti *contactless* sono aumentati del 66% nel primo semestre 2021 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, così come i pagamenti Mobile, cresciuti del 108% dal primo semestre 2020 allo stesso periodo 2021. Inoltre, sulla base di quanto emerso dal sondaggio condotto, si stima che nel 2025 il 50% dei pagamenti in Italia potrebbe essere eseguito senza l'utilizzo del contante.

[67] Non a caso, la limitazione all'utilizzo del contante rappresenta uno dei princìpi cardini della disciplina europea e nazionale in materia di antiriciclaggio e proprio in tale contesto si inseriscono le misure introdotte a partire dal 2007 al fine di incentivare strumenti di pagamento alternativi (si pensi, a titolo esemplificativo, alla progressiva riduzione della soglia per l'utilizzo del denaro contante, alla previsione dell'obbligo per i commercianti e i professionisti di accettare pagamenti con carte di debito o di credito, pena l'irrogazione di sanzioni amministrative, o ancora più di recente all'avvio del programma *cashback* e della lotteria degli scontrini).

ISSN 2036-7821

A tale proposito, il Comitato di Sicurezza Finanziaria ha di recente avuto modo di precisare, in relazione al *National Risk Assessment* italiano, che "l'influenza delle attività illecite sull'economia italiana è di sicuro rilievo", dovendosi valutare come "molto significativo" il rischio legato ai proventi di attività criminali prodotti nel territorio nazionale e reinseriti nel circuito economico-finanziario domestico[68].

Nello specifico, per quanto concerne l'analisi dei reati presupposto, è stato rilevato che la quasi totalità delle condotte criminali che alimentano il riciclaggio in Italia è da ricondursi - fatta eccezione per i reati tributari e societari - alla criminalità organizzata, anche di stampo mafioso o di matrice straniera: preoccupano, in particolare, per grado di incisività ed impatto finanziario, i reati di narcotraffico, estorsione, usura, corruzione, gioco d'azzardo, traffico illecito dei rifiuti, contrabbando e contraffazione[69].

Di contro, l'Italia sembrerebbe rimasta immune - quantomeno secondo le stime attualmente disponibili - dagli avversi effetti economico-finanziari connessi al dilagare della criminalità ambientale, con specifico riguardo ai reati contro la fauna e la flora selvatiche. Eppure, tale "assenza" sembrerebbe giustificata dalla circostanza per la quale - a livello globale - si contano poche indagini finanziarie su tale tipo di criminalità che resta, quindi, contraddistinta da un basso rischio e da un elevato livello di redditività per i responsabili medesimi ("*low risk, high reward*")[70].

A conferma di ciò, sono state avviate una serie di iniziative a livello internazionale con lo scopo precipuo di sensibilizzare i governi sulla portata e sulla natura delle minacce della criminalità ambientale, fornendo all'uopo indicazioni per la predisposizione di adeguati presidi preventivi e repressivi[71].

In particolare, la "famiglia" dei reati ambientali si caratterizza per la varietà di fattispecie criminose che la compongono (si pensi all'estrazione illegale di minerali, al bracconaggio e al commercio illegale di flora e fauna selvatiche, fino al traffico illecito di rifiuti), ma anche per la eterogeneità degli attori criminali coinvolti, che

---

[68] Cfr. *Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo*, elaborata dal Comitato di Sicurezza Finanziaria nell'ambito delle competenze previste dall'art. 5, comma 6, del D. lgs. n. 231/2007, aggiornata al 2018 e relativa al periodo 2014-2018, p. 11. Reperibile al *link*: https://www.dt.mef.gov.it//export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Analisi_dei_rischi_di_riciclaggio_e_di_finanziamento_del_terrorismo_2018_-_Sintesi.pdf

[69] Ivi, pp. 12-13.

[70] Cfr. G. Estrafallaces, *Antiriciclaggio: l'ECOFEL sensibilizza le FIU sui crimini contro la fauna selvatica*, in *Diritto bancario, Approfondimenti*, 14 maggio 2021, 3.

[71] In tale contesto si inseriscono il progetto avviato dall'ECOFEL a partire dal 2018 e denominato "*Financial Investigations in Wildlife and Forestry Crime*" ("FIWFC"), finalizzato ad analizzare le tendenze dei flussi finanziari relativi alla fauna selvatica e alla criminalità forestale ed a promuovere il coinvolgimento delle unità di intelligence finanziaria nello sviluppo delle relative indagini, ma anche il rapporto pubblicato dal GAFI nel luglio 2021, dal titolo "*Money Laundering from Environmental Crimes*", scaricabile al *link*: https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/money-laundering-environmentalcrime.html.

ISSN 2036-7821

vedono fra le proprie fila non solo esponenti della criminalità organizzata e dei gruppi terroristici, ma anche singoli e società multinazionali.
Eppure, solo di recente gli "*environmental crimes*" sono stati inseriti dal GAFI nelle "*designated categories of offences*", vale a dire nell'elenco dei reati presupposto del riciclaggio[72].
Più nel dettaglio, nel contesto della disciplina AML, particolare attenzione deve essere riservata al c.d. "*wildlife crime*", ovvero l'insieme dei reati aventi ad oggetto condotte di raccolta e commercio illecito di specie protette di flora e fauna selvatica[73].
Sul punto, per comprendere la portata del fenomeno e la sua influenza sul sistema economico mondiale è utile ripercorrere brevemente le tappe fondamentali della filiera del traffico di specie selvatiche.
La catena criminosa prende avvio nei c.d. "*source countries*", in cui la fauna selvatica viene inizialmente catturata, uccisa o cacciata illegalmente dai bracconieri. Si tratta, per lo più, di Paesi ricchi di biodiversità aventi un sistema amministrativo e giudiziario particolarmente debole quali, per antonomasia, gli Stati africani e del Sud America[74]. In questa fase, le specie animali e vegetali strappate dal proprio *habitat* naturale, vengono cedute generalmente a fronte di un pagamento in contanti ad un primo intermediario.
Seguono una serie di passaggi e transazioni finanziarie fra intermediari di diverso livello, che consentono di eliminare il collegamento diretto con l'attività di bracconaggio. A questo punto, le specie commerciate illegalmente o i prodotti da queste derivati (si pensi, ad esempio, all'avorio) vengono trasferiti in conniventi paesi di transito, ricorrendo non di rado a pratiche corruttive, e poi definitivamente esportati, anche tramite la falsificazione di documenti e l'occultamento fra altre merci, nei c.d. "*destination countries*", dove vengono adibite al consumo o all'utilizzo di varia natura.
Le descritte transazioni possono implicare – ed implicano - il trasferimento di ingenti somme di denaro, tramite bonifici bancari ed altri strumenti di pagamento, elettronico o digitale. A ciò si aggiunga che, secondo quanto riportato dal GAFI e dall'ECOFEL, nei vari predetti passaggi, gli introiti aumentano a dismisura fino a poter raggiungere il 1000% del valore di partenza[75].

---

[72] GAFI, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, cit., 121.

[73] La tutela delle specie di flora e fauna selvatiche è assicurata a livello internazionale dalla "Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatiche minacciate di estinzione" (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* - CITES), firmata a Washington nel 1973 da 80 Paesi, fra cui l'Italia; conta attualmente 184 membri fra Stati e organizzazioni regionali di integrazione economica, quali l'UE.

[74] Cfr. GAFI, *Money Laundering from Environmental Crimes*, cit., *Analysis of money laundering from illegal wildlife trade cases*, par. 26, p. 14.

[75] G. Estrafallaces, *Antiriciclaggio: l'ECOFEL sensibilizza le FIU sui crimini contro la fauna selvatica*, cit., 13.

ISSN 2036-7821

In tutti gli stadi di questa catena, si inseriscono le condotte finalizzate al riciclaggio dei proventi illeciti del *wildlife crime* o, talvolta, al loro reimpiego per il finanziamento del terrorismo. In particolare, tale canale di approvvigionamento sarebbe sfruttato dai gruppi terroristici operanti in Somalia, quali Al-Shabaab, in relazione al traffico di avorio, ma anche dall'organizzazione Boko Haram in Nigeria, dedita al commercio di risorse ittiche del lago Ciad ed al bracconaggio di leoni ed elefanti.
Più nel dettaglio, è stato messo in luce come la riduzione della fauna selvatica dell'Africa centrale ed occidentale sia direttamente connessa al finanziamento dalle associazioni terroristiche di matrice islamica, presenti nella regione[76]. Sebbene parte del mondo accademico e dei media siano di contrario avviso[77], tali circostanze appaiono confermate dalle informazioni riportate dalle FIU di taluni Stati centroafricani[78], nonché da un *report* elaborato congiuntamente dall'Agenzia delle Nazioni Unite in materia ambientale (UNEP) e dall'Interpol[79].
In tale contesto, le organizzazioni internazionali di regolazione e vigilanza segnalano l'importanza di sviluppare – affianco alle tradizionali attività investigative - più penetranti controlli di tipo finanziario che consentano di far emergere il collegamento fra i crimini contro la fauna e la flora selvatica ed i flussi di denaro da quest'ultimi generati.
Tale operazione richiederà, come è evidente, un maggior coordinamento fra le autorità nazionali, un più elevato livello di cooperazione a livello internazionale - tenuto conto, ancora una volta, della natura transnazionale dei crimini di cui trattasi – nonché un maggior monitoraggio del rispetto, da parte dei soggetti privati, degli obblighi di segnalazione delle transazioni sospette[80].

6. Rilievi critici ed obiettivi strategici futuri.

Come analizzato, l'evoluzione tecnologica, la trasformazione delle metodologie criminali e, da ultimo, gli sconvolgimenti causati dalla crisi pandemica e dal conflitto

[76] Cfr. A. Moreau, M. Wenger, *L'Ivoire de Boko Haram*, in *La Libre Belgique*, 2016; N. Kalron, A. Crosta, *Africa's white gold of Jihad: Al-Shabaab and conflict ivory*, pubblicato da Elephant Action League, 2012.

[77] Cfr. A. K. Pennaz, M. Ahmadou, M. Moritz, P. Scholte, *Not Seeing the Cattle for the Elephants: The Implications of Discursive Linkages between Boko Haram and Wildlife Poaching in Waza National Park, Cameroon*, in *Conservation & Society, Special Section: Green Wars*, 2018, Vol. 16, n. 2, 125 ss.; T. Maguire, C. Haenlein, *An illusion of complicity. Terrorism and the illegal ivory trade in East Africa, Occasional Paper*, Royal United Services Institute for Defense and Security Studies, London, 2015; T. McConnell, *The ivory-funded terrorism myth*, in *New York Times*, 2015.

[78] G. Estrafallaces, *Antiriciclaggio: l'ECOFEL sensibilizza le FIU sui crimini contro la fauna selvatica*, cit., 15.

[79] UNEP, INTERPOL, *The Environmental Crime Crisis – Threats to Sustainable Development from Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources*, 2014, reperibile al *link*: https://www.unep.org/resources/report/environmental-crime-crisis-threats-sustainable-development-illegal-exploitation. Secondo il report, numerosi sono i gruppi di terroristici che si finanzierebbero con i proventi del traffico illecito di avorio e tra questi figurerebbero anche gli affiliati ad Al-Qaeda e all'ISIS.

[80] Cfr. ECOFEL, *Financial Investigations in Wildlife and Forestry Crime*", cit., e GAFI, *Money Laundering from Environmental Crimes*, cit.

ISSN 2036-7821

russo-ucraino hanno imposto un rapido adeguamento dei presidi antiriciclaggio per contrastare le nuove e preoccupanti minacce emerse nel contesto economico, sociale e finanziario globale[81].

Di conseguenza, è stato ulteriormente ampliato il perimetro dei destinatari degli obblighi di prevenzione, al fine di colpire tutti i possibili punti di transito di risorse di origine illecita, fino a ricomprendere la nuova frontiera del riciclaggio connesso all'utilizzo della moneta virtuale, come testimoniato dalle più recenti modifiche delle Raccomandazioni del GAFI e dalle integrazioni delle norme europee e nazionali.

Eppure, dalle osservazioni svolte, emerge - in modo chiaro - l'impellente necessità di intervenire in maniera più incisiva sulla disciplina general preventiva del riciclaggio, perseguendo un maggior grado di armonizzazione delle misure di protezione e repressione a livello internazionale, ovvero implementando il sistema di scambio di informazioni fra i vari attori coinvolti.

In tale contesto, particolare rilievo assume il Piano di azione per una politica integrata dell'Unione europea in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, adottato dalla Commissione europea nel 2020[82].

Più nel dettaglio, l'*Action Plan* si prefigge l'obiettivo di individuare le prossime tappe e proposte legislative dell'UE con riferimento a sei specifiche aree di intervento: l'applicazione efficace delle regole comuni già esistenti; l'approvazione di un regolamento europeo volto a superare la frammentazione normativa determinata dalle misure nazionali che applicano in modo eterogeneo le direttive già adottate; la creazione di un'autorità di vigilanza a livello dell'UE; un meccanismo di supporto e cooperazione per le unità di *intelligence* finanziaria; l'attuazione delle disposizioni di diritto penale e lo scambio di informazioni a livello europeo; l'intensificazione della cooperazione con i Paesi terzi che evidenziano carenze nei rispettivi regimi di lotta contro il riciclaggio di denaro ed il finanziamento del terrorismo.

In buona sostanza, il Piano di azione individua l'esigenza di raggiungere, in tempi brevi, un più elevato livello di armonizzazione della normativa in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo attualmente vigente nei singoli Stati membri, auspicabilmente tramite l'adozione di una normativa

[81] In tale contesto è appena il caso di richiamare la dichiarazione pubblicata dall'EBA in data 27 aprile 2022, con lo scopo di mettere in luce i nuovi rischi connessi alla crisi umanitaria in atto e di fornire chiarimenti sulle modalità di applicazione delle sue Linee guida in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo nel contesto attuale. In particolare, l'EBA sottolinea la necessità di adeguare le misure AML/CFT al fine, da un lato, di garantire a rifugiati e sfollati l'accesso al credito e, dall'altro, di proteggere le persone vulnerabili dagli abusi dei criminali, garantendo che il regime di misure restrittive dell'UE non comporti una riduzione del rischio ingiustificata. Cfr. *EBA statement on financial inclusion in the context of the invasion of Ukraine*, disponibile al seguente link: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Other%20publications/2022/1031627/EBA%20statement%20on%20financial%20inclusion%20in%20relation%20to%20Ukraine.pdf

[82] La comunicazione C(2020) 2800 adottata dalla Commissione europea il 7 maggio 2020 è consultabile al seguente *link*: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=PI_COM:C(2020)2800.

ISSN 2036-7821

regolamentare immediatamente applicabile che possa porre fine a prassi applicative disomogenee, nonché individuare le istituzioni europee a cui affidare i compiti di vigilanza e coordinamento.

A ben vedere, infatti, le divergenze attualmente esistenti nella disciplina antiriciclaggio degli Stati membri incidono negativamente sul funzionamento efficace del sistema, rendendo più oneroso il rispetto delle regole, specie per i soggetti che operano nell'ambito di una pluralità di giurisdizioni. Si tratta di criticità particolarmente avvertite nel contesto odierno, maggiormente contraddistinto da operazioni di riciclaggio dal carattere transnazionale, perpetrate "in tempo reale" grazie all'utilizzo degli strumenti digitali e dei *virtual assets*, messi a disposizione dal continuo sviluppo del Fintech.

La sfida principale che l'Unione europea e gli Stati membri sono chiamati a fronteggiare è l'introduzione di validi ed avanzati presìdi di prevenzione che, senza pregiudicare l'innovazione tecnologica e la libera concorrenza, contrastino i rischi di infiltrazione criminale; rimuovano le asimmetrie e le distorsioni derivanti dalle norme vigenti; impediscano che le attività criminose si dirigano verso Paesi caratterizzati da regole e controlli meno gravosi.

D'altro canto, una delle principali criticità risiede, ancora oggi, nella circostanza per la quale il progresso economico e tecnologico viaggia a ritmi molto più elevati rispetto a quelli della macchina legislativa pubblica, affannata ad inseguire i cambiamenti che si manifestano nel contesto socio-economico attuale.

Così, ad esempio, l'innovazione tecnologica legata all'utilizzo della *blockchain* e degli *smart contract* sta rivoluzionando il settore finanziario e l'intero ciclo economico, sostituendo - in assenza di una compiuta regolamentazione - le tradizionali strutture "verticali" con innovative reti digitali di tipo "orizzontale".

Nello scenario prospettico futuro si inseriscono, pertanto, a pieno titolo, il *AML Package* e il *Digital Finance Package*, presentati rispettivamente dalla Commissione europea il 20 luglio ed il 24 settembre 2021 e contenenti una pluralità di proposte legislative in materia di antiriciclaggio e finanza digitale[83].

Il primo pacchetto di misure si pone a coronamento dell'*Action Plan* del 2020 e prevede l'adozione di quattro nuovi atti normativi: tre regolamenti e una sesta direttiva antiriciclaggio. In particolare, il primo regolamento[84] prevede l'istituzione di una *Anti Money Laundering Authority* (AMLA) europea, che svolgerà la duplice funzione di supervisione in ambito AML, come "fulcro di un sistema integrato (…)

[83] Per una sintesi degli obiettivi perseguiti e delle proposte presentate dalla Commissione vedi https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en e https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en.

[84] "*Proposal for a regulation establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) 1094/2010, (EU) 1095/2010*", disponibile al link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0421.

ISSN 2036-7821

composto dall'Autorità stessa e dalle autorità nazionali", e di supporto e rafforzamento del "meccanismo" delle FIU, che continueranno ad operare a livello di ciascuno Stato membro secondo gli schemi predisposti dal GAFI.
Il secondo regolamento[85] mirerà a trasporre in un unico "*Rulebook*" la disciplina degli obblighi antiriciclaggio di cui sono destinatari gli operatori privati, attualmente contenuta nella Direttiva, in modo da conferirle il carattere dell'efficacia diretta e della diretta applicabilità. Un'altra proposta di regolamento[86] riguarderà il rafforzamento della trasparenza e della tracciabilità dei trasferimenti di fondi, nell'ottica di garantire l'estensione della disciplina in materia di antiriciclaggio anche all'ambito dei *virtual asset*, in linea con le raccomandazioni del GAFI di recente introduzione e con il nuovo quadro europeo in via di definizione.
Da ultimo, la sesta direttiva antiriciclaggio[87] si occuperà di regolamentare degli aspetti fondamentali, collegati alle procedure di valutazione dei rischi nazionali e sovranazionali, all'individuazione di paesi terzi "a rischio", all'istituzione di archivi nazionali utili per le analisi e per i controlli etc.
Il *Digital Finance Package*, invece, si basa a sua volta su tre pilastri: *i)* l'adozione di una strategia europea per la finanza digitale, finalizzata a rimuovere la frammentazione del "mercato unico digitale", promuovere l'innovazione e fronteggiare i rischi della trasformazione digitale; *ii)* due proposte di regolamento concernenti, rispettivamente, la regolamentazione dei mercati delle criptoattività[88] ed un regime pilota per le infrastrutture di mercato basate sulla tecnologia di registro distribuito[89]; *iii)* l'iniziativa legislativa per l'introduzione di un regolamento[90] e di una direttiva[91] in materia di resilienza operativa digitale per il settore finanziario.

---

[85] "*Proposal for a regulation on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing*", disponibile al *link* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0420.

[86] "*Proposal for a regulation on information accompanying transfers of funds and certain crypto-assets (recast)*", disponibile al *link* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0422.

[87] "*Proposal for a directive on the mechanisms to be put in place by the Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and repealing Directive (EU) 2015/849*", disponibile al *link* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0423.

[88] "*Proposal for a regulation on markets in crypto-assets*", disponibile al *link* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0593.

[89] "*Proposal for a regulation on a pilot regime for market infrastructures based on distributed ledger technology*", disponibile al *link* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0594.

[90] "*Proposal for a regulation on digital operational resilience for the financial sector*", disponibile al *link* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0595&from=EN.

[91] "*Proposal for a directive amending directives 2006/43/EC, 2009/65/EC, 2009/138/EU, 2011/61/EU, EU/2013/36, 2014/65/EU, (EU) 2015/2366 and EU/2016/2341*", disponibile al *link* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0596

ISSN 2036-7821

Nello specifico, la proposta di regolamento in materia di "*crypto-assets*"[92] persegue l'obiettivo di sfruttare le potenzialità delle tecnologie in parola preservando e garantendo, al contempo, la stabilità finanziaria e la tutela degli investitori. A tale scopo, sono previsti obblighi di preventiva autorizzazione, requisiti stringenti per gli emittenti e i prestatori di servizi in criptoattività che intendano operare nell'ambito del mercato unico, nonchè specifiche garanzie per gli investitori, quali una più chiara disciplina dei propri diritti e la possibilità di tutelarli tramite un'apposita procedura di reclamo[93]

In conclusione, nell'ottica di garantire la massima certezza del diritto e di prevenire i rischi che si celano nelle "zone d'ombra" non regolamentate, le proposte e le direttive indicate dalla Commissione debbono indubbiamente accogliersi con favore, in quanto finalizzate a rafforzare l'assetto concorrenziale del mercato unico europeo ovvero generare ulteriori orizzonti di crescita economica e sociale per imprese e consumatori.

Al contempo, deve rammentarsi come l'attività di contrasto al riciclaggio del denaro e al finanziamento del terrorismo nel settore finanziario richieda, non solo, un rapporto sinergico fra regolatore europeo ed autorità nazionali (chiamate a dare attuazione e ad applicare la comune cornice regolamentare), ma esiga, altresì, un dialogo costante ed un contributo significativo da parte degli intermediari finanziari e di tutti i soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio.

Di pregnante importanza rimane, pertanto, l'attività di formazione ed aggiornamento delle categorie interessate, che consente di addivenire ad una sempre più solida "cultura della prevenzione". Se, infatti, è dato oramai consolidato che il riciclaggio non possa essere combattuto efficacemente solo con gli strumenti di repressione penale, volti ad individuare e punire gli autori dei reati, è altresì evidente

---

[92] L'art. 3, par. 1, n. 2 della proposta di regolamento, definisce la "criptoattività" come la "rappresentazione digitale di valore o di diritti che possono essere trasferiti e memorizzati elettronicamente, utilizzando la tecnologia di registro distribuito o una tecnologia analoga". Stando al tenore letterale della norma, la definizione ricomprenderebbe non solo le criptovalute ma anche i *token* utilizzati per i c.d. ICO (*Initial Coin Offering*) e gli NFT.

[93] Molti sono i rischi che si celano dietro il mondo dei cripto-*assets* per consumatori ed investitori, alimentando il circuito internazionale del riciclaggio. Di recente, le tre autorità europee di vigilanza del settore finanziario dell'UE, l'EBA, l'ESMA e l'EIOPA, hanno segnalato - in un documento congiunto - il considerevole livello di speculazione di tali strumenti di pagamento. I principali rischi sono connessi alla eccessiva volatilità dei prezzi, alla pubblicità ingannevole e, soprattutto, alla possibilità di perdere interamente il capitale investito, anche a causa di frodi, truffe, o attacchi informatici, senza potere fruire di alcuna forma di tutela o risarcimento.

Dello stesso tenore sono le preoccupazioni espresse dalla Consob e dalla Banca d'Italia con un comunicato congiunto del 28 aprile 2021. Le *Authority* italiane condividono il monito lanciato dalle omologhe europee, sottolineando come - nella persistente assenza di un quadro regolamentare di riferimento - l'operatività in criptoattività presenta rischi molto elevati e di diversa natura per consumatori e investitori. È stata, pertanto, sottolineata l'esigenza di accelerare i tempi sull'entrata in vigore del nuovo pacchetto di misure previsto dalla Commissione europea, che dovrà altresì essere recepito a livello interno.

ISSN 2036-7821

come il solerte coinvolgimento di tutti gli operatori nell'attività di intercettazione preventiva dei flussi di capitali illeciti sia fondamentale nell'arrestare alla fonte tale "catena criminale".

ISSN 2036-7821