DB non solo diritto bancario

leggi l'articolo nel sito www.dirittobancario.it

APPROFONDIMENTI

Sanzioni finanziarie: orientamenti EBA, bonifici istantanei e ordinari

Luglio 2025

Fabio Civale, Civale Associati

Fabio Civale, Civale Associati

Fabio Civale

Fabio Civale, avvocato. La sua attività, professionale e scientifica, è dedicata alle tematiche del diritto bancario e del diritto dei mercati finanziari. Collabora abitualmente con riviste giuridiche e giornali economici. È docente in master post laurea e convegni di interesse nazionale ed internazionale. È autore di libri e di numerose pubblicazioni in tema di diritto bancario e diritto dei mercati finanziari.

1. Sanzioni finanziarie mirate: evoluzione e quadro di riferimento

In un contesto internazionale contraddistinto da una crescente complessità delle relazioni economico – finanziarie che coinvolgono Stati, imprese ed individui, in cui l'instabilità ed il rischio geo-politico hanno assunto una dimensione tanto rilevante quanto inattesa, banche ed intermediari sono chiamati a dare attuazione corretta e tempestiva alle sanzioni finanziarie internazionali, anche in un contesto in cui l'immediatezza dei pagamenti è ritenuta una leva imprescindibile per lo sviluppo economico.
Se l'adozione della Convenzione di New York del 1999 da parte dell'ONU [1] ha rappresentato la base giuridica del contrasto al finanziamento del terrorismo, a seguito dei gravi attentati terroristici del 2001 abbiamo assistito ad una articolata sequenza di iniziative, provvedimenti e risoluzioni delle Nazioni Unite [2], dell'Unione europea [3] e del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale [4] che hanno di fatto affiancato al sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio le misure di prevenzione e contrasto del fenomeno del finanziamento del terrorismo.

Negli ultimi anni accanto al contrasto al finanziamento del terrorismo si è imposta la necessità di contrastare le attività dei Paesi che minacciano la pace e sicurezza internazionale attraverso misure e provvedimenti volti a bloccare la proliferazione delle armi di distruzione di massa [5], nonché a contrastare l'uso della forza militare (conflitto Russa – Ucraina) [6] e le c.d. minacce ibride quali attività di

1) *Cfr.* Convenzione per la repressione del finanziamento internazionale al terrorismo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 9 dicembre 1999.

2) *Cfr.* Risoluzione ONU n. 1267/1999; Risoluzione ONU n. 1373/2001; Risoluzione ONU n. 1988/2011; Risoluzione ONU n. 1989/2011; Risoluzione ONU n. 2082/2012; Risoluzione ONU n. 2083/2012; Risoluzione ONU n. 2170/2014; Risoluzione ONU n. 2178/2014; Risoluzione ONU n. 2199/2015; Risoluzione ONU n. 2253/ 2015; Risoluzione ONU n. 2322/2016; Risoluzione ONU n. 2341/2017; Risoluzione ONU n. 2368/2017.

3) *Cfr.* Regolamento (CE) n. 2580 del 27 dicembre 2001; Regolamento (CE) n. 881 del 27 maggio 2002; Regolamento (CE) n. 1686 del 20 settembre 2016; Regolamento (UE) n. 753 del 1° agosto 2011; Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maro 2017; Direttiva (UE) 2024/1226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024.

4) Ad ottobre 2001 il GAFI ha adottato le 9 Raccomandazioni Speciali dedicate al finanziamento del terrorismo.

5) *Cfr.* Risoluzioni Nazioni Unite n. 1540/2004, 1673/2006, n.1810/2008, n.1977/2011, n. 2055/2012, n. 2325/2016, n. 2572/2021, n. 2622/2022, e n. 2663/2022.

6) Sono da ricordare, quali provvedimenti di matrice unionale connessi al conflitto russo-ucraino, il Regolamento (UE) 269/2014 che impone l'adozione di misure di congelamento nei confronti di soggetti che hanno fornito

disinformazione e manipolazione dei media, interferenza nei processi elettorali, attività informatiche dannose, strumentalizzazione dei flussi dei migranti, ecc..

Il complesso quadro normativo formatosi (ed in parte in via di formazione) è oggi volto a contrastare tre fenomeni, ossia il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo ed il finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa ([7]).

In tale ambito l'Organizzazione delle Nazioni Unite - che ha tra i propri obiettivi il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale - ha adottato numerose sanzioni finanziarie internazionali, tra cui le **sanzioni finanziarie mirate** ([8]) di congelamento di fondi e risorse economiche nei confronti di soggetti inseriti in specifiche liste sanzionatorie (c.d. soggetti "designati"). Tali risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU sono integrate nel diritto dell'Unione Europea attraverso decisioni e regolamenti adottati a norma dell'art. 29 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e dell'art. 215 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). In Europea le sanzioni finanziarie mirate entrano in vigore e assumono carattere vincolante a seguito della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale UE.

Per quanto concerne l'Italia, dopo i primi frammentati provvedimenti di recepimento dei precitati indirizzi internazionali, nel 2007 è stata adottata una disciplina organica in tema di sanzioni finanziarie attraverso il decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 ([9]) che definisce e disciplina il congelamento ([10]) dei fondi ([11]) ed il congelamento ([12]) delle risorse economiche ([13]) dei c.d. soggetti designati ([14]) inserite nelle liste antiterrorismo, nonché i ruoli, poteri e competenze delle autorità tra cui il Comitato di Sicu-

supporto all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia inseriti in un elenco costantemente aggiornato, nonché i Regolamenti (UE) 833/2014 e (CE) 765/2006 che introducono misure restrittive nei confronti della Russia e della Bielorussia e, da ultimo, il Regolamento (UE) 2642/2024 concernente misure restrittive in considerazione delle attività destabilizzanti della Russia.

7) Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha pubblicato il 27 maggio 2025, sul proprio sito internet la prima edizione dell'Analisi nazionale dei rischi di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa realizzata dal Comitato di Scurezza Finanziaria.

8) L'art. 1, comma 2, lett. oo-*bis*) (introdotta dal decreto legge 30 giugno 2025, n. 95) definisce le "sanzioni finanziarie mirate" quali "*il congelamento dei beni e il divieto di mettere a disposizione, direttamente o indirettamente, fondi, risorse economiche o altri beni a beneficio di persone ed entita' designate a norma delle decisioni del Consiglio, adottate sulla base dell'articolo 29 del Trattato sull'Unione europea(TUE), e dei regolamenti del Consiglio adottati sulla base dell'articolo 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea(TFUE) e in base alla normativa nazionale*";

9) La scopo del d.lgs. 109/2007 è delineato all'art. 2 (della "*Finalità e ambito di applicazione*") ove il legislatore ha precisato che "*Il presente decreto detta misure per prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo e del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa e per attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche per il contrasto del finanziamento del terrorismo, del finanziamento della proliferazione e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza disposte in base alle risoluzioni delle Nazioni unite, alle deliberazioni dell'Unione Europea e a livello nazionale dal Ministero dell'Economia e delle finanze. (...)*".

10) *Cfr.* art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 109/2007 il quale definisce il "*congelamento dei fondi*" quale "*il divieto, in virtù dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale, di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso ad essi, così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente l'uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio*"

11) *Cfr.* art. 1, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 109/2007 il quale definisce i "*fondi*" come "*le attività ed utilità finanziarie di qualsiasi natura, possedute anche per interposta persona fisica o giuridica, compresi a titolo meramente esemplificativo: 1) i contanti, gli assegni, i crediti pecuniari, le cambiali, gli ordini di pagamento e altri strumenti di pagamento; 2) i depositi presso enti finanziari o altri soggetti, i saldi sui conti, i crediti e le obbligazioni di qualsiasi natura; 3) i titoli negoziabili a livello pubblico e privato nonché gli strumenti finanziari come definiti nell'articolo 1, comma 2, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58; 4) gli interessi, i dividendi o altri redditi ed incrementi di valore generati dalle attività; 5) il credito, il diritto di compensazione, le garanzie di qualsiasi tipo, le cauzioni e gli altri impegni finanziari; 6) le lettere di credito, le polizze di carico e gli altri titoli rappresentativi di merci; 7) i documenti da cui risulti una partecipazione in fondi o risorse finanziarie; 8) tutti gli altri strumenti di finanziamento delle esportazioni; 9) le polizze assicurative concernenti i rami vita di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, recante il Codice delle assicurazioni private*".

12) *Cfr.* art. 1, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 109/2007 il quale definisce il "*congelamento delle risorse economiche*" quale "*divieto, in virtù dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale, di trasferimento, disposizione o, al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi, utilizzo delle risorse economiche, compresi, a titolo meramente esemplificativo, la vendita, la locazione, l'affitto o la costituzione di diritti reali di garanzia*".

13) *Cfr.* art. 1, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 109/2007 il quale definisce le "*risorse economiche*" come "*le attività di qualsiasi tipo, materiali o immateriali e i beni, mobili o immobili, ivi compresi gli accessori, le pertinenze e i frutti, che non sono fondi ma che possono essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi, possedute, detenute o controllate, anche parzialmente, direttamente o indirettamente, ovvero per interposta persona fisica o giuridica, da parte di soggetti designati, ovvero da parte di persone fisiche o giuridiche che agiscono per conto o sotto la direzione di questi ultimi*".

14) *Cfr.* art. 1 comma 1, lett. l) il quale definisce "*soggetti designati*" quali "*le persone fisiche, le persone giuridiche, i gruppi e le entità designati come destinatari del congelamento sulla base dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale*".

rezza Finanziaria (CSF) ([15]).

In tema di sanzioni finanziarie mirate mette conto ricordare che il congelamento dei fondi e delle risorse economiche, a differenza della confisca, non incide sul diritto di proprietà, ma unicamente preclude qualsiasi possibilità di utilizzo/disposizione/gestione dei fondi e risorse economiche a colui che è soggetto ad una misura sanzionatoria finanziaria mirata.

A seguito dell'adozione e dell'entrata in vigore di una sanzione mirata di congelamento di fondi e di risorse economiche, banche ed intermediari sono tenute a dare pronta attuazione a detti provvedimenti, considerato che il congelamento è efficace dalla data di entrata in vigore dei regolamenti comunitari, ovvero nel caso di misure nazionali dal giorno successivo alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dei decreti di cui agli articoli 4 e 4-*bis* del d. lgs. 109/2007.

In aggiunta al tempestivo congelamento ed al rispetto del divieto di messa a disposizione dei fondi e delle risorse economiche, banche ed intermediari devono altresì dare tempestiva comunicazione alla Unità di Informazione Finanziaria (UIF) in relazione all'applicazione delle misure di congelamento, con indicazione dei soggetti e dei rapporti coinvolti, dell'entità e dell'ammontare dei fondi o delle risorse congelate ([16]).

Il quadro normativo in tema di sanzioni finanziarie mirate si è di recente ulteriormente definito in modo sistematico a seguito dell'approvazione dell'AML Package che rafforza i presidi (ed i connessi obblighi degli intermediari) agendo su più livelli: soggetti obbligati, organismi responsabili dei registri centrali, Commissione Europea, AMLA e Autorità nazionali.

In particolare, il Regolamento (UE) 2024/1624 "introduce" per banche ed intermediari finanziari obblighi

15) Per quanto attiene, invece, alle misure restrittive/sanzionatorie di tipo commerciale, rileva a livello nazionale il d.lgs. n. del 15 dicembre 2017, n. 221 che recepisce quanto previsto dalla normativa europea in tema di (i) limiti all'esportazione di prodotti a duplice uso (c.d. beni *dual use*), (ii) limiti al commercio di merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per trattamenti per altre pene e (iii) misure restrittive nei confronti di specifici Paesi terzi in materia di embarghi commerciali nonché per ogni tipologia di operazione di esportazione di materiali proliferanti.

16) *Cfr.* art. 7 d.lgs. n. 109/2007. Limitatamente alle misure aventi ad oggetto risorse economiche, le comunicazioni di congelamento devono essere effettuate anche al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza.

di:

- adottare idonee politiche, procedure e controlli interni per "*mitigare e gestire i rischi di mancata attuazione e di evasione delle sanzioni finanziarie mirate*" ([17]);
- estendere i processi di autovalutazione periodici per considerare anche i rischi di "*mancata attuazione e di evasione delle sanzioni finanziarie mirate*" ([18]);
- verificare, nell'ambito dell'adeguata verifica, se il cliente o i titolari effettivi siano oggetto di sanzioni finanziarie mirate. Nel caso di cliente soggetto giuridico o ente, la verifica sarà volta ad accertare se persone fisiche o giuridiche designate controllino o detengano oltre il 50% dei diritti di proprietà del cliente, ovvero una partecipazione di maggioranza, individualmente o collettivamente ([19]);
- controllo costante dei rapporti d'affari e delle operazioni effettuate dai clienti al fine di verificare il rispetto degli obblighi di adeguata verifica del cliente inerenti alle sanzioni finanziarie mirate, nonché in occasione di ciascuna nuova designazione riferita a sanzioni finanziarie mirate ([20]);
- conservare le "registrazioni" dei fondi, delle operazioni tentate o eseguite dal cliente tra "*il momento il cui le sanzioni finanziarie delle Nazioni Unite sono rese pubbliche e il momento dell'applicazione delle pertinenti sanzioni finanziarie mirate nell'Unione*" ([21]).

2. Gli Orientamenti EBA in tema di misure restrittive

In tale quadro normativo, di per sé complesso ed in continuo aggiornamento, si colloca l'intervento dell'EBA che ha pubblicato, il 14 novembre 2024, le Linee guida per assicurare un'applicazione uniforme delle misure restrittive a livello unionale.

17) *Cfr.* art. 9, par. 1, lett. b) del Regolamento (UE) 2024/1624.
18) *Cfr.* art. 10 del Regolamento (UE) 2024/1624.
19) *Cfr.* art. 20, par. 1, lett. d) del Regolamento (UE) 2024/1624.
20) *Cfr.* art. 26, par. 4 del Regolamento (UE) 2024/1624.
21) *Cfr.* art. 27 del Regolamento (UE) 2024/1624.

vedi l'articolo online

Gli Orientamenti EBA si articolo in due gruppi:

(i) Orientamenti EBA/GL/2024/14, applicabili a tutte le banche ed intermediari ([22]);

(ii) Orientamenti EBA/GL/2024/15, rivolti specificamente a PSP e CASP ([23]).

Entrambi gli Orientamenti si applicano dal 30 dicembre 2025.

Gli **Orientamenti EBA/GL/2024/14** specificano le politiche, procedure e controlli interni di cui banche ed intermediari devono dotarsi al fine di garantire l'efficace attuazione delle misure restrittive unionali e nazionali ([24]).

A tal fine è in primo luogo fondamentale (oltre che prescritto) lo svolgimento da parte di ciascuna banca / intermediario di un periodico esercizio di autovalutazione del rischio di mancata attuazione o elusione delle misure restrittive ("*restrictive measures exposure assessment*"), volto ad individuare ed analizzare i settori di attività maggiormente esposti a misure restrittive ed al rischio di mancata / tempestiva attuazione - elusione delle stesse misure restrittive ([25]). Nell'ambito di tale autovalutazione occorre considerare i fattori connessi al rischio geografico, ai clienti, ai prodotti e servizi, nonché ai canali distributivi. La stessa autovalutazione deve consentire a banche ed intermediari di individuare e valutare (i) i regimi di misure restrittive applicabili alla banca / intermediario; (ii) la probabilità di una mancata attuazione di misure restrittive; (iii) la probabilità di elusione di misure restrittive; (iv) le conseguenze di eventuali violazioni di misure restrittive.

L'esercizio di autovalutazione del rischio di esposizione alle misure restrittive deve essere aggiornato ed oggetto di riesame con carattere "*almeno*" annuale. In caso di nuovi prodotti, nuovi canali di distribuzione o nuove categorie di clientela *target* (processi POG) occorrerà considerare anche il rischio di esposizione alle misure restrittive.

Per dare corretta e concreta attuazione dal 30 dicembre 2025 ai precitati Orientamenti EBA l'esercizio di autovalutazione del rischio di mancata attuazione o elusione delle misure restrittive deve essere condotto prima di tale data ed in tempo utile in quanto la stessa autovalutazione rappresenta la "base" su cui costruire presidi e processi volti a dare tempestiva e corretta attuazione alle sanzioni finanziarie mirate.

In sostanza, sulla base delle risultanze dell'autovalutazione del rischio di esposizione a misure restrittive, secondo il noto approccio *risk-based*, banche ed intermediari devono adottare efficaci e proporzionate politiche, procedure e controlli sempre aggiornati e che possano assicurare la conformità ai regimi di misure restrittive di tempo in tempo vigenti ([26]).

Gli Orientamenti EBA/GL/2024/14 dettagliano altresì ruoli, compiti e responsabilità dell'organo di gestione (nel sistema tradizionale il CDA) in tema di corretta e tempestiva attuazione delle misure restrittive sia nell'esercizio delle funzioni di supervisione strategia ([27]), sia nell'esercizio della funzione di gestione ([28]).

I flussi informativi diretti agli organi di vertice di banche ed intermediari dovranno essere integrati con dettagliate notizie e dati inerenti le misure restrittive ([29]).

Risulta altresì prevista la necessità di individuare e nominare un "*membro del personale di alto livello*" incaricato di garantire l'osservanza delle misure restrittive ([30]). Tale soggetto può coincidere con il Responsabile AML o con il Responsabile compliance, a condizione che tale scelta sia giustificata dalle dimensioni e complessità dell'intermediario e dall'esito dell'autovalutazione circa l'esposizione al rischio

22) Gli Orientamenti EBA 2024/14 sono stati attuati da Banca d'Italia con nota del 8 aprile 2025.

23) Gli Orientamenti EBA 2024/15 sono stati attuati da Banca d'Italia con nota del 19 maggio 2025.

24) Per "*misure restrittive*" si intendono "*le misure restrittive dell'Unione di cui all'articolo 2, punto 1, della direttiva (UE) 2024/1226 e le misure restrittive nazionali adottate dagli Stati membri in conformità del relativo ordinamento giuridico nazionale (nella misura in cui si applicano agli enti finanziari)*".

25) *Cfr.* Orientamenti EBA/GL/2024/14 par. 4.2.

26) *Cfr.* Orientamenti EBA/GL/2024/14 par. 4.3.

27) *Cfr.* Orientamenti EBA/GL/2024/14 par. 4.1.1.

28) *Cfr.* Orientamenti EBA/GL/2024/14 par. 4.1.2.

29) *Cfr.* Orientamenti EBA/GL/2024/14 par. 4.1.3.2., punto 19, lett. c).

30) Nei gruppi bancari sarà necessario nominare un "membro del personale di alto livello" incaricato di garantire l'osservanza delle misure restrittive a livello di gruppo

di misure restrittive, sempre che il "doppio ruolo" non vada a detrimento dell'efficacia di entrambi gli incarichi e non dia origine a conflitti di interesse o incompatibilità per la coesistenza di compiti operativi e di controllo.

Gli Orientamenti EBA/GL/2024/14 indicano in modo specifico i compiti e le attribuzioni del "*membro del personale di alto livello*" incaricato di garantire l'osservanza delle misure restrittive. Sono compiti ed attribuzioni complessi ed articolati, che involgono l'adozione delle misure necessarie per garantire il corretto svolgimento dell'autovalutazione del rischio di esposizione a misure restrittive, l'efficacia delle politiche e procedere, i flussi informativi nei confronti degli organi sociali di vertice, nonché precipui obblighi di segnalazione alle Autorità di Vigilanza in merito alle violazioni di misure restrittive.

I coevi **Orientamenti EBA/GL/2024/15** sono destinati a prestatori di servizi di pagamento (PSP) e prestatori di servizi per le cripto attività (CASP), chiamati a presidiare l'applicazione delle misure restrittive nelle attività di trasferimento di fondi o di cripto attività ai sensi del Regolamento 2023/1113.

Evidenziate le definizioni di sanzioni finanziarie mirate ([31]) e di misure restrittive settoriali, gli Orientamenti EBA/GL/2024/15 disciplinano nel dettaglio i criteri e le modalità con cui effettuare il c.d. *sanction screening*, dalla scelta del sistema di *screening* che deve essere adeguato agli esiti della autovalutazione di esposizione alle misure restrittive, alla gestione degli elenchi delle misure restrittive da applicare, dalla definizione dei dati da sottoporre a *screening* per ciascun tipo di misura restrittiva, alla periodicità dello *screening* del portafoglio clienti, dalle informazioni sui clienti e sui dati da sottoporre a *screening* ([32]) alla calibrazione delle impostazioni del sistema di *screening* automatizzato.

Ferma la necessità di uno *screening* periodico, secondo la frequenza individuata dall'intermediario e coerente con l'esposizione al rischio di misure restrittive, negli Orientamenti EBA/GL/2024/15 sono indicati (a titolo non esaustivo) i c.d. "*eventi trigger*" in presenza dei quali occorre innescare un nuovo *screening*, quali modifiche o nuove designazioni di misure restrittive, nuovi clienti o instaurazione di nuovi rapporti di affari, modifiche significative relative al cliente come il cambio di residenza o attività commerciale, ecc. ([33]).

Gli stessi Orientamenti EBA/GL/2024/15 dettagliano inoltre le attività di *due diligence* e verifica in merito alle segnalazioni prodotte dal sistema di *screening* ossia delle attività finalizzate ad accertare se una segnalazione corrisponde ad un riscontro positivo e, in caso affermativo, determinare l'azione necessaria ai fini dell'osservanza della misura restrittiva applicabile ([34]).

Le segnalazioni ed evidenze del sistema di *screening* devono essere esaminate da personale dotato delle competenze necessarie ed adeguatamente formato; nei casi di situazioni di esposizione al rischio più elevata è prevista la necessita di una revisione da parte di due persone. In caso di dubbio tra un riscontro positivo o un c.d. falso positivo, occorre analizzare le informazioni disponibili supplementari ([35]). In relazione alle entità e persone giuridiche le attività di *due diligence* e verifica in merito alle segnalazioni ed evidenze del sistema di *screening* devono essere estese ai titolari effettivi, ai soggetti che controllano il soggetto giuridico o detengono una partecipazione rilevante (oltre il 50% dei diritti di proprietà) o una partecipazione di maggioranza ([36]).

Trattasi all'evidenza di una attività complessa in relazione alla quale gli Orientamenti EBA/GL/2024/15 richiedono di adottare specifiche politiche e procedure in cui devono essere indicate le modalità con cui dette verifiche estese saranno svolte in linea con le indicazioni e migliori prassi europee ([37]).

Parimenti complessi sono altresì i controlli e le misure di *due diligence* da adottare per l'osservanza

31) Per "*sanzioni finanziarie mirate*" si intendono "*misure di congelamento dei beni e di divieto di rendere disponibili, direttamente o indirettamente, fondi o altri beni a persone ed entità designate a norma delle decisioni del Consiglio adottate sulla base dell'articolo 29 TUE e dei regolamenti del Consiglio adottati sulla base dell'articolo 215 TFUE*". Analoga definizione è contenuta nel Regolamento (UE) 164/2024, art. 2, comma 1, n. 49.

32) *Cfr.* Orientamenti EBA/GL/2024/15 par. 4.1.5, punto 22.

33) *Cfr.* Orientamenti EBA/GL/2024/15 par. 4.1.4, punto 17.

34) *Cfr.* Orientamenti EBA/GL/2024/15 par. 4.2.

35) *Cfr.* Orientamenti EBA/GL/2024/15 par. 4.2.2, punto 35.

36) *Cfr.* art. 20, par. 1, lett. b) del Regolamento (UE) 1624/2024.

37) Il 3 luglio 2024 il Consiglio Europeo ha pubblicato l'ultimo aggiornamento delle Best Practices dell'Unione europea per l'effettiva attuazione delle misure restrittive.

delle misure restrittive settoriali ([38]) per le quali assume rilevanza sia l'operatività riferita a specifiche giurisdizioni e territori ([39]), sia le informazioni acquisibili dal cliente e da fonti affidabili ([40])

In caso di misure di congelamento di fondi conseguenti a sanzioni finanziarie mirate, banche, intermediari e CASP devono sospendere immediatamente l'esecuzione di eventuali trasferimenti di fondi, bloccare eventuali trasferimenti in entrata e depositarli su un conto provvisorio, congelare senza indugio i fondi e segnalare le attività congelate alle autorità nazionali competenti ai fini dell'attuazione di misure restrittive.

3. Il c.d. sanction screening degli utenti per i bonifici istantanei e per i bonifici ordinari

Il Regolamento (UE) 2024/886 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 (c.d. Regolamento IPR) ([41]) ha introdotto un quadro uniforme di regole per l'esecuzione di bonifici istantanei ([42]) e modificato in modo sostanziale il Regolamento (SEPA) (UE) n. 260/2012.
Il Regolamento IPR è entrato in vigore in data 8 aprile 2024 e prevede che i PSP dell'area euro:

- dal 9 gennaio 2025, devono assicurare ai propri clienti la possibilità di ricevere bonifici istantanei in euro;

- dal 9 ottobre 2025, devono rendere disponibile il servizio di invio dei bonifici istantanei in euro, rendendo contestualmente operativo il servizio di verifica dell'identità del beneficiario.

38) Per "*misure restrittive settoriali*" si intendono "*misure restrittive quali embarghi sulle armi e sulle relative attrezzature o misure economiche e finanziarie (ad esempio restrizioni all'importazione, all'esportazione e alle prestazioni di determinati servizi, come quelli bancari*".

39) *Cfr.* Orientamenti EBA/GL/2024/15 par. 4.2.4, punto 41 e 42.

40) *Cfr.* Orientamenti EBA/GL/2024/15 par. 4.2.4, punto 43.

41) Il Regolamento IPR è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea in data 19 marzo 2024.

42) Il Regolamento IPR introduce nel Regolamento n. 260/2012 la "*nuova*" definizione "*bonifico istantaneo*", ossia "*un bonifico che è eseguito immediatamente, 24 ore al giorno e in qualsiasi giorno di calendario*" (*cfr.* art. 1, punto 1 del Regolamento IPR). Il bonifico istantaneo è un bonifico che prevede che, nel termine di 10 secondi dal momento della ricezione dell'ordine di pagamento da parte del PSP del pagatore, il PSP del beneficiario deve mettere l'importo dell'operazione di pagamento a disposizione sul conto di pagamento del beneficiario nella valuta in cui il conto del beneficiario è denominato (*cfr.* nuovo art. 5-*bis*, paragrafo 4, lett. c), del Regolamento IPR, come introdotto dall'art. 1, punto 1 del Regolamento IPR).

Tutti i conti di pagamento abilitati a ricevere bonifici tradizionali devono essere raggiungibili anche per i bonifici istantanei, senza interruzioni, 24 ore su 24 e in tutti i giorni dell'anno.

In relazione al servizio di "*invio*" di bonifici istantanei è previsto che i PSP debbano assicurare che i pagatori possano impartire ordini di pagamento "*istant*" attraverso tutti i canali di disposizione di un ordine di pagamento "ordinario" (quali ad esempio *banking on line*, applicazioni mobili/APP, sportelli automatici, terminali *self-service*, succursali/filiali/dipendenze, per via telefonica o per corrispondenza)([43]).

Dall'esame dell'art. 5-*ter* ***del Regolamento IPR*** ([44]) e dei considerando n. 17 e 18 emerge con chiarezza l'intento di favorire l'adozione dei bonifici istantanei come *standard* ***di mercato (***[45]), garantendo accessibilità economica e parità di trattamento rispetto ai bonifici tradizionali.

Tra le principali novità del Regolamento IPR vi è l'introduzione dello specifico obbligo per banche e PSP di effettuare il c.d. *sanction screening* degli utenti al fine di verificare se i propri clienti siano destinatari di misure restrittive finanziarie mirate ([46]).

43) *Cfr.* Considerando n. 11 e n. 13 del Regolamento IPR.

44) *Cfr.* articolo 5-ter, del Regolamento n. 260/2012, come introdotto dall'art. 1, punto 2 del Regolamento IPR ove è previsto che "*Le eventuali commissioni applicate da un PSP ai pagatori e ai beneficiari per l'invio e la ricezione di bonifici istantanei non sono superiori alle commissioni applicate da tale PSP per l'invio e la ricezione di altri bonifici di tipo corrispondente. I servizi di cui all'articolo 5 quater sono prestati a tutti gli USP a titolo gratuito. (...)*".

45) *Cfr.* Considerando n. 11 del Regolamento IPR.

46) *Cfr.* il nuovo art. 2 del Regolamento n. 260/2012, così come introdotto dall'articolo 1, punto 1 del Regolamento IPR, che definisce la "*misura restrittiva finanziaria mirata*" quale "*un provvedimento di congelamento di beni imposto a una persona, un organismo o un'entità o un divieto di mettere fondi o risorse economiche a disposizione di tale persona, organismo o entità o a suo vantaggio, direttamente o indirettamente, in virtù di misure restrittive adottate a norma dell'art. 215 TFUE*".

vedi l'articolo online

Dall'analisi dell'articolo 5-*quinquies* del Regolamento n. 260/2012 ([47]) e dei considerando n. 25 ([48]) e n. 26 ([49]) del Regolamento IPR emerge che banche e PSP devono verificare se uno qualsiasi dei propri utenti sia una persona o una entità soggetta a misure restrittive finanziarie mirate in tre "*momenti*", ossia:

47) *Cfr.* il nuovo art. 5-*quinquies*, del Regolamento n. 260/2012, così come introdotto dall'articolo 1, punto 2 del Regolamento IPR, rubricato "*Screening degli USP da parte dei PSP che offrono bonifici istantanei inteso a verificare se un USP sia una* persona o un'entità soggetta a misure restrittive finanziarie mirate", il quale prevede che "*1. I PSP che offrono bonifici istantanei verificano se uno qualsiasi dei propri USP sia una persona o un'entità soggetta a misure restrittive finanziarie mirate. I PSP effettuano tali verifiche immediatamente dopo l'entrata in vigore di eventuali nuove misure restrittive finanziarie mirate e immediatamente dopo l'entrata in vigore di eventuali modifiche di tali misure restrittive finanziarie mirate, e almeno una volta ogni giorno di calendario. 2. Durante l'esecuzione di un bonifico istantaneo, il PSP del pagatore e il PSP del beneficiario coinvolti nell'esecuzione di tale bonifico istantaneo non verificano se il pagatore o il beneficiario i cui conti di pagamento sono utilizzati per l'esecuzione di tale bonifico istantaneo siano persone o entità soggette a misure restrittive finanziarie mirate, oltre a effettuare le verifiche di cui al paragrafo 1. (…)*".

48) *Cfr.* Considerando n. 25 del Regolamento IPR, ove si legge che "*(…) Lo screening del pagatore e del beneficiario coinvolti in ciascuna operazione di bonifico, nazionale o transfrontaliera, per verificare la conformità agli obblighi derivanti dalle misure restrittive finanziarie mirate comporta un numero molto elevato di segnalazioni di bonifici potenzialmente associati a persone o entità soggette a misure restrittive finanziarie mirate. Tuttavia, a seguito delle opportune verifiche, la stragrande maggioranza delle operazioni segnalate non risulta essere associata ad alcuna delle persone o entità soggette a misure restrittive finanziarie mirate. Data la natura dei bonifici istantanei, i PSP non sono in grado di verificare entro i termini imposti le operazioni segnalate, le quali sono di conseguenza rifiutate. A causa di tale situazione, i PSP incontrano difficoltà operative nell'offrire ai propri USP il servizio di pagamento di invio e ricezione di bonifici istantanei in modo affidabile e prevedibile in tutta l'Unione. Onde assicurare una maggiore certezza del diritto, migliorare l'efficienza degli sforzi dei PSP per rispettare, nell'ambito dei bonifici istantanei in euro, gli obblighi derivanti dalle misure restrittive finanziarie mirate ed evitare inutili ostacoli all'invio e alla ricezione di bonifici istantanei, i PSP dovrebbero verificare periodicamente, e almeno quotidianamente, se i rispettivi USP sono persone o entità soggette a misure restrittive finanziarie mirate e dovrebbero cessare di applicare lo screening basato sulle operazioni in tale contesto specifico. L'obbligo dei PSP di verificare periodicamente i rispettivi USP riguarda solo le persone o le entità soggette a misure restrittive finanziarie mirate. (…)*".

49) *Cfr.* Considerando n. 26 del Regolamento IPR, ove è previsto che "*Per impedire la disposizione di bonifici istantanei da conti di pagamento appartenenti a persone o entità soggette a misure restrittive finanziarie mirate e per congelare immediatamente i fondi inviati a tali conti di pagamento, i PSP dovrebbero effettuare verifiche sui rispettivi USP subito dopo l'entrata in vigore di una nuova misura restrittiva finanziaria mirata. Tale obbligo dovrebbe applicarsi a tutti i PSP che inviano o ricevono bonifici istantanei in euro in modo da garantire che tutti i PSP rispettino efficacemente i loro obblighi derivanti dalle misure restrittive finanziarie mirate. L'obbligo dei PSP di verificare periodicamente se il proprio USP sono persone o entità soggette a misure restrittive finanziarie mirate non interferisce con le azioni che i PSP dovrebbero poter intraprendere per rispettare il diritto dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, in particolare i relativi requisiti basati sul rischio, per rispettare misure restrittive diverse dal congelamento die beni o dal divieto di mettere a disposizione fondi o risorse economiche, adottate a norma dall'articolo 215 TFUE o per rispettare misure restrittive che non sono adottate a norma dell'art. 215 TFUE*".

i) immediatamente dopo l'entrata in vigore di nuove misure restrittive finanziarie mirate;

ii) immediatamente dopo l'entrata in vigore di eventuali modifiche apportate a misure restrittive finanziarie mirate già esistenti;

iii) (e comunque) "*almeno una volta al giorno di calendario*".

L'obbligo di *sanction screening* – si ribadisce specifico per i bonifici istantanei - decorrere dal 9 gennaio 2025 ([50]) e esclude che banche e PSP debbano (*rectius* possano) verificare se gli utenti (pagatore o beneficiario del bonifico istantaneo) i cui conti sono utilizzati per l'esecuzione dell'operazione di pagamento siano soggetti a misure finanziarie mirate al momento dell'esecuzione di un bonifico istantaneo.

L'espresso "divieto" ([51]) di effettuare per i bonifici istantanei attività di *sanction screening* al momento e durante l'esecuzione di ciascun bonifico istantaneo si ricollega alle caratteristiche precipue dei bonifici istantanei ([52]), la cui esecuzione è di fatto immediata e non consente di eseguire un controllo al momento dell'operazione ([53]).

L'obbligo di *sanction screening* è di fatto collocato in un momento "anteriore" alla disposizione di bonifico, ossia "*almeno una volta al giorno di calendario*" ed in ogni caso immediatamente dopo l'entrata in vigore di eventuali nuove misure restrittive finanziarie mirate o modifiche delle stesse misure restrittive finanziarie mirate.

Tale *sanction screening* anticipato rispetto al momento in cui il cliente potrebbe disporre un ordine di bonifico, se da un lato consente di non interrompere il flusso di pochi secondi che intercorre tra il mo-

50) *Cfr.* il nuovo art. 5-*quinquies*, paragrafo 3 del Regolamento n. 260/2012, come introdotto dall'art. 1, punto 2 del Regolamento IPR, ove è previsto che "(…) 3. I PSP si conformano al presente articolo entro il 9 gennaio 2025". Cfr. anche il considerando n. 28 del Regolamento IPR.

51) *Cfr.* il nuovo art. 5-*quinquies*, paragrafo 2 del Regolamento n. 260/2012, come introdotto dall'art. 1, punto 2 del Regolamento IPR.

52) *Cfr.* il nuovo art. 5-*bis*, paragrafo 4 del Regolamento n. 260/2012, come introdotto dall'art. 1, Punto 2 del Regolamento IPR, il quale prevede che i bonifici istantanei devono essere eseguiti entro dieci secondi dalla ricezione dell'ordine di pagamento.

53) *Cfr.* considerando n. 25 del Regolamento IPR.

vedi l'articolo online

mento di ricezione dell'ordine di pagamento ed il momento di esecuzione del bonifico istantaneo, non è peraltro esente da criticità sotto il profilo prettamente operativo. A tal riguardo occorre considerare che tale attività di *sanction screening* deve essere eseguita ogni giorno "*di calendario*", quindi anche nei giorni feriali in cui il controllo può essere solo automatizzato e potrebbe non essere assistito da un intervento di un operatore chiamato a dirimere i casi di dubbi, di potenziale omonimia e dei c.d. potenziali "falsi positivi".

Come più volte evidenziato il predetto regime di *sanction screening* risulta applicabile in modo specifico ai bonifici istantanei ed è riferito alle sole misure restrittive finanziarie mirate ([54]).

Per i bonifici "ordinari" l'attività di *screening* - ossia la verifica rispetto a liste di soggetti sanzionati sia dell'ordinante che del beneficiario – deve essere eseguita prima di eseguire un trasferimento di fondi, come del resto confermato negli Orientamenti EBA/GL/2024/15 ([55]).

Ne consegue, all'evidenza, una distinzione tra:

- i bonifici istantanei in cui il *sanction screening* è di fatto posto in un momento "anteriore" alla disposizione di bonifico, ossia "*almeno una volta al giorno di calendario*";

- i bonifici ordinari per i quali l'attività di *screening* per ciascuna operazione deve essere eseguita prima di eseguire un trasferimento di fondi.

Nondimeno, con la nota n. 52 del 19 maggio 2025 di attuazione degli Orientamenti EBA/GL/2024/15, Banca d'Italia ha "aperto" alla possibilità per le singole banche ed intermediari di procedere, qualora l'esito dell'autovalutazione del rischio ([56]) evidenzi una bassa esposizione al rischio di mancata attuazione o elusione delle misure restrittive, di assumersi la responsabilità per i bonifici ordinari nazionali (Italia – Italia) di non applicare lo *screening* per ciascuna operazione ma di applicare il *sanction screening* dei bonifici istantanei, ossia "*almeno una volta al giorno di calendario*". Anche in questo caso, tuttavia, rimarrebbe in ogni caso ferma la responsabilità delle banche di assicurare il pieno rispetto del divieto di mettere (direttamente o indirettamente) fondi a disposizione di soggetti o entità soggetti a misure restrittive, ai sensi dell'art. 5, comma 4 del D.lgs. n. 109/2007.

Risulta evidente, quindi, la necessità per le banche e gli intermediari di condurre e concludere in tempi brevi (e ben prima del 31 dicembre 2025) l'autovalutazione di esposizione al rischio di mancata attuazione o elusione delle misure restrittive e ciò anche per stabilire le modalità di *screening* dei bonifici ordinari nazionali.

Pur in quadro normativo oggettivamente complesso ed in via di definizione, pare potersi sin da ora rilevare un ulteriore accrescimento di oneri e responsabilità per banche e intermediari finanziari sempre più "custodi del sistema finanziario", chiamati a fronteggiare il rischio di riciclaggio, di finanziamento del terrorismo e di mancata attuazione o evasione delle sanzioni finanziarie mirate.

54) *Cfr.* il nuovo art. 2 del Regolamento n. 260/2012, così come introdotto dall'articolo 1, Punto 1 del Regolamento IPR, che definisce la "*misura restrittiva finanziaria mirata*" quale "*un provvedimento di congelamento di beni imposto a una persona, un organismo o un'entità o un divieto di mettere fondi o risorse economiche a disposizione di tale persona, organismo o entità o a suo vantaggio, direttamente o indirettamente, in virtù di misure restrittive adottate a norma dell'art. 215 TFUE*".

55) Testualmente, gli Orientamenti n. 19 e n. 20 del documento EBA/GL/2024/15 in lingua inglese, prevedono rispettivamente che:
- orientamento n. 19: "*19. Except in cases covered in Article 5d of Regulation (EU) No.260/2012, PSPs should screen transfers of funds before making the funds available to the payee, and CASPs should screen all transfers of crypto-assets before making the crypto-assets available to the beneficiary, whether they are carried out as part of a business relationship or as part of a one-off transaction.*";
- orientamento n. 20: "*20. PSPs and CASPs should screen all parties to transfers of funds or crypto-assets against applicable restrictive measures. PSPs and CASPs should pay special attention in their restrictive measures exposure assessment to the soundness and reliability of the restrictive measures policies and procedures put in place by PSPs and CASPs with which they are doing business to ensure compliance with restrictive measures.*"

56) *Cfr.* Orientamenti EBA/GL/2024/14 par. 4.2.

DB non solo diritto bancario

A NEW DIGITAL EXPERIENCE

dirittobancario.it