



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Rassegna normativa

I - 2025

semestre

I



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Rassegna normativa

I semestre 2025

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

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

Comitato di redazione

Francesca Di Natale e Mariano Siani (coordinatori), Annamaria Cavalluzzo, Ilaria Cosenza, Lucio Maria Lanzetti, Francesco Spella

© Banca d'Italia, 2025

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

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

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

Direttore responsabile

Enzo Serata

Indirizzo

Largo Bastia, 35 – 00181 Roma – Italia

Telefono

+39 0647921

Sito internet

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

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

ISSN 2283-3498 (stampa)

ISSN 2283-6977 (online)

Stampato nel mese di settembre 2025

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

INDICE

PREMESSA	3
A – Approfondimento: la disciplina in materia di asset recovery	5
a.1 “ <i>Asset recovery as a priority</i> ”: gli standard del GAFI	5
a.2 Il rafforzamento del quadro europeo. La direttiva UE/2024/1260	8
a.3 La Convenzione di Varsavia e le prospettive della sua riforma	14
a.4 Il recupero dei proventi di natura corruttiva. L’UNCAC e il ruolo delle Nazioni Unite	16
a.5 La Silver Notice	17
a.6 Il ruolo delle FIU a supporto dell’ <i>asset recovery</i> e i poteri di sospensione	18
a.7 La normativa nazionale in materia di <i>asset recovery</i>	20
B – Il quadro internazionale	26
b.1 GAFI – Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale	26
b.2 Unione europea	29
C – Normativa primaria	31
D – Normativa secondaria e altri provvedimenti	36
d.1 UIF	37
d.2 Banca d’Italia	38
E - Giurisprudenza	40
e.1 Corte di Cassazione	40
F – Documentazione	44

PREMESSA

Il terzo numero della collana dei Quaderni dell'antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria dedicata alla "Rassegna normativa" si attiene alla già collaudata ripartizione in sezioni, che consente alla UIF di orientare i lettori sugli sviluppi rilevanti del quadro regolamentare e sulle pronunce giurisprudenziali più significative in materia AML/CFT.

Il tema approfondito è il rintracciamento e recupero degli asset illeciti (c.d. asset recovery), a cui il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) ha conferito carattere di priorità, modificando numerose Raccomandazioni.

Al cospetto di organizzazioni criminali che utilizzano tecniche sempre più sofisticate e operano in più giurisdizioni, un'azione realmente efficace su questo fronte passa attraverso il rafforzamento dell'apparato legale e operativo in materia di confisca e di misure cautelari e richiede forme ampie e fluide di collaborazione internazionale. L'asset recovery riveste un peso fondamentale per la sua funzione di deterrenza, perché consente una più incisiva azione di contrasto al riciclaggio e ai reati presupposto associati e apre anche al possibile risarcimento delle vittime.

Per questi motivi i nuovi standard del GAFI richiedono ai paesi di rivedere nel continuo l'efficacia delle relative policy e dei meccanismi operativi a livello nazionale e internazionale, introducono nuove tipologie di confisca, valorizzano ulteriori strumenti per impedire la dispersione dei proventi da reato e favorirne il recupero, tra cui il potere di sospensione delle operazioni sospette.

Uno spazio dedicato allo stato dell'arte a livello nazionale in tema di asset recovery consente a tutti noi di formarsi una prima idea di quanto già fatto in questo campo – forti di una tradizione di tecniche di indagine incentrate sul momento finanziario e sul recupero dei proventi illeciti immessi nel sistema legale – e degli ulteriori passi da compiere.

Come di consueto, mi auguro che anche questo numero della Collana incontri il vostro interesse.

Il Direttore

Enzo Serata

A – Approfondimento: la disciplina in materia di *asset recovery*

a.1 “*Asset recovery as a priority*”: gli standard del GAFI

La sottrazione e il recupero degli asset illeciti sono attività fondamentali per contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo, producono un notevole effetto di deterrenza nei confronti delle organizzazioni criminali e consentono il risarcimento delle vittime. L’efficace implementazione degli standard¹ in materia di *asset recovery*² è considerata tra le azioni prioritarie del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) nel biennio 2024-26³.

Alcune lacune riscontrate attraverso i processi di *Mutual Evaluation* del GAFI nei meccanismi di confisca dei proventi da reato – in un contesto in continua evoluzione, caratterizzato da tecniche criminali sempre più sofisticate e a carattere prevalentemente *cross-border* – hanno comportato la necessità di intervenire per rafforzare l’apparato legale e operativo a supporto dell’*asset recovery*⁴. Nella plenaria di ottobre 2023 il GAFI ha approvato la revisione delle Raccomandazioni e delle relative Note interpretative in materia di confisca e misure cautelari (Raccomandazione 4 – R.4) e di assistenza giudiziaria internazionale e congelamento di beni (Raccomandazione 38 – R.38). Per garantire la coerenza sistematica degli standard sono state apportate modifiche anche alle Raccomandazioni e alle relative Note interpretative riguardanti la collaborazione internazionale (Raccomandazione 40 – R.40), le responsabilità e i poteri delle autorità di *enforcement* e delle autorità d’indagine (rispettivamente Raccomandazione 30 – R.30 e Raccomandazione 31 – R.31). Conseguentemente, a giugno 2024 sono state approvate le modifiche apportate alla metodologia GAFI e sono stati avviati i lavori per elaborare linee guida e *best practices* volte a supportare la piena e uniforme implementazione degli standard⁵:

I nuovi standard richiedono ai paesi di considerare l’*asset recovery* una priorità e di rivedere periodicamente l’efficacia delle relative policy e dei meccanismi operativi a livello nazionale e internazionale, introducono nuove tipologie di confisca (confisca non basata su condanna, confisca estesa), valorizzano ulteriori strumenti per impedire la dispersione dei proventi da reato e favorirne il recupero, tra cui il potere di sospensione delle operazioni sospette, rafforzano la cooperazione internazionale in materia.

L’impegno nell’intensificare l’azione di recupero dei beni per contrastare il crimine finanziario, ostacolo alla crescita e allo sviluppo economico, è stato assunto anche nella *Financial Crime Call to Action* approvata dai Ministri delle Finanze e dei Governatori delle Banche centrali dei paesi del G7 nel maggio scorso.

¹ Con il termine standard si fa riferimento alle 40 Raccomandazioni del GAFI, alle relative Note interpretative e al Glossario. Si tratta di strumenti di *soft law*, privi di natura vincolante esclusivamente sul piano formale. I rischi economici, politici e reputazionali correlati al disallineamento rispetto alle Raccomandazioni – oggetto di verifiche *inter pares* attraverso le procedure di *Mutual Evaluation* – costituiscono difatti un incentivo significativo per gli Stati a conformarsi al loro contenuto.

² Nel Glossario GAFI l’*asset recovery* è definito quale “*process of identifying, tracing, evaluating, freezing, seizing, confiscating and enforcing a resulting order for, managing, and disposing of (including returning or sharing), criminal property and property of corresponding value*”.

³ Cfr. *Declaration of the Ministers of the Financial Action Task Force* del 18 aprile 2024.

⁴ Nella *Declaration of the Ministers of the Financial Action Task Force* del 22 aprile 2022 è stata manifestata preoccupazione rispetto all’inadeguatezza delle azioni adottate per la confisca dei proventi da reato a fronte del volume di beni di origine illecita che transitano nel sistema finanziario e che sono reintrodotti nell’economia legale.

⁵ Queste saranno approvate dal GAFI a ottobre 2025 e sostituiranno le *Best Practices* pubblicate a ottobre 2012.

Misure cautelari e confisca

L'attenzione prestata dalla nuova Raccomandazione 4 al recupero dei beni comporta la necessità di una revisione periodica dei processi che lo supportano, il conferimento alle autorità competenti di risorse adeguate ed efficienti, lo sviluppo di assetti di collaborazione e coordinamento tra queste. L'azione di recupero ha a oggetto i proventi di riciclaggio e quelli dei reati presupposto, nonché i beni strumentali utilizzati o destinati a essere impiegati in attività di riciclaggio o reati presupposto, i beni riciclati e i beni utilizzati o destinati a essere impiegati a scopo di finanziamento del terrorismo, atti terroristici o da organizzazioni terroristiche e i proventi derivanti da tali attività⁶.

La R.4 prevede che ogni paese adotti le misure necessarie per consentire alle autorità competenti di intervenire nelle diverse fasi in cui si articola il processo di *asset recovery*: dall'identificazione, rintracciamento e valutazione dei beni derivanti da attività criminali all'adozione di misure cautelari, quali il sequestro e il congelamento in vista di un successivo provvedimento di confisca, predisponendo idonei meccanismi di gestione del patrimonio congelato, sequestrato o confiscato⁷. In particolare, le autorità competenti dovrebbero essere in grado di adottare rapidamente un provvedimento giudiziale in casi di estrema urgenza, purché siano istituiti idonei meccanismi di ricorso. Qualora ciò sia contrario ai principi fondamentali del diritto interno, andrebbero comunque previsti meccanismi alternativi di intervento immediato da parte delle autorità competenti per prevenire la dispersione dei beni.

La R.4 sottende ora anche la possibilità di attivazione del potere di sospensione delle operazioni sospette, propedeutico all'*asset recovery*. Nella Nota interpretativa alla Raccomandazione si specifica, infatti, che le FIU o le altre autorità eventualmente competenti, direttamente o indirettamente, possono sospendere o rifiutare il consenso a un'operazione sospetta riconducibile ad attività di riciclaggio, reati presupposto o finanziamento del terrorismo. La durata massima della sospensione dovrebbe essere specificata dalla normativa nazionale e tale da consentire lo svolgimento di una adeguata attività di analisi dell'operazione e l'eventuale adozione di misure di congelamento e sequestro da parte delle autorità competenti. Se da un lato tale potere assume particolare rilevanza nel contesto attuale, caratterizzato dalla forte spinta alla digitalizzazione e dal continuo sviluppo tecnologico, dall'altro la sua concreta attivazione presenta particolari criticità attuative a fronte di trasferimenti che hanno sempre più natura istantanea.

Le misure di confisca devono poter essere estese ad altri beni di proprietà del soggetto condannato, nel caso in cui l'Autorità giudiziaria abbia fondato motivo di ritenere che tali beni siano di provenienza illecita (ad esempio, qualora il loro valore non sia proporzionato al reddito dichiarato del soggetto condannato). Inoltre, si richiede ai paesi di consentire l'adozione di provvedimenti di confisca anche in assenza di una sentenza di condanna, se ciò è coerente con i principi fondamentali del diritto nazionale (*non-conviction based confiscation*).

La Nota interpretativa alla R.4 richiede l'adozione di meccanismi atti a garantire l'efficace gestione e conservazione dei beni congelati, sequestrati o confiscati; al fine di preservarne il valore è prevista la possibilità di procedere con la vendita degli stessi prima dell'adozione di un provvedimento di confisca. Inoltre, si afferma la necessità di stabilire misure che consentano di eseguire i provvedimenti di confisca e di realizzare il valore dei beni confiscati per la successiva restituzione al legittimo proprietario o per

⁶ La nozione di beni derivanti da attività criminale e di beni di valore corrispondente abbraccia anche i beni posseduti o di proprietà di terzi, salvi i diritti dei terzi in buona fede; si presume la mala fede nel caso in cui i beni siano sotto il controllo di fatto del soggetto imputato o indagato e siano posseduti da familiari, soggetti associati, società, trust o altri istituti giuridici oppure qualora siano stati trasferiti a terzi per un valore che si discosta significativamente da quello di mercato (Nota interpretativa alla Raccomandazione 4, B.3).

⁷ Con il termine congelamento si fa riferimento alle misure volte a impedire il trasferimento, la conversione, la disposizione o la movimentazione dei beni, emesse sulla base di un'azione avviata da un'autorità competente o dall'Autorità giudiziaria (per una durata definita) fino all'adozione del successivo provvedimento di confisca (cfr. Glossario GAFI). Si tratta di una nozione diversa da quella del congelamento in materia di sanzioni finanziarie internazionali, sia per natura sia per presupposti.

risarcire le vittime dei reati. I paesi dovrebbero anche considerare la costituzione di appositi fondi in cui depositare i beni confiscati o parte di essi nella prospettiva di un loro utilizzo a fini di interesse pubblico.

Assistenza giudiziaria internazionale e congelamento

La Raccomandazione 38 in materia di assistenza giudiziaria internazionale richiede ai paesi di fornire pronta assistenza in risposta alle richieste di cooperazione nelle diverse fasi del processo di recupero dei beni. In coerenza con quanto previsto dalla R.4, tale assistenza dovrebbe essere prestata anche a fronte di richieste riguardanti procedimenti di confisca non basati su una sentenza di condanna, almeno nei casi di decesso o fuga dell'autore del reato ovvero qualora lo stesso non sia stato identificato.

Con l'obiettivo di rendere più celere la collaborazione internazionale, la R.38 prevede che i provvedimenti di congelamento, sequestro e confisca adottati dalle competenti autorità estere siano riconosciuti e attuati senza imporre prelieve condizioni connesse alla conduzione di indagini domestiche. Tuttavia, nel caso in cui, in conformità con i principi fondamentali del diritto interno o in relazione ad altri elementi, l'assistenza richiesta fosse subordinata all'adozione di un ordine giudiziale, l'autorità del paese richiedente dovrebbe disporre del potere di emanare un provvedimento di congelamento, sequestro o confisca con riguardo ai beni locati all'estero o di chiedere al paese di riferimento di emettere un ordine su tali beni.

La Raccomandazione promuove lo sviluppo di forme di comunicazione informale a livello internazionale tra le autorità per facilitare l'assistenza sia nella prospettiva di presentare una richiesta, sia di ottenere aggiornamenti sullo stato della stessa; in casi particolari dovrebbe essere possibile fornire assistenza ulteriore a fronte di una richiesta iniziale, senza la necessità di ricevere una nuova istanza.

La R.38 ribadisce infine l'importanza della corretta gestione dei beni nelle diverse fasi del processo di *asset recovery* e della ripartizione dei beni confiscati tra i diversi paesi interessati, specie se il provvedimento di confisca rappresenta il frutto di azioni coordinate tra le autorità di diversi paesi.

Responsabilità e poteri delle forze dell'ordine e delle autorità investigative

La Raccomandazione 30 prevede che siano individuate in ambito nazionale le autorità competenti in materia di conduzione delle indagini finanziarie in casi di riciclaggio, reati presupposto e finanziamento del terrorismo⁸. Inoltre, almeno con riferimento a reati che abbiano generato cospicui proventi, è richiesto che per perseguire tali attività criminali siano avviate indagini finanziarie parallele anche quando il reato presupposto è stato commesso in un altro paese.

I paesi sono inoltre chiamati a designare una o più autorità deputate a identificare e reperire i beni di provenienza illecita e di valore corrispondente e a intraprendere azioni per disporre il congelamento e sequestro. È promosso il ricorso a gruppi multidisciplinari, anche su base temporanea, specializzati nella conduzione di indagini finanziarie, come pure lo svolgimento di indagini in collaborazione con le autorità competenti di altri paesi, se ritenuto opportuno in relazione alle caratteristiche della fattispecie oggetto d'indagine.

L'ambito di applicazione della Raccomandazione si estende anche alle autorità diverse da quelle di law enforcement che, nello svolgimento di indagini finanziarie con riguardo a reati presupposto, esercitano le funzioni previste dalla stessa Raccomandazione. Anche le autorità anticorruzione possono essere incaricate di indagare reati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo derivanti da o relativi a reati di corruzione, assumendo un ruolo proattivo nelle prime fasi del processo di recupero dei beni.

⁸ Nella Nota interpretativa alla Raccomandazione 30 l'indagine finanziaria è definita quale "enquiry into the financial affairs related to criminal activity, with a view to: identifying the extent of criminal networks and/or the scale of criminality; identifying and tracing criminal property and property of corresponding value; and developing evidence which can be used in criminal and/or confiscation proceedings".

Le autorità giudiziarie e di law enforcement, incluse quelle deputate al recupero dei beni, devono essere dotate di adeguate risorse finanziarie, umane e tecniche e adottare processi idonei ad assicurare che il personale sia in possesso di requisiti di idonea professionalità, riservatezza, integrità e competenza.

Le autorità di contrasto e di indagine (Raccomandazione 31) devono avere, tra l'altro, il potere di accedere a documenti e informazioni da utilizzare nel corso delle indagini e di azioni penali e di adottare misure coercitive per la produzione di documenti, la perquisizione di persone e locali, la raccolta di testimonianze, il sequestro e la raccolta di prove; devono anche poter ricorrere a diverse tecniche investigative, tra cui le operazioni sotto copertura, le intercettazioni, l'accesso ai sistemi informatici e la consegna controllata.

La Raccomandazione 31 afferma che le autorità competenti dovrebbero poter accedere tempestivamente alle informazioni di cui hanno necessità, soprattutto a supporto delle procedure di individuazione e reperimento dei beni⁹ e dovrebbero poter chiedere alla FIU tutte le informazioni rilevanti in suo possesso. Inoltre, dovrebbero essere presenti meccanismi che consentano di verificare in maniera rapida se una persona fisica o un'entità detiene o controlla conti e di identificare i beni senza notifica preventiva al proprietario.

Altre forme di cooperazione internazionale

La Raccomandazione 40 promuove l'efficace, rapida e costruttiva cooperazione tra autorità competenti a livello internazionale, sia spontanea sia su richiesta. Vengono affrontati, tra gli altri, aspetti relativi ai presidi di riservatezza e di sicurezza degli scambi informativi, al contenuto delle richieste, all'utilizzo delle informazioni scambiate e alle condizioni necessarie per la collaborazione. Con specifico riguardo alla cooperazione tra FIU, la Raccomandazione ribadisce che gli scambi con le controparti estere non dovrebbero essere limitati dalla diversa natura delle FIU e che dovrebbe sussistere una base normativa adeguata a consentire la cooperazione tra le unità di intelligence finanziaria rispetto a casi di riciclaggio, reati presupposto e finanziamento del terrorismo.

Nell'ambito della revisione in materia di *asset recovery*, la R.40 riconosce ora il potere di sospensione delle segnalazioni di operazioni sospette su input delle autorità estere. In particolare, la FIU o l'altra autorità eventualmente competente dovrebbe poter agire prontamente, anche in via indiretta, per negare il consenso o sospendere un'operazione sospetta di riciclaggio, reato presupposto, finanziamento del terrorismo, in risposta a una richiesta di una controparte estera. Nel caso in cui le autorità competenti aventi tale potere nei paesi coinvolti non siano controparti, le richieste devono essere veicolate attraverso i canali della collaborazione tra FIU.

a.2 Il rafforzamento del quadro europeo. La direttiva UE/2024/1260

La direttiva UE/2024/1260 riguardante il recupero e la confisca dei beni¹⁰ è stata elaborata nel quadro delle iniziative prioritarie identificate nella [Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021–2025](#). Il rafforzamento delle misure di recupero dei beni derivanti da attività criminali è un passaggio cruciale dell'attività di contrasto alla criminalità organizzata, che ricorre a sistemi transnazionali di riciclaggio sempre più sofisticati¹¹. La nuova direttiva – che andrà trasposta dagli Stati membri entro il 23

⁹ Si tratta di informazioni sulla titolarità effettiva, informazioni detenute dalle autorità fiscali, informazioni presenti nei registri dei beni e in quelli anagrafici, di residenza o cittadinanza e di assistenza sociale.

¹⁰ Pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 2 maggio 2024.

¹¹ Nell'ambito della quarta edizione dello *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment – The changing DNA of serious and organised crime* del 2025, Europol sottolinea gli scarsi risultati conseguiti nel processo di recupero dei beni nell'Unione, con livelli di confisca dei proventi da reato che si attestano intorno al 2 per cento. Tali dati evidenziano la

novembre 2026 – è frutto della necessità di far confluire in un testo organico le disposizioni in materia di *asset recovery* previste in diversi atti legislativi europei, opportunamente potenziate in coerenza con gli standard GAFI¹².

La direttiva, di armonizzazione minima, disciplina tutte le fasi in cui si articola il processo di *asset recovery* nell'ambito di un procedimento in materia penale¹³: dal reperimento e identificazione dei beni, al congelamento, confisca e gestione degli stessi¹⁴.

L'ambito di applicazione riguarda un esteso novero di reati: quelli previsti dall'art. 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹⁵, tra i quali sono compresi i reati di violazione e di elusione delle misure restrittive europee, previsti dalla direttiva UE/2024/1226¹⁶, le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, i reati legati alla criminalità ambientale, la partecipazione a un'organizzazione criminale (art. 2). I proventi includono i vantaggi scaturenti dalle attività criminali direttamente e indirettamente, compresi il reinvestimento o la trasformazione successivi di proventi diretti in un altro bene, anche se oggetto di confusione con i beni legittimamente posseduti (considerando 13 e art. 3, punto 1).

Viene adottata una definizione molto ampia di beni che possono essere sottoposti a congelamento e confisca, che comprende beni di qualsiasi natura, incluse le criptoattività, nonché i documenti giuridici o gli strumenti (anche in formato elettronico o digitale) che attestano un titolo o un diritto sui beni sottoposti a congelamento o confisca (considerando 12 e art. 3, punto 2). Con il termine beni strumentali la direttiva fa riferimento a quei beni che vengono utilizzati o che sono destinati ad essere utilizzati, anche solo in parte, per commettere un reato (art. 3, punto 3).

Reperimento e identificazione

Un efficace sistema di *asset recovery* richiede innanzitutto il rapido reperimento di beni che hanno un sospetto collegamento con attività criminali. La direttiva attribuisce particolare rilievo alle attività di reperimento e identificazione di beni strumentali, proventi o beni che sono o potrebbero essere oggetto di un provvedimento di congelamento o di confisca, anche al fine di facilitare la cooperazione internazionale (art. 4, par. 1). Le autorità competenti sono chiamate a svolgere prontamente le indagini per il reperimento dei beni nel caso in cui sia avviata un'indagine per un reato da cui può derivare un vantaggio economico considerevole; gli Stati membri possono decidere di limitare lo svolgimento di

necessità di intervenire prontamente per rafforzare il processo di *asset recovery*, soprattutto nel contesto attuale, in cui la criminalità organizzata evolve verso modelli destabilizzanti che sfruttano il mondo digitale, l'intelligenza artificiale e le nuove tecnologie.

¹² La direttiva UE/2024/1260 sostituisce la direttiva UE/2014/42 relativa al congelamento e alla confisca, le decisioni quadro 2007/845/GAI e 2015/212/GAI, rispettivamente in materia di recupero dei beni e misure di confisca standard, l'azione comune 98/699/GAI sul riciclaggio di denaro e l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato e la relativa decisione quadro 2001/500/GAI. Resta ferma l'applicazione del regolamento UE/2018/1805 in materia di mutuo riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca tra Stati membri nell'ambito di un procedimento penale.

¹³ Non è fornita una definizione di procedimento in materia penale ma si afferma che si tratta di un concetto autonomo del diritto dell'Unione interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ferma restando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (considerando 7).

¹⁴ Per congelamento si intende il "divieto temporaneo di trasferire, distruggere, convertire, alienare o spostare un bene o di prenderne temporaneamente la custodia o il controllo" (art. 3, punto 5). Per confisca si intende la "privazione definitiva di un bene ordinata da un tribunale in relazione a un reato" (art. 3, punto 6). La "gestione" fa riferimento a beni strumentali, proventi di reato o beni derivanti da attività criminale, come definiti all'art. 3, punti 1), 2) e 3).

¹⁵ Si tratta dei reati di terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata.

¹⁶ Cfr. UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio – Rassegna normativa*, I semestre 2024, pp. 24 e ss.

indagini per il reperimento dei beni ai soli casi di reati commessi nel quadro di un'organizzazione criminale (art. 4, par. 3).

La direttiva rafforza i poteri degli uffici per il recupero dei beni (*Asset Recovery Office* - ARO), la cui istituzione era stata già prevista dalla decisione quadro 2007/845/GAI¹⁷, per favorire la cooperazione domestica e transnazionale nelle indagini per il reperimento dei beni (art. 5, par. 1)¹⁸. In particolare, i compiti di tali uffici sono delineati con maggiore dettaglio e viene valorizzato l'aspetto della collaborazione *cross-border*.

Le funzioni attribuite agli ARO riguardano: il reperimento e l'identificazione di beni strumentali, proventi o beni a supporto dell'attività delle altre autorità competenti responsabili delle indagini e dell'EPPO; il reperimento e l'identificazione di beni strumentali, proventi o beni che sono o potrebbero essere oggetto di un provvedimento di congelamento o di confisca emesso da un'autorità di un altro Stato membro; la collaborazione con gli ARO di altri Stati membri e con l'EPPO nelle attività di reperimento e di identificazione (art. 5, par. 2). Inoltre, su richiesta delle autorità competenti nazionali, gli ARO possono reperire e identificare beni di soggetti ed entità designati da misure restrittive dell'Unione, al fine di accertare i reati di violazione ed elusione delle sanzioni finanziarie mirate europee, nel caso in cui ci siano fondati motivi per ritenere che tali reati siano stati commessi (art. 5, par. 4).

L'art. 6 della direttiva prevede che gli ARO, per svolgere efficacemente i propri compiti, abbiano accesso immediato e diretto a molteplici banche dati e registri centralizzati o interconnessi detenuti da autorità pubbliche, tra cui i registri immobiliari, fondiari e catastali, i registri anagrafici delle persone fisiche, dei veicoli a motore, degli aeromobili e delle unità da diporto, i registri commerciali e dei titolari effettivi, i registri centralizzati dei conti bancari¹⁹. Inoltre, gli ARO dovrebbero poter ottenere rapidamente una serie ulteriore di informazioni che potrebbero facilitare l'identificazione dei beni²⁰, sempre nel rispetto dei principi di proporzionalità e di riservatezza e segreto professionale (art. 7).

Al fine di facilitare la gestione di casi transnazionali, gli uffici per il recupero dei beni degli Stati membri hanno la facoltà di scambiare informazioni, spontanee o su richiesta, specificando l'oggetto, le motivazioni, la natura del procedimento, il tipo di reato, il collegamento con lo Stato membro in cui è situato l'ufficio per il recupero dei beni che ha ricevuto la richiesta, le informazioni di dettaglio sui beni ricercati e, ove necessario, sulle persone implicate e gli eventuali motivi di urgenza (art. 9). Per assicurare che gli scambi avvengano in tempi rapidi, la direttiva dispone che le richieste di informazioni vengano evase in tempi brevi, prevedendo un termine massimo di sette giorni di calendario (art. 10), nonché termini molto più stringenti in caso di urgenza²¹. Tuttavia, gli ARO possono rifiutarsi di fornire informazioni a una controparte estera qualora la condivisione delle stesse possa ledere gli interessi fondamentali della sicurezza nazionale dello Stato membro che ha ricevuto la richiesta, recare pregiudizio a eventuali indagini in corso, costituire una minaccia imminente per la vita o l'integrità fisica di una persona, oppure nel caso

¹⁷ Tale decisione prevede la designazione di massimo due uffici per il recupero dei beni per ogni Stato membro, al fine di identificare i proventi di reato che possono diventare oggetto di un ordine di congelamento, sequestro o confisca, nell'ambito di un'indagine penale o civile.

¹⁸ In Italia l'ARO è istituito presso il Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia (SCIP), incardinato presso il Ministero dell'Interno. Cfr. il paragrafo a.7 "La normativa nazionale in materia di *asset recovery*".

¹⁹ L'accesso diretto degli ARO ai registri centralizzati dei conti bancari nell'attività di contrasto a reati gravi è previsto dalla direttiva UE/2019/1153.

²⁰ Tra questi, rilevano i dati fiscali, i dati relativi alla sicurezza sociale nazionale, i dati doganali, i dati su bonifici, prestiti e ipoteche, i dati relativi ai conti di criptoattività e relativi trasferimenti, valute titoli e bilanci, le informazioni rilevanti detenute dalle autorità competenti per la prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento dei reati (art. 6).

²¹ Nei casi di urgenza le richieste devono essere evase entro otto ore, se relative a informazioni cui si ha accesso diretto, o tre giorni lavorativi, negli altri casi. I termini per la comunicazione di informazioni, che decorrono dal ricevimento della richiesta, possono essere estesi nel caso in cui le informazioni non siano direttamente disponibili o qualora il recupero delle informazioni comporti un onere sproporzionato per l'ARO che ha ricevuto la richiesta, nei casi di richieste non urgenti.

in cui la richiesta sia palesemente sproporzionata o irrilevante rispetto allo scopo della stessa. Tale rifiuto, che deve essere motivato, interessa esclusivamente le informazioni la cui condivisione rientra nelle fattispecie previste per il rigetto della richiesta (art. 9)²². Per assicurare maggiore efficienza alla collaborazione le informazioni scambiate possono essere utilizzate quale mezzo di prova, salvi specifici casi (art. 9, par. 4).

Per garantire elevati livelli di sicurezza negli scambi informativi gli ARO dovrebbero avere accesso diretto alla rete Secure Information Exchange Network Application - SIENA, gestita da Europol (art. 9, par. 5)²³.

Congelamento e confisca

Al fine di garantire la conservazione dei beni in vista dell'eventuale provvedimento di confisca, la direttiva prevede che le autorità competenti possano adottare provvedimenti di congelamento idonei a impedire il trasferimento, la distruzione, la conversione, la destinazione o la movimentazione di un bene, o per assumerne la custodia o il controllo, per un periodo limitato (art. 3). Sono anche introdotte azioni immediate, di natura eccezionale e con una durata massima stabilita, qualora ciò sia necessario per mettere al sicuro il bene fino all'emissione di un successivo provvedimento di congelamento. In condizioni di rischio imminente di sparizione dei beni e qualora le autorità competenti non siano in grado di adottare azioni immediate, gli ARO possono intraprendere tali azioni, per una durata massima di sette giorni lavorativi (considerando 23 e art. 11).

Tra le principali novità introdotte dalla direttiva rileva il rafforzamento delle misure di confisca, definita quale "privazione definitiva di un bene ordinata da un organo giurisdizionale in relazione a un reato" (art. 3). Oltre alla confisca di beni strumentali e proventi da reato sulla base di una condanna definitiva e di beni di valore corrispondente (art. 12)²⁴, già prevista nella direttiva UE/2014/42, sono introdotte tipologie ulteriori volte a estendere il recupero dei beni a fattispecie in cui il legame esistente tra attività criminale e i beni da confiscare non è direttamente desumibile.

In particolare, la confisca nei confronti dei terzi (art. 13) può interessare i proventi di reato o i beni di valore corrispondente che sono stati trasferiti a terzi, anche in via indiretta, da un indagato o un imputato o acquistati da terzi, qualora l'organo giurisdizionale nazionale accerti che l'imputato non dispone di beni confiscabili e il terzo sapeva o avrebbe dovuto sapere che il trasferimento o l'acquisizione dei beni aveva lo scopo di evitarne la confisca. Tra le circostanze da considerare per effettuare la valutazione rientrano il trasferimento o l'acquisizione a titolo gratuito o per un importo sproporzionato rispetto al valore di mercato e il trasferimento a parti collegate o l'effettivo controllo dell'indagato o dell'imputato. Restano salvi i diritti dei terzi in buona fede.

La direttiva prevede anche forme di confisca estesa (considerando 29 e art. 14) – già contemplata dalla direttiva UE/2014/42 – nel caso di una condanna penale per un reato²⁵ che può produrre vantaggi economici, anche indiretti, e laddove un organo giurisdizionale nazionale sia convinto che i beni derivino da condotte criminose. In aggiunta ai beni associati al reato, la confisca può riguardare anche ulteriori beni che secondo l'organo giurisdizionale derivano da condotte criminose; tale valutazione non necessita di una condanna, essendo sufficiente la convinzione sulla base di fatti specifici e di elementi di prova disponibili.

²² L'ARO richiedente deve essere consultato prima di procedere con il diniego.

²³ Cfr. considerando 24 del regolamento UE/2016/794.

²⁴ La confisca di beni di valore corrispondente può essere sussidiaria o alternativa alla confisca dei beni strumentali o proventi da reato in base a una condanna definitiva e si verifica nei casi in cui questi ultimi non possono essere confiscati.

²⁵ Nella fattispecie della confisca estesa, per reato si intendono almeno le tipologie di cui all'art. 2 (par. 1-3), qualora siano punibili con una pena privativa della libertà di durata massima non inferiore a quattro anni (art. 14, par. 3).

Viene ampliato l'ambito applicativo della confisca in assenza di condanna. Oltre al caso in cui non sia possibile procedere con la confisca sulla base di un provvedimento di condanna o nei confronti di terzi a causa dell'incapacità di portare a termine il procedimento penale per malattia²⁶ e fuga dell'indagato o dell'imputato, si introducono anche le ipotesi di decesso e di scadenza dei termini di prescrizione dopo l'avvio del procedimento penale (art. 15). Tuttavia, l'applicabilità di tale confisca è subordinata alla condizione che – in assenza delle circostanze sopra indicate – il procedimento penale avrebbe condotto a una condanna, almeno per i reati che possono generare, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico considerevole e che l'organo giurisdizionale sia convinto della sussistenza di un legame, anche di tipo indiretto, tra i beni da confiscare e il reato in questione.

Viene anche introdotta una nuova tipologia di confisca nel caso in cui non sia possibile attuare le precedenti. Si tratta della “confisca di patrimonio ingiustificato collegato a condotte criminose”, che può essere disposta con riguardo ai beni identificati in un'indagine connessa a un reato²⁷ qualora l'organo giurisdizionale sia convinto che tali beni derivino da condotte criminose commesse nell'ambito di un'organizzazione criminale e che possano generare, anche indirettamente, un vantaggio economico considerevole (art. 16). Gli Stati membri possono prevedere che tale confisca possa essere adottata solo in relazione a beni congelati in precedenza nell'ambito di un'indagine riguardante un reato commesso nel quadro di un'organizzazione criminale.

Viene affermato il diritto delle vittime al risarcimento e alla restituzione dei beni che deve essere preso in considerazione nel relativo procedimento di reperimento, congelamento e confisca (art. 18). Inoltre, si promuove l'ulteriore possibile utilizzo dei beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale, con il fine di sostenere la resilienza delle comunità colpite dalla criminalità organizzata e riaffermare il prevalere dello Stato di diritto (art. 19 e considerando 38). Per quanto riguarda i beni confiscati in relazione ai reati di violazione e di elusione delle sanzioni finanziarie internazionali, invece, è previsto che gli stessi possano essere destinati a favorire la ricostruzione dei paesi terzi colpiti dagli eventi che hanno portato all'adozione delle stesse misure restrittive (art. 19 e considerando 39).

Gestione dei beni

La direttiva introduce disposizioni volte a favorire l'efficiente gestione dei beni congelati e confiscati fino alla destinazione finale a seguito del provvedimento definitivo di confisca. L'obiettivo è quello di preservare il valore dei beni durante il procedimento penale e favorire il risarcimento delle vittime e il riutilizzo degli stessi a fini sociali.

In particolare, ogni Stato membro dovrebbe istituire almeno un ufficio per la gestione dei beni ovvero designare un'autorità competente già esistente²⁸ con la funzione di provvedere all'efficiente gestione dei beni congelati e confiscati fino alla loro destinazione finale. Gli stessi uffici devono cooperare con gli omologhi esteri, con gli ARO e con le altre autorità coinvolte nelle varie fasi del processo di recupero dei beni (art. 22). Al fine di preservare il valore dei beni e di assicurare il risarcimento delle vittime, è possibile trasferire o vendere i beni congelati prima di un provvedimento definitivo di confisca nei casi in cui i beni sono deteriorabili o perdono rapidamente valore ovvero se i costi di conservazione

²⁶ Per malattia si intende “l'impedimento dell'indagato o dell'imputato a comparire nel procedimento penale per un periodo prolungato, il che comporta il rischio di scadenza dei termini stabiliti dal diritto nazionale per quanto riguarda la responsabilità penale e l'impossibilità di proseguire tale procedimento” (considerando 31).

²⁷ La confisca di tale patrimonio ingiustificato dovrebbe essere possibile quando l'indagine nella quale sono stati identificati i beni riguarda un reato che rientra nell'ambito di applicazione della direttiva in esame e che è punibile con una pena privativa della libertà di durata massima non inferiore a quattro anni (considerando 32, art. 16 par. 4).

²⁸ La direttiva UE/2014/42 prevedeva l'istituzione di uffici nazionali centralizzati, una serie di uffici specializzati, o meccanismi equivalenti per la gestione dei beni congelati, in vista dell'eventuale adozione di un provvedimento di confisca.

e manutenzione sono sproporzionati rispetto al loro valore di mercato o la gestione richiede condizioni particolari e competenze non facilmente disponibili (art. 21)²⁹.

Per garantire un'efficiente gestione dei beni va garantita la continuità aziendale delle imprese (art. 20) e devono essere predisposti strumenti di gestione, quali un registro centrale o altri registri dei beni sottoposti a congelamento e a confisca, che consentano agli uffici e alle autorità competenti di ottenere rapidamente informazioni sui beni congelati e confiscati (art. 27)³⁰.

Gli Stati membri sono invitati ad adottare misure volte a evitare che nella procedura di destinazione a seguito di confisca i beni siano acquisiti da soggetti condannati nell'ambito del procedimento penale in cui i beni sono stati congelati (art. 20, par. 2). Inoltre, i costi della gestione dei beni congelati possono essere posti, almeno in parte, a carico del titolare effettivo (art. 20, par. 5)³¹.

I soggetti interessati dai provvedimenti di congelamento, di confisca e di vendita pre-confisca, devono essere informati senza indebito ritardo³² di tali provvedimenti e dei mezzi di tutela ai quali possono fare ricorso (art. 23)³³.

Strategia nazionale per il recupero dei beni e statistiche e cooperazione

Al fine di rafforzare la cooperazione tra le autorità coinvolte nel processo di *asset recovery*, la direttiva dispone che, entro il 24 maggio 2027, gli Stati membri devono adottare una strategia nazionale per il recupero dei beni, da comunicare alla Commissione entro tre mesi dall'adozione e da aggiornare almeno ogni 5 anni (art. 25). Tale strategia dovrebbe identificare ruoli e responsabilità delle autorità competenti, le modalità di coordinamento e cooperazione tra le stesse, le priorità nazionali in materia, le attività in materia di cooperazione con i paesi terzi, le modalità che consentono una valutazione periodica dei risultati, le misure da adottare sull'utilizzo dei beni confiscati per scopi di interesse pubblico e sociale, le risorse e la formazione. Al fine di misurare i progressi conseguiti nell'azione di contrasto al crimine organizzato attraverso il processo di *asset recovery*, gli Stati membri dovrebbero raccogliere periodicamente e mantenere statistiche complete sui propri sistemi di confisca (congelamento, confisca e gestione dei beni) da inviare annualmente alla Commissione europea entro la fine dell'anno successivo (art. 28).

La direttiva interviene sulla cooperazione internazionale prevedendo che la Commissione europea istituisca una rete tra gli uffici per il recupero dei beni, gli uffici per la gestione dei beni ed Europol, con l'intento di favorire il recupero e la confisca; alle riunioni della rete possono essere invitati a partecipare anche rappresentanti di Eurojust, EPPO e, se del caso, dell'AMLA (art. 29). A tal fine, ogni Stato membro deve notificare alla Commissione europea, entro il 24 maggio 2027, le autorità competenti designate a svolgere le attività dell'ufficio per il recupero dei beni e dell'ufficio per la gestione dei beni, oltre ai punti

²⁹ In ogni caso, prima di emettere tale provvedimento è necessario comunicare l'operazione all'interessato – salvo non sia possibile individuarlo – e ascoltarlo in merito prima di procedere con la vendita. Le entrate sono accantonate fino a quando viene emessa una decisione giudiziaria sulla confisca.

³⁰ Tali registri devono contenere informazioni sui beni oggetto dei provvedimenti, il loro valore, i proprietari e il riferimento del fascicolo nazionale del procedimento relativo al bene.

³¹ La direttiva rimanda alla definizione di titolare effettivo rilevante ai fini antiriciclaggio (art. 3, punto 6), della direttiva UE/2015/849).

³² È possibile che le autorità competenti dispongano il rinvio della comunicazione dei provvedimenti di congelamento se ciò sia necessario per evitare pregiudizio a un'indagine penale (art. 23). Inoltre, qualora l'identità dell'interessato o il luogo in cui si trova non siano conosciuti o la comunicazione comporta un onere sproporzionato per l'autorità competente, dovrebbe essere possibile ricorrere all'annuncio pubblico (considerando 47).

³³ La direttiva prevede anche diritti di accesso, il diritto alla traduzione degli atti e a una difesa effettiva (art. 24).

di contatto volti a facilitare la cooperazione tra tali uffici nei casi *cross-border* (art. 32)³⁴; tali dati alimenteranno un registro online pubblicato dalla Commissione sul proprio sito web (art. 32, par. 4).

Per favorire l'identificazione dei beni e facilitarne la gestione sono previste forme di cooperazione tra gli uffici per il recupero dei beni e l'EPPO e tra gli ARO, gli uffici per la gestione dei beni, Europol ed Eurojust (art. 30). Rileva altresì la collaborazione tra uffici per il recupero dei beni e uffici per la gestione dei beni con i rispettivi omologhi di paesi terzi (art. 31).

a.3 La Convenzione di Varsavia e le prospettive della sua riforma

La riforma degli standard del GAFI e delle regole europee ha accelerato il processo di revisione della **Convenzione** del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 "*on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism*", che ha svolto nell'arco dell'ultimo ventennio un fondamentale ruolo propulsivo nello sviluppo degli ordinamenti degli Stati che vi hanno aderito, firmandola e ratificandola. Particolarmente significative sono le regole in materia di confisca estesa e per equivalente, le misure per l'accesso a informazioni e il monitoraggio di rapporti bancari, le disposizioni che regolano caratteristiche e poteri delle FIU, relative anche alla sospensione di operazioni sospette.

Già da tempo il Consiglio d'Europa aveva avviato analisi e valutazioni per un aggiornamento delle regole della Convenzione; le principali novità apportate dalla revisione delle Raccomandazioni del GAFI e delle disposizioni europee sono state analizzate per individuare le aree per le quali una modifica della Convenzione risulta necessaria. Il Consiglio d'Europa, su impulso del Comitato dei Ministri, ha pertanto avviato un progetto di riforma della Convenzione con l'obiettivo di aggiornare e ampliare la disciplina attraverso un protocollo addizionale, che forma oggetto di negoziato in un apposito comitato tecnico intergovernativo³⁵.

Compongono il quadro di riferimento anzitutto numerosi strumenti regolamentari dello stesso Consiglio d'Europa: tra le fonti più attuali e pertinenti sono richiamate le convenzioni sulla corruzione, sul traffico di esseri umani, sulla manipolazione delle scommesse sportive, sul cybercrime. Ognuno di questi strumenti declina nel proprio ambito istituti e misure per il rintracciamento, il sequestro e la confisca di proventi di attività illecite.

Ugualmente importante è la giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo sviluppatasi sulle delicate materie della confisca senza condanna (ritenuta dalla Corte rispettosa della presunzione di innocenza) e dell'inversione dell'onere della prova sulla provenienza lecita di beni suscettibili di sequestro o confisca (ritenuta coerente con i profili fondamentali del diritto di proprietà). Il principio della *rule of law* sviluppato dalla Corte, secondo cui in ogni caso tali misure di rigore ovvero di ablazione della proprietà devono inquadrarsi in un dettagliato e rigoroso sistema di regole legislative, fornisce ulteriore motivazione e impulso all'iniziativa di riforma³⁶.

³⁴ Possono essere nominati massimo due punti di contatto per agevolare la cooperazione tra ARO e due per agevolare la cooperazione tra uffici per la gestione dei beni; tali punti di contatto non devono necessariamente essere incaricati dei compiti previsti per gli uffici stessi.

³⁵ L'ambito dell'intervento è delineato nel mandato approvato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella elaborazione di nuovi standard nelle principali aree disciplinate dalla Convenzione: misure di sequestro e confisca, specie nella forma *in rem* ovvero senza necessità di una previa condanna; gestione, conservazione e restituzione di beni recuperati dalla criminalità; collaborazione internazionale nell'esecuzione di provvedimenti di sequestro e confisca. Il mandato fa inoltre riferimento a materie ulteriori che il Comitato potrà valutare e approfondire per la riforma della Convenzione attraverso il protocollo addizionale. La riforma dovrà contemperare le esigenze di sequestro e confisca di beni illeciti con la garanzia dei diritti individuali, quest'ultima parte integrante del mandato del Consiglio d'Europa.

³⁶ Anche l'esperienza delle *Mutual Evaluation* di Moneyval fornisce spunti utili. La confisca in assenza di condanna è già prevista in numerosi Stati membri e si caratterizza per un elevato livello di efficacia, superando positivamente i test di

L'attività di monitoraggio effettuata dalla Conferenza delle Parti sull'applicazione della Convenzione di Varsavia ha poi messo in luce come in molti paesi il recepimento della Convenzione ha favorito sistemi avanzati di confisca, nei quali la *extended confiscation* si combina e si raccorda con meccanismi di inversione dell'onere della prova e di sequestro e confisca in assenza di condanna, dando spesso luogo a soluzioni innovative da cui provengono utili spunti per la riforma della Convenzione. Anche la collaborazione internazionale si rivela efficace, sia pure con i limiti connessi alla presenza solo eventuale di misure obbligatorie di confisca *in rem*. Particolarmente variegato e complesso è il panorama di organismi nazionali e istituti giuridici preposti alla gestione dei beni sequestrati e confiscati.

Il campo di intervento del protocollo addizionale

L'oggetto principale dell'intervento di riforma è determinato nel mandato conferito dal Comitato dei Ministri sulla base di uno studio i cui risultati sono stati presentati nel 2019. La discussione tra le delegazioni nazionali pone al centro dell'attenzione alcune materie di particolare importanza.

Anzitutto, rispetto alle nuove Raccomandazioni del GAFI, che definiscono un vero e proprio sistema di *asset recovery*, la Convenzione manca di sistematizzare le singole misure di rintracciamento, sequestro, confisca in un contesto complessivo nel quale siano previsti strumenti di coordinamento nazionale e di elaborazione e sviluppo di policy organiche al riguardo. Sul tema cruciale della confisca senza condanna, la Convenzione si limita a riferimenti parziali, insufficienti per soddisfare i nuovi standard in questa materia di particolare importanza. Le delegazioni nazionali hanno mostrato apertura verso il nuovo istituto.

Un secondo punto rilevante riguarda la possibilità di applicare misure provvisorie senza provvedimento giudiziario, posto che la Convenzione prevede la necessità di provvedimenti dell'Autorità giudiziaria per sancire sequestri e altre misure propedeutiche alla confisca. Tale vincolo contrasta, tra l'altro, con la riconosciuta esigenza di rapidità degli interventi per contenere il rischio di dissipazione o di perdita di valore di beni di natura illecita. Forme di flessibilità potranno essere considerate nel Protocollo addizionale.

Inoltre, le nuove Raccomandazioni consentono una certa discrezionalità nell'introduzione e nella configurazione dell'istituto dell'inversione dell'onere della prova per l'esercizio della confisca, mentre la Convenzione colloca l'inversione dell'onere probatorio in un ambito particolarmente ristretto³⁷. Sempre il GAFI prevede la possibilità di disporre ed eseguire il sequestro senza contraddittorio (*ex parte*) o previa notifica agli interessati (fermo il successivo ripristino delle ordinarie garanzie), mentre la Convenzione non prevede tali forme di procedura di urgenza per il sequestro. Si tratta di ulteriori elementi in considerazione nei lavori di riforma in corso.

Analogamente l'istituto dell'alienazione dei beni prima della confisca (*interlocutory sale*), introdotto dal GAFI, consente la vendita anticipata, che determina formalmente l'acquisizione della proprietà da parte dello Stato; la Convenzione non contempla tale misura, all'attenzione del Consiglio d'Europa per l'intervento di riforma.

Anche nella complessa disciplina della restituzione e condivisione dei beni confiscati le regole della Convenzione difettano in coordinamento e coerenza tra requisiti domestici e presidi di cooperazione internazionale e si rivelano inadeguate. La restituzione e ripartizione dei fondi confiscati dovrà rispondere, nelle nuove regole del Protocollo addizionale, a una duplice esigenza: il ristoro delle vittime dei reati

costituzionalità. Considerazioni simili valgono per l'inversione dell'onere della prova della provenienza di beni da confiscare e per forme cosiddette di confisca estesa, aventi a oggetto altre proprietà del soggetto incriminato.

³⁷ Esso è richiesto solo in relazione a "reati gravi" individuati dalla legislazione nazionale ed è subordinato alla compatibilità con "principi giuridici" nazionali.

compiuti; il recupero delle spese sostenute dall'apparato pubblico (anche in più Stati) per le attività di rintracciamento, sequestro, confisca, gestione.

Gli standard del GAFI richiedono poi che la collaborazione investigativa internazionale venga prestata senza condizioni associate all'esercizio di previe indagini domestiche; il provvedimento estero di sequestro o confisca deve essere senz'altro riconosciuto ed eseguito dalle autorità del paese cui viene richiesta assistenza. Anche sul punto si dovrà intervenire in quanto la Convenzione associa il dovere di dare esecuzione a ordini esteri di sequestro e confisca a condizioni e limitazioni. In particolare, in contrasto con i nuovi standard del GAFI, è possibile subordinare la collaborazione investigativa a indagini ad hoc da svolgersi sul territorio nazionale per rinnovare gli accertamenti e verificare i presupposti; analogamente, la possibilità di fare affidamento sulle circostanze di fatto attestate nell'ordine estero, come previsto dal GAFI, è limitata da vincoli e condizioni.

Infine, il GAFI estende i poteri informativi delle autorità investigative, prevedendo l'accesso degli organi di indagine a molteplici fonti informative (dati ottenuti da soggetti obbligati, informazioni su conti bancari, titolarità effettiva, dati fiscali, immobiliari). Anche su tale punto potrà essere necessario un intervento di riforma nel Protocollo addizionale in corso di predisposizione.

I lavori di riforma si concluderanno, come previsto nel mandato conferito al Gruppo intergovernativo, il prossimo dicembre. L'obiettivo del Consiglio è duplice: aggiornare le proprie regole in materia di *asset recovery* per allinearle ai nuovi, recenti standard internazionali; promuovere contenuti e spunti innovativi per conservare e rilanciare il ruolo di impulso che la Convenzione di Varsavia ha sinora svolto per lo sviluppo degli ordinamenti nazionali, per le attività delle autorità competenti e per la collaborazione internazionale.

a.4 Il recupero dei proventi di natura corruttiva. L'UNCAC e il ruolo delle Nazioni Unite

Nel sistema di regole e strumenti operativi che compongono la disciplina dell'*asset recovery* una posizione peculiare è assegnata al recupero dei proventi di natura corruttiva, cioè all'azione volta al sequestro o alla confisca di beni o denaro derivanti da tangenti o altri vantaggi illeciti ottenuti attraverso forme diversificate di corruzione. Questa azione, nella quale si combinano misure repressive con azioni preventive volte a preservare la legalità e a tutelare l'interesse pubblico, implica anche la messa a regime, in ogni Stato, di regole volte a favorire una efficace collaborazione internazionale tra autorità, essenziale per rintracciare e recuperare i proventi della corruzione trasferiti all'estero.

Uno degli strumenti giuridici di diritto internazionale più rilevanti in materia è rappresentato dalla [Convenzione sulla corruzione](#) dell'ONU del 2003 (UNCAC), che ha individuato una nozione di corruzione ampia e condivisa a livello internazionale, la quale include numerose ipotesi delittuose³⁸.

Oltre a imporre agli Stati membri l'adozione di misure per prevenire la corruzione, come la promozione della trasparenza, l'istituzione di meccanismi di controllo e la formazione del personale pubblico, la Convenzione (al capitolo quinto, intitolato "*Asset recovery*") detta regole specifiche per il recupero dei beni, incentivando gli Stati membri ad adottare misure per individuare, congelare, sequestrare e confiscare i beni derivanti da attività corruttive e a promuovere la cooperazione internazionale per il recupero dei beni attraverso lo scambio di informazioni, l'assistenza giuridica reciproca e la collaborazione nelle indagini e nei procedimenti giudiziari.

In questo contesto, le misure antiriciclaggio rappresentano uno strumento essenziale. L'articolo 14 della Convenzione sottolinea l'importanza, tra l'altro, che ogni Stato abbia un quadro completo e solido

³⁸ La Convenzione è stata ratificata con la L. 116/2009 che ha altresì dettato norme di adeguamento interno.

di regole e controlli sui soggetti obbligati (finanziari e non finanziari), assicuri una efficace collaborazione tra le autorità e adotti misure per il tracciamento dei movimenti di denaro.

Le FIU giocano un ruolo cruciale, quali agenzie specializzate nell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette relative anche al riciclaggio di proventi della corruzione, con una spiccata vocazione alla cooperazione internazionale, finalizzata allo scambio di informazioni utili anche all'identificazione e al recupero di beni illeciti. L'articolo 58 della Convenzione è specificamente dedicato al ruolo di tali autorità. Nello stabilire un dovere di cooperazione tra gli Stati membri al fine di prevenire e contrastare il trasferimento dei proventi della corruzione e di promuovere modalità e mezzi per il recupero di tali proventi, è raccomandata l'istituzione di un'unità di informazione finanziaria incaricata di ricevere, analizzare e diffondere alle autorità competenti le segnalazioni di transazioni finanziarie sospette.

Se ne traggono indicazioni molto importanti: il recupero dei beni e dei proventi della corruzione, come disciplinato dall'UNCAC, richiede un forte impegno da parte degli Stati membri e della comunità internazionale; le FIU sono attori chiave anche nella lotta contro la corruzione e devono essere supportate e potenziate per svolgere il loro ruolo in modo efficace; la cooperazione internazionale, a tutti i livelli e tra tutte le autorità a vario titolo competenti a scambiare informazioni a fini di prevenzione e contrasto di reati, rappresenta la chiave per affrontare con successo la sfida, globale, della lotta alla corruzione.

Queste indicazioni hanno trovato conferma nei successivi lavori di altri forum internazionali che hanno ulteriormente enfatizzato le connessioni tra il ruolo delle autorità antiriciclaggio, e segnatamente delle FIU, e le funzioni di *asset recovery*. È il caso dell'*Anti-Corruption Working Group* del G20 che, a partire dalla presidenza italiana del 2021, ha posto l'accento sull'integrazione tra presidi anticorruzione e antiriciclaggio. Nel 2023, la presidenza indiana del gruppo, coadiuvata dalla vice presidenza italiana, ha approvato il documento *High-Level Principles on Strengthening Asset recovery Mechanisms for Combatting Corruption*, che fornisce importanti indicazioni: il Principio n. 2, volto ad assicurare la funzionalità di strumenti, meccanismi e procedure per la tempestiva ed effettiva identificazione (e relativo tracciamento) di proventi della corruzione, fa riferimento al ruolo delle *domestic relevant authorities* nella facilitazione della *informal/pre-MLA cooperation*, richiamando anche la rete offerta da Egmont per lo scambio di informazioni e l'*asset recovery*; il Principio n. 3, sulla necessità di assicurare “*timely restraint, freezing or seizure of proceeds of crime to prevent their movement across jurisdictions and dissipation*”, raccomanda agli Stati di fornire le autorità competenti (tra cui le FIU) di “*adequate authority, processes, and tools necessary to prevent the transfer or dissipation of assets suspected to be proceeds of crime*” (tra gli strumenti si cita anche la “*suspension of transactions*”).

a.5 La Silver Notice

Per facilitare il recupero di beni nell'ambito di indagini finanziarie in materia di criminalità organizzata e riciclaggio, Interpol³⁹ ha recentemente creato un nuovo strumento di collaborazione internazionale tra istituzioni di polizia: si tratta della Silver Notice (SN), tipologia di informazione detta “notizia a stampa”⁴⁰ specificamente finalizzata a tracciare – a scopo di sequestro e confisca – i proventi illeciti di attività criminali perpetrate a livello transnazionale.

³⁹ L'Organizzazione Internazionale di Polizia Criminale, comunemente nota come Interpol, è una istituzione alla quale aderiscono attualmente 196 Stati, volta a favorire la cooperazione di polizia e il contrasto del crimine internazionale. Nata nel 1923 a Vienna come International Criminal Police Commission (ICPC), essa assunse l'attuale denominazione nel 1956, sulla base di una costituzione interamente rinnovata e più volte modificata. Nel 1971 venne riconosciuta dalle Nazioni Unite come organizzazione intergovernativa. Interpol favorisce lo scambio di notizie utili per l'accertamento dei reati, la raccolta delle prove, l'identificazione, la ricerca e la localizzazione dei responsabili.

⁴⁰ Le notizie a stampa pubblicate e diffuse nei paesi membri di Interpol a richiesta di uno di essi rappresentano una delle forme più rilevanti ed efficaci di cooperazione internazionale di polizia. Esse sono infatti accessibili online da parte degli operatori di polizia di ciascun paese e agevolmente consultabili grazie a un sistema di classificazione che le suddivide in

L'introduzione della SN era stata proposta dall'Italia durante l'Assemblea Generale di Interpol tenutasi a Nuova Delhi nell'ottobre 2022. Si dava in tal modo attuazione a uno dei Principi di Alto Livello sul contrasto alla corruzione connessa alla criminalità organizzata, approvati nel 2021 dal G20 a presidenza italiana, che impegnava formalmente gli Stati a “rafforzare le misure per impedire ai soggetti corrotti e ai gruppi criminali organizzati di godere dei proventi dei loro crimini”.

Votata a larghissima maggioranza, l'iniziativa ha portato, nel 2023, alla costituzione di un gruppo di lavoro presieduto dall'Italia e composto da esperti di più di 30 paesi, al quale è stato affidato il compito di analizzare metodologie per introdurre nuovi strumenti di tracciamento e recupero di proventi illeciti derivanti da attività delittuose. Durante la successiva Assemblea Generale di Interpol tenutasi a Vienna nel novembre 2023 è stata approvata una nuova risoluzione con la quale il gruppo di lavoro è stato incaricato di definire scopi e modalità di funzionamento della SN, da testare attraverso una fase pilota.

La sperimentazione è stata avviata il 1° gennaio 2025 e ha visto partire proprio dall'Italia la prima SN ufficialmente emessa dal Segretariato Generale di Interpol: essa ha riguardato una richiesta della Guardia di Finanza di Palermo relativa alla ricerca di informazioni circa la presenza di beni patrimoniali, mobiliari e immobiliari, principalmente in Asia e Sudamerica, riferiti a un'attività di riciclaggio a livello mondiale, per un valore di oltre mezzo miliardo di euro.

Attraverso le SN ogni Stato membro può chiedere e ottenere informazioni su beni (inclusi immobili, veicoli, conti finanziari e aziende) situati all'estero e riferibili ad attività criminali con spiccata connotazione finanziaria (frode, corruzione, traffico di droga, reati ambientali e altri reati gravi, con le connesse attività di riciclaggio).

Le SN possono essere emesse per reati con pena superiore a quattro anni, in coerenza con la soglia di punibilità di cui alla Convenzione ONU di Palermo contro il crimine organizzato transnazionale. Non sono tuttavia indicate soglie minime per gli importi da tracciare o recuperare. Almeno nella fase pilota le SN riguardano le sole persone fisiche e non sono invece utilizzate per supportare iniziative giudiziarie nei confronti di persone giuridiche.

Le informazioni ottenute attraverso le SN sono successivamente utilizzate come base per accordi bilaterali e per varie tipologie di richieste finalizzate al recupero di beni, sia a seguito di condanna (*conviction based confiscation*), sia per la realizzazione di misure preventive patrimoniali (*non-conviction based confiscation*). Alle richieste possono essere allegati anche provvedimenti giudiziari di sequestro o confisca già emessi, in modo da facilitarne l'esecuzione rogatoria.

L'introduzione della SN nel sistema internazionale di cooperazione tra le forze di polizia conferma gli sforzi della comunità mondiale per arricchire il novero di strumenti a supporto delle indagini finanziarie e della funzione di recupero dei beni.

a.6 Il ruolo delle FIU a supporto dell'*asset recovery* e i poteri di sospensione

Nel recupero dei beni assume una valenza cruciale la tempestiva collaborazione delle varie autorità competenti coinvolte nelle diverse fasi di tale processo. Le FIU, in particolare, possono rivestire un ruolo

“*colour-coded notices*”, il cui contenuto informativo è associato a un colore identificativo, e “*special notices*”, emesse nell'ambito di specifici strumenti di cooperazione approvati dalle Nazioni Unite. La classificazione per colore consente di associare ciascun tipo di *notice* a uno scopo specifico: *red notice* per la localizzazione e l'arresto di persone ricercate, anche a fini estradizionali; *yellow notice*, per individuare persone scomparse; *blue notice*, per ottenere informazioni sulla localizzazione o l'identità di persone d'interesse in procedimenti penali; *black notice* per ottenere informazioni su cadaveri non identificati; *green notice*, relative ad attività criminali di persone considerate pericolose per la sicurezza pubblica; *orange notice*, relative a persone, eventi ovvero oggetti o procedimenti che rappresentano una minaccia o un pericolo imminente per l'incolumità di persone o cose; *purple notice*, per informare su comportamenti, procedure, oggetti, congegni o nascondigli utilizzati da malviventi.

chiave nel rintracciamento e nella messa in sicurezza dei beni in quanto accentrano le funzioni di ricezione, di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e di ogni altra informazione rilevante ai fini di riciclaggio, reati presupposto e finanziamento del terrorismo, nonché di disseminazione dei relativi risultati.

In tale ambito le FIU hanno accesso diretto a svariate fonti informative e possono ottenere informazioni in tempi rapidi dai soggetti obbligati, avviare interlocuzioni con le autorità investigative e giudiziarie e ricorrere al canale della collaborazione internazionale. Gli scambi informativi tra FIU avvengono in maniera rapida e informale, avvalendosi di apposite reti di comunicazione caratterizzate da elevati livelli di sicurezza e confidenzialità⁴¹.

Tra le misure di messa in sicurezza degli asset rileva la sospensione di operazioni sospette, potere attribuito alla maggior parte delle FIU, seppur diversamente regolato, soprattutto con riguardo alla sua durata massima. Il potere di sospendere o rifiutare il consenso a un'operazione sospetta è stato introdotto dal GAFI, nella Raccomandazione 4, tra le azioni immediate previste in ambito domestico e nella Nota interpretativa alla Raccomandazione 40, nel contesto della cooperazione internazionale (cfr. il paragrafo a.1 "*Asset recovery as a priority*": gli standard del GAFI).

In ambito europeo, il potere di sospensione era già stato previsto dalla citata Convenzione di Varsavia del 2005. In particolare, in presenza di un'operazione sospetta di riciclaggio, la Convenzione prevede (art. 14) che la FIU o l'altra autorità eventualmente competente possano sospendere o rifiutare il consenso all'operazione così da poterla analizzare e confermare l'eventuale sospetto, anche su richiesta di una FIU estera (art. 47). La Convenzione specifica che è possibile condizionare l'adozione di tale misura ai casi in cui sia stata trasmessa una segnalazione di operazioni sospette e che la durata di tali azioni sia stabilita dall'ordinamento nazionale. La sospensione o il rifiuto del consenso su richiesta di una FIU estera possono essere attuate alle stesse condizioni previste per la sospensione domestica, nel caso in cui la FIU che ha ricevuto la richiesta è convinta, dalla controparte estera, che l'operazione sia legata ad attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e che sarebbe stata oggetto delle stesse azioni immediate nel caso in cui la fattispecie fosse stata presentata attraverso una segnalazione domestica⁴².

La sesta direttiva AML (direttiva UE/2024/1640) dettaglia ulteriormente il potere di sospensione, già contemplato nelle precedenti. Per rafforzarne l'efficacia, il potere di sospensione viene esteso anche all'uso di un conto bancario, di pagamento, di criptoattività o un rapporto d'affari, con una portata ampliata rispetto a quanto previsto dagli standard GAFI e dalla Convenzione di Varsavia. La direttiva prevede che, in caso di operazione segnalata ai sensi dell'art. 69 del regolamento UE/2024/1624 il provvedimento di sospensione vada adottato entro tre giorni lavorativi; qualora, invece, il sospetto emerga dall'analisi condotta dalla FIU la misura va adottata al più presto. Il provvedimento di sospensione di operazioni non potrà avere una durata superiore ai dieci giorni lavorativi (cinque in relazione alla misura più intrusiva adottata nei confronti di conti e rapporti d'affari). L'eventuale estensione di tale termine sarà possibile solo nel caso in cui la FIU svolga funzioni di rintracciamento, sequestro, congelamento o confisca dei proventi di reato; in tale caso, la sospensione dovrebbe essere contestabile in sede

⁴¹ Eventuali criticità negli scambi informativi tra FIU – ad esempio, per limitazioni legislative nei poteri e nelle base dati disponibili – e difficoltà nell'analisi di dati non strutturati e complessi possono generare ritardi rilevanti nel processo di rintracciamento e di adozione di misure di salvaguardia, con conseguente rischio di dispersione dei beni. Cfr. Egmont Group, *Public Summary: Asset Recovery – The Role of FIUs*.

⁴² Nell'ambito delle disposizioni relative alla cooperazione internazionale, la Convenzione (art. 19) prevede anche la possibilità di chiedere l'attivazione del monitoraggio delle operazioni bancarie realizzate su determinati conti – eventualmente anche nel caso in cui non siano detenuti presso intermediari bancari – alle competenti autorità estere, con conseguente reporting all'autorità richiedente.

giurisdizionale. La FIU deve peraltro provvedere alla revoca della sospensione o del rifiuto non appena tali misure non siano più necessarie.

La direttiva introduce anche la possibilità che le FIU chiedano al soggetto obbligato di monitorare, per un periodo determinato, le operazioni o le attività effettuate attraverso un conto bancario, di pagamento, di criptoattività o un altro tipo di rapporto d'affari rispetto a persone cui è associato un rischio significativo di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e reati presupposto. I soggetti obbligati possono essere chiamati a riferire alla FIU i risultati di tale attività. La richiesta di monitoraggio, che può scaturire anche dall'interesse di una FIU estera, rappresenta un presidio ulteriore teso a facilitare la pronta individuazione di operazioni sospette ed eventualmente consentire l'adozione di azioni immediate, quali la sospensione (art. 25).

L'AMLA dovrà emanare orientamenti con riguardo alle pratiche e procedure per l'esercizio della sospensione, del rifiuto del consenso e del monitoraggio (art. 19, comma 10, lett. d)).

a.7 La normativa nazionale in materia di asset recovery

Il sistema giuridico italiano prevede articolate disposizioni funzionali all'apprensione dei beni di provenienza illecita e al contrasto della criminalità organizzata e dei reati patrimoniali. Tale disciplina si sviluppa su due piani tra loro complementari: le misure penali tradizionali, previste dal Codice penale e dal Codice di procedura penale, che richiedono l'accertamento di un reato in sede processuale, e le misure di prevenzione patrimoniale introdotte dal Codice antimafia (D.lgs. 159/2011), che consentono l'applicazione del sequestro e della confisca anche in assenza di una condanna penale definitiva.

Il sequestro e la confisca nel procedimento penale

Il sequestro è una misura cautelare reale che ha lo scopo di privare temporaneamente il soggetto della disponibilità di un bene. Adottato senza il contraddittorio con la difesa (*inaudita altera parte*), si basa su presupposti più attenuati rispetto a quelli necessari per la successiva confisca. I beni sequestrati vengono affidati a un amministratore o custode giudiziario, che ne assume la gestione sotto la direzione del giudice. La durata della misura è strettamente legata allo sviluppo del processo penale e può esserne disposta la revoca se le ragioni che lo hanno giustificato vengono meno.

L'ordinamento processuale penale prevede tre tipologie di sequestro, ciascuna con una finalità specifica: il sequestro probatorio (art. 253 c.p.p.) ha lo scopo di acquisire e conservare elementi utili all'accertamento dei fatti di reato; il sequestro conservativo (art. 316 c.p.p.) è finalizzato a garantire l'adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato e dalle spese processuali, evitando così la dispersione delle garanzie patrimoniali in attesa della condanna definitiva; il sequestro preventivo (art. 321 c.p.p.) mira, invece, a impedire che un bene pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze del crimine commesso, agevolare la commissione di nuovi reati o, ancora, a evitare che un bene possa essere sottratto all'eventuale successiva confisca. Negli ultimi anni si rileva un uso sempre più esteso del sequestro preventivo finalizzato alla confisca, quale strumento prodromico per l'apprensione finale del bene.

A differenza del sequestro, la confisca costituisce un provvedimento ablatorio definitivo adottato dal giudice al termine del processo, dopo aver garantito il pieno contraddittorio, e consente l'espropriazione finale del bene. L'ordinamento italiano ne contempla diverse tipologie, ognuna con specifici presupposti di applicazione.

La confisca penale (art. 240 c.p.) ha natura di misura di sicurezza e può essere facoltativa, se riguarda il prodotto, il profitto o lo strumento del reato, oppure obbligatoria, se ha per oggetto il prezzo del reato

o beni la cui fabbricazione o detenzione è illecita⁴³. La confisca per equivalente (o di valore, art. 322-ter c.p.) si applica quando non è possibile individuare e confiscare il bene direttamente collegato al reato. In questi casi, l'Autorità giudiziaria può disporre la confisca di beni leciti dell'indagato per un valore pari al profitto o al prezzo del reato. Non si tratta di una misura generale, ma trova applicazione solo in specifici ambiti, come i reati contro la Pubblica amministrazione e quelli tributari. Infine, la confisca "allargata" (art. 240-bis c.p.) si applica in modo obbligatorio a seguito di una condanna per specifici reati, noti come "reati-spia". Questa misura si basa sulla presunzione relativa di origine illecita del patrimonio, consentendo la confisca di denaro, beni o altre utilità che non sono direttamente collegati al reato e il cui valore è sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica del condannato; spetta al condannato l'onere di dimostrarne la lecita provenienza, altrimenti il bene viene acquisito dallo Stato.

La confisca e il sequestro di prevenzione

La confisca di prevenzione è una misura di carattere patrimoniale che si applica indipendentemente da una condanna penale (art. 24 del Codice antimafia)⁴⁴. Il sequestro di prevenzione (art. 20 del Codice antimafia) funge da provvedimento cautelare, provvisorio e strumentale rispetto alla confisca, che viene disposta con il decreto conclusivo del procedimento di prevenzione.

Dal punto di vista soggettivo, l'applicazione della misura si basa unicamente sull'accertamento della pericolosità sociale del soggetto⁴⁵. Si distinguono due tipologie di pericolosità: qualificata, che si configura quando il soggetto ha un legame diretto con associazioni di tipo mafioso o quando esistono indizi di appartenenza a tali associazioni o di commissione di reati gravi legati all'attività associativa, e semplice, che ricorre quando il soggetto non ha legami diretti con la mafia, ma è dedito alla commissione di reati o vive con proventi illeciti sulla base di specifici elementi di fatto.

Oggetto delle misure ablatorie sono i beni dei quali il soggetto non è in grado di giustificare la legittima provenienza, che appaiono in "valore sproporzionato" rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta o che risultano essere "frutto" o "reimpiego" di attività illecite.

Per rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata sono stati inseriti anche nell'ambito del sistema delle misure di prevenzione gli istituti del sequestro e della confisca per equivalente che, quando non è possibile rintracciare direttamente i beni illeciti originali, permettono di sequestrare e confiscare beni di valore corrispondente (art. 25 del Codice antimafia).

La proposta per l'adozione delle misure di prevenzione patrimoniali può essere avanzata dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona oggetto della misura restrittiva⁴⁶, dal Questore o dal Direttore della DIA (art. 17 del Codice antimafia). Il Pubblico Ministero può promuovere il procedimento di prevenzione indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale. Il sequestro è disposto con decreto motivato dal Tribunale, anche d'ufficio, mentre la confisca viene applicata dallo stesso Tribunale al termine del procedimento, qualora il soggetto non riesca a dimostrare la legittima provenienza dei beni sottoposti a sequestro.

⁴³ In base all'art. 240, comma 2, n. 1-bis c.p. è altresì obbligatoria la confisca dei beni e strumenti informatici o telematici utilizzati, in tutto o in parte, per commettere una serie articolata di reati contro il patrimonio e la sicurezza informatica, nonché dei beni che ne costituiscono il profitto o il prodotto ovvero di somme di denaro, beni o altre utilità di cui il colpevole ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto o prodotto, se non è possibile eseguire la confisca del profitto o del prodotto diretti.

⁴⁴ In ragione della sua peculiarità, rappresentata dall'assenza di un previo accertamento della commissione di un reato all'esito di un processo penale, la confisca in esame è stata tradizionalmente qualificata come misura *ante* (o *praeter*) *delictum*.

⁴⁵ Cfr. gli artt. 16, 4 e 1 del Codice antimafia.

⁴⁶ Ovvero, nei casi specificamente previsti, dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale nel cui circondario dimora la persona.

Le indagini patrimoniali strumentali all'adozione di provvedimenti di sequestro e confisca

L'individuazione dei beni da sottoporre a sequestro e confisca richiede preventivamente specifiche indagini patrimoniali. Tali attività di ricerca e analisi costituiscono una fase delicata, preliminare al procedimento penale o di prevenzione.

Tenuto conto delle differenze, anche in termini di obiettivi, sottese alle forme di sequestro e confisca previste nell'ordinamento italiano, le correlate indagini patrimoniali sono orientate e si differenziano a seconda del settore di intervento, del tipo di provvedimento cui sono indirizzati e dei conseguenti dati ricognitivi e probatori specificamente richiesti.

Quanto al procedimento penale, a seconda della specifica misura da adottare e del momento in cui il relativo provvedimento viene emesso, l'attività di *asset recovery* assume connotati diversi e può collocarsi nelle varie fasi del procedimento, anticipando, affiancando ovvero seguendo l'accertamento giudiziale del reato⁴⁷.

In merito al procedimento di prevenzione, il Codice antimafia contiene previsioni concernenti le "indagini patrimoniali" finalizzate all'adozione di provvedimenti di sequestro e confisca di prevenzione, secondo cui il Procuratore della Repubblica, il Questore o il Direttore della DIA "procedono, anche a mezzo della guardia di finanza o della polizia giudiziaria, ad indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio dei soggetti [...] nonché, avvalendosi della guardia di finanza o della polizia giudiziaria, ad indagini sull'attività economica facente capo agli stessi soggetti allo scopo anche di individuare le fonti di reddito"; in tale ambito, può essere richiesto "direttamente o a mezzo di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, ad ogni ufficio della pubblica amministrazione, ad ogni ente creditizio nonché alle imprese, società ed enti di ogni tipo informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini" (art. 19 del Codice antimafia)⁴⁸.

Il ruolo della UIF

Nell'ambito delle indagini patrimoniali condotte in sede processuale penale, l'Autorità giudiziaria e gli organi delle indagini possono chiedere il supporto della UIF al fine di acquisire dati e informazioni utili per l'individuazione e la successiva apprensione dei beni da sottoporre a misure ablativo. Come già rilevato in termini più generali (cfr. il paragrafo a.6 "Il ruolo delle FIU a supporto dell'*asset recovery* e i poteri di sospensione") le basi informative e i poteri attribuiti alla UIF dalla normativa vigente consentono infatti di rilevare disponibilità economiche di origine delittuosa da assoggettare a provvedimenti esecutivi.

Per quanto concerne le basi informative, esse si compongono principalmente delle informazioni contenute nelle segnalazioni di operazioni sospette e negli scambi informativi con le FIU estere, nonché nelle molteplici fonti accessibili per l'analisi finanziaria. Tali basi dati consentono di acquisire elementi

⁴⁷ La preventiva individuazione dei beni specifici da apprendere è necessaria solo nella confisca diretta, che esige l'accertamento del rapporto di pertinenza fra la *res* e il reato. Il giudice che emette il provvedimento di confisca (o di sequestro finalizzato alla confisca) per equivalente può invece limitarsi a determinare la somma di denaro che costituisce il profitto o il prezzo del reato o il valore a essi corrispondente, mentre l'individuazione specifica dei beni e la verifica della corrispondenza del loro valore al *quantum* indicato nel provvedimento è riservata alla fase esecutiva demandata al Pubblico Ministero. Nel caso di confisca per equivalente sono dunque doverose indagini patrimoniali successive alla verifica della impossibilità di sequestro diretto delle cose suscettibili di confisca, volte a individuare beni di valore equivalenti al provento del reato.

⁴⁸ La medesima disposizione richiede altresì che venga accertato "se dette persone siano titolari di licenze, di autorizzazioni, di concessioni o di abilitazioni all'esercizio di attività imprenditoriali e commerciali, comprese le iscrizioni ad albi professionali e pubblici registri, se beneficiano di contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concesse o erogate da parte dello Stato, degli enti pubblici o dell'Unione europea". Le indagini in esame devono peraltro essere svolte "anche nei confronti del coniuge, dei figli e di coloro che nell'ultimo quinquennio hanno convissuto", "nonché nei confronti delle persone fisiche o giuridiche, società, consorzi od associazioni, del cui patrimonio i soggetti medesimi risultano poter disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente".

rilevanti, tra l'altro, sulla titolarità di rapporti finanziari e altri beni, sulla loro ubicazione e sulla titolarità effettiva di imprese ed enti.

Con riferimento ai poteri che la UIF può attivare ai fini dell'*asset recovery*, va considerato che la normativa AML/CFT riconosce all'Unità la facoltà di sospendere, per un massimo di cinque giorni lavorativi, le operazioni sospette; si tratta di misura idonea a garantire la conservazione delle disponibilità economiche in attesa dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria (cfr. il paragrafo a.6). Di rilievo è altresì la possibilità di acquisire informazioni su operazioni di natura transfrontaliera attraverso la rete internazionale delle FIU nonché di chiedere alle controparti estere l'adozione di analoghi provvedimenti di sospensione.

La collaborazione mediante la quale le informazioni e i poteri della UIF possono supportare l'attività inquirente diretta al reperimento di beni da sottoporre a misure ablativo trova fondamento nell'art. 12, comma 3, del D.lgs. 231/2007⁴⁹.

Analoga assistenza può essere prestata dalla UIF anche nell'ambito dei procedimenti finalizzati all'applicazione delle misure di prevenzione; l'Unità rientra infatti tra le pubbliche amministrazioni a cui possono essere richieste informazioni funzionali allo svolgimento delle indagini patrimoniali richiamate dal citato art. 19, comma 4, del Codice antimafia⁵⁰.

L'Asset Recovery Office in Italia

Nell'ipotesi in cui i beni da sottoporre alle misure ablatorie debbano essere ricercati ovvero reperiti presso Stati esteri rileva l'attività dell'Ufficio Nazionale per il recupero dei beni (ARO), istituito presso la Direzione centrale della Polizia criminale con Decreto del Capo della Polizia del 2011, in attuazione della già citata Decisione 2007/845/GAI del Consiglio del 6 dicembre 2007 (cfr. il paragrafo a.2).

L'ARO non è titolare di autonomi poteri investigativi, ma esercita funzioni di raccordo e coordinamento, assumendo il ruolo di centro nazionale di riferimento per lo scambio di informazioni patrimoniali a fini di cooperazione giudiziaria e di polizia. A tale organismo vengono infatti rivolte eventuali richieste di attivazione del *network* europeo di *asset recovery* provenienti dai competenti organi inquirenti italiani. Parallelamente, l'ARO provvede a dare risposte alle richieste volte al reperimento e all'identificazione in Italia dei proventi di reato e degli altri beni connessi con reati che possono essere oggetto di un provvedimento ablatorio emanato dalle competenti autorità di altri Stati europei ed extra UE.

L'attività dell'ARO si articola attraverso due principali modalità operative. Da un lato, le richieste in uscita, eseguite quando le autorità investigative nazionali - quali la Procura della Repubblica o la polizia giudiziaria - sospettano che proventi illeciti siano stati trasferiti all'estero; in tali circostanze, l'ARO, una volta valutata la richiesta, la trasmette all'ufficio omologo dello Stato interessato, sollecitando l'avvio delle indagini finanziarie e patrimoniali necessarie alla localizzazione dei beni. Dall'altro lato, vi sono le richieste di cooperazione che l'ARO italiano riceve da uffici esteri con riguardo all'individuazione, sul territorio nazionale, di beni collegati a reati commessi all'estero; in questi casi, l'Ufficio provvede a coordinare le attività con le competenti autorità nazionali, quali l'Autorità giudiziaria o la Guardia di Finanza, assicurando il supporto necessario per l'identificazione e l'eventuale sottoposizione a misure di sequestro o confisca.

⁴⁹ Tale disposizione stabilisce che l'Autorità giudiziaria, "nell'ambito di indagini relative all'esistenza di reati di riciclaggio, di autoriciclaggio, di reati a essi presupposti ovvero di attività di finanziamento del terrorismo e ogni qualvolta lo ritenga necessario per lo svolgimento di un procedimento penale, può richiedere alla UIF, con le garanzie di cui all'articolo 38, i risultati delle analisi e qualsiasi altra informazione pertinente".

⁵⁰ In argomento, cfr. la [relazione illustrativa](#) del D.lgs. 186/2021, recante disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati.

Ai sensi della normativa vigente, gli ARO sono abilitati ad accedere a informazioni finanziarie e patrimoniali di rilievo, comprendenti dati relativi a conti bancari, registri immobiliari e registrazioni societarie e di veicoli. Tale facoltà è stata rafforzata dal D.lgs. 186/2021, recante attuazione della citata direttiva UE/2019/1153, concernente l'uso di informazioni finanziarie per finalità di prevenzione, indagine e repressione di reati gravi.

Tale decreto ha inserito l'ARO tra le autorità abilitate ad accedere al registro nazionale centralizzato dei conti bancari per reperimento e l'identificazione dei proventi di reato e di altri beni connessi con reati che possono essere oggetto di un provvedimento di congelamento, sequestro ovvero confisca, adottato dall'Autorità giudiziaria competente. L'accesso ai dati è consentito esclusivamente caso per caso e limitatamente ai procedimenti penali e ai procedimenti di prevenzione patrimoniale.

Il medesimo decreto disciplina lo scambio di informazioni finanziarie e di analisi tra la UIF, gli organi investigativi nazionali ed Europol, al fine di assicurare un impiego esteso e tempestivo delle informazioni finanziarie a supporto delle indagini. Non è stata tuttavia previsto che l'ARO possa chiedere informazioni direttamente alla UIF.

L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)

L'amministrazione e la gestione dei beni sottoposti a sequestro e a confisca costituiscono una fase procedurale di particolare rilievo e complessità, che prende avvio con l'emissione del decreto di sequestro e si conclude con il provvedimento definitivo di confisca e con la successiva destinazione dei beni. Tali attività coinvolgono una pluralità di soggetti, tra i quali l'Autorità giudiziaria, l'amministratore giudiziario⁵¹ e, nelle specifiche ipotesi previste dalla legge (art. 104-bis disp. att. c.p.p. e artt. 110 e ss. del Codice antimafia), l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC).

L'ANBSC, istituita con il DL 4/2010 (convertito con modificazioni dalla L. 50/2010), è qualificata come ente di diritto pubblico dotato di autonomia organizzativa e contabile sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'Interno ed esercita i propri compiti in stretto raccordo con l'Autorità giudiziaria e con le altre istituzioni coinvolte nel procedimento di prevenzione e nelle misure di contrasto patrimoniale⁵².

Il ruolo dell'ANBSC varia a seconda della fase procedimentale in cui interviene. Nella fase compresa tra l'emissione del decreto di sequestro e il provvedimento definitivo di confisca emesso dalla Corte di appello, l'Agenzia esercita funzioni di supporto e di ausilio all'Autorità giudiziaria, formulando al Tribunale proposte in ordine ai provvedimenti più opportuni per la gestione dei beni, al fine di garantirne la salvaguardia del valore economico e sociale in vista della successiva destinazione. Con l'adozione del decreto di confisca emesso in giudizio di appello, l'Agenzia acquisisce la piena responsabilità gestionale dei beni, assumendone l'amministrazione diretta anche tramite un coadiutore che può essere individuato nella stessa figura dell'amministratore giudiziario (art. 38 del Codice antimafia).

⁵¹ L'amministratore giudiziario, che riveste la qualifica di pubblico ufficiale ed è tenuto all'iscrizione in un apposito albo nazionale, è nominato dal Tribunale con il decreto che dispone il sequestro e con il compito di provvedere alla gestione, alla custodia e alla conservazione dei beni sequestrati anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione, sotto la direzione del giudice delegato, al fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni medesimi (art. 35 del Codice antimafia).

⁵² L'ANBSC dispone di una struttura organizzativa articolata, con sede centrale a Roma e sedi secondarie a Reggio Calabria, Palermo, Milano e Napoli. La distribuzione territoriale degli uffici risponde all'esigenza di assicurare un presidio istituzionale nelle aree maggiormente interessate dai fenomeni di criminalità organizzata, garantendo una gestione efficiente ed efficace dei patrimoni confiscati. In particolare, la sede di Reggio Calabria riveste un ruolo strategico, esercitando la propria competenza su un'ampia area del Mezzogiorno, comprendente le regioni Calabria e Puglia, nonché parte della Sicilia, limitatamente alle province di Enna, Ragusa, Caltanissetta, Messina, Catania e Siracusa.

A seguito della confisca definitiva, i beni vengono acquisiti al patrimonio dello Stato (art. 45 del Codice antimafia). È compito dell’Agenzia deliberare in merito alla loro destinazione, provvedendo altresì al versamento delle somme di denaro – comprese quelle derivanti dall’alienazione dei beni – al Fondo Unico di Giustizia.

I beni immobili possono essere mantenuti nel patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico, protezione civile o per altri usi connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di altre amministrazioni oppure per essere utilizzati dalla medesima Agenzia per finalità economiche (previa autorizzazione del Ministro dell’Interno). In alternativa, essi possono essere trasferiti – per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali – agli enti locali, i quali hanno la facoltà di gestirli direttamente o di assegnarli in concessione, a titolo gratuito, a enti e associazioni del terzo settore, nel rispetto dei principi di trasparenza amministrativa⁵³. Le aziende sono mantenute nel patrimonio dello Stato e l’Agenzia può disporre l’affitto – a titolo oneroso a società e a imprese pubbliche o private ovvero in comodato a cooperative costituite da lavoratori dipendenti dell’impresa confiscata – quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell’attività produttiva, oppure la vendita, qualora vi sia una maggiore utilità per l’interesse pubblico o la stessa sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso, o, ancora, la liquidazione. Anche i proventi derivanti da tali attività confluiscono nel Fondo Unico di Giustizia (art. 48).

⁵³ È altresì previsto che l’Agenzia possa assegnare i beni, a titolo gratuito, direttamente a enti o associazioni del terzo settore sulla base di apposite convenzioni nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, ove risulti evidente la loro destinazione sociale secondo criteri stabiliti dal Consiglio direttivo dell’Agenzia; inoltre, i beni confiscati per il reato di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope sono trasferiti prioritariamente al patrimonio indisponibile dell’ente locale o della regione ove l’immobile è sito se richiesti al fine di destinarli a centri di cura e recupero di tossicodipendenti, nonché per realizzare centri e case di lavoro per i riabilitati.

B – Il quadro internazionale

b.1 GAFI – Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale

Febbraio/giugno 2025 – Revisione della Raccomandazione 1 e delle relative linee guida

A febbraio 2025 il GAFI ha portato a compimento la revisione della Raccomandazione 1 e della relativa Nota interpretativa riguardanti la valutazione dei rischi e l'applicazione dell'approccio basato sul rischio, con l'obiettivo di coordinare meglio tali previsioni con le misure per agevolare l'inclusione finanziaria⁵⁴ garantendo l'applicazione di misure proporzionate. Viene ora espressamente previsto che, per le aree identificate a minore rischio, sulla base del *National Risk Assessment* e/o di valutazioni settoriali, i paesi consentano e incoraggino il ricorso da parte di intermediari, professionisti e operatori non finanziari a forme semplificate di adeguata verifica, facilitando in tal modo l'accesso delle persone ai servizi finanziari. Le autorità di supervisione sono chiamate a rivedere le misure di mitigazione adottate dai soggetti vigilati anche al fine di evitare fenomeni di *overcompliance* frutto di una limitata comprensione dei rischi da parte degli stessi.

Alla revisione degli standard ha fatto seguito l'aggiornamento a giugno 2025 delle **linee guida** in materia di inclusione finanziaria, volte a supportare policymakers, supervisori e soggetti obbligati, anche attraverso casi di studio e buone prassi, nell'implementazione delle nuove previsioni. Il documento descrive in primo luogo finalità, destinatari e caratteristiche dell'inclusione finanziaria e gli effetti positivi che questa dispiega nella prevenzione delle attività illecite, in termini di monitoraggio di operazioni che potrebbero essere svolte altrimenti in contanti o per il tramite di canali non regolamentati, ovvero ricorrendo a forme non autorizzate di erogazione di credito. Sono altresì descritte nel dettaglio le modalità per l'individuazione di aree a basso rischio per la conseguente applicazione di misure semplificate. Infine, il documento illustra sfide e potenziali ostacoli all'efficace implementazione dell'approccio basato sul rischio (quali ad esempio vincoli normativi e atteggiamenti eccessivamente "rigidi" da parte dei supervisori) e indicazioni pratiche tratte dall'esperienza di diverse giurisdizioni.

Giugno 2025 – Revisione della Raccomandazione 16

A giugno 2025 il GAFI ha approvato le modifiche alla Raccomandazione 16 e alla relativa Nota interpretativa in materia di trasparenza dei trasferimenti di fondi. Gli interventi derivano dall'esigenza di adattare la Raccomandazione ai cambiamenti intervenuti nel sistema dei pagamenti, caratterizzato da nuovi standard tecnici (ISO 20022) e dalla crescente presenza di molteplici e complesse modalità di trasferimento di fondi, nonché di garantire maggiore completezza delle informazioni che accompagnano i trasferimenti, anche a beneficio delle FIU e di altre autorità competenti. Le revisioni si inseriscono nell'ambito della *Roadmap* stilata dal G20 per rendere i pagamenti transfrontalieri più rapidi, economici, trasparenti e inclusivi.

⁵⁴ Per garantire coerenza sistematica sono inoltre state introdotte modifiche consequenziali minori alla Raccomandazione 10 sull'adeguata verifica della clientela e alla Raccomandazione 15 su nuove tecnologie e *virtual assets*.

Il nuovo testo della Raccomandazione prevede un arricchimento delle informazioni obbligatorie⁵⁵ per i pagamenti *cross-border* superiori alla soglia minima⁵⁶. Sono maggiormente dettagliate le verifiche dei requisiti informativi a carico di ciascun operatore; in particolare, vengono introdotte forme di controllo da parte dell'intermediario del beneficiario per accertare eventuali trasferimenti erranei o fraudolenti. Per evitare l'abuso di *virtual account numbers*, tra cui gli IBAN virtuali, viene disposto che le informazioni contenute nel messaggio di pagamento devono consentire l'identificazione degli intermediari che gestiscono i rapporti dell'ordinante e del beneficiario e i paesi in cui essi sono radicati e che i numeri di conto non vengano utilizzati per "offuscare" tali paesi.

Un'ulteriore novità è rappresentata dal rafforzamento degli obblighi di trasparenza per i prelievi di contante transfrontalieri⁵⁷ effettuati mediante carte di credito, debito o prepagate. In questi casi, oltre all'indicazione del numero della carta (attualmente già presente per tutti i prelievi), si prevede che il nome del titolare della carta debba essere reso disponibile alla banca ove è stato effettuato il prelievo entro tre giorni lavorativi dalla ricezione della richiesta. Ciò consente, da un lato, di ottenere informazioni necessarie per individuare e segnalare possibili attività sospette; dall'altro, alle FIU e ad altre autorità competenti di ottenere in tempi rapidi, per il tramite della predetta banca informazioni anagrafiche fino ad ora reperibili solamente attraverso il canale della collaborazione internazionale.

Infine, per i pagamenti con carte per acquisti di beni e servizi, esclusi dall'applicazione degli obblighi informativi previsti dalla Raccomandazione (*card exemption*), viene previsto che – in aggiunta all'indicazione del numero della carta nel messaggio di pagamento – le informazioni sulla banca emittente e su quella acquirente debbano essere rese tempestivamente disponibili, mediante la collaborazione dei circuiti di pagamento, a richiesta degli intermediari intervenuti nel trasferimento e, per il loro tramite, alle FIU e ad altre autorità competenti.

Tenuto conto della loro complessità, i nuovi standard dovranno essere implementati entro la fine del 2030⁵⁸; entro ottobre 2026 il GAFI elaborerà apposite linee guida per agevolarne la corretta ed efficace attuazione.

Marzo 2025 – Detecting, Disrupting and Investigating Online Child Sexual Exploitation

A marzo 2025 il GAFI ha pubblicato il documento *Detecting, Disrupting and Investigating Online Child Sexual Exploitation*, volto a fornire elementi utili per l'efficace individuazione e contrasto dei flussi finanziari legati alla pedopornografia online. Il rapporto contiene una dettagliata descrizione delle dimensioni e delle caratteristiche del fenomeno, suddiviso in due categorie: i) *Live-streamed Sexual Abuse of Children (LSAC)*, vale a dire la trasmissione in diretta o la condivisione di materiale relativo ad abusi sessuali su minori; ii) *Financial Sexual Extortion of Children (FSEC)*, ossia l'estorsione perpetrata nei confronti di minori minacciando di condividere del materiale sessualmente esplicito che li riguarda.

⁵⁵ Nome e numero di conto di ordinante e beneficiario (o, in assenza di un conto, il riferimento univoco della transazione); indirizzo dell'ordinante e paese e città del beneficiario; data di nascita dell'ordinante; un identificativo, ove esistente, nel caso in cui ordinante e/o beneficiario siano persone giuridiche (es. codice LEI).

⁵⁶ La Raccomandazione fissa tale soglia in 1.000 EUR/USD. I paesi possono adottare requisiti informativi semplificati, indicati dalla stessa Raccomandazione, per i trasferimenti sottosoglia. Un analogo alleggerimento degli obblighi informativi è previsto per i trasferimenti domestici; nell'ambito della R16 si intendono come tali anche quelli tra paesi appartenenti allo Spazio Economico Europeo (SEE).

⁵⁷ Anche in questo caso le operazioni all'interno dello Spazio Economico Europeo sono considerate come domestiche. Sono inoltre esclusi i prelievi *cross-border* effettuati presso sportelli esteri dell'intermediario presso cui è radicato il conto.

⁵⁸ Un apposito gruppo consultivo pubblico-privato istituito dal GAFI (Payment Advisory Group - PAG) sarà incaricato del monitoraggio dell'attuazione e della definizione di scadenze differite per alcuni adempimenti specifici, qualora dovessero emergere difficoltà da parte dell'industria.

Sono definiti specifici indicatori di anomalia per la pronta individuazione da parte degli intermediari di entrambi i fenomeni e vengono descritti i principali canali finanziari utilizzati (prevalentemente sistemi di trasferimento online *peer-to-peer*). Sono infine forniti *best practices* e casi di studio a beneficio di operatori e autorità, relativi, tra l'altro, alle fasi di utilizzo dell'intelligence finanziaria nelle indagini, all'attivazione di specifiche task force in ambito domestico e dei canali di collaborazione internazionale, al recupero dei proventi illeciti.

Giugno 2025 – Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers

A giugno 2025 il GAFI ha pubblicato il sesto **aggiornamento mirato** del rapporto sull'attuazione globale della Raccomandazione 15 in materia di cryptoattività e relativi prestatori di servizi, specie da parte delle giurisdizioni ritenute *materially important*⁵⁹, e sui rischi emergenti nel comparto. Il rapporto rileva i progressi compiuti dai paesi sia con riguardo alla valutazione del rischio settoriale, sia rispetto all'assoggettamento degli operatori a regimi autorizzativi o di registrazione. Permangono tuttavia alcune criticità da parte delle autorità competenti nella concreta individuazione dei soggetti che svolgono prestazione di servizi – di fondamentale importanza per comprendere la dimensione e la struttura del mercato e per intercettare possibili fenomeni di abusivismo – e nella mitigazione dei rischi legati a VASP insediati *offshore* ma operanti nel loro territorio. Nel documento sono inoltre evidenziati gli avanzamenti nell'implementazione degli obblighi di trasparenza su ordinante e beneficiario nei trasferimenti di cryptoattività (*travel rule*); per agevolare il monitoraggio di tali obblighi da parte dei supervisori, a giugno 2025 il GAFI ha anche condiviso alcune *best practices* in materia.

Quanto ai rischi emergenti, viene sottolineato il crescente utilizzo di *stablecoin* per finalità di narcotraffico, finanziamento del terrorismo e finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa da parte della Corea del Nord. Risultano inoltre in aumento i casi, di dimensione transfrontaliera, di utilizzo e/o sottrazione fraudolenta di cryptoattività, anche per finalità di finanziamento della proliferazione da parte di autori nordcoreani, come evidenziato in un caso studio di rilevanza pubblica. Sulla base di queste evidenze, il documento contiene specifiche raccomandazioni rivolte sia alle autorità pubbliche che agli operatori per il superamento delle lacune nell'implementazione tutt'ora esistenti e per l'efficace mitigazione dei rischi illustrati.

Giugno 2025 – Complex Proliferation Financing and Sanctions Evasion Schemes

A giugno 2025 il GAFI ha pubblicato il documento *Complex Proliferation Financing and Sanctions Evasion Schemes* che illustra nel dettaglio metodi e tecniche utilizzati per l'evasione o l'elusione delle sanzioni finanziarie mirate per il contrasto del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa rilevanti per la Raccomandazione 7 del GAFI, quali quelle contro la Corea del Nord, nonché di quelle diverse e ulteriori previste da regimi nazionali e sovranazionali, in particolare nei confronti di Iran e Russia. Vengono descritte, in primo luogo, le caratteristiche delle attività illecite condotte da questi paesi e le principali minacce e vulnerabilità; queste ultime sono suddivise in vulnerabilità strutturali proprie di ciascun paese (dimensioni dell'economia, fattori geografici e altri) e vulnerabilità settoriali (*correspondent banking*, *virtual assets* e altri).

Sono successivamente illustrate le principali tipologie di evasione o aggiramento delle misure restrittive, compendiate in quattro categorie: *i*) utilizzo di figure o attività interposte, quali società fittizie, facilitatori, banche di corrispondenza, trasferimenti di beni per il tramite di paesi terzi; *ii*) offuscamento della titolarità effettiva di società o fondi, in questo secondo caso mediante l'utilizzo di carte emesse da circuiti cinesi e formalmente intestate a soggetti terzi; *iii*) utilizzo di cryptoattività, la cui disponibilità è

⁵⁹ Si intendono come tali tutti i paesi appartenenti al GAFI e gli ulteriori paesi in cui sono costituiti od operanti VASP con consistenti volumi di attività e/o in cui vi è un cospicuo numero (oltre un milione) di utilizzatori di *virtual assets*.

ottenuta anche mediante condotte fraudolente o di *backing*; iv) irregolarità nel settore marittimo e dei trasporti, quali ad esempio falsificazione di documenti o alterazione dei sistemi di identificazione e tracciamento delle imbarcazioni. Sono descritti altresì ostacoli e buone prassi per l'identificazione delle condotte illecite sia dal lato della prevenzione (attività di *sanction screening*, collaborazione pubblico-privata, segnalazioni di operazioni sospette, collaborazione internazionale, coordinamento tra autorità), sia da quello della repressione. Sono infine elencati indicatori di anomalia per l'individuazione di fenomeni di evasione o elusione, elaborati sulla base delle descritte tipologie e casi studio.

b.2 Unione europea

Regolamento delegato UE/2025/1140 della Commissione del 27 febbraio 2025 che integra il regolamento UE/2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione che specificano le registrazioni da conservare relative a tutti i servizi per le criptoattività, le attività, gli ordini e le operazioni effettuati

Il regolamento, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale UE del 10 giugno 2025, contiene norme tecniche di regolamentazione integrative del regolamento UE/2023/1114, relativo ai mercati delle criptoattività (c.d. MiCAR)⁶⁰, e in tema di registrazioni che i prestatori di servizi per le criptoattività (c.d. CASP) devono conservare in relazione a tutti i servizi per le criptoattività, le attività, gli ordini e le operazioni effettuati.

L'art. 68, paragrafo 9, del MiCAR obbliga infatti i CASP a: 1) registrare tutti i servizi per le criptoattività, le attività, gli ordini e le operazioni effettuati, allo scopo di consentire alle autorità competenti di esercitare le funzioni di vigilanza; 2) conservare le registrazioni per cinque anni⁶¹; 3) fornire le registrazioni ai clienti su richiesta.

Il regolamento delegato è intervenuto in primo luogo sulla tenuta delle registrazioni, stabilendo che esse debbano essere prontamente accessibili e ricostruibili, tenute in formati non manipolabili o alterabili, che permettano di individuare facilmente modifiche e correzioni e ricostruirne il contenuto originario (art. 2); in allegato al regolamento è riportato l'elenco delle registrazioni che i CASP devono conservare in base alla natura dei loro servizi e delle loro attività. L'obbligo di conservare le registrazioni di cui alla sezione 1 dell'allegato lascia impregiudicato l'obbligo di conservazione delle registrazioni stabilito in qualunque altro atto dell'Unione; rilevano in proposito quelli stabiliti a fini AML/CFT.

Il regolamento delegato ha quindi precisato il contenuto degli obblighi di registrazione, che riguardano: le politiche e le procedure previste dal MiCAR, tra cui quelle in materia di conflitti d'interesse⁶²; i documenti che stabiliscono i diritti ed obblighi, in relazione ai servizi svolti, del CASP nonché quelli dei clienti; l'attività di custodia delle criptoattività e dei fondi dei clienti; gli ordini e le decisioni di negoziazione nonché i dettagli delle operazioni effettuate. Una specifica previsione concerne l'identificazione delle criptoattività, da individuarsi mediante un identificativo del token digitale conforme alla norma ISO 24165 o mediante un identificativo unico equivalente approvato dall'ESMA a livello dell'Unione, e che presenti specifiche caratteristiche (art. 15).

⁶⁰ Regolamento UE/2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023 relativo ai mercati delle criptoattività e che modifica i regolamenti UE/2010/1093 e UE/2010/1095 e le direttive UE/2013/36 e UE/2019/1937. Cfr. anche UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio – Dati statistici*, I semestre 2023, pp. 69-70, *Rapporto annuale 2023*, pp. 73-74 e *Quaderni dell'antiriciclaggio – Rassegna normativa*, I semestre 2024, pp. 30-31.

⁶¹ Il periodo può essere prorogato fino a sette anni, se richiesto dalle autorità competenti prima della scadenza dei cinque anni.

⁶² Cfr. infra, in questa rassegna, il regolamento delegato UE/2025/1141.

Regolamento delegato UE/2025/1141 della Commissione del 27 febbraio 2025 che integra il regolamento UE/2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione che specificano i requisiti per le politiche e le procedure in materia di conflitti di interesse per emittenti di token collegati ad attività

Il regolamento è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale UE del 10 giugno 2025 e contiene norme tecniche di regolamentazione che integrano il regolamento UE/2023/1114, relativo ai mercati delle cryptoattività (c.d. MiCAR), sui requisiti per le politiche e le procedure in materia di conflitti di interesse degli emittenti di token collegati ad attività⁶³.

L'art. 32 del MiCAR obbliga infatti gli emittenti: 1) ad adottare politiche e procedure efficaci per individuare, prevenire, gestire e comunicare i conflitti di interesse tra di loro e altri soggetti qualificati⁶⁴, con particolare riguardo ai conflitti derivanti dalla gestione e dall'investimento della riserva di attività di cui all'art. 36 dello stesso regolamento⁶⁵; 2) a comunicare sul proprio sito web la natura generale, le fonti dei conflitti di interesse e le misure adottate per attenuarli.

Con il regolamento delegato UE/2025/1141 la Commissione ha specificato che gli emittenti devono valutare e includere nelle citate politiche e procedure sia i conflitti potenzialmente pregiudizievoli per l'emittente, per i quali devono essere precisate "le circostanze suscettibili di incidere direttamente o indirettamente sull'obiettività e sull'imparzialità delle persone collegate⁶⁶ nell'esercizio dei loro compiti e delle loro responsabilità", sia quelli potenzialmente pregiudizievoli per i possessori di token⁶⁷.

Il legislatore europeo ha inoltre previsto che le politiche e le procedure siano stabilite per iscritto e siano proporzionali a dimensioni, complessità e natura del token, nonché alle attività svolte dall'emittente e dal gruppo cui appartiene; quanto al contenuto, devono indicare le circostanze che possono dar luogo a un conflitto di interessi e i processi da applicare per individuare, prevenire, gestire e comunicare tali conflitti, sia permanenti sia occasionali.

⁶³ L'art. 3, par. 1, punto 6), del MiCAR definisce "token collegato ad attività" "un tipo di cryptoattività che non è un token di moneta elettronica e che mira a mantenere un valore stabile facendo riferimento a un altro valore o diritto o a una combinazione dei due, comprese una o più valute ufficiali".

⁶⁴ I rispettivi azionisti o soci; qualsiasi azionista o socio, diretto o indiretto, che detiene una partecipazione qualificata negli emittenti; i membri dei rispettivi organi di amministrazione; i rispettivi dipendenti; i possessori di token collegati ad attività; qualsiasi terzo che gestisce la riserva di attività, cura l'investimento o la custodia delle attività di riserva e, se del caso, la distribuzione al pubblico dei token collegati ad attività (art. 32, par. 1, lettere a)- h), regolamento MiCA).

⁶⁵ L'art. 36 del MiCAR prevede l'obbligo, per gli emittenti di token collegati ad attività, di costituire e mantenere in ogni momento una riserva di attività, giuridicamente e operativamente separata dal patrimonio dell'emittente. La riserva deve assicurare la copertura dei rischi associati alle attività cui si riferiscono i token collegati e dei rischi di liquidità associati al diritto di rimborso dei possessori degli stessi token. La segregazione patrimoniale della riserva garantisce inoltre i possessori dei token dalle eventuali pretese dei creditori dell'emittente, anche in caso di insolvenza.

⁶⁶ Tra i quali: interessi economici, responsabilità e relazioni di natura personale, professionale o politica in persone, organismi o soggetti portatori di interessi in conflitto con quelli dell'emittente.

⁶⁷ Tali conflitti, che possono sorgere indifferentemente nelle fasi di emissione, trattamento e rimborso del token o nella gestione della riserva di attività, riguardano le situazioni in cui è probabile che una persona collegata realizzi un guadagno, riceva un altro tipo di beneficio o eviti una perdita finanziaria a scapito del possessore di token, o ha un proprio interesse, distinto da quello possessore, nell'esito di un'attività svolta a beneficio del possessore stesso.

C – Normativa primaria

Legge 11 marzo 2025, n. 28 – Modifiche alla legge 5 marzo 2024, n. 21

La L. 28/2025⁶⁸ ha, tra l'altro, introdotto modifiche al D.lgs. 231/2007, con riguardo agli obblighi antiriciclaggio relativi a Sicav e Sicaf in gestione esterna⁶⁹.

Più in dettaglio, il nuovo art. 3, comma 2-ter, del D.lgs. 231/2007 obbliga i gestori esterni delle predette Sicav e Sicaf (c.d. eterogestite) a provvedere agli adempimenti antiriciclaggio anche in relazione ai sottoscrittori delle azioni delle società gestite e dei soggetti da questi finanziati.

In data 28 marzo 2025, la Banca d'Italia e la UIF hanno pubblicato un [Comunicato](#) per dare risalto alla predetta modifica normativa e precisare che restano fermi gli obblighi previsti dal decreto antiriciclaggio a carico delle Sicav e delle Sicaf che gestiscono direttamente il proprio patrimonio⁷⁰. Con successivo [Comunicato del 7 aprile 2025](#) sono state altresì fornite alcune precisazioni operative con riferimento alla compilazione delle Segnalazioni antiriciclaggio aggregate (SARA) delle Sicav e Sicaf in gestione esterna.

La L. 28/2025 ha inoltre dettato disposizioni di adeguamento della normativa nazionale al regolamento UE/2024/886 sui bonifici istantanei in euro nonché modificato la legge con la quale era stata delegata al Governo la riforma della disciplina in materia di mercati e società di capitali⁷¹, conferendo nel contempo una nuova delega per il riordino del sistema sanzionatorio e delle procedure sanzionatorie previsti dal TUF.

Decreto legge 14 marzo 2025, n. 25 (convertito con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025, n. 69) – Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni

Il DL 25/2025, convertito con modificazioni dalla L. 69/2025, contiene misure volte a garantire il rafforzamento della capacità amministrativa del settore pubblico; in tale ambito, è stata istituita presso il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) una nuova direzione generale per la prevenzione e il contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario per fini illeciti, cui sono attribuiti compiti in materia di: prevenzione dei reati finanziari; sicurezza, prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario per fini illeciti; vigilanza e controllo sui soggetti obbligati diversi dagli intermediari bancari e finanziari; procedimenti sanzionatori (art. 17).

L'istituzione della nuova direzione presso il MEF dedicata all'antiriciclaggio ha l'obiettivo di assicurare un unico centro organizzativo nell'attuazione degli obblighi europei e internazionali in materia di prevenzione dei reati finanziari, anche in relazione all'avvio dell'operatività dell'AMLA e all'attuazione

⁶⁸ Pubblicata nella G.U. n. 66 del 20 marzo 2025.

⁶⁹ Il D.lgs. 58/1998 (TUF) definisce le Sicav in gestione esterna come "l'OICR aperto costituito in forma di società per azioni a capitale variabile con sede legale e direzione generale in Italia avente per oggetto esclusivo l'investimento collettivo del patrimonio raccolto mediante l'offerta di proprie azioni e che designa come gestore esterno una Sgr o una società di gestione UE o un GEFIA UE secondo quanto previsto dall'articolo 38" (art. 1, comma 1, lett. i.1)), e le Sicaf in gestione esterna come "l'OICR chiuso costituito in forma di società per azioni a capitale fisso con sede legale e direzione generale in Italia avente per oggetto esclusivo l'investimento collettivo del patrimonio raccolto mediante l'offerta di proprie azioni e di altri strumenti finanziari partecipativi e che designa come gestore esterno una SGR o un GEFIA UE secondo quanto previsto dall'articolo 38" (art. 1, comma 1, lett. i-bis.1).

⁷⁰ Art. 3, comma 1, lettere g) e h) del D.lgs. 231/2007.

⁷¹ L. 21/2024.

in Italia dell'AML Package⁷², con il connesso riparto delle competenze di supervisione a livello nazionale tra il MEF, la Banca d'Italia, la Consob e l'Ivass⁷³.

Sono stati anche istituiti presso il MEF: *i*) il Consiglio superiore dell'economia e delle finanze, organo di studio e alta consulenza per il Ministro nelle materie economico-finanziaria, fiscale e della disciplina antiriciclaggio⁷⁴ (art. 11); *ii*) la Cabina di regia per il coordinamento strategico e la definizione di politiche e direttive efficaci in materia di valorizzazione e sviluppo del mercato dei capitali, con compiti di impulso e coordinamento per valorizzare e sviluppare il mercato dei capitali e il mercato finanziario⁷⁵ (art. 17-ter).

Decreto legge 30 giugno 2025, n. 95 (convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2025, n. 118) – Disposizioni urgenti per il finanziamento di attività economiche e imprese, nonché interventi di carattere sociale e in materia di infrastrutture, trasporti ed enti territoriali

Il DL 95/2025⁷⁶, convertito con modificazioni dalla L. 118/2025, è intervenuto tra l'altro sulla disciplina nazionale dei prestatori di servizi per le criptoattività⁷⁷ e sui decreti legislativi 109 e 231 del 2007.

In particolare, l'art. 10 del decreto ha esteso il regime transitorio per l'autorizzazione dei prestatori di servizi per le criptoattività, prorogando dal 30 giugno al 30 dicembre 2025 il termine per la presentazione delle relative istanze e consentendo agli operatori del comparto di continuare a prestare i servizi relativi all'utilizzo di valute virtuali o di portafoglio digitale fino al 30 giugno 2026 (o fino al rilascio o al diniego dell'autorizzazione, se anteriore)⁷⁸.

La stessa disposizione ha inoltre introdotto un regime semplificato per i gruppi, consentendo agli operatori attivi nel comparto di continuare l'attività in Italia nello stesso periodo, senza ulteriori adempimenti, a condizione che un altro soggetto del gruppo richieda l'autorizzazione in Italia o in un altro Stato membro entro il 30 dicembre 2025.

⁷² Cfr. UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio – Rassegna normativa*, I semestre 2024.

⁷³ La c.d. legge di delegazione europea per il 2024 (L. 13 giugno 2025, n. 91) prevede l'attribuzione al MEF dei poteri di supervisione e controllo sui soggetti, persone fisiche o giuridiche, di cui all'art. 3, punto 3, del regolamento UE/2024/1624 (c.d. AMLR), anche congiuntamente con le altre Autorità di cui all'art. 21, comma 2, lettera a) del D.lgs. 231/2007 e valutando l'attribuzione dei compiti di supervisione agli organismi di autoregolamentazione sui soggetti obbligati iscritti nei rispettivi albi o elenchi.

⁷⁴ Gli incarichi di studio o di consulenza sono attribuiti ai singoli componenti del Consiglio dal Ministro dell'Economia e delle finanze.

⁷⁵ La Cabina di regia è presieduta dal Ministro dell'Economia e delle finanze e da rappresentanti di altri ministeri, della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Banca d'Italia, dell'Ivass, della Consob e della Guardia di Finanza. Nell'ambito del suo mandato può effettuare studi e analisi, anche comparatistiche, sul sistema del mercato finanziario nazionale, per individuare possibili aree di intervento; promuove il coordinamento e il confronto tra gli enti pubblici nazionali, le autorità di vigilanza finanziaria e ogni altro soggetto pubblico e privato competente, e l'elaborazione di un piano nazionale di politiche e interventi strategici per la valorizzazione e lo sviluppo del mercato dei capitali.

⁷⁶ Pubblicato nella G.U. n. 149 del 30 giugno 2025.

⁷⁷ D.lgs. 129/2024, recante "Adeguamento della normativa nazionale al regolamento UE/2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo ai mercati delle criptoattività e che modifica i regolamenti UE/2010/1093 e UE/2010/1095 e le direttive UE/2013/36 e UE/2019/1937".

⁷⁸ L'art. 45 del D.lgs. 129/2024 consente infatti ai prestatori di servizi per le criptoattività di continuare a svolgere i servizi relativi all'utilizzo di valute virtuali o di portafoglio digitale fino al 30 giugno 2026, o fino al rilascio o al diniego dell'autorizzazione di cui alla lettera b), a condizione che: a) alla data del 27 dicembre 2024 fossero regolarmente iscritti nella sezione speciale del registro delle attività di cambiavalute, tenuto dall'Organismo Agenti e Mediatori (OAM) ai sensi dell'art. 17-bis del D.lgs. 141/2010; b) l'istanza di autorizzazione sia presentata, ora entro il 30 dicembre 2025, ai sensi dell'art. 62 del regolamento UE/2023/1114 relativo ai mercati delle criptoattività (MiCAR). La mancata presentazione entro il termine dell'istanza di autorizzazione comporta la cessazione dell'operatività in Italia e la cancellazione d'ufficio dal registro da parte dell'OAM (art. 45, comma 4).

È stato aggiornato al 30 settembre 2025 il termine entro il quale gli operatori devono fornire adeguata informazione sui piani e sulle misure adottati per conformarsi al regolamento MiCA o provvedere all'ordinata chiusura dei rapporti (in precedenza 31 maggio 2025).

L'obbligo per gli operatori di inviare all'OAM i dati concernenti l'operatività dei propri clienti cesserà invece a partire dal 1° ottobre (non più aprile) 2025; per il periodo successivo le autorità competenti – inclusa la UIF – e le forze di polizia potranno accedere ai medesimi dati solo rivolgendo una specifica richiesta ai citati operatori⁷⁹.

Sempre in tema di prestatori di servizi per le criptoattività, l'art. 11 del decreto-legge ha stabilito che quelli che hanno sede legale e amministrazione centrale in un altro Stato membro, e che operano in Italia senza succursale attraverso altri soggetti autorizzati ovvero altri tipi di infrastrutture, compresi gli sportelli automatici per le criptoattività⁸⁰, dovranno istituire il c.d. punto di contatto centrale per l'adempimento degli obblighi previsti dal D.lgs. 231/2007⁸¹.

L'articolo 11 aggiorna, altresì, la normativa nazionale antiriciclaggio e antiterrorismo in coerenza con alcune raccomandazioni del GAFI. Si tratta di interventi particolarmente opportuni nell'attuale fase in cui il sistema antiriciclaggio italiano è oggetto del quinto *round* di *Mutual Evaluation* da parte del GAFI.

In particolare, nel D.lgs. 109/2007 è stato evidenziato il ruolo del Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) quale punto di contatto centrale competente sulle richieste di altri Stati o di organismi internazionali per questioni inerenti al rischio di abuso per finalità di finanziamento del terrorismo degli enti di cui all'articolo 4 del Codice del Terzo settore (D.lgs. 117/2017)⁸² nonché per condurre attività di sensibilizzazione sul rischio cui potrebbero essere esposti gli stessi enti.

Ulteriori novità riguardano il tema della prevenzione del finanziamento del terrorismo e del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa⁸³: è previsto nell'articolo 4-bis del D.lgs. 109/2007 che, quando le autorità italiane indirizzano a un altro Stato una richiesta di congelamento ai sensi della Risoluzione n. 1373/2001 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, il CSF fornisce a tale Stato ogni possibile e specifica informazione a supporto della designazione. È stata inoltre data evidenza alla tempestività delle notizie che il CSF fornisce sugli esiti della richiesta e dell'eventuale

⁷⁹ Cfr. art. 45, commi 6 e 7, del D.lgs. 29/2024, come modificati dall'art. 10 del DL 95/2025.

⁸⁰ Cfr. nuovo art. 1, comma 2, lett. qq-ter), del D.lgs. 231/2007, che rinvia alla nozione contenuta nell'art. 3, punto 17), del regolamento UE/2023/1113: terminali elettronici fisici od online che consentono a un prestatore di servizi per le criptoattività di svolgere, in particolare, l'attività di servizi di trasferimento di criptoattività di cui all'articolo 3, paragrafo 1, punto 16), lettera j), del regolamento UE/2023/1114.

⁸¹ Art. 1, comma 2, lett. ii) e art. 45-bis del D.lgs. 231/2007. L'obbligo di istituire un punto di contatto centrale in Italia era finora limitato a prestatori di servizi di pagamento e istituti di moneta elettronica. L'attuazione di tale disposizione, condizionata temporalmente all'adozione di norme tecniche di regolamentazione da parte della Commissione europea, consentirà la collaborazione diretta dei prestatori di servizi per le criptoattività con l'Unità e con le altre autorità nazionali competenti, a fini di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

⁸² Si tratta di organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, incluse le cooperative sociali, reti associative, società di mutuo soccorso, associazioni riconosciute o non riconosciute, fondazioni e altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, che siano iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'art. 45 del D.lgs. 117/2017. Cfr. anche la Raccomandazione 8 del GAFI, in tema di organizzazioni non profit.

⁸³ Cfr. le Raccomandazioni del GAFI su valutazione del rischio e di approccio basato sul rischio (R.1), collaborazione e coordinamento tra autorità domestiche (R. 2), sanzioni finanziarie mirate per il contrasto del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa (R. 6 e R. 7), controlli interni e politiche di gruppo degli intermediari finanziari (R. 18), paesi terzi ad alto rischio (R. 19), collaborazione internazionale (R. 40).

adozione di misure di congelamento quando la richiesta è indirizzata alle autorità italiane da un altro Stato ai sensi della citata risoluzione.

Sono state introdotte nel D.lgs. 231/2007 le nozioni di “finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa”⁸⁴ e di “sanzioni finanziarie mirate”⁸⁵, ed è stata aggiornata la definizione di paesi terzi ad alto rischio⁸⁶. Inoltre, sono state incluse tra le finalità e i principi della normativa e nelle disposizioni in tema di attribuzioni del MEF, del CSF, delle autorità di vigilanza di settore e degli organismi di autoregolamentazione anche le esigenze di prevenzione e contrasto del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa (oltre che del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo). È stato espressamente attribuito al CSF il compito di identificare, analizzare e valutare il rischio nazionale di finanziamento della proliferazione (nuovo art. 16-ter).

Con riguardo ai paesi terzi ad alto rischio, è stato attribuito al MEF il potere di individuare, con decreto e sentito il CSF, ulteriori paesi rispetto a quelli della Commissione europea⁸⁷.

Legge 13 giugno 2025, n. 91 – Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea – Legge di delegazione europea 2024

La legge di delegazione europea 2024⁸⁸ contiene, tra l’altro, principi e criteri direttivi per il recepimento in Italia degli atti normativi dell’Unione europea che compongono l’AML Package⁸⁹.

L’art. 14, in particolare, delega il Governo ad adottare, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali, uno o più decreti legislativi per il recepimento della sesta direttiva antiriciclaggio (AMLD6)⁹⁰ e per l’adeguamento della disciplina nazionale alle disposizioni del regolamento istitutivo dell’Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (AMLAR)⁹¹ e del regolamento relativo alla prevenzione dell’uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (AMLR)⁹².

La citata disposizione impegna quindi l’Esecutivo al riordino e all’aggiornamento delle vigenti disposizioni nazionali in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa⁹³, tenendo conto sia dei menzionati

⁸⁴ Nuovo art. 1, comma 2, lett. p-bis) “finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa: il finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, quale definito all’articolo 1, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109, ove non diversamente stabilito”.

⁸⁵ Nuovo art. 1, comma 2, lett. oo-bis) “sanzioni finanziarie mirate: 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 entità 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”.

⁸⁶ Nuovo art. 1, comma 2, lett. bb) “Paesi terzi ad alto rischio: Paesi i cui ordinamenti presentano carenze strategiche nei rispettivi regimi nazionali di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, per come individuati dalla Commissione europea nell’esercizio dei poteri di cui agli articoli 9 e 64 della direttiva o dal Ministero dell’economia e delle finanze nell’esercizio del potere di cui all’articolo 4, comma 4-bis, del presente decreto”.

⁸⁷ Cfr. art. 4, comma 4-bis, del D.lgs. 231/2007.

⁸⁸ L. 13 giugno 2025, n. 91, pubblicata nella G.U. n. 145 del 25 giugno 2025 ed entrata in vigore il 10 luglio.

⁸⁹ Cfr. UIF, *Quaderni dell’antiriciclaggio – Rassegna normativa*, I semestre 2024, pp. 5-23. Il quarto atto normativo che compone il c.d. AML Package, il regolamento UE/2023/1113 (c.d. TFR), riguardante i dati informativi relativi ai trasferimenti di fondi e determinate criptoattività, che modifica la direttiva UE/2015/84, era stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della UE del 9 giugno 2023 ed è divenuto applicabile dal 30 dicembre 2024.

⁹⁰ Direttiva UE/2024/1640.

⁹¹ Regolamento UE/2024/1620.

⁹² Regolamento UE/2024/1624.

⁹³ In primis i decreti legislativi 109 e 231 del 2007.

atti sovranazionali sia degli orientamenti delle autorità europee e delle Raccomandazioni del GAFI. È stata tra l'altro precisata l'esigenza di valutare l'adeguatezza degli adempimenti richiesti ai soggetti obbligati, in base ai principi di proporzionalità al rischio, nell'ottica di semplificare gli oneri preservando l'efficacia della gestione dei rischi più elevati e rafforzando i presidi posti a tutela della riservatezza di dati e informazioni, specialmente in relazione alle segnalazioni di operazioni sospette.

Per quanto riguarda l'assetto istituzionale e di competenze in materia antiriciclaggio e antiterrorismo, il secondo comma dell'art. 14 prevede, tra i criteri e principi direttivi specifici di esercizio della delega, la conferma delle attribuzioni e delle competenze delle varie autorità pubbliche coinvolte nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa⁹⁴ e, nello specifico, della funzione di unità di informazione finanziaria alla UIF. Per i professionisti, persone fisiche o giuridiche, di cui all'art. 3, punto 3, dell'AMLR il legislatore ha previsto l'attribuzione dei poteri di supervisione e controllo al MEF, anche congiuntamente con le altre autorità di cui all'art. 21, comma 2, lett. a) del D.lgs. 231/2007⁹⁵ e valutando l'attribuzione agli organismi di autoregolamentazione dei compiti di supervisione sui soggetti obbligati iscritti nei propri albi o elenchi.

È prevista la possibilità di estendere gli obblighi antiriciclaggio a soggetti esposti a rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che operano in settori diversi da quelli indicati a livello europeo, nonché di adeguare o estendere l'obbligo di istituire il punto di contatto centrale per i soggetti che operano stabilmente in Italia senza succursale⁹⁶.

⁹⁴ MEF, CSF, autorità di vigilanza di settore ex art. 1, comma 2, lettera c) del D.lgs. 231/2007, Guardia di Finanza, Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e Direzione Investigativa Antimafia.

⁹⁵ Autorità di vigilanza di settore, UIF, Direzione Investigativa Antimafia e Guardia di Finanza.

⁹⁶ Sul punto, cfr. supra il DL 95/2025.

D – Normativa secondaria e altri provvedimenti

Analisi Nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo e Analisi Nazionale dei rischi di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa

Il 27 maggio 2025 il MEF ha presentato l'aggiornamento dell'Analisi dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in Italia e la prima Analisi nazionale dei rischi di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, definite nel novembre 2024 dal CSF, secondo quanto previsto dal D.lgs. 231/2007.

L'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, sviluppata con la stessa metodologia adottata nel 2014 e nel 2018⁹⁷, dipinge un quadro complessivamente in linea con le precedenti rilevazioni: i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in Italia, anche alla luce dei fenomeni emergenti connessi all'impiego di nuove tecnologie, sono valutati rispettivamente "molto significativo" e "abbastanza significativo"⁹⁸. Tale valutazione si basa su molteplici fattori di contesto che permeano il sistema economico nazionale, come l'uso molto diffuso del contante e il ruolo della "economia non osservata", tra sommerso e attività illegali⁹⁹, nonché sull'analisi delle diverse tipologie di minaccia terroristica, in Italia riconducibile soprattutto al terrorismo internazionale di matrice confessionale¹⁰⁰.

L'Analisi evidenzia in appositi focus tematici schemi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo basati, per esempio, sul ricorso ad attività di *crowdfunding* nonché all'utilizzo di criptoattività, *non-fungible token* (NFT), ATM indipendenti e *crypto-ATM*, IBAN virtuali e servizi di *correspondent banking*; rilevano altresì ipotesi di abuso delle risorse pubbliche connesse alla fase successiva alla pandemia da COVID-19 e in particolare ipotesi connesse con finanziamenti assistiti da garanzia pubblica, cessioni di crediti fiscali e con le risorse derivanti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è stato valutato nel complesso adeguato (c.d. analisi di vulnerabilità), anche alla luce delle modifiche normative degli ultimi anni e del rafforzamento dei presidi posti in essere dai soggetti obbligati e dalle autorità coinvolte¹⁰¹.

⁹⁷ La metodologia utilizzata nell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo comprende: a) una valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nel paese, attraverso l'individuazione di minacce e criticità del contesto economico-sociale (c.d. rischio inerente); b) la valutazione dell'efficacia del regime di prevenzione, investigazione e repressione del paese in tali ambiti, attraverso l'analisi settoriale delle differenti categorie di destinatari della normativa antiriciclaggio (intermediari finanziari, professionisti e operatori non finanziari), per individuare eventuali vulnerabilità; c) la determinazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nel paese, derivante dall'applicazione dell'efficacia dei presidi nazionali sul rischio inerente (c.d. rischio residuo).

⁹⁸ Si tratta dei due livelli più alti della scala a quattro valori utilizzata per la valutazione (non significativo; poco significativo; abbastanza significativo; molto significativo).

⁹⁹ Tra queste rientrano anche i reati presupposto del riciclaggio, valutati sulla base di specifici indicatori (impatto economico, diffusione territoriale e disvalore sociale). In tal senso, l'Analisi qualifica come minacce con rilevanza "molto significativa" corruzione, estorsione, evasione e reati tributari, narcotraffico, reati fallimentari e societari, e con rilevanza "abbastanza significativa" gioco d'azzardo, contrabbando e contraffazione, sfruttamento sessuale, traffico illecito di rifiuti, truffa e usura.

¹⁰⁰ L'Analisi giudica il jihadismo assorbente rispetto a minacce terroristiche meno significative (terrorismo domestico e terrorismo internazionale di matrice non confessionale).

¹⁰¹ L'analisi delle vulnerabilità ha misurato la capacità di adempiere agli obblighi antiriciclaggio da parte di ciascuna categoria, il rischio associabile alla rispettiva operatività e l'efficacia della supervisione da parte delle autorità competenti. Da tali analisi emerge la non uniformità dell'applicazione dei presidi da parte del settore privato, nonostante l'aumento della consapevolezza dei rischi rispetto alle valutazioni precedenti, e un notevole miglioramento della supervisione delle autorità

Nell'Analisi vengono quindi indicate linee d'intervento, a supporto della strategia condivisa tra le autorità per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, che riguardano anche le categorie dei soggetti obbligati e che attengono ad attività di dialogo e formazione, interventi operativi, regolamentari e normativi nonché al potenziamento delle attività di analisi, vigilanza e controllo.

L'Analisi nazionale dei rischi di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa è la prima valutazione nazionale condotta espressamente in tale ambito; ha riguardato il periodo 2019-2023¹⁰², analizzando il rischio di violazione, mancata attuazione o elusione di sanzioni finanziarie mirate.

L'Analisi valuta come limitata la minaccia in Italia di un finanziamento diretto in tale ambito¹⁰³, alla luce dei limitati scambi commerciali con i paesi nei cui confronti sono state adottate sanzioni finanziarie mirate (Corea del Nord e Iran) nonché della scarsità di transazioni da intermediari bancari e finanziari italiani con controparti di tali paesi, dovuta principalmente alla mancanza di trasparenza del settore finanziario estero.

Inoltre, i presidi nazionali per il contrasto alla minaccia del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa sono valutati come robusti, sia a livello normativo – in particolare, il D.lgs. 109/2007 – sia a livello di attività preventive, investigative e repressive, con un approccio olistico al fenomeno.

L'Analisi valuta quindi medio-basso, nel complesso, il rischio di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, individuando come possibili linee d'intervento per mantenere e migliorare l'efficacia del sistema il rafforzamento ulteriore della collaborazione tra settore pubblico e privato, gli incentivi alla trasmissione di segnalazioni di operazioni sospette legate al finanziamento della proliferazione e l'organizzazione di specifici incontri formativi sui rischi in tale ambito.

d.1 UIF

Comunicazioni UIF del 15 gennaio e del 28 febbraio 2025 – Novità e chiarimenti in materia di dichiarazioni delle operazioni in oro

Nei primi mesi del 2025, la UIF è intervenuta con due comunicazioni, rispettivamente del 15 gennaio e 28 febbraio, per illustrare le novità e fornire chiarimenti in materia di dichiarazione delle operazioni in oro, in particolare con riguardo ai contenuti e alle modalità di invio delle dichiarazioni e alle c.d. operazioni frazionate¹⁰⁴.

sui soggetti obbligati, con il rafforzamento dell'approccio basato sul rischio. In particolare, il sistema dei presidi di prevenzione, investigativi e repressivi gestiti dalle autorità competenti è stato giudicato molto positivamente, continuando a rappresentare un punto di forza del Paese nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. L'Analisi ha anche evidenziato il permanere di residue aree di vulnerabilità, per quanto riguarda sia l'attività dei soggetti obbligati sia la cooperazione internazionale, che presentano margini di miglioramento.

¹⁰² L'art. 16-ter del D.lgs. 231/2007, introdotto dal DL 95/2025, prevede che l'analisi del rischio della proliferazione delle armi di distruzione di massa sia aggiornata ogni 3 anni, salva la facoltà del CSF di anticipare l'aggiornamento quando sorgono nuovi rischi o quando lo ritiene opportuno. Il legislatore italiano ha così recepito la Raccomandazione 1 del GAFI che richiede di identificare, valutare e comprendere il rischio di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzioni di massa a livello nazionale. L'Analisi indica che l'aggiornamento è previsto per il 2028, salvo l'insorgere di nuovi rischi.

¹⁰³ Per finanziamento diretto si intende l'acquisizione diretta di materiali necessari per sviluppare programmi di armi di distruzione di massa e il finanziamento di entità riconducibili alla proliferazione.

¹⁰⁴ Per un'analisi dettagliata delle modifiche apportate dal D.lgs. 211/2024, che aggiornano la normativa italiana (L. 7/2000) e la adeguano al regolamento UE/2018/1672 in materia di controlli sui trasferimenti di denaro contante, cfr. UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio – Rassegna normativa*, II semestre 2024, p. 25.

d.2 Banca d'Italia

16 giugno 2025 – Provvedimenti in materia antiriciclaggio per gli operatori non finanziari gestori del contante

Nella Gazzetta Ufficiale n. 144 del 24 giugno 2025 sono stati pubblicati i provvedimenti della Banca d'Italia del 16 giugno 2025, che aggiornano e modificano le disposizioni applicabili a fini AML agli operatori non finanziari gestori del contante, in particolare in materia di assetti organizzativi e controlli interni¹⁰⁵ nonché di adeguata verifica e conservazione dei dati¹⁰⁶.

Le novità in materia di assetti organizzativi sono molteplici e riguardano diversi ambiti. Le nuove disposizioni precisano i controlli di primo, secondo e terzo livello in materia antiriciclaggio, con l'indicazione delle strutture aziendali incaricate della loro esecuzione. Sono state inoltre rafforzate le verifiche riguardo ai requisiti di onorabilità degli esponenti aziendali e ampliati gli obblighi informativi verso la Banca d'Italia.

Sul piano della governance interna, la normativa precisa i flussi di *reporting* tra gli organi aziendali e le funzioni di controllo e introduce la possibilità di nominare l'esponente responsabile per l'antiriciclaggio, con compiti di monitoraggio continuo e raccordo con le funzioni di controllo; sono altresì previste semplificazioni in attuazione del principio di proporzionalità, come la possibilità di nominare un componente dell'organo di gestione come responsabile delle segnalazioni trimestrali e, per gli operatori di minori dimensioni, anche come responsabile dei controlli di terzo livello. Sono stati altresì formalizzati i criteri per l'autovalutazione del rischio AML/CFT e rivisti profili applicativi dell'impianto sanzionatorio in caso di violazioni.

Rispetto al precedente provvedimento del 4 febbraio 2020 in materia di adeguata verifica e conservazione, le modifiche – di portata più limitata – hanno riguardato principalmente tre ambiti.

La definizione di “dati identificativi” di cliente, esecutore e titolare effettivo è stata allineata a quella prevista dal D.lgs. 231/2007 a seguito alle modifiche introdotte dal c.d. decreto semplificazioni¹⁰⁷. In tema di profilatura della clientela, è stato previsto che il responsabile antiriciclaggio confermi la classe di rischio attribuita ai clienti e rilasci un parere preventivo per l'apertura o la prosecuzione di rapporti che richiedono l'autorizzazione dell'Alto Dirigente, il quale può discostarsene solo motivando la decisione e individuando misure di mitigazione (i due incarichi non possono coincidere). Infine, la disciplina sul monitoraggio del soggetto servito è stata accorpata in un'unica sezione, con l'indicazione, a titolo esemplificativo, delle ulteriori informazioni che gli operatori devono acquisire in base all'approccio basato sul rischio. È inoltre espressamente ribadito l'obbligo di garantire un adeguato flusso informativo sull'operatività del soggetto servito tra l'operatore che lo ha direttamente contrattualizzato e quello che ha eventualmente ricevuto l'incarico di svolgere l'attività di trattamento del contante.

Comunicato UIF-Banca d'Italia del 4 aprile 2025 – Nuova classificazione Ateco 2025

Il 4 aprile 2025 la UIF e la Banca d'Italia hanno comunicato di rinviare l'applicazione della nuova codifica Ateco 2025 in ambito antiriciclaggio al 1° gennaio 2026; fino al 31 dicembre 2025 continuerà a essere utilizzata la classificazione Ateco 2007 allineata alla NACE Rev. 2.

Per quanto riguarda le competenze della UIF, la nuova codifica dovrà essere utilizzata per le Segnalazioni di operazioni sospette (SOS) effettuate dal 1° gennaio 2026 in poi e, per le Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (SARA), le Comunicazioni Oggettive (OGG) e le Comunicazioni sui

¹⁰⁵ Il precedente Provvedimento era del 23 aprile 2019.

¹⁰⁶ Il precedente Provvedimento era del 4 febbraio 2020.

¹⁰⁷ DL 76/2020, convertito con modificazioni dalla L. 120/2020.

Trasferimenti Russi ai sensi del regolamento UE/2878/2023 (TRU), a partire dai flussi con data contabile successiva al 1° gennaio 2026. La documentazione tecnica con i dettagli relativi all'adeguamento delle rilevazioni sarà pubblicata in tempi utili sul sito internet della UIF.

E - Giurisprudenza

e.1 Corte di Cassazione

Luglio 2025 – elementi costitutivi del reato di autoriciclaggio – il reato di autoriciclaggio può essere integrato anche attraverso il compimento di operazioni tracciabili

La Corte di Cassazione, seconda sezione penale, con sentenza n. 25348 del 7 luglio 2025, ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato contro una sentenza di condanna per il reato di autoriciclaggio¹⁰⁸ emessa a carico di un imputato che aveva effettuato investimenti con denaro di provenienza delittuosa.

In particolare, la difesa sosteneva che la tracciabilità delle operazioni bancarie compiute e il mancato mutamento della titolarità formale del denaro non erano idonee a rendere più difficile l'identificazione dello stesso.

Al riguardo, la Suprema Corte ha ribadito che, ai fini dell'integrazione del reato di autoriciclaggio, non è necessario che l'impiego, la sostituzione o il trasferimento del denaro (o degli altri beni o utilità) abbiano impedito l'identificazione della sua origine illecita, ma è sufficiente che essa sia stata soltanto ostacolata. In tale contesto rileva, pertanto, anche il compimento di operazioni finanziarie pienamente tracciabili¹⁰⁹.

La Corte evidenzia che, nel caso di specie, le plurime e articolate movimentazioni finanziarie attuate dal ricorrente con l'intento di ricavare un profitto¹¹⁰ hanno realizzato un concreto effetto dissimulativo, che differenzia la semplice condotta di godimento personale (non punibile) da quella di nascondimento del profitto illecito.

La Corte di Cassazione soggiunge, infine, che il reato di cui all'art. 648 ter-1 c. p., tenuto conto dell'ampia formulazione della norma, punisce qualsiasi forma di reimmersione di disponibilità di origine illecita all'interno del circuito economico legale attuata mediante condotte che, come nel caso di specie, ostacolano in concreto l'identificazione della provenienza illecita¹¹¹.

¹⁰⁸ Art. 648-ter.1, comma 1, c.p.: “Si applica la pena della reclusione da due a otto anni e della multa da euro 5.000 a euro 25.000 a chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa”.

¹⁰⁹ Cfr. Cass., Sez. II pen., sent. n. 36121 del 14 agosto 2019. In tema di operazioni bancarie, secondo la giurisprudenza di legittimità rileva anche la condotta di chi deposita in banca denaro di provenienza illecita poiché, stante la natura fungibile del bene, esso viene automaticamente sostituito con denaro pulito (Cass., Sez. II pen., sent. n. 52549 del 17 novembre 2017; Cass., Sez. II pen., sent. n. 4855 del 3 febbraio 2023) nonché qualsiasi trasferimento di fondi da un conto corrente bancario a un altro, acceso presso un differente istituto di credito (Cass., Sez. II pen., sent. n. 10939 del 15 marzo 2024; Cass., Sez. II pen., sent. n. 43881 del 22 ottobre 2014).

¹¹⁰ Consistenti nel dettaglio nelle seguenti operazioni: acquisto di azioni mediante l'impiego dei fondi illeciti, trasferimento dei titoli da un conto deposito di un istituto di credito ad altro istituto di credito, utilizzo dei profitti di tali operazioni per l'acquisto di immobili.

¹¹¹ Restano pertanto esclusi dal perimetro applicativo della norma incriminatrice solo l'utilizzo e il godimento dei beni provento del delitto presupposto in modo diretto e senza il compimento di alcuna operazione idonea a ostacolare in concreto l'identificazione della provenienza delittuosa (Cfr. Cass., Sez. II pen., sent. n. 30399 del 5 luglio 2018).

Marzo 2025 – riciclaggio e ricettazione – la condotta tipica del reato di riciclaggio si configura anche in caso di sostituzione del bene senza la modificazione materiale dello stesso

Con sentenza n. 9470 del 7 marzo 2025, la seconda sezione penale della Corte di Cassazione ha ritenuto manifestamente infondate le argomentazioni – addotte dalla difesa di un imputato nel ricorso presentato contro una sentenza di condanna per il reato di riciclaggio – relative al mancato compimento di qualsiasi operazione di trasformazione o alterazione sul bene di provenienza delittuosa. Nel caso esaminato l'imputato aveva ceduto a titolo oneroso a terzi un'autovettura proveniente da una precedente appropriazione indebita consumata ai danni di una società di noleggio.

I giudici di legittimità hanno dato continuità all'orientamento giurisprudenziale secondo cui la modificazione degli elementi identificativi dell'oggetto materiale del reato non costituisce elemento imprescindibile ai fini della configurazione della fattispecie di riciclaggio, poiché la condotta punibile può anche essere realizzata attraverso azioni dirette alla sola sostituzione della titolarità del bene¹¹².

La sostituzione di un bene con l'importo del prezzo pagato e l'intestazione dello stesso a terzi risulta pertanto riconducibile al perimetro applicativo dell'art. 648 bis c.p., mentre la condotta consistente nella semplice ricezione del bene integra la più lieve ipotesi di ricettazione prevista e punita dall'art. 648 c.p.

Gennaio 2025 – sequestro probatorio di valuta virtuale – la Corte di Cassazione annulla con rinvio un'ordinanza che aveva convalidato il sequestro probatorio di bitcoin quale “profitto” di un reato tributario

La terza sezione penale della Corte di Cassazione, con sentenza n. 1760 del 15 gennaio 2025, ha annullato con rinvio un'ordinanza del Tribunale del Riesame che aveva convalidato un sequestro probatorio¹¹³ di bitcoin nell'ambito di un procedimento penale avviato per il reato di dichiarazione infedele¹¹⁴.

Il sequestro aveva riguardato bitcoin per un controvalore di circa 120 mila euro, importo ritenuto corrispondente all'imposta evasa in relazione a plusvalenze derivanti da operazioni di trading in criptovalute.

La Suprema Corte, dopo avere delineato sinteticamente il quadro normativo e la natura giuridica delle criptovalute¹¹⁵, ha evidenziato che queste ultime non possono essere assimilate alla valuta avente corso legale, in quanto prive di potere liberatorio nei pagamenti e non garantite da un'autorità centrale.

I giudici di legittimità hanno quindi ritenuto fondati i rilievi sollevati dalla difesa dell'imputato avverso l'ordinanza impugnata la quale, avvalorando la sussistenza di un nesso di derivazione tra l'oggetto del sequestro (bitcoin) e il reato di evasione, aveva legittimato un sequestro probatorio del profitto del reato non diretto, bensì per equivalente, poiché ricadente su un asset digitale rappresentato da valuta virtuale che non svolge le funzioni tipiche della moneta avente corso legale e che è soggetta a continue fluttuazioni di mercato.

¹¹² Cfr. Cass., Sez. II pen., sent. n. 18184 del 28 febbraio 2024; nello stesso senso già Cass., Sez. II pen., sent. n. 57805 del 7 dicembre 2018.

¹¹³ Ai sensi dell'art. 253 c.p.p.: “1. L'autorità giudiziaria dispone con decreto motivato il sequestro del corpo del reato e delle cose pertinenti al reato necessarie per l'accertamento dei fatti. 2. Sono corpo del reato le cose sulle quali o mediante le quali il reato è stato commesso nonché le cose che ne costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo”.

¹¹⁴ Il reato è previsto all'art. 4 del D.lgs. n. 74/2000 (nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto).

¹¹⁵ In particolare, la Corte ha richiamato la Cass. sez. II pen., sent. n. 44378 del 26 ottobre 2022, e la definizione di valuta virtuale all'epoca contenuta all'art. 1, comma 2, lett. *qq*), del decreto antiriciclaggio. Con il regolamento MiCA è stata introdotta nell'Unione europea una disciplina armonizzata per l'emissione, l'offerta al pubblico e la prestazione di servizi aventi a oggetto criptoattività.

Febbraio 2025 – Omessa segnalazione di operazioni sospette: individuazione del momento da cui decorre il termine per la contestazione dell'illecito e applicazione del trattamento sanzionatorio in concreto più favorevole

La Corte di Cassazione, seconda sezione civile, con ordinanza n. 4202 del 18 febbraio 2025, ha rigettato il ricorso proposto da un notaio avverso una sentenza della Corte di Appello di Roma che aveva parzialmente confermato un decreto sanzionatorio emesso dal Ministero dell'Economia e delle finanze per violazione dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette in relazione a tre atti ricevuti nel marzo 2011 su richiesta dello stesso cliente, aventi a oggetto l'istituzione di un trust nonché la costituzione di un fondo patrimoniale e di una rendita vitalizia.

La Corte ha innanzitutto ribadito il principio di diritto secondo cui, in caso di contestazione di un illecito amministrativo non immediata, il momento (*dies a quo*) da cui decorre il termine per notificare la violazione¹¹⁶ coincide non con quello in cui il “fatto” viene acquisito nella sua materialità dall'organo accertatore, bensì con quello in cui detta autorità abbia acquisito e valutato tutti gli elementi indispensabili ai fini della verifica dell'esistenza della violazione, ovvero quello in cui il decorso del tempo non risulti giustificato dalla necessità di acquisire e valutare tali elementi¹¹⁷.

In tale ambito la Suprema Corte ha rilevato l'inammissibilità della censura promossa dal ricorrente volta a sostenere una diversa ricostruzione della vicenda fattuale ai fini della individuazione del termine entro il quale l'atto di contestazione doveva essere notificato all'interessato, essendo precluso nel giudizio di legittimità un vaglio che comporti un nuovo apprezzamento del complesso istruttorio nel suo insieme¹¹⁸.

Per quanto concerne l'entità della sanzione applicata, la Corte ha rilevato che l'individuazione del trattamento sanzionatorio più favorevole¹¹⁹ tra la disciplina vigente al momento della commissione della violazione e quella derivante dalle modifiche introdotte dal D.lgs. 90/2017¹²⁰ implica lo svolgimento di un apprezzamento di fatto relativo alle circostanze di commissione dell'illecito, dovendo la comparazione fondarsi sull'individuazione in concreto del regime complessivamente più favorevole avuto riguardo a tutte le caratteristiche del caso specifico¹²¹.

Tale apprezzamento, aggiunge la Corte, deve essere compiuto in sede di merito e non è suscettibile di sindacato in sede di legittimità, ove sostenuto da adeguata motivazione come nel caso esaminato.

Febbraio 2025 – Omessa segnalazione di operazioni sospette: presupposti dell'obbligo a carico del notaio in relazione a operazioni di aumento del capitale sociale

La Corte di Cassazione, seconda sezione civile, con ordinanza n. 2759 del 4 febbraio 2025, ha rigettato il ricorso presentato da un notaio per ottenere l'annullamento di un decreto sanzionatorio emesso dal MEF per l'omessa segnalazione di un'operatività attinente a due operazioni di aumento di capitale. In particolare, le citate operazioni di aumento del capitale sociale, deliberate nell'aprile 2010 da

¹¹⁶ Ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689, in caso di contestazione non immediata: “gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento”.

¹¹⁷ Si vedano Cass. Sez. II civ., ord. n. 27702 del 29 ottobre 2019 nonché, in senso sostanzialmente conforme, Cass., Sez. II civ., ord. n. 27405 del 25 ottobre 2019.

¹¹⁸ Si veda Cass., Sez. II civ., ord. n. 10927 del 23 aprile 2024.

¹¹⁹ Ai sensi dell'art. 69, comma 1, del decreto antiriciclaggio: “Per le violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, sanzionate in via amministrativa, si applica la legge vigente all'epoca della commessa violazione, se più favorevole, ivi compresa l'applicabilità dell'istituto del pagamento in misura ridotta”. In proposito si veda UIF, *Quaderni dell'antiriciclaggio – Rassegna normativa*, II semestre 2024.

¹²⁰ Cfr., in tal senso, Cass., Sez. II civ., ord. n. 11594 del 20 aprile 2024 e Cass., Sez. II civ., sent. n. 20697 del 9 agosto 2018.

¹²¹ Come chiarito dalla Corte cost., sent. n. 68 del 7 aprile 2017.

due società per un valore complessivo di otto milioni di euro, erano state sottoscritte da una società scozzese che aveva apportato titoli obbligazionari emessi da una società statunitense non negoziati in mercati regolamentati.

Gli elementi di sospetto riscontrati dai verbalizzanti attenevano all'assenza di informazioni riguardo al titolare effettivo della società scozzese, all'ingente valore complessivo delle operazioni di aumento del capitale a fronte della scarsa capitalizzazione delle due società nonché alle modalità atipiche di conferimento del capitale, tenuto conto della provenienza delle obbligazioni apportate e dell'interposizione di soggetti economici residenti in Stati diversi¹²².

Con riferimento all'argomentazione difensiva addotta dal ricorrente relativa all'assenza di un passaggio di denaro o di un profitto illecito nelle operazioni sottese ai due atti rogati dal notaio suscettibile, anche in astratto, di essere oggetto di riciclaggio, la Suprema Corte ha richiamato il consolidato principio di diritto secondo cui l'obbligo di segnalazione a carico del notaio scatta in presenza di operazioni sospette in base ai parametri oggettivi o soggettivi indicati dalla normativa antiriciclaggio e non presuppone necessariamente che lo stesso abbia acquisito indizi circa la provenienza delittuosa dei beni e dei diritti oggetto di trasferimento¹²³.

¹²² In particolare, i verbalizzanti avevano riscontrato la presenza di indicatori di anomalia di cui al [provvedimento UIC del 24 febbraio 2006](#) (istruzioni in materia di antiriciclaggio rivolte ai professionisti e vigenti al momento del compimento delle operazioni), relativi alla costituzione e all'amministrazione di imprese, società, trust ed enti analoghi.

¹²³ Si veda in tali termini Cass., Sez. II civ., n. 26880 del 16 ottobre 2024, nei *Quaderni dell'antiriciclaggio – Rassegna normativa*, II semestre 2024. Con riguardo agli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette a carico dei funzionari delle banche si vedano Cass., Sez. II civ., n. 1798 del 17 gennaio 2024 e Cass., Sez. II civ., n. 24396 dell'11 settembre 2024.

F – Documentazione¹²⁴

Marzo 2025 – Ministero dell’Interno, Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, Relazione annuale - Attività 2024

Nel 2024 sono aumentate le istanze di aiuto (domande al Fondo di solidarietà) da parte delle vittime di estorsione (+15%, 187 istanze rispetto alle 162 del 2023), mentre è continuata la flessione (-7% circa, 109 rispetto alle 117 del 2023) di quelle presentate per usura. Le regioni nelle quali si registra il maggior numero di istanze sono la Sicilia e la Campania (55 e 54, rispettivamente), seguite dalla Puglia con 47 istanze e dal Lazio con 25. Anche in Lombardia e in Toscana le istanze presentate, sia per estorsione sia per usura, sono in aumento. Nel complesso sono stati erogati oltre 14 milioni di euro, di cui 4 milioni in mutui agevolati. L’indagine [Istat sulle richieste di aiuto economico](#) – promossa dall’Osservatorio Nazionale insediato presso il Commissario, pubblicata a gennaio 2025 – evidenzia che nel 2023 meno di un quarto dei cittadini residenti di 18-74 anni ha chiesto un prestito o un aiuto economico in un momento di difficoltà. Tra questi, il 54,7% si è rivolto ai familiari, il 31,4% alle banche, il 22,7% alle società finanziarie, il 7,4% agli amici o ai vicini di casa, il 2,4% ad altre persone. Il 35,2% ha dovuto pagare gli interessi e il 25,3% ritiene che il tasso di interesse pagato sia più elevato o molto più elevato rispetto a quello applicato dalla propria banca.

Aprile 2025 – Rapporto biennale di monitoraggio di Fase 4 sull’applicazione della Convenzione Anticorruzione dell’OCSE: Italia

Il Rapporto di follow-up del Gruppo di lavoro dell’OCSE sulla corruzione internazionale valuta lo stato di attuazione delle Raccomandazioni formulate in occasione della valutazione condotta nell’ottobre 2022 in merito all’applicazione in Italia della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei funzionari pubblici nelle transazioni internazionali. Con riferimento agli aspetti collegati al riciclaggio, sono state valutate come pienamente attuate le Raccomandazioni 5(a) (nell’Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio l’Italia ha adottato una sezione che copre specificamente il rischio di riciclaggio basato sulla corruzione internazionale), 5(b) (la UIF ha pubblicato nel 2023 una nuova edizione degli indicatori di anomalia, alcuni dei quali sono pertinenti ai fini dell’individuazione dei casi di corruzione internazionale), e 5(c) (il personale della UIF ha ricevuto una formazione che ha riguardato specificamente la corruzione internazionale). È stata valutata parzialmente attuata la Raccomandazione 5(d), che richiedeva di mantenere statistiche aggiornate sulle SOS che portano a indagini, procedimenti giudiziari e condanne per corruzione. Nel complesso, il Gruppo ha considerato pienamente attuate 18 Raccomandazioni, parzialmente attuate 7 e non attuate 23.

Maggio 2025 – Direzione Investigativa Antimafia, Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, Gennaio - Giugno 2024 e Luglio - Dicembre 2024

La Relazione della DIA effettua una descrizione dettagliata delle organizzazioni mafiose attive nel territorio italiano. Un’attenzione specifica è rivolta alle organizzazioni criminali mafiose non tradizionali che si sono sviluppate nel Lazio e in particolare a Roma a partire dagli anni ’70. Sono fornite rappresentazioni grafiche della presenza mafiosa a livello regionale e provinciale e sono presentati i dettagli di numerose indagini. Accanto al tradizionale interesse delle organizzazioni mafiose a infiltrarsi nell’economia privata, si osserva una crescente estensione delle relazioni con la Pubblica amministrazione. Nel comparto degli appalti pubblici la DIA ha effettuato 1.980 monitoraggi antimafia su altrettante imprese e 22.949 approfondimenti sulle persone fisiche collegate alle suddette imprese. Nella Relazione

¹²⁴ Questa sezione contiene una selezione non esaustiva di dati e analisi su tematiche di riciclaggio e finanziamento del terrorismo pubblicati da istituzioni nazionali e internazionali e da alcuni enti.

si evidenzia la crescente rilevanza dell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS) nelle indagini patrimoniali finalizzate all'aggressione dei patrimoni illeciti delle organizzazioni mafiose. Nel 2024 oltre il 50% delle proposte di adozione di misure di prevenzione sono state formulate con il contributo di dati e informazioni contenuti nelle SOS: in particolare, i provvedimenti di sequestro e di confisca che ne hanno beneficiato hanno avuto a oggetto beni per un valore complessivo pari a 72 e 120 milioni di euro rispettivamente, corrispondenti a circa l'80% e il 76% del valore totale dei beni sequestrati e confiscati nell'anno. Anche nell'ambito dell'attività di polizia giudiziaria è elevato l'utilizzo delle SOS, i cui dati hanno contribuito all'adozione di sequestri e confische riguardanti beni per un valore di circa il 60% e il 55% di quelli complessivamente oggetto di provvedimenti.

Giugno 2025 – Tax Justice Network, Financial Secrecy Index – 2025 ranking

Il **Financial Secrecy Index** è un indice composito che classifica 141 paesi sulla base dell'opacità finanziaria e sull'ampiezza dei servizi finanziari offerti ai non residenti. La classifica del 2025 vede al primo posto gli Stati Uniti, seguiti da Svizzera, Singapore, Hong Kong, Lussemburgo, Germania, Paesi Bassi, Corea, Guernsey, Giappone, Taiwan, Cina, Emirati Arabi Uniti, Irlanda. L'Italia si colloca al 26° posto. Rispetto all'indice elaborato nel 2022 la classifica dei primi cinque paesi è rimasta invariata, mentre l'Italia è scesa di cinque posizioni (era al 21° posto) per effetto sia di un minore livello dell'indice di segretezza sia di un calo della propria posizione relativa nella dimensione dei servizi finanziari offerti a residenti in altri paesi.

Giugno 2025 – Europol, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2025 (TE-SAT)

Anche nel 2024 la minaccia terroristica nella UE ha riflesso gli sviluppi geopolitici extraeuropei, in particolare la situazione a Gaza, l'aggressione della Russia all'Ucraina e il collasso del regime di Bashar al-Assad in Siria. Persiste il coinvolgimento di giovani anche minorenni nelle azioni terroristiche, lo sfruttamento dell'intelligenza artificiale, di tecnologie immersive e di criptoattività nelle fasi di reclutamento, finanziamento e propaganda. Nell'anno sono stati riportati 58 attacchi terroristici (dei quali 34 portati a termine, 5 falliti e 19 sventati) da 14 Stati membri. 24 attacchi sono riferibili al terrorismo jihadista (+14 rispetto al 2023), che resta il più letale (5 vittime e 18 feriti) e al quale si riferisce l'arresto di 289 persone. Nel complesso sono state arrestate per terrorismo 449 persone in 20 paesi membri, 133 delle quali avevano un'età fra i 12 e i 20 anni.