

*Quaderni di*  **C.R.S.T.**

Centro Ricerca Sicurezza e Terrorismo

---

Direttore Ranieri Razzante

**Bruno Mattia Balletti**

**L'antiriciclaggio  
ai tempi dell'emergenza da Covid-19**

  
**Pacini  
Giuridica**



1. Dante Gatta, *Africa occidentale e Sabel: problematiche locali dalla valenza globale*
2. Miriam Ferrara e Dante Gatta, *Lineamenti di counter-terrorism comparato*
3. Alessandro Lentini, *Selected Issues in Counter-terrorism: special investigative techniques and the international judicial cooperation Focus on the European Union*
4. Michele Turzi, *The effects of Private Military and Security Companies on local populations in Afghanistan*
5. Ilaria Stivala, *Hezbollah: un modello di resistenza islamica multidimensionale*
6. Alessandro Anselmi, *Onion routing, cripto-valute e crimine organizzato*
7. Fabio Giannini, *La mafia e gli aspetti criminologici*
8. Giuseppe Lana, *Si Vis Pacem Para Ludum. Ping Pong Diplomacy: When Sport Breaks Walls*
9. Costanza Pestarino, *Permanent Structured Cooperation (PESCO). Opportunities and Risks for the Italian military Sector*
10. Fabio Giannini, *Terrorismo internazionale. Aspetti criminologici e normativi*
11. Alessandro Anselmi, *Polizia e popolo. Dall'assolutismo allo stato di diritto tra il XVIII e il XIX secolo*
12. Antonio Rosato, *Profili penali delle criptovalute*
13. Giuliana Milone, *Recupero e valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*
14. Alessia Pietrantuono, *Sanzioni internazionali individuali e compliance come strumento di lotta al terrorismo*
15. Elena Canopoli, *Il coraggio di opporsi. Tutela e protezione nei confronti di chi denuncia la criminalità organizzata*
16. Sara Nazzaro, *Il valore educativo dei beni confiscati alla mafia*
17. Ken Terranova, *L'infiltrazione mafiosa nelle crisi: il caso dell'emergenza Coronavirus*
18. Bruno Mattia Balletti, *L'antiriciclaggio ai tempi dell'emergenza da Covid-19*

© Copyright 2021 by Pacini Editore Srl

Realizzazione editoriale



Via A. Gherardesca  
56121 Pisa

Responsabile di redazione  
Gloria Giacomelli

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume /fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

## INDICE

Introduzione.....	4
1. Gli interventi dei principali organismi internazionali ed europei in relazione all'emergenza da Covid-19.....	7
1.1 Il contributo del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale.....	9
1.1.1 Una prima ricognizione delle principali minacce e vulnerabilità derivanti dall'emergenza da Covid-19.....	11
1.1.2 Il quadro dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo definito dal GAFI e le possibili risposte politiche.....	17
1.1.3 Gli ultimi aggiornamenti da parte del GAFI.....	19
1.2 Ulteriori iniziative a livello sovranazionale e comunitario.....	23
2. L'impatto dell'emergenza sanitaria e la ripresa economica entro i confini nazionali.....	31
2.1 Il ruolo dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia di fronte alla pandemia.....	33
2.1.1 La Comunicazione UIF del 16 aprile 2020.....	36
2.1.2 La Comunicazione UIF dell'11 febbraio 2021 e il rischio di riciclaggio legato alla cessione dei "bonus-pandemia".....	39
2.2 Le misure a sostegno della liquidità: profili generali.....	45
2.2.1 Dal <i>Temporary Framework</i> della Commissione europea al c.d. Decreto Liquidità.....	49
2.2.2 L'esperienza di SACE S.p.A.: "Garanzia Italia".....	51
3. Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto Semplificazioni) e l'adeguata verifica a distanza.....	61
4. Le segnalazioni di operazioni sospette .....	68
4.1. Segue: dati numerici e possibili casi esemplificativi .....	74
Bibliografia.....	78

## Introduzione

La lotta al riciclaggio ha rappresentato, negli ultimi anni, un elemento centrale nel contrasto dell'intreccio tra criminalità organizzata ed economia legale. È sempre più diffusa, infatti, la consapevolezza dell'impatto negativo del riciclaggio sulle dinamiche economico-finanziarie di un paese, segnatamente in forma di alterazione delle regole di mercato e degli assetti concorrenziali, con ciò giustificandosi la notevole considerazione politico-criminale che, a partire dagli anni Ottanta, viene riservata al fenomeno in ambito sovranazionale e nazionale. Pertanto, a livello globale, di fronte all'influenza negativa della criminalità organizzata sullo sviluppo sociale e economico, è largamente condivisa una strategia di contrasto incentrata sulla prevenzione e la repressione del lavaggio dei capitali di origine illecita, i quali, se "ripuliti" e investiti, finiscono con l'alimentare un meccanismo di autofinanziamento a titolo gratuito dell'impresa malavitosa *lato sensu intesa*<sup>1</sup>.

La notevole dimensione e la rilevanza sistemica del riciclaggio hanno da sempre reso evidente la necessità di affiancare alla repressione penale un'adeguata politica di tipo preventivo, basata anzitutto sulla collaborazione attiva degli intermediari finanziari, dei professionisti e di tutti i soggetti indispensabili per il transito dei proventi dal mondo dell'economia illegale a quello dell'economia legale. A tal proposito, sebbene non si possa prescindere dall'effetto dissuasivo degli strumenti repressivi del diritto penale, è altresì agevole comprendere come per un'efficace protezione del sistema economico dai suaccennati meccanismi distorsivi non si possa fare a meno di tutte quelle attività che, attraverso il coinvolgimento degli operatori (i cc.dd. soggetti obbligati), consentono di intercettare preventivamente l'utilizzo dei proventi illeciti. Senza contare che in tal modo si contribuisce anche alla salvaguardia dell'integrità degli stessi intermediari finanziari e degli altri operatori del settore, tutelandoli da rischi operativi e reputazionali, con la conseguenza indiretta della produzione di effetti benefici in termini di affidabilità, credibilità e solidità del sistema economico-

---

<sup>1</sup> Sul punto si veda R. RAZZANTE, *Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio*, Giappichelli, 2020, che, in chiave metaforica, definisce il riciclaggio come «il "ponte" che collega l'economia illegale al mercato legale». Si tratta di un ponte costruito in concorso (inconsapevole) da Stato e imprese malavitose, laddove «lo Stato e il mercato, senza dolo (come è ovvio tranne che nei singoli casi di corruzione e concorso mettono a disposizione un "luogo di incontro" lecito i cui strumenti vengono utilizzati per azioni illecite».

finanziario.

Da ultimo, a fronte dell'emergenza da Covid-19, gli obiettivi del sistema di prevenzione hanno peraltro assunto i contorni di una sfida ancora più impegnativa. Il propagarsi della pandemia ha infatti esposto il sistema economico finanziario a rilevanti rischi di comportamenti illeciti e ha reso necessario un aggiustamento dell'apparato di prevenzione in termini di valutazione dei nuovi rischi di riciclaggio e conseguente predisposizione di presidi adeguati. Anche perché sono in questo senso risultate accentuate le tensioni finanziarie e la debolezza del tessuto economico, con relativo inevitabile inasprimento delle diseguaglianze sociali e probabile enfaticizzazione della "disponibilità" della società stessa al compromesso illegale.

In particolare, nel tentativo di arginare la diffusione del virus SARS-CoV-2, in tutto il mondo sono state assunte iniziative che, nei casi più gravi, sono giunte sino al blocco pressoché totale delle attività economiche e della circolazione delle persone. Ove l'impatto di tali misure non ha tardato a rivelarsi in tutta la sua tragica pervasività, generando una crisi di liquidità, peggiorando – se non azzerando in determinati settori – le prospettive occupazionali e avviando un'importante recessione.

In considerazione di ciò, al fine di fronteggiare l'improvvisa crisi economica, ha avuto luogo un indispensabile dispiego di ingenti risorse pubbliche per la realizzazione di interventi finanziari di rilancio degli investimenti e di sostegno della produzione e dei consumi. Infatti, un sostegno pubblico adeguatamente mirato è necessario per garantire la disponibilità di liquidità sufficiente sui mercati, per contrastare i danni arrecati alle imprese sane e per preservare la continuità dell'attività economica durante e dopo la pandemia.

Tuttavia, a fronte di tali provvedimenti di natura emergenziale e come si vedrà meglio più avanti, il risvolto della medaglia è consistito nell'offerta alla criminalità di nuove opportunità di guadagno e di controllo del territorio, che quest'ultima non si è certamente mostrata restia a cogliere e sfruttare.

In un simile contesto, una delle poche certezze è rappresentata dall'esigenza di calibrare e rafforzare tempestivamente i presidi antiriciclaggio al fine di renderli adeguati al repentino mutamento del quadro dei rischi su cui si basa l'apparato di prevenzione, del resto in applicazione di uno dei principi cardine della normativa antiriciclaggio globale: il *risk based approach*. I presidi antiriciclaggio rappresentano,

difatti, uno straordinario strumento per preservare l'economia legale e oggi devono fornire un adeguato e necessario supporto a tutti quegli interventi di sostegno pubblico improvvisamente implementati per il contrasto degli effetti economici negativi della pandemia. È auspicabile, pertanto, a livello sovranazionale e nazionale, la prosecuzione di un'efficace collaborazione reciproca tra destinatari degli obblighi antiriciclaggio e autorità centrali nazionali (*Financial Intelligence Units*)<sup>2</sup> in modo da favorire le attività di osservazione e studio finalizzate all'identificazione dei rischi connessi con la gestione della pandemia<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Le regole e i criteri internazionali prevedono la presenza in ciascuno Stato di una *Financial Intelligence Unit (FIU)*, dotata di piena autonomia operativa e gestionale, con funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. In Italia, con il d.lgs. n. 231/2007, è stata istituita presso la Banca d'Italia l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) che, nell'ambito sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, è incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori. Le informazioni ricevute sono poi oggetto di analisi finanziaria al fine di valutarne l'eventuale rilevanza per la trasmissione agli organi investigativi, per la collaborazione con l'autorità giudiziaria o per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione immediata (si pensi, ad esempio, all'art 6, comma 4, lett. c) del d.lgs. 231/2007, che riconosce all'UIF il potere di sospendere, per un massimo di cinque giorni lavorativi, anche su richiesta del NSPV, della DIA, dell'autorità giudiziaria o di un'altra FIU, operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, dandone immediata notizia a tali organi)

<sup>3</sup> In argomento, anche il Direttore UIF Claudio Clemente, in un'audizione tenutasi presso la Commissione parlamentare antimafia il 28 gennaio 2021, ha sottolineato l'importanza dell'impegno profuso per la realizzazione di sinergie tra le istituzioni nazionali ed estere ai fini del contrasto di fenomeni di criminalità finanziaria resi ancora più diffusi e aggressivi dall'emergenza sanitaria da covid-19. Nello specifico, il Direttore ha evidenziato come «*lo sviluppo di adeguati meccanismi di cooperazione con le altre autorità del sistema – e in particolare con quelle attive nel contrasto alla criminalità organizzata – possa rappresentare un fondamentale fattore di successo dell'apparato di prevenzione, sia per la pluralità degli attori coinvolti, con ruoli, competenze e professionalità distinti, ma convergenti verso gli stessi interessi generali, sia per le straordinarie opportunità offerte dalle reti europee e mondiali di scambio di informazioni, essenziali per combattere le infiltrazioni criminali a livello transnazionale*». Il testo integrale dell'Audizione è consultabile al seguente link: [https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Audizione\\_Antimafia\\_Clemente\\_28012021.pdf](https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Audizione_Antimafia_Clemente_28012021.pdf)

## **1 Gli interventi dei principali organismi internazionali ed europei in relazione all'emergenza da Covid-19**

L'emergenza da Covid-19, con il suo devastante impatto sul tessuto sociale ed economico, ha da subito portato all'assunzione di una serie di iniziative a livello internazionale ed europeo volte ad operare una ricognizione delle minacce e dei rischi emergenti con lo scopo di preservare l'efficacia e l'adeguatezza dei sistemi AML/CFT (*Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism*). Si è infatti resa necessaria la definizione di linee guida a beneficio, per un verso, di Governi e autorità centrali nazionali, nello svolgimento delle loro funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e, per altro verso, di banche e intermediari finanziari che, anche grazie agli incentivi pubblici, hanno assunto un ruolo fondamentale nel far fronte agli effetti della pandemia da Covid-19 mantenendo il flusso di credito all'economia.

Ad ogni modo, al fine di comprendere l'importanza del ruolo degli organismi internazionali nel quadro della normativa antiriciclaggio e antiterrorismo, in particolare in relazione all'attuale contesto emergenziale, è forse utile premettere che la dimensione transnazionale del fenomeno riciclatorio<sup>4</sup> ha da sempre reso evidente l'esigenza di un approccio coordinato a livello sovranazionale ai fini dell'efficace contrasto della re-immissione nel circuito legale dei proventi illeciti<sup>5</sup>.

Largamente condivisa è infatti l'opportunità di ridimensionare i vantaggi di cui beneficiano i cc.dd. riciclatori professionali in ragione del coinvolgimento di più giurisdizioni nella realizzazione delle operazioni di riciclaggio, contrastando la tattica attendista di Paesi che, scientemente, scelgono di non cooperare al fine di attrarre nel

---

<sup>4</sup> In argomento, *ex multis* L. CUZZOREA, *La normativa sovranazionale e gli organismi di monitoraggio e di controllo del "fenomeno riciclaggio"* in R. RAZZANTE (a cura di), *Il riciclaggio come fenomeno transnazionale: normative a confronto*, Giuffrè, 2014, p. 103 e ss.; MAIELLO V., *Il riciclaggio: fenomenologia ed evoluzione della fattispecie normativa* in MAIELLO V. – DELLA RAGIONE L. (a cura di), *Riciclaggio e gestione dei flussi di denaro sporco*, Giuffrè, 2018; CASTALDO A.R. – NADDEO M., *Il denaro sporco. Prevenzione e repressione nella lotta al riciclaggio*, Cedam, 2010

<sup>5</sup> Cfr. ZANCHETTI M., *Il contributo delle organizzazioni internazionali nella definizione delle strategie di contrasto al riciclaggio*, in MANNA A. (a cura di), *Riciclaggio e reati connessi all'intermediazione mobiliare*, Utet, 2000; FAIELLA S., *L'integrazione europea nella disciplina antiriciclaggio*, in *Giust. pen.*, 2001

proprio territorio flussi di capitali. Pertanto, uno degli obiettivi perseguiti a livello globale è quello dell'universalizzazione degli strumenti base di lotta al fenomeno riciclatorio, quale strumento di salvaguardia dell'effettività di normative nazionali, altrimenti facilmente aggirabili. L'eccezionalità della situazione indotta dalla pandemia ha infatti per più versi inevitabilmente enfatizzato l'importanza della cooperazione per l'assunzione di efficaci misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo da parte di autorità e soggetti obbligati: ciò, sia per quanto si è già detto circa il carattere *cross-border* del fenomeno riciclatorio, sia per l'esigenza di condividere esperienze, studi e patrimoni informativi che via via sono andati formandosi con riguardo a forme di criminalità, minacce, rischi e vulnerabilità del tutto nuove, che hanno colto di sorpresa l'intera comunità internazionale<sup>6</sup>.

Tra gli organismi responsabili della definizione di linee guida per l'ideazione e la costruzione di un modello del sistema di contrasto al riciclaggio, va menzionato anzitutto il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), noto anche con la denominazione inglese *Financial Action Task Force (FATF)*. Si tratta di un organismo intergovernativo composto di esperti legali, penali e finanziari istituito nel 1989 con l'incarico di sovrintendere agli sviluppi del sistema antiriciclaggio dei Paesi aderenti e promuovere l'attuazione delle 40 Raccomandazioni emanate nel corso del mandato iniziale e relative all'azione di monitoraggio in materia di riciclaggio<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> In ambito comunitario, la necessità di fronteggiare le nuove forme di criminalità economica ha intensificato la cooperazione tra FIU europee con riferimento a casi di attività finanziaria *cross-border*, mentre la necessità di fronteggiare le nuove forme di criminalità economica ha impresso un'accelerazione alla definizione di politiche di riforma. Infatti, la Commissione europea ha recentemente ribadito le esigenze di armonizzazione del sistema antiriciclaggio europeo, ad esempio attraverso l'adozione della forma regolamentare per quanto concerne determinate disposizioni relative agli adempimenti cc.dd. collaborativi da parte dei soggetti obbligati. In particolare, si fa riferimento al Piano di Azione della Commissione UE pubblicato il 7 maggio 2020 ("*Action plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorism financing*") consultabile al seguente link [https://ec.europa.eu/info/publications/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan_en). Per una disamina dell'*Action Plan* lanciato dalla Commissione, si rinvia all'analisi di LETIZI M., *Come cambierà il dispositivo europeo antiriciclaggio*, in *Antiriciclaggio&Compliance – Rivista italiana dell'antiriciclaggio*, Fascicolo n. 2/2020, p. 309 e ss.

<sup>7</sup> Tali raccomandazioni contengono regole che, seppur prive di efficacia giuridica vincolante costituiscono un modello a cui gli oltre 130 Paesi Aderenti è auspicabile che improntino le normative interne con lo scopo di uniformare le discipline antiriciclaggio. Va altresì considerato che il GAFI promuove, inoltre, la diffusione



Venendo all'attuale contesto emergenziale, può notarsi come, di fronte all'esigenza di calibrare tempestivamente valutazioni e presidi rispetto al mutato quadro dei rischi di infiltrazione, sia stato essenziale il contributo offerto dal GAFI, che ha tempestivamente effettuato una ricognizione delle nuove minacce, attivando un monitoraggio nel continuo dell'evoluzione e dei cambiamenti delle attività criminali al fine di valutarne l'impatto nella lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. La *Task Force* di azione finanziaria si è infatti rivolta sia alle istituzioni nazionali, sia agli operatori privati, sottolineando l'importanza della puntuale osservanza delle misure di prevenzione e dell'adozione di misure di mitigazione al fine di presidiare l'impatto dell'emergenza sanitaria sul sistema antiriciclaggio e più in generale sull'organizzazione della vita sociale e dell'economia.

Mentre, sempre nell'ambito delle iniziative assunte in seno alla comunità internazionale, un ruolo importante nella definizione delle politiche di gestione degli impatti del Covid-19 sull'*Anti-Money Laundering*, anche in relazione alla stratificazione del patrimonio informativo oggetto di studio da parte del GAFI, è stato offerto pure da altri organismi internazionali o comunitari: in particolare, Interpol, Europol, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) e l'Autorità Bancaria Europea (EBA) (cfr. *infra* § 1.2).

### **1.1 Il contributo del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale**

Il primo intervento del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (G.A.F.I.) volto a segnalare i nuovi rischi di infiltrazione criminale nell'economia legati all'emergenza da Covid-19 si è avuto con lo *Statement* del 1° aprile 2020 ("*Statement by the FATF President: COVID-19 and measures to combat illicit financing*")<sup>8</sup>. In tale occasione, il Presidente del GAFI ha sottolineato anzitutto la necessità di continuare ad applicare, anche nel contesto caratterizzato dalle nuove difficoltà, presidi antiriciclaggio efficaci e proporzionati rispetto all'evoluzione dei rischi, rivolgendo un invito alle autorità di supervisione, alle FIUs e alle autorità investigative affinché

---

delle misure antiriciclaggio al di fuori dell'ambito dei paesi membri collaborando con altri organismi internazionali e approfondisce le nuove tendenze e tipologie di riciclaggio. Infine il GAFI, coordina anche le politiche e di lotta al finanziamento del terrorismo.

<sup>8</sup> <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html>

fornissero indicazioni su nuovi rischi e priorità, così da consentire ai soggetti obbligati l'adozione di adeguate misure di mitigazione e l'individuazione di operazioni sospette da segnalare alle autorità centrali nazionali.

Sulla scorta di tali considerazioni, si è dunque incoraggiato il più ampio ricorso possibile al “*responsible digital customer onboarding*” e al “*delivery of digital financial services*”. Vale a dire, alla luce della necessità di garantire il distanziamento sociale indispensabile per evitare la diffusione del virus, è stata sottolineata l'esigenza della prosecuzione dei servizi finanziari con modalità compatibili rispetto al contesto emergenziale, garantendo la gestione di questi ultimi a distanza, oltretutto l'acquisizione di nuovi clienti attraverso l'utilizzo di piattaforme *digital* purché rispondenti a requisiti minimi di affidabilità. Nell'ottica di facilitare l'adattamento alla situazione contingente, si è anche evidenziata l'opportunità di una *due diligence* della clientela semplificata in presenza di bassi rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. A tal proposito, si è inteso ribadire, anche in ottica futura, i vantaggi dell'utilizzo della tecnologia e segnatamente della diffusione di identità digitali affidabili, sottolineando altresì la necessità di migliorare sicurezza, *privacy* e sostenibilità dei meccanismi di identificazione della clientela ovvero di gestione delle transazioni a distanza: nello *Statement* viene infatti richiamata la *Guidance on Digital Identity* pubblicata dal GAFI il 6 marzo 2020, al fine di orientare i Paesi Aderenti, i soggetti obbligati e tutte le altre entità interessate (es. fornitori di servizi di identità digitale) ad un migliore utilizzo dell'identificazione digitale relativamente alla *Customer Due Diligence*<sup>9</sup>.

Si tratta di una serie di accorgimenti che, per altro verso, si sono poi rilevati indispensabili nei vari contesti nazionali, caratterizzati dalla suaccennata necessità di distanziamento sociale e dal conseguente utilizzo massivo di strumenti di colloquio a distanza, al fine di porre gli intermediari finanziari e gli altri operatori nella condizione di fornire un adeguato supporto all'applicazione delle misure di sostegno pubblico in risposta alla pandemia. Tali misure, invero, per essere efficaci devono essere caratterizzate anche da procedure semplificate e rapidità, per converso esponendo il sistema a potenziali schemi fraudolenti.

---

<sup>9</sup> <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/digital-identity-guidance.html>

### **1.1.1 Una prima ricognizione delle principali minacce e vulnerabilità derivanti dall'emergenza da Covid-19**

Le prime evidenze raccolte circa le evoluzioni e i cambiamenti delle attività criminali, con i relativi impatti dal punto di vista del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, hanno indotto il GAFI a pubblicare, il 4 maggio 2020, un *Paper* dal titolo “*COVID-19 related Money Laundering and Terrorist Financing Risks and Policy Responses*”<sup>10</sup>, mediante il quale si è operata una ricognizione delle principali minacce e vulnerabilità derivanti dall'emergenza da Covid-19, così da fornire istruzioni, *best practices* e possibili risposte politiche per l'identificazione di misure efficaci al fine di fronteggiare i nuovi rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In particolare, si tratta di un documento redatto sulla base delle informazioni fornite dai membri del Global Network GAFI il 7 e 23 aprile 2020 e che, pur non integrando un *Position Paper* e pertanto non modificando gli standard GAFI, ha offerto numerosi spunti importanti ai fini di un tempestivo adeguamento dei presidi antiriciclaggio e antiterrorismo in una fase caratterizzata dall'emersione improvvisa di nuove vulnerabilità. Da un punto di vista strutturale, il *Paper* della *Task Force* di Azione Finanziaria è stato suddiviso in tre parti: i) analisi delle nuove minacce e vulnerabilità scaturite dall'emergenza sanitaria e dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che ne derivano; ii) impatto sugli *efforts* del settore pubblico e privato in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo; iii) possibili risposte politiche per fronteggiare tempestivamente l'emergenza.

In primo luogo, nel documento si è preso atto di come l'evento pandemico abbia reso indispensabili interventi di carattere straordinario: da un lato, misure di confinamento e blocco pressoché totale della circolazione delle persone, dall'altro, misure di assistenzialismo sociale, interventi pubblici a sostegno delle imprese e agevolazioni fiscali. In tale contesto, l'evoluzione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo – al netto delle differenze dovute all'eterogeneità delle risposte alla pandemia adottate in ciascun paese – si è configurata quale naturale conseguenza di una serie di presupposti logici, dai quali il GAFI ha preso le mosse per la definizione della propria analisi.

Ripercorrendo il *report* del GAFI, si può notare anzitutto l'attenzione riservata

---

<sup>10</sup> <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html>

agli effetti delle misure di *lockdown* dal punto di vista di una “riconversione digitale” forzata: le misure di confinamento hanno difatti obbligato pubbliche amministrazioni, imprese e individui a proseguire le proprie attività lavorative da remoto, per altro verso potendosi altresì registrare un incremento delle interazioni attraverso piattaforme *social* anche al di fuori dei contesti lavorativi. Le aziende impegnate in *business* non essenziali, nel peggiore dei casi e quanto meno nella fase acuta dell’evento pandemico, hanno inizialmente dovuto arrestare le attività economiche svolte in presenza, mentre vi è stato un significativo aumento del volume delle vendite *online*. È stato, inoltre, registrato un inevitabile incremento della domanda per quanto concerne le forniture di materiale medico, che inizialmente l’offerta non è stata in grado di sostenere. Le banche e gli istituti finanziari hanno garantito la prosecuzione dell’offerta di servizi bancari e finanziari, tuttavia in alcuni casi limitando l’accesso ai servizi resi in presenza. Quale ulteriore conseguenza delle misure di confinamento e di blocco di alcune attività economiche si è prodotto un considerevole aumento del tasso di disoccupazione, con numerosi licenziamenti, laddove questi ultimi non siano stati limitati da misure *ad hoc* adottate dai Governi nazionali<sup>11</sup>, e fermo restando che anche in tal caso è facile immaginare quale sia stato l’impatto dell’emergenza sanitaria sul c.d. lavoro nero, che resta inevitabilmente fuori dalla sfera di potenziale influenza delle misure governative di sostegno sociale. Infine, buona parte delle risorse nazionali sono state distratte dalle originarie aree di lavoro e dirottate verso i tentativi di arginare gli effettivi negativi della pandemia sul tessuto economico e sociale, tuttavia in tal modo ingenerandosi una situazione di stallo riferibile alle più disparate politiche di crescita.

In considerazione di tali premesse, il GAFI ha posto anzitutto l’accento sui tentativi messi in atto dalla criminalità organizzata per trarre profitto dalla pandemia da Covid-19 attraverso un ampio novero di attività fraudolente.

Tra le frodi più frequenti sono state individuate condotte di sostituzione di persone, che hanno visto soggetti criminali spacciarsi per funzionari governativi al fine di ottenere coordinate bancarie ovvero disponibilità liquide asseritamente indispensabili per l’accesso a sovvenzioni o a sgravi fiscali<sup>12</sup>. Altrettanto frequenti

---

<sup>11</sup> Così, in particolare, in Italia in virtù del c.d. blocco dei licenziamenti “economici”, compresi quelli collettivi, disposto *ex art.* 46, d.l. n. 18/2020, convertito con l. n. 27/2020 (e norme collegate e successive) a far data dal marzo 2020 e ad oggi ancora vigente (cfr., da ultimo, art. 8, commi 9 e 10, d.l. n. 41/2021).

<sup>12</sup> Con riferimento a tali casistiche, il GAFI richiama un monito lanciato da Interpol sul proprio sito istituzionale già il 13 marzo 2020 (“*INTERPOL warns of financial fraud linked to COVID-19*”), fruibile al

sono state le truffe nelle forniture di materiale medico perpetrate ai danni di persone fisiche e giuridiche, specie per quanto concerne i dispositivi di protezione individuale. In tali casi, spesso sono state formulate richieste per ottenere pagamenti anticipati ovvero dati di carte di debito/credito a fronte di spedizioni mai realizzate<sup>13</sup>. Inoltre, nell'ottica di sfruttare la scarsità di conoscenze e certezze scientifiche relative al Coronavirus, si sono verificate persino condotte truffaldine finalizzate alla commercializzazione di “miracolosi” – e chiaramente illegali – trattamenti medici in grado di curare dal Covid-19<sup>14</sup>.

Il *report* del GAFI, peraltro, si sofferma sul fenomeno delle truffe relative alle raccolte di fondi nell'ambito di false iniziative benefiche, realizzate spesso anche *online* e mediante piattaforme di *crowdfunding*: soggetti criminali, spacciandosi per organizzazioni internazionali o associazioni benefiche, hanno messo in circolazione *email* nelle quali venivano richieste donazioni da destinare a raccolte di fondi legate al contrasto del Covid-19. La crisi economica ha portato, poi, anche ad un aumento dei raggiri finanziari, soprattutto in relazione ad investimenti in prodotti che sarebbero stati in grado, di prevenire, individuare o curare il Covid-19.

Quale conseguenza dell'incremento delle attività *online*, un altro settore in cui è stata ravvisata una crescita di condotte illecite è quello della criminalità informatica, dove vi sono stati numerosi attacchi di *social engineering*, specie attraverso truffe strutturate attraverso *email* e messaggi *social* o di telefonia mobile che rimandavano a siti web illegali o allegati dannosi.

Sotto altro profilo, invece, è emersa evidenza di numerosi attacchi e intrusioni nei sistemi di sicurezza dei *network* aziendali, sfruttando una situazione che ha visto molti di questi inizialmente impreparati rispetto alle esigenze di “conversione digitale” imposte dalla pandemia. Pertanto, sono stati reperiti i dati di numerose compagnie al

---

seguente *link*: <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-warns-of-financial-fraud-linked-to-COVID-19>.

<sup>13</sup> Anche tale aspetto era stato portato all'attenzione da Interpol il 19 marzo 2020 (“*Global operation sees a rise in fake medical products related to COVID-19*”). Per la comunicazione ufficiale, si rinvia al seguente *link*: <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2020/Global-operation-sees-a-rise-in-fake-medical-products-related-to-COVID-19>

<sup>14</sup> A tal proposito interessante osservare come, a tutela dei consumatori, si sia reso necessario un chiarimento da parte dell'ente governativo statunitense che si occupa della regolamentazione dei prodotti alimentari e farmaceutici (FDA): “*Beware of Fraudulent Coronavirus Tests, Vaccines and Treatments*”. Per il testo integrale, si rimanda al seguente *link*: <https://www.fda.gov/consumers/consumer-updates/beware-fraudulent-coronavirus-tests-vaccines-and-treatments>.

fine di veicolare – verso i *partners* commerciali di queste ultime – plausibili richieste di pagamenti per operazioni e servizi legittimi, tuttavia, indirizzando i relativi accrediti verso *account* illeciti di soggetti terzi.

La *Task Force* di azione finanziaria, richiamando alcune considerazioni espresse dal Consiglio europeo<sup>15</sup> e dalla FIU australiana<sup>16</sup> ha ritenuto poi opportuno sensibilizzare istituzioni e privati anche in merito all’impatto del Covid-19 su altri reati presupposto del riciclaggio per i quali è stata riscontrata una crescita. A tal proposito, si è evidenziata la situazione dei gruppi sociali più deboli che, nel contesto della pandemia, sono risultati ancor più esposti a rischi di sfruttamento da parte della criminalità organizzata. Infatti, la recessione economica, l’insicurezza finanziaria, la chiusura dei posti di lavoro e il relativo aumento del tasso di disoccupazione hanno determinato un’esacerbazione dello sfruttamento e del traffico di essere umani e una maggiore produzione e distribuzione *online* di materiale relativo ai minori, quest’ultima in crescita secondo uno studio FBI anche in virtù della chiusura delle scuole che ha portato ad un maggiore utilizzo da parte di tale categoria di soggetti, che di conseguenza si è esposta a rischi di sfruttamento<sup>17</sup>.

I dati analizzati dal GAFI, per altro verso, hanno evidenziato un generale cambiamento nei comportamenti e modelli finanziari a seguito dell’emergenza sanitaria. Molti uffici e filiali di intermediari finanziari si sono visti costretti alla chiusura nei periodi di *lockdown* e questo ha comportato un incremento delle transazioni da remoto. Tuttavia, per buona parte degli istituti si è potuta rilevare un’inadeguatezza degli strumenti di *online banking*, segnatamente per quanto concerne la verifica dell’identità della clientela da remoto. Inoltre, la scarsa familiarità di parte della popolazione con le piattaforme *online* ha inevitabilmente aumentato il rischio di frodi<sup>18</sup>. Così come un altro aspetto cruciale è stato quello per cui, in un contesto di

---

<sup>15</sup> CONSIGLIO EUROPEO, *In Time of Emergency the Rights and Safety of Trafficking Victims Must be Respected and Protected*, in [https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/news/-/asset\\_publisher/fX6ZWufj34JY/content/in-time-of-emergency-the-rights-and-safety-of-trafficking-victims-must-be-respected-and-protected?\\_101\\_INSTANCE\\_fX6ZWufj34JY\\_viewMode=view/](https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/news/-/asset_publisher/fX6ZWufj34JY/content/in-time-of-emergency-the-rights-and-safety-of-trafficking-victims-must-be-respected-and-protected?_101_INSTANCE_fX6ZWufj34JY_viewMode=view/)

<sup>16</sup> AUSTRAC, *Fighting Financial Crime Together – SMRs during the COVID-19 Pandemic*, in <https://www.austrac.gov.au/smrs-during-covid-19>

<sup>17</sup> FBI, *School Closings Due to COVID-19 Present Potential For Increased Risk of Child Exploitation*, <https://www.fbi.gov/news/pressrel/press-releases/school-closings-due-to-covid-19-presentpotential-for-increased-risk-of-child-exploitation>.

<sup>18</sup> V. anche CELLULE DE RENSEIGNEMENT FINANCIER LUXEMBOURG, “*Typologies COVID-19*”, in <https://justice.public.lu/dam-assets/fr/organisation-justice/crf/2020-04-02-COVID19-EN.pdf>

incertezza, si è accentuato l'interesse per i servizi finanziari deregolamentati, in quanto più immediati e alla portata di talune categorie in difficoltà finanziaria: su tutti, si pensi all'usura.

Assoluta rilevanza è stata al contempo riconosciuta alle implicazioni derivanti dalla proliferazione di misure di sostegno pubblico all'economia, soprattutto in giurisdizioni prive di presidi realmente adeguati per il contrasto dei fenomeni corruttivi. In relazione a tali misure, condotte criminali potenzialmente rilevanti sono anzitutto quelle di tipo corruttivo finalizzate all'appropriazione indebita di fondi pubblici. Inoltre, come accennato in precedenza, la diffusione capillare di incentivi e ristori ha aperto altresì la strada a condotte fraudolente da parte di soggetti che, millantando un ruolo istituzionale, sono stati in grado di reperire informazioni finanziarie di carattere personale. Al contempo, particolarmente diffusa è stata la costituzione di persone giuridiche *ad hoc* – e non realmente operanti – al fine di ottenere illegittimamente misure assistenziali.

Infine, nel documento del GAFI vengono sottolineati alcuni risvolti del clima di incertezza legato all'emergenza sanitaria da Covid-19 e alle conseguenti oscillazioni di rendimento dei mercati finanziari. Oltre alla potenziale capacità di incidere sulla crescita dell'evasione fiscale, un simile contesto ha indirettamente incentivato la criminalità organizzata ad investire i profitti illeciti in settori particolarmente colpiti dalla crisi economica – e dunque aperti alle iniezioni di liquidità – anche attraverso l'illecita ristrutturazione di presidi e linee di credito già esistenti.

Da ultimo, viene richiamata l'attenzione sull'incremento delle transazioni con denaro contante: oltre al già noto fenomeno dell'acquisto dei cc.dd. beni rifugio (*e.g.* oro), vi sono state numerose operazioni di prelievo o di trasferimenti fondi con causale legata all'emergenza Covid-19. Sui rischi legati all'utilizzo anomalo del contante – specie dal punto di vista dei presidi AML da adottare entro i confini nazionali – ci si soffermerà più avanti (*infra* § 4), ma è comunque da premettere sin da ora che talvolta, in relazione all'utilizzo di tale strumento, si assiste a un processo di “demonizzazione” a priori difficilmente comprensibile, trattandosi di un fenomeno, che è giusto presidiare, ma che non può essere considerato l'essenza del riciclaggio; viceversa rischiandosi, per un verso, di veicolare l'attenzione soprattutto verso i settori a prevalente utilizzo del contante e, per altro verso, di introdurre limitazioni – come tetti

all'utilizzo del contante – difficilmente conciliabili con la tutela della libertà personale, oltreché inefficaci nella lotta all'evasione fiscale<sup>19</sup>. In tal senso, tornando all'analisi del GAFI e considerato che la stessa è stata condivisa a poco più di un mese dall'inizio della diffusione della pandemia, potrebbe forse ritenersi che in quel momento sarebbe stato opportuno anche contestualizzare le anomalie registrate con riferimento all'uso del contante nel clima di incertezza in cui è piombata improvvisamente la popolazione, la quale è stata certamente colpita da un iniziale timore di non poter accedere alle proprie disponibilità presso il sistema bancario durante il periodo di *lockdown*. Invero, ferma restando la rilevanza di effettive casistiche di comportamenti illeciti legati all'utilizzo del contante, sarebbe risultato utile, per gli operatori privati, chiarire come l'utilizzo anomalo del contante, di per sé, non sia da considerarsi sempre e comunque quale indice di anomalia rilevante ai fini AML. Si pensi ai prelievi di contante, di importo anche moderato, eseguiti prevalentemente sui c/c di persone fisiche e giustificato dai clienti come necessario a detenere liquidità in un periodo di confinamento forzato, soprattutto laddove vi fosse evidenza della liceità della provvista in quanto stratificata nel tempo ovvero investita in prodotti finanziari nel quadro di un'operatività pluriennale non qualificabile come anomala.

---

<sup>19</sup> Con riferimento ai limiti all'utilizzo del contante, si veda *amplius* RAZZANTE R., *Limitazione all'uso del contante: una ricostruzione metodologica* in *Antiriciclaggio&Compliance – Rivista italiana dell'antiriciclaggio*, Fascicolo n. 1/2020, p. 109 e ss., il quale osserva che “sull'inutilità – ai fini del contrasto del riciclaggio e dell'evasione fiscale – di limitazioni all'uso del contante troppo basse mi sono più volte espresso in varie sedi. A tale proposito una preziosa “autorizzazione” a ritenere valide queste nostre ricostruzioni dottrinali e interpretative, è giunta con una (tanto inaspettata quanto agognata da chi scrive) lettera-parere della Banca Centrale Europea (datata 13 dicembre 2019), a censura dei provvedimenti emanati e allo studio del Governo italiano con la legge di stabilità 2019. Ci si riferisce alla riduzione della circolazione del contante, ed alla concessione di benefici fiscali agli utilizzatori di carte di pagamento. La comunicazione enuncia, in via sintetica (ma dottrinalmente enciclopedica) almeno tre principi che vanno enfatizzati: 1) il contante costituisce “moneta legale”, la regola nei pagamenti, salve le limitazioni indette per motivi di ordine pubblico; 2) le limitazioni indette sono già contenute nelle norme contro il riciclaggio; 3) laddove si introducano nuovi divieti, essi vanno motivati (e provati) da effettive ricadute sulla riduzione dell'evasione fiscale. Inoltre, l'Autore, richiamando le prospettive antielusive che generalmente determinano l'adozione di misure di questo genere, precisa che l'incentivazione della tracciabilità tramite l'obbligo di utilizzare mezzi di pagamento più evoluti rispetto al contante (vedi le varie tipologie di carte di pagamento) supporta indubbiamente la lotta all'evasione. Detto ciò non si può considerare che la lotta all'evasione passi esclusivamente o in via preferenziale dell'imporre ai cittadini di utilizzare altri mezzi di pagamento. Si deve considerare che il cittadino resta comunque proprietario del suo contante e non lo si può costringere a far incondizionatamente ricorso ad altre modalità di pagamento e, quindi, ad aprire conti bancari o postali, dai quali fra transitare anche somme esigue [...] l'apertura di un conto, una movimentazione telematica ovvero la richiesta di una carta di pagamento hanno sempre un costo, seppur minimo, per l'utente. Non si reputa sinceramente utile imporre ai cittadini queste spese anche per somme di basso ammontare. L'evasione si combatte, ugualmente, attraverso altri canali. Senza dire del riciclaggio: quello rilevante, ormai, non si fa più utilizzando banconote!”



### **1.1.2 Il quadro dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo definito dal GAFI e le possibili risposte politiche**

Alla luce della suesposta ricognizione di minacce e vulnerabilità scaturite dall'emergenza sanitaria da Covid-19, il GAFI ha quindi definito un quadro dei nuovi rischi di riciclaggio (*ML*) e di finanziamento del terrorismo (*FT*), specificando tuttavia che, considerando il breve lasso di tempo intercorso al momento della stesura del *Paper*, la maggior parte delle criticità evidenziate risultavano essere ancora in una prima fase di identificazione.

In particolare, sono stati evidenziati i seguenti potenziali rischi *ML* e *FT*:

- i.* aggiramento delle misure di adeguata verifica della clientela, al fine di nascondere e riciclare fondi di provenienza illecita, sfruttando le carenze temporanee nei controlli interni causate dall'improvvisa esigenza di convertirsi alle modalità di lavoro a distanza;
- ii.* incremento dell'uso improprio di servizi finanziari *online* e di risorse virtuali per movimentare o celare fondi illeciti;
- iii.* sfruttamento degli incentivi economici e dei regimi di insolvenza da parte di persone fisiche e giuridiche per occultare e riciclare proventi illeciti;
- iv.* distrazione di liquidità dal sistema bancario a causa dell'instabilità finanziaria, con conseguente crescita del ricorso al settore finanziario non regolamentato, creando ulteriori opportunità per il lavaggio del denaro sporco;
- v.* abuso e appropriazione indebita di aiuti finanziari nazionali e internazionali resi accessibili attraverso procedure semplificate, con conseguente aumento della corruzione e dei conseguenti rischi di riciclaggio;
- vi.* sfruttamento della recessione economica indotta dall'emergenza sanitaria per passare a nuove linee di *business* ad alta liquidità nei Paesi in via di sviluppo, sia per il riciclaggio di fondi illeciti, sia per finanziare operazioni criminali e terroristiche e diffusione di enti benefici fittizi per la raccolta di fondi *online*.

Quanto all'impatto del Covid-19 sulla capacità, da parte di Governi e privati, di preservare l'attuazione degli obblighi previsti dai sistemi antiriciclaggio e antiterrorismo, sono stati evidenziati alcuni deficit principalmente riferibili alle misure di confinamento e di distanziamento sociale introdotte al fine di limitare la diffusione

del virus. Difatti, la pandemia ha costretto molti dipendenti del settore pubblico e privato al lavoro da remoto, alla modifica delle proprie mansioni ovvero ad un arresto forzato della propria attività lavorativa. E ciò anche in virtù di disposizioni normative nazionali dichiaratamente funzionali a incrementare la diffusione di modalità di lavoro c.d. agile o comunque a distanza<sup>20</sup>

Inoltre, per alcuni Paesi caratterizzati da sistemi antiriciclaggio e antiterrorismo meno evoluti – con risorse più limitate e una pianificazione della continuità operativa meno avanzata – è stato sottolineato il rischio che la ridefinizione delle priorità da parte dei Governi potesse comportare una riallocazione di quelle risorse inizialmente destinate al settore AML/CFT, al fine di dirottarle verso altre aree particolarmente “sensibili” alla luce degli effetti negativi indotti dalla pandemia (*i.e.* stabilità finanziaria; ripresa economica).

In conclusione, alla luce dei rischi e delle criticità individuate, la *Task Force* di Azione Finanziaria ha quindi identificato una serie di risposte politiche, anche nell’ottica di suggerire possibili rimedi utili a supporto dell’implementazione di misure di sostegno e incentivi pubblici orientati al contrasto della crisi economica causata dall’emergenza sanitaria, così da poter garantire, parallelamente alla diffusione di queste ultime, anche un’adeguata gestione di nuovi rischi e vulnerabilità emergenti. Pertanto, i suggerimenti hanno riguardato le seguenti aree tematiche:

- i.* coordinamento a livello nazionale per valutare l’impatto del Covid-19 su rischi e sistemi AML/CFT;
- ii.* implementazione della comunicazione con il settore privato, specie attraverso un coinvolgimento proattivo nell’applicazione delle nuove misure AML/CFT, anche al fine di minimizzare l’impatto di queste ultime;
- iii.* maggiore ricorso all’approccio basato sul rischio con riguardo ai processi di adeguata verifica della clientela e alla risoluzione di problematiche emergenti nella prassi operativa, al fine di garantire la prosecuzione dell’offerta di servizi finanziari (ad esempio applicando misure semplificate di *due diligence* in presenza di rischi di riciclaggio identificati come non rilevanti). Inoltre, coerentemente con il già

---

<sup>20</sup> Così come avvenuto per l’Italia alla luce di una serie di norme appunto intese a dare deciso impulso al c.d. lavoro agile al cospetto dell’emergenza pandemia (cfr., ad es., artt. 39, 87 e 87 *bis*, d.l. n. 18/2020, art. 90, d.l. n. 34/2020, art. 26 d.l. n. 104/2020 e disposizioni collegate).

citato *Statement* del 1° aprile, si è incoraggiato il più ampio utilizzo possibile delle tecnologie in grado di sfruttare l'identità digitale ovvero di altre soluzioni innovative, al fine di identificare i clienti ed eseguire operazioni a distanza.

- iv. supporto alle opzioni di pagamento digitale;
- v. maggiori sforzi per la comprensione dei nuovi rischi e la definizione di riposte operative. In tale ambito, un utile suggerimento è stato quello di favorire il ricorso a parole chiave nel processo di trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette, così da consentire alla preposta autorità di vigilanza di catalogare le fattispecie e assegnare alle stesse una priorità in funzione di una valutazione prioritaria o comunque congiunta delle stesse, al contempo raccogliendo dati per l'analisi di nuovi fenomeni;
- vi. chiarimenti in ordine agli obblighi AML/CFT nel contesto dell'ampia diffusione delle misure di ripresa economica;
- vii. prosecuzione della cooperazione internazionale e monitoraggio dell'impatto del Covid-19 sul settore privato.

### **1.1.3 Gli ultimi aggiornamenti da parte del GAFI**

Nella seconda parte del 2020 la rilevanza dei sistemi antiriciclaggio e antiterrorismo nel contrasto degli illeciti legati alla pandemia è stata nuovamente sottolineata a livello internazionale con lo *Statement* del 23 ottobre del Presidente del GAFI (“*The importance of allocating sufficient resources to AML/CFT regimes during the COVID-19 pandemic*”)<sup>21</sup>. In chiave sinottica, in tale comunicato è stato evidenziato come i criminali continuino a sfruttare le opportunità create dalla pandemia e si è dunque inteso ribadire l'importanza della destinazione di risorse adeguate ai regimi AML/CFT, segnatamente considerando, da un lato, l'esigenza, da parte di tutte le giurisdizioni, di un approccio *risk-based* e di un ampio ricorso alla tecnologia nell'attuazione delle misure di prevenzione e, per altro verso, l'opportunità della condivisione di informazioni, a livello nazionale e sovranazionale, per un efficace funzionamento dei sistemi di prevenzione.

Riprendendo le indicazioni tempestivamente fornite con il *report* di maggio 2020

---

<sup>21</sup> <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/covid-19-impact-oct-2020.html>

e proseguendo nella propria attività di monitoraggio delle evoluzioni prodottesi in seno alle attività criminali, il GAFI, in data 16 dicembre 2020, ha pubblicato un nuovo *Paper* dal titolo “*Update: COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing*”<sup>22</sup>. Si tratta di un rapporto di aggiornamento sulle aree maggiormente esposte alle attività criminali nel contesto dell'emergenza da Covid-19: sulla base di studi e condivisioni di esperienze più recenti e considerando un arco temporale più ampio, si è dunque operata un'ulteriore ricognizione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo legati al particolare momento storico, analizzando le aree maggiormente interessate dalle attività illecite e identificando le principali vulnerabilità, con lo scopo di fornire ulteriori suggerimenti per la messa a punto dei sistemi di prevenzione.

In primo luogo, è stata confermata l'attualità e la valenza delle conclusioni cui si era giunti con il *Paper* di maggio 2020, pertanto ribadendo le criticità già accennate con riferimento al comparto sanitario e in particolare alla produzione, alla distribuzione e al commercio di generi medicali: a causa dell'ingente domanda, infatti, restano elevati i rischi di abusi connessi alla contraffazione e al commercio non autorizzato o fraudolento di tali prodotti, specie attraverso piattaforme *online*, come nel caso delle *cc.dd. non delivery scams*.

Hanno trovato conferma, inoltre, le difficoltà legate all'operatività a distanza e alla conseguente necessità di applicare adeguati presidi per la *customer due diligence* e per il monitoraggio/aggiornamento dei profili di rischio che presentino criticità.

Sotto altro profilo, con riguardo alle iniziative legate alle misure di sostegno economico o di solidarietà sociale, si è sottolineato come il riferimento a queste ultime sia frequente in schemi aggiornati di *phishing* tramite *email* e SMS o di altre attività fraudolente (*e.g.* false comunicazioni di istituti di credito che distribuirebbero aiuti economici). Mentre, in relazione all'aumento dell'operatività *online*, ha trovato generalmente conferma anche la crescita di attività fraudolente o estorsive, ad esempio attraverso la diffusione di *ransomware*, vale a dire virus informatici che rendono inaccessibili i dati dei computer infettati e condizionano il ripristino degli stessi al pagamento di un riscatto, spesso sotto forma di *virtual assets*. Parallelamente, sono proseguite finte iniziative benefiche ovvero frodi in materia di investimenti finalizzati

---

<sup>22</sup> <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/COVID-19-AML-CFT.pdf>

allo sviluppo di vaccini e cure efficaci contro il Covid-19.

Ancora, ha trovato conferma la tendenza della criminalità organizzata a sfruttare le nuove vulnerabilità del tessuto economico, specie attraverso l'infiltrazione in imprese in difficoltà, acquisendone il controllo ovvero rendendole vittime di usura e sono rimasti altresì frequenti i casi di abusiva percezione di misure pubbliche di sostegno, soprattutto in considerazione della difficoltà di porre in essere controlli capillari a fronte di procedure semplificate finalizzate a salvaguardare la tempestività degli interventi di contrasto del Covid-19.

Un elemento di assoluta novità rispetto al rapporto di maggio 2020 è rappresentato, invece, dalle riflessioni legate alla progressiva diffusione dei vaccini. In particolare, le esigenze di mettere in piedi una rapida e capillare campagna vaccinale hanno reso necessario il presidio delle possibili infiltrazioni criminali nella catena distributiva<sup>23</sup>: ad esempio, si sono verificate casistiche di commercializzazione illegale di *kit* per la somministrazione di vaccini in autonomia, con ovvi pericoli per la salute delle vittime di tali raggiri. Per altro verso, si configura come elevato il rischio di furti o distrazioni nel corso delle campagne distributive, così come deve riconoscersi la possibilità che si verifichino condotte corruttive/estorsive in relazione a deprecabili proposte di somministrazione anticipata, in violazione della scala di priorità definita dai vari piani pubblici di distribuzione dei vaccini. Sotto ulteriore profilo, la *Task Force* di azione finanziaria ha poi anche rimarcato un incremento delle frodi relative alla pubblicizzazione di opportunità di investimenti altamente redditizi – o comunque di carattere filantropico – in società presuntivamente impegnate nello sviluppo di vaccini efficaci contro il Covid-19.

È al contempo da segnalare che il documento in discorso è strutturato attraverso l'illustrazione di alcuni casi esemplificativi di attività illecite e delle azioni realizzate dalle Autorità di vigilanza. Tra questi vi è anche un interessante caso, elaborato sulla scorta di un'informativa fornita dalla Guardia di Finanza italiana e relativo ad una vicenda di utilizzo improprio degli incentivi pubblici da parte della criminalità organizzata. In particolare, si è trattato di un *business* fittizio avviato da un'organizzazione criminale italiana (“*Ndrangheta*”) nel settore del commercio di

---

<sup>23</sup> Sul punto si rinvia al comunicato di Interpol del 2 dicembre 2020, *INTERPOL warns of organized crime threat to COVID-19 vaccines*, in <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-warns-of-organized-crime-threat-to-COVID-19-vaccines>

metalli. È stato dimostrato, infatti, che tale attività economica fosse in realtà orientata alla commissione di una serie di reati presupposto legati all'emergenza da Covid-19. Tra questi, sono rientrate dichiarazioni fiscali false finalizzate all'ottenimento di rimborsi IVA: i fondi ottenuti in tal modo venivano poi ripuliti attraverso banche o sistemi di *money/value transfer*. Del resto, lo schema delle frodi IVA vale a generare un volume di affari fittizio, che viene poi sfruttato da imprese al fine di dimostrare la sussistenza dei requisiti di eleggibilità per l'accesso a contributi pubblici a fondo perduto ovvero ad altre forme di supporto economico. Nel caso citato, in particolare, le indagini hanno evidenziato come il soggetto sospettato principale abbia sfruttato il volume d'affari fittizio creato attraverso frodi IVA per documentare perdite apparenti dovute alla pandemia al fine di avere accesso – attraverso tre imprese incluse nel disegno criminale – a contributi a fondo perduto assegnati quali forme di contrasto del Covid-19: le evidenze raccolte degli inquirenti hanno portato poi l'autorità giudiziaria ad applicare misure cautelari di carattere patrimoniale (sequestro di beni per un valore complessivo di 7,5 milioni di euro) e personale (arresto di 15 persone).

In conclusione, l'analisi del GAFI, è valsa a confermare – attraverso le evidenze raccolte nel corso di poco meno di un anno – quanto già si era intuito all'indomani della pandemia circa i nuovi rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo legati al contesto emergenziale, che tuttavia si sono evoluti e si evolveranno. Pertanto, resta più che mai attuale l'invito rivolto ad autorità di vigilanza e soggetti obbligati per la prosecuzione del monitoraggio dell'impatto dell'emergenza da Covid-19 sul sistema finanziario, al fine di consentire un adeguamento costante e tempestivo dei sistemi AML/CFT anche nel corso del 2021.

## 1.2 Ulteriori iniziative a livello sovranazionale e comunitario

Tra i contributi di altri organismi internazionali è annoverabile quello offerto dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) che, il 13 luglio 2020, ha pubblicato un'interessante sinossi di uno studio relativo alle minacce, a breve e a lungo termine, provenienti dalle organizzazioni criminali nel contesto della crisi pandemica (“*The impact of COVID-19 on organized crime*”)<sup>24</sup>. Nel citato documento è possibile rinvenire alcuni casi pratici emblematici della concretizzazione dei nuovi rischi e delle nuove minacce emergenti dalla pandemia. Si pensi alle possibilità offerte alle organizzazioni criminali ai fini del rafforzamento del proprio controllo sul territorio, oltreché dell'acquisizione di nuovo consenso, sfruttando la difficoltà delle istituzioni nel fornire risposte immediate e adeguate all'emergenza sanitaria. In tal senso, determinati contesti hanno visto le organizzazioni criminali locali rendersi protagoniste persino nell'offerta di sistemi di *governance* della sicurezza. Nelle *favelas* brasiliane, ad esempio, a marzo si è ingenerata una paradossale situazione per cui alcuni gruppi organizzati hanno imposto coprifuochi e altre restrizioni alla popolazione residente. In particolare, dopo che in una *favela* (*Cidade de Deus*) è stato registrato il primo caso di Covid-19, il commando criminale locale (*Red Command*) ha ordinato alle 40.000 persone ivi residenti di rimanere nelle proprie abitazioni dopo le otto di sera: sono presenti filmati video che mostrano affiliati del gruppo criminale aggirarsi per le strade minacciando che chiunque avesse violato il coprifuoco sarebbe stato punito.

Altro approccio finalizzato all'acquisizione del consenso si è avuto, poi, in Messico, dove ad aprile 2020 è stato riscontrato un fenomeno di distribuzione di aiuti ai segmenti di popolazione maggiormente in difficoltà da parte dei cartelli di narcotrafficienti nei rispettivi territori di influenza, con particolare riguardo a cibo e beni di prima necessità. Emblematici i messaggi apposti su buste e pacchi contenenti gli aiuti: “dai vostri amici, supporto emergenziale per Covid-19”<sup>25</sup>.

Ancora, viene sottolineato il rischio di appropriazione indebita e malversazione

---

<sup>24</sup>[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/RB\\_COVID\\_organized\\_crime\\_july13\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/RB_COVID_organized_crime_july13_web.pdf)

<sup>25</sup> Dinamiche simili hanno avuto luogo, ad esempio, anche a Palermo, ove sono stati distribuiti generi alimentari di prima necessità da un pregiudicato, fratello di un boss della droga molto noto nel quartiere Zen. ([https://rep.repubblica.it/pwa/locali/2020/04/08/news/palermo\\_il\\_fratello\\_del\\_boss\\_della\\_droga\\_fa\\_la\\_spe\\_a\\_per\\_lo\\_zen-253439286/](https://rep.repubblica.it/pwa/locali/2020/04/08/news/palermo_il_fratello_del_boss_della_droga_fa_la_spe_a_per_lo_zen-253439286/)).

di fondi pubblici, richiamando altri eventi del passato che hanno ingenerato crisi economiche, come il periodo di ripresa dopo l'emergenza causata dal colera a Napoli nel 1884: in tale occasione parte dei fondi pubblici venne assegnata all'organizzazione criminale locale, soprattutto grazie ad alleanze politiche e pratiche corruttive. Tra i casi più recenti di utilizzo distorto di fondi pubblici, viene invece richiamato quanto avvenuto in Giappone nel 2011 a seguito del terremoto e maremoto del *Tōhoku* del 2011: secondo quanto riportato dai *media* locali, gruppi criminali della nota organizzazione "*Yakuza*" hanno tratto vantaggio da tale evento catastrofico, siglando contratti per le loro imprese edili al fine di condurre la campagna di ricostruzione massiva. Inoltre, la medesima organizzazione in quel periodo non ha trascurato il già segnalato versante dell'acquisizione del consenso, rendendosi protagonista della distribuzione di beni di prima necessità alle vittime della catastrofe, così ottenendo il supporto non solo della comunità, ma anche delle autorità locali.

Infine, altro aspetto di sicuro interesse del contributo dell'UNODC è dato dall'individuazione dei settori economici considerati più vulnerabili rispetto alle infiltrazioni criminali alla luce della larga disponibilità finanziaria delle organizzazioni criminali da immettere tanto in *business* in crisi, quanto in *business* in crescita. A tal riguardo, invero, v'è una distinzione di fondo: da un lato, i settori esposti ad infiltrazioni di gruppi criminali organizzati a causa della sofferenza finanziaria indotta dalla crisi economica legata al Covid-19, dall'altro, i settori che hanno attratto nuovi interessi proprio grazie all'emergenza sanitaria. Pertanto, nella prima categoria sono rientrati: i) trasporti; ii) turismo; iii) hotel, bar e ristoranti; iv) organizzazione di viaggi ed eventi; v) arte e intrattenimento; vi) vendita al dettaglio ed esercizi commerciali (escluso il settore alimentare). Nella seconda categoria, di contro, vengono annoverati i seguenti settori in relazione alla loro nuova potenziale capacità attrattiva di interessi economici: i) vendita all'ingrosso di dispositivi medici e prodotti farmaceutici; ii) logistica ed *e-commerce*; iii) commercio alimentare al dettaglio; iv) servizi di pulizia e di gestione dei rifiuti; v) servizi funerari.

È possibile segnalare, inoltre, un ulteriore e più recente contributo dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine: l'8 gennaio 2021 è stato pubblicato il *Policy Paper* "*COVID-19 vaccines and corruption risks: preventing corruption in the manufacture, allocation and distribution of*



vaccines”, che ha focalizzato l’attenzione sui summenzionati rischi di corruzione correlati alla scoperta e alla catena distributiva dei vaccini contro il Coronavirus<sup>26</sup>. Il documento, tra le altre cose, individua una serie di suggerimenti da porre in essere nel breve termine al fine di identificare e mitigare i rischi di corruzione che potrebbero compromettere l’accesso a vaccini sicuri ed efficaci da parte della popolazione: tra questi si è evidenziata l’opportunità di provvedere all’istituzione di comitati speciali con mandati anti-corruzione per la supervisione della distribuzione dei vaccini e di garantire trasparenza nelle procedure di approvvigionamento e nella definizione dei criteri di accesso prioritario ai vaccini e nella condivisione dei programmi vaccinali, oltreché la necessità di implementare adeguati sistemi di sicurezza per stoccaggio e logistica. Sotto altro profilo, v’è poi un invito all’adozione di misure di protezione per giornalisti e *whistle-blowers*, alla difesa del diritto alla salute, alla conduzione di frequenti valutazioni del rischio di corruzione e, infine, al maggiore coinvolgimento della società civile nella definizione delle *policy* e nel monitoraggio del sistema sanitario.

Venendo al contesto europeo, tra gli interventi più tempestivi vi è stato quello dell’*European Banking Authority (EBA)*, che il 31 marzo 2020 ha pubblicato lo “*Statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic*”<sup>27</sup>. In tale occasione, l’*EBA* ha avuto modo di sottolineare l’importanza dell’identificazione dei nuovi rischi e della conseguente calibrazione dei sistemi AML/CFT, segnatamente invitando gli intermediari all’applicazione di misure “*risk-sensitive*”, quindi secondo un approccio basato sul rischio, al fine di verificare l’origine di flussi finanziari “inattesi”, specialmente nei settori più colpiti dalla crisi e delle misure di mitigazione per l’emergenza da Covid-19.

Sempre in ambito comunitario, è altresì opportuno richiamare l’importante apporto di Europol che, nel suo ruolo di agenzia incaricata per la gestione e analisi delle informazioni sulle attività criminali<sup>28</sup>, il 17 aprile 2020, ha tempestivamente

---

<sup>26</sup> [https://www.unodc.org/documents/corruption/COVID-19/Policy\\_paper\\_on\\_COVID-19\\_vaccines\\_and\\_corruption\\_risks.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/COVID-19/Policy_paper_on_COVID-19_vaccines_and_corruption_risks.pdf)

<sup>27</sup> Il documento è reperibile – insieme ad altri riguardanti le misure di risposta dell’EBA all’emergenza sanitaria – al seguente *link*: <https://www.eba.europa.eu/coronavirus>.

<sup>28</sup> Per un *focus* sul ruolo di EUROPOL in materia di antiriciclaggio, v BOSIF., *Europol: una strategia europea contro il riciclaggio*, in *Antiriciclaggio&Compliance – Rivista italiana dell’antiriciclaggio*, 1/2020, p. 53 e ss.

pubblicato il *report* “*Viral marketing. Counterfeits, substandard goods and intellectual property crime in the COVID-19 pandemic*”<sup>29</sup>, mettendo in luce le prime evidenze raccolte con riguardo al fenomeno della vendita di prodotti sanitari di cattiva qualità, spesso attraverso piattaforme *online ad hoc* e con pagamenti effettuati in più forme (carte di credito, valute virtuali etc.). A tal proposito, nel documento viene chiarito che non solo le organizzazioni criminali già “specializzate” nella produzione e nel traffico di prodotti contraffatti – specie farmaceutici – hanno continuato nel loro “*business*”, implementandolo, ma le enormi opportunità offerte dalla pandemia hanno indotto anche organizzazioni criminali “inesperte” ad immettersi nel settore della contraffazione di prodotti farmaceutici.

Un’attività interessante dell’ufficio europeo di polizia, oggetto di reportistica, è poi consistita nel monitoraggio delle piattaforme *social* al fine di seguire lo sviluppo di discussioni aventi ad oggetto la contraffazione dei beni venduti *online* durante la diffusione della pandemia. Come ci si poteva attendere, il *trend* di simili discussioni su piattaforme *social*, come *Twitter*, ha rappresentato un riflesso della diffusione dei focolai e dell’imposizione di misure restrittive: infatti, nel periodo compreso tra il 13 marzo e il 13 aprile 2020, l’Italia – colpita per prima dal virus – ha fatto registrare il più alto numero di *tweet* pubblici che contenessero la parola “*fake*” seguita da “*coronavirus*” o da “*COVID-19*”.

Infine, il *report* ha sottolineato i tentativi della criminalità di trarre profitto dal contesto emergenziale anche attraverso l’espansione delle proprie attività illecite nel settore della proprietà intellettuale. Ciò è parso evidente, in particolare, nel caso di illeciti riferibili all’utilizzo illegale dell’*Internet Protocol Television (IPTV)*, vale a dire del sistema di trasmissione di segnali televisivi su reti informatiche basate sui protocolli TCP/IP. Tali dinamiche sono chiaramente spiegabili alla luce delle misure di *lockdown*, che hanno indotto milioni di persone ad avvicinarsi ancora di più al mondo digitale per la ricerca di forme di svago e intrattenimento durante i periodi di confinamento. Ove la difficoltà di contrastare tale tipologia di crimini discende specialmente dalla loro natura *cross-border*, che rende molto difficile scovare i criminali che vi sono dietro e che spesso fanno parte di vere e proprie reti globali con

---

<sup>29</sup> <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/viral-marketing-counterfeits-substandard-goods-and-intellectual-property-crime-in-covid-19-pandemic>

individui dislocati in più paesi e impegnati nella distribuzione illegale di pacchetti IPTV.

Dopo pochi giorni dal primo intervento, precisamente il 30 aprile 2020, Europol ha pubblicato un altro report (*“Beyond the pandemic how COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU”*)<sup>30</sup>, al fine di evidenziare l’incremento del traffico di materiale pedopornografico e dei casi di *cyber crime*, dal *phishing* a schemi fraudolenti più sofisticati, avanzando inoltre un previsione riguardante la fase – che allora non si credeva così lontana – successiva all’emergenza, segnatamente sostenendo che l’esposizione della criminalità economica avrebbe potuto riguardare il settore immobiliare e quello delle imprese *cash intensive*.

Più di recente, invece, Europol è intervenuta pubblicando, rispettivamente il 12 novembre e il 4 dicembre 2020, i report *“How COVID-19-related crime infected Europe during 2020”*<sup>31</sup> ed *“Early Warning Notification - Vaccine-related crime during the COVID-19 pandemic”*<sup>32</sup>: con il primo documento si è fornito un resoconto delle principali fattispecie criminose e del rinnovato *modus operandi* della criminalità a seguito della crisi pandemica; mentre con il secondo si è voluto lanciare un monito al fine di mantenere alta l’attenzione sulle possibili implicazioni della commercializzazione e somministrazione dei vaccini da un punto di vista delle attività criminali.

In particolare, nel report di novembre, in linea anche con le considerazioni espresse dal GAFI, si evidenzia come, negli allora otto mesi di pandemia, l’incertezza generale e i repentini cambiamenti del tessuto socio-economico abbiano rappresentato un’occasione per la criminalità – organizzata e non – in termini di sfruttamento di nuove opportunità venutesi a creare sia nel settore privato che in quello pubblico, talvolta semplicemente traendo profitto dalla situazione di difficoltà di cittadini comuni. Tuttavia, pur nella consapevolezza del perdurare dello *status* di incertezza oltretutto degli effetti negativi legati alla pandemia, vengono altresì espresse considerazioni di segno positivo circa il *“law enforcement”* da parte delle Autorità

---

<sup>30</sup> <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/beyond-pandemic-how-covid-19-will-shape-serious-and-organised-crime-landscape-in-eu>

<sup>31</sup> <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/how-covid-19-related-crime-infected-europe-during-2020>

<sup>32</sup> <https://www.europol.europa.eu/early-warning-notification-vaccine-related-crime-during-covid-19-pandemic-0>

europee, le quali in un breve lasso temporale hanno cooperato efficacemente al fine di trovare risposte adeguate per il contrasto delle nuove sfide per la sicurezza lanciate dal Coronavirus. A tal proposito, anche l'Unità di Informazione Finanziaria ha avuto modo di soffermarsi sull'importanza del coordinamento delle FIU dell'Unione europea: in occasione di un'audizione tenutasi presso la Commissione parlamentare antimafia il 16 luglio 2020 (*Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia: attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19*)<sup>33</sup>, il Direttore Claudio Clemente ha sottolineato «il ruolo cruciale che la collaborazione tra Autorità riveste nel sistema antiriciclaggio», chiarendo che quest'ultima è fondamentale per il successo di un apparato di prevenzione, soprattutto ai fini del contrasto dell'operatività criminale a rilevanza *cross-border* e tenuto conto della numerosità degli attori coinvolti, preposti anche a settori collegati con l'antiriciclaggio (quali la lotta all'evasione fiscale e alla corruzione). In particolare, restringendo l'analisi alla collaborazione tra FIU europee<sup>34</sup>, si può notare come nel periodo compreso tra aprile e luglio 2020 siano pervenute alla UIF 30 informative riguardanti casi di attività finanziaria *cross-border* collegati all'emergenza sanitaria, segnatamente in relazione pagamenti o trasferimenti di fondi effettuati in favore di soggetti italiani, attraverso intermediari o “piattaforme” *online* insediati in altri Paesi europei, per la fornitura di materiale sanitario con alterazione dei prezzi, illecita speculazione o vere e proprie truffe.

Tornando, infine, al *report* di Europol del 12 novembre, v'è da segnalare l'analisi dell'impatto del Covid-19 sulla produzione e sul traffico di stupefacenti, che evidenzia – ancora una volta – le capacità camaleontiche della criminalità organizzata: ad esempio, è stata riscontrata una fluttuazione dei prezzi sui mercati europei della droga alla fine del primo trimestre del 2020 in virtù della previsione del possibile blocco temporaneo del traffico di stupefacenti. Alcune organizzazioni criminali, infatti, si sarebbero preoccupate di procedere allo stoccaggio di parte delle sostanze stupefacenti

---

<sup>33</sup> Per la trascrizione integrale dell'Audizione si rinvia al seguente *link*: [https://uif.bancaditalia.it/publicazioni/interventi/documenti/Audizione\\_Antimafia\\_Clemente\\_16072020.pdf](https://uif.bancaditalia.it/publicazioni/interventi/documenti/Audizione_Antimafia_Clemente_16072020.pdf)

<sup>34</sup> Nell'Audizione, invece, ci si sofferma diffusamente anche sull'intensificazione e valorizzazione, nel corso della pandemia, delle collaborazioni della UIF in ambito nazionale con Organi investigativi, Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e Magistratura: ad esempio, sono state adottate misure per verificare immediatamente e sistematicamente la presenza, nelle basi dati della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, dei nominativi contenuti nelle segnalazioni relative al Covid-19 e per condividere con gli Organi investigativi i flussi di ritorno.

al fine di non perdere il controllo di segmenti di mercato in previsione del futuro disallineamento tra domanda e offerta, pertanto registrandosi immediatamente un incremento dei prezzi. A tal proposito, può sembrare forse scontato ribadire l'importanza, anche in un contesto caratterizzato dall'emersione di nuovi profili di criticità, del monitoraggio della tipologia tradizionale di illeciti della criminalità organizzata, su tutti produzione e spaccio di sostanze stupefacenti, peraltro nella consapevolezza che la capacità di adattamento delle mafie ha consentito, quantomeno nella prima fase ed entro i confini europei, di ovviare alle difficoltà logistiche attraverso lo sfruttamento della sostituibilità della domanda nel mercato delle droghe: si pensi, ad esempio, all'incremento della produzione o della commercializzazione di droghe sintetiche, più facili da produrre e più redditizie, ma anche tragicamente più dannose per la salute<sup>35</sup>.

Ad ogni modo, dopo un primo periodo di adattamento, sembrerebbe che a livello comunitario vi sia stata una rapida riorganizzazione, come evidenziato anche in un documento pubblicato dall'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze a settembre 2020 (*European Drug Report 2020: Trends and Developments*), che in ultima analisi consentirebbe di ridimensionare l'impatto del Covid-19 sul mercato delle droghe, al netto dei necessari aggiustamenti<sup>36</sup>. Ad esempio, in tale reportistica si fa riferimento a come consumatori e spacciatori abbiano rapidamente optato per l'uso dei mercati *darknet online*, delle piattaforme di *social media* e dei servizi di corrieri a domicilio. Per altro verso, a fronte di un calo del commercio all'ingrosso il trasporto aereo di passeggeri, è stato mantenuto costante il traffico mediante trasporto marittimo<sup>37</sup>.

Un'ulteriore conferma dello scarso impatto del covid-19 sul traffico di sostanze stupefacenti è data, nell'ambito dei confini nazionali, dalla Relazione semestrale della Direzione Investigativa Antimafia. In tale documento, è infatti presente un raffronto

---

<sup>35</sup> Il 1° luglio 2020, vi è stato sorprendente sequestro compiuto a Salerno dalla Guardia di Finanza, che ha avuto ad oggetto un 14 tonnellate di amfetamine: 84 milioni di pasticche che riportavano il simbolo del "Captagon", il quale contraddistingue la cosiddetta "droga della Jihad", per un valore stimato di oltre un miliardo di euro (<https://www.interno.gov.it/it/notizie/maxi-sequestro-anfetamine-salerno-parte-guardia-finanza>).

<sup>36</sup> <https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/13238/TD0420439ITN.pdf>

<sup>37</sup> Per una disamina approfondita del primo impatto del Covid-19 sul mercato delle sostanze stupefacenti in ambito comunitario si rinvia ad uno studio congiunto di EMCDDA ed Europol (*EU Drug Markets Impact of COVID-19*), consultabile al seguente *link*: [https://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-impact-of-covid-19\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-impact-of-covid-19_en)

tra il numero dei reati commessi durante il periodo della crisi sanitaria e i dati riferibili allo stesso periodo dell'anno precedente. Ciò al fine di vagliare, quantomeno sul piano statistico, gli effetti del periodo di *lockdown* sulla delittuosità di matrice mafiosa: in particolare, si afferma come l'analisi del numero dei reati commessi da aprile a settembre 2020 valga a dimostrare che «a fronte di una fisiologica diminuzione di alcuni reati (*ricettazione, contraffazione, rapine, etc.*), trend, quest'ultimo, in linea con la forzata chiusura della mobilità sociale e produttiva, si è assistito all'aumento di altri reati – come lo spaccio di stupefacenti e il contrabbando – espressivi del controllo del territorio da parte delle consorterie, le quali sono riuscite a rimodulare la propria operatività in questi settori»<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> <https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2020/1sem2020.pdf>.

## 2. L'impatto dell'emergenza sanitaria e la ripresa economica entro i confini nazionali

Entro i confini nazionali, così come nel resto del mondo, gli effetti negativi della pandemia sulla società civile e sull'economia non hanno tardato a manifestarsi.

Secondo un report pubblicato dall'Istat il 15 giugno 2020 (*"Situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria Covid-19"*)<sup>39</sup>, già allora il 38 per cento delle imprese (con il 27,1 per cento di occupati) segnalava rischi operativi e di sostenibilità della propria attività, mentre il 42,8 per cento dichiarava di aver richiesto l'accesso a misure di sostegno per liquidità e credito. Più in generale, oltre la metà delle aziende prevedeva di avere problemi di liquidità entro la fine del 2020 e il 70 per cento delle imprese (che rappresentano il 73,7 per cento dell'occupazione) dichiarava una riduzione del fatturato nel bimestre marzo-aprile 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019: per quattro imprese su dieci il fatturato si era più che dimezzato.

Sotto altro profilo, oltre a imporre spese significative per la riorganizzazione degli spazi di lavoro e delle procedure a tutela della salute dei dipendenti, le misure di *lockdown* e gli obblighi di distanziamento sociale hanno indotto le imprese a modificare le modalità di impiego del lavoro: infatti, per fronteggiare gli effetti dell'epidemia Covid-19, il 70,2 per cento delle imprese con almeno tre addetti ha fatto ricorso alla misura della cassa integrazione guadagni (Cig) ovvero a strumenti analoghi, come il Fondo d'integrazione salariale (Fis). E tanto, peraltro, anche in forza dell'estensione in via pressoché generalizzata in relazione a tutte le attività lavorative della Cig a fronte dell'emergenza pandemica, ben oltre gli ordinari limiti dell'ambito di applicazione della Cig stessa<sup>40</sup>. Ciononostante, come già detto, tali misure non sempre sono risultate accessibili – si pensi al caso del lavoro sommerso – e comunque hanno rappresentato poco più che un palliativo di fronte all'eccezionale portata della crisi economica indotta dalla pandemia.

Questi sono solo alcuni dei dati che consentono di delineare i tratti essenziali di

---

<sup>39</sup> La rilevazione ha interessato un campione di circa 90 mila imprese con 3 e più addetti, rappresentative di poco più di un milione di unità appartenenti ai settori dell'industria, del commercio e dei servizi, corrispondenti al 23,2 per cento delle imprese italiane, che producono però l'89,8 per cento del valore aggiunto nazionale, impiegano il 74,4 per cento degli addetti (12,8 milioni) e circa il 90% dei dipendenti. Sono quindi un segmento fondamentale del nostro sistema produttivo. Per la versione integrale del *report* si rinvia al seguente link: <https://www.istat.it/it/files/2020/06/Imprese-durante-Covid-19.pdf>.

<sup>40</sup> Cfr. artt. 19-22, d.l. n. 18/2020, artt. 1-3 d.l. n. 104/2020 e norme collegate.

un contesto caratterizzato da una forte permeabilità alle infiltrazioni della criminalità organizzata, con il bisogno di liquidità che ha portato naturalmente con sé il rischio dell'immissione nel circuito dell'economia legale di capitali di origine illecita.

Non sorprende, dunque, come gli sconvolgimenti nelle dinamiche produttive e nelle relazioni sociali, le forti tensioni finanziarie e la debolezza del tessuto economico abbiano finito con l'espone il sistema economico-finanziario a rilevanti rischi di comportamenti illeciti. Inoltre, ulteriori criticità sono rinvenute dagli inevitabili tentativi del Governo di fronteggiare la pandemia con provvedimenti di carattere emergenziale, adottati in rapida sequenza sulla scorta della considerazione che l'efficace mitigazione di disagi sociali e difficoltà economiche passi per la tempestività degli interventi a sostegno della liquidità e del credito, oltretutto per l'adeguatezza del sistema bancario e finanziario, questi ultimi nella loro funzione "veicolo" di attuazione dei primi. La storia, infatti, insegna come le mafie si siano fatte trovare sempre pronte rispetto ai traumi di vario genere che hanno colpito le popolazioni: adattandosi rapidamente, sono state in grado di sfruttare i contributi pubblici erogati per fronteggiare pandemie, cataclismi naturali e recessioni economiche ovvero di trarre vantaggio dai contesti emergenziali per rafforzare il controllo sul territorio e acquisire maggiore consenso sociale, anche attraverso forme di assistenzialismo a privati e imprese in difficoltà, talvolta acquisendo il controllo di queste ultime.

In tal senso, devono far riflettere le parole di Franco Roberti, già Procuratore Nazionale Antimafia e attualmente eurodeputato che, in un'intervista rilasciata a fine marzo 2020, emblematicamente affermava *«siamo in un'economia di guerra. Simile all'economia post terremoto del 1980: appalti concessi senza andare tanto per il sottile con la scusa di fare subito quello di cui c'era bisogno. Figuriamoci ora: imprese in ginocchio, fornitori non pagati, operai senza stipendi. Nelle economie di guerra crollano anche i controlli e le mafie potrebbero approfittarne. Le norme vanno sburocratizzate, ci sono complessità che penalizzano anche gli imprenditori onesti. Ma senza attenuare i controlli, lasciandoli in capo a persone che hanno competenze e senso di responsabilità»*<sup>41</sup>.

È proprio alla luce di tali criticità che si è resa tanto più necessaria un'azione

---

<sup>41</sup> Così, F. Roberti in un'intervista concessa al "Fatto Quotidiano" il 30 marzo 2020 (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/30/virus-roberti-mafie-pronte-come-dopo-il-sisma-del-80-pacchi-di-pasta-per-fare-proselitismo-prima-di-infiltrarsi-nelle-aziende/5754490/>).



congiunta, da parte di attori pubblici e privati, per contrastare il prevedibile tentativo della criminalità organizzata di sfruttare le nuove opportunità di guadagno e di controllo del territorio.

In ogni caso, pur nella consapevolezza dei molteplici fronti di intervento per la mitigazione degli effetti negativi legati all'emergenza da Covid-19, oltretutto delle difficoltà talvolta indotte dalle esigenze di sintesi di interessi contrapposti, valga in questa sede soffermarsi principalmente sul ruolo e sugli aggiustamenti che, nel contesto nazionale, hanno interessato l'apparato di prevenzione antiriciclaggio e antiterrorismo, specie in considerazione della sua funzione di supporto rispetto agli interventi finanziari di sostegno e alla rapidità ed efficienza di questi ultimi.

## **2.1 Il ruolo dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia di fronte alla pandemia**

Fin dall'inizio dell'emergenza sanitaria, l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)<sup>42</sup> ha assunto un ruolo fondamentale, impegnandosi nell'identificazione dei nuovi rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo connessi con la pandemia da Covid-19, anche al fine di condividerne la conoscenza con operatori economici e finanziari nell'ottica di favorire l'emersione e la valutazione di possibili fenomeni illeciti sospetti.

A tal proposito, bisogna considerare che le misure antiriciclaggio – e, in particolare, le segnalazioni di operazioni sospette *ex art.* 35 del d.lgs. 231/2007 – rappresentano un efficace strumento per il contrasto dei nuovi rischi di infiltrazione

---

<sup>42</sup> L'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) è stata istituita dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 presso la Banca d'Italia in posizione di indipendenza e autonomia funzionale e ha iniziato a operare il 1° gennaio 2008, subentrando all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) nel ruolo di autorità centrale antiriciclaggio. La UIF riceve e acquisisce informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ne effettua l'analisi finanziaria e, su tali basi, ne valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi (Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza-NSPV e Direzione investigativa antimafia-DIA) e della collaborazione con l'Autorità Giudiziaria. L'Unità assicura altresì la trasmissione alla Direzione Nazionale antimafia e antiterrorismo dei dati ed effettua le analisi richieste. Nello specifico, la UIF riceve e analizza le segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati; riceve, inoltre, comunicazioni oggettive concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo individuate in apposite istruzioni attuative sulla base di criteri oggettivi, nonché il flusso mensile di segnalazioni aggregate da parte degli intermediari finanziari. In argomento, v. CASTALDI G., *L'unità di informazione finanziaria (UIF) nel sistema antiriciclaggio: l'attività svolta; i problemi aperti* in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), 2009; CASTALDI G., *L'unità di informazione finanziaria (UIF) e la centralizzazione delle informazioni per il contrasto al riciclaggio* in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), 2010.

criminale nell'economia, in quanto consentono di intervenire con tempestività ai fini di prevenzione dei reati, o comunque favoriscono la repressione *ex post* di questi ultimi.

Del resto, già con il primo *lockdown*, si è avuta prova della straordinaria capacità della criminalità organizzata di adattarsi alla contemporaneità e di riorganizzarsi rapidamente con lo scopo di sfruttare disagi sociali e difficoltà economiche.

Sono in tal senso emblematici alcuni dati forniti dal Ministero dell'Interno sui crimini commessi tra il 1° marzo e il 1° luglio 2020, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente: per il riciclaggio e il reimpiego di capitali illeciti sembrerebbe essersi registrato un aumento del 17,8 per cento, mentre sarebbero rimasti costanti – nonostante innegabili difficoltà operative – i reati di associazione per delinquere *ex art. 416 bis* c.p. legati allo spaccio e al traffico di sostanze stupefacenti<sup>43</sup>. Altri dati presenti nella relazione della DIA del primo semestre 2020 evidenziano, invece, come il numero dei soggetti denunciati o arrestati per riciclaggio e impiego di denaro sia quasi raddoppiato in centro Italia rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (460 a fronte di 256), mentre nel nord Italia v'è stato un aumento rispetto all'ultimo semestre dell'anno precedente (846 a fronte di 797). Nel sud e nelle isole, infine, si è registrata una lieve flessione del numero dei denunciati/arrestati per fatti di riciclaggio rispetto alla media dell'anno precedente, tuttavia tale variazione non è parsa particolarmente significativa (circa un centinaio di unità in meno)<sup>44</sup>.

In tale contesto, il primo intervento della UIF si è avuto con il comunicato del 27 marzo 2020 (*Emergenza epidemiologica da COVID-19. Misure temporanee e avvertenze per mitigare l'impatto sui soggetti tenuti alla trasmissione di dati e informazioni nei confronti della UIF*)<sup>45</sup>, la cui rilevanza sta anzitutto nell'aver riconosciuto l'eccezionalità del momento storico, segnatamente prendendosi atto delle difficoltà operative che hanno riguardato i soggetti tenuti alla trasmissione di dati e informazioni alla UIF. È così che si è allora ritenuto di concedere una dilazione con riferimento agli obblighi di segnalazione dei dati aggregati e delle comunicazioni

---

<sup>43</sup> Si tratta di dati operativi di fonte SSI/SSD, estratti il 27 agosto 2020, non consolidati. Tali statistiche sono richiamate anche in N. Gratteri – A. Nicaso, *Come le mafie approfitteranno dell'emergenza Covid-19 per radicarsi nel territorio italiano*, Mondadori, p. 120.

<sup>44</sup> <https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2020/1sem2020.pdf>.

<sup>45</sup> [https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/comunicati/documenti/Comunicato\\_UIF\\_Covid19.pdf?pk\\_campaign=EmailAlertBdi&pk\\_kwd=it](https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/comunicati/documenti/Comunicato_UIF_Covid19.pdf?pk_campaign=EmailAlertBdi&pk_kwd=it).

oggettive per evitare che gli operatori – già impegnati nel consentire la prosecuzione dell’offerta dei servizi finanziari con nuove modalità – fossero altresì gravati da adempimenti eccessivamente onerosi<sup>46</sup>. E ciò, invero, quale prima dimostrazione dell’impegno istituzionale a supporto dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio, coerentemente con quanto auspicato a livello internazionale con riferimento alle esigenze di collaborazione tra unità di *intelligence* finanziarie e intermediari finanziari per la gestione dei nuovi rischi emergenti.

In maniera altrettanto significativa, nella stessa comunicazione, la UIF ha poi lanciato un monito in ordine alle conseguenze delle misure restrittive finalizzate ad evitare la diffusione del contagio da Coronavirus, in particolare in relazione all’incremento delle attività a distanza: è stata, infatti, chiarita sin da subito l’esigenza che i soggetti obbligati, nell’ambito della propria autonomia organizzativa, valorizzassero le procedure informatiche volte a individuare e valutare efficacemente le operazioni da segnalare alla UIF come sospette.

È al contempo da segnalare come, sempre in ambito nazionale, si sia avuto un intervento anche da parte della Banca d’Italia che, con la Raccomandazione del 10 aprile 2020 (*Raccomandazione della Banca d’Italia su tematiche afferenti alle misure di sostegno economico predisposte dal Governo per l’emergenza Covid-19*)<sup>47</sup>, per un verso, ha sottolineato l’importanza del ruolo assunto dal sistema bancario e finanziario affinché gli interventi emergenziali adottati dal Governo potessero dispiegare pienamente i propri effetti a beneficio dell’intera collettività e, per altro verso, ha richiamato l’esigenza di continuare ad applicare scrupolosamente gli obblighi antiriciclaggio per fronteggiare le nuove opportunità offerte alla criminalità, calibrando opportunamente la profondità e l’intensità dei controlli da condurre in materia di adeguata verifica della clientela.

---

<sup>46</sup> Altro provvedimento di carattere dilatorio è stato il Comunicato stampa del 20 marzo 2020 della Banca d’Italia (*Proroga dei termini e altre misure temporanee per mitigare l’impatto del COVID-19*), con il quale è stata differito il termine per la consegna della Relazione della funzione antiriciclaggio e della c.d. autovalutazione al 30 giugno 2020.

<sup>47</sup> <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/orientamenti-vigilanza/Comunicazione-intermediari-aprile.pdf>

### 2.1.1. La Comunicazione UIF del 16 aprile 2020

Per la prima analisi dei fenomeni criminali emergenti connessi alla pandemia, bisogna fare riferimento alla Comunicazione del 16 aprile 2020 (*“Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19”*)<sup>48</sup>, pubblicata dalla UIF al fine di agevolare la collaborazione attiva di intermediari, professionisti, operatori qualificati e Pubbliche amministrazioni, specie nella rilevazione di operazioni sospette. In tale contesto, i protagonisti della collaborazione attiva rivestono un ruolo fondamentale anche alla luce dell'esigenza di preservare il raggiungimento degli obiettivi legati al proliferare di interventi pubblici di contrasto alla crisi, prevenendo possibili effetti distorsivi e tutelando l'integrità dell'economia legale.

In tale documento, dapprima si è sottolineato come l'emergenza sanitaria abbia esposto il sistema economico-finanziario a rilevanti rischi di comportamenti illeciti (es. truffe, fenomeni corruttivi, usura, acquisizione diretta o indiretta di aziende in difficoltà da parte di organizzazioni criminali etc.), successivamente passando in rassegna le principali aree di rischio e gli elementi sintomatici di possibili operatività illecite.

Così, coerentemente con le indicazioni e i dati forniti da organismi internazionali ed europei, la UIF ha fatto luce sui rischi riferibili alle possibili truffe nei settori delle forniture e dei servizi direttamente collegati al contrasto del Covid-19, segnatamente attraverso l'offerta o la commercializzazione di prodotti (DPI, *device* elettromedicali, igienizzanti etc.) in realtà non esistenti, contraffatti o comunque di qualità inferiore agli *standard*. Con riguardo a tali casistiche, si è richiamata l'attenzione degli intermediari in particolare su: *i*) attività svolta in tale ambito da operatori senza esperienza nel settore o in altri analoghi; *ii*) potenziali manovre speculative con rilevanza penale; *iii*) proposte di sottoscrizione/vendita di titoli di aziende impegnate nella ricerca scientifica o nella produzione di *device* elettromedicali; *iv*) sussistenza di eventuali motivi di incompatibilità o incoerenza tra operatività osservata e profilo dei soggetti coinvolti ovvero di carenze nella documentazione o nelle informazioni fornite dal cliente.

---

<sup>48</sup> <https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Comunicazione-UIF-16.04.2020.pdf>

Inoltre, con riferimento al medesimo settore e soprattutto in considerazione dell'urgenza degli interventi necessari per la gestione dell'emergenza sanitaria, la UIF ha evidenziato altresì il rischio di ipotesi corruttive, specie in relazione agli affidamenti per l'approvvigionamento delle forniture e ai servizi necessari per attività assistenziali e di ricerca, per altro verso identificando, quali fattori di mitigazione, le verifiche rafforzate da effettuare in caso di coinvolgimento di persone politicamente esposte (PEP), oltretutto le valutazioni da realizzare in caso di percezione di fondi pubblici, riservando particolare attenzione alla coerenza degli importi erogati rispetto all'attività svolta dai beneficiari.

Sono stati richiamati anche i rischi connessi con l'incremento di attività fraudolente, quali raccolte di fondi per false iniziative benefiche – spesso realizzate *online* attraverso piattaforme di *crowdfunding* – a favore di fittizie organizzazioni *no profit*. Simili fenomeni hanno messo in luce l'opportunità di un monitoraggio rafforzato di tutti i rapporti sui quali confluissero le predette raccolte di fondi, tenendo in considerazione il profilo del cliente ricostruito in sede di adeguata verifica e concentrando l'attenzione sull'utilizzo dei fondi medesimi.

Le difficoltà finanziarie, indotte dalle misure restrittive finalizzate a contenere la diffusione del virus SARS-CoV-2, hanno poi enfatizzato i rischi di infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali che, forti del radicamento sul territorio e dell'ampia disponibilità di capitali illeciti, si sono trovate nella condizione di poter implementare le proprie attività usuarie e, soprattutto, di rilevare o infiltrare le imprese in crisi allo scopo di ripulire patrimoni di provenienza illecita. Per scongiurare tali ipotesi, gli operatori sono stati invitati a valutare attentamente le informazioni sugli assetti proprietari e sulle operazioni aziendali e societarie (anomali trasferimenti di partecipazioni, garanzie rilasciate o ricevute, smobilizzo di beni aziendali a condizioni non di mercato etc.), interrogandosi altresì sull'origine dei fondi e sulle effettive finalità economico-finanziarie sottostanti alle transazioni.

Tra le tematiche oggetto della Comunicazione di aprile 2020, anche alla luce di quanto accennato sopra circa il rapporto tra criminalità organizzata ed "emergenze", particolare rilevanza va riconosciuta a quanto osservato relativamente agli interventi pubblici a sostegno della liquidità: il rischio identificato è stato quello di sviamento rispetto agli obiettivi di tali misure, sia per quanto riguarda l'accesso alle sovvenzioni

o al credito agevolato, sia nella successiva fase di utilizzo delle risorse ottenute. In particolare, a destare preoccupazione erano – e sono – le possibili condotte fraudolente tese ad ottenere contributi a fondo perduto o finanziamenti assistiti da garanzia pubblica in mancanza dei requisiti di eleggibilità stabiliti *ex lege*, anche attraverso la presentazione di documentazione falsa o alterata, pertanto non potendosi escludere neppure la possibile integrazione di fattispecie penalmente rilevanti, come quella di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche *ex art. 640 bis c.p.* Parallelamente, nella fase successiva di utilizzo dei fondi, i rischi segnalati dalla UIF riguardano la destinazione dei flussi finanziari, soprattutto se accompagnati da un vincolo di scopo, in considerazione delle potenziali malversazioni a danno dello Stato e di eventuali attività distrattive collegate anche a reati societari e fallimentari.

Infine, è stato oggetto di attenzione il fenomeno dell'incremento delle attività a distanza, in particolare *online*. Si è inteso rimarcare il rischio di truffe telematiche, di reati informatici, oltreché il possibile utilizzo improprio di strumenti di pagamento elettronici in contesti illegali, ad esempio nell'ambito dello spaccio di stupefacenti.

Già prima della pandemia da Covid-19, infatti, il fenomeno del *cybercrime*, nelle sue molteplici sfaccettature si era mostrato in crescita: a titolo esemplificativo, basti pensare che nel 2018 Europol aveva lanciato l'allarme in merito al presunto riciclaggio di denaro operato attraverso valute virtuali, quando l'allora direttore R. Wainwright aveva segnalato che, solo in Europa, in quell'anno le criptovalute erano state utilizzate per riciclare 5,5 miliardi di dollari, evidenziando peraltro le difficoltà operative legate all'applicazione di misure di congelamento dei fondi illeciti<sup>49</sup>. Eppure, durante il *lockdown* il fenomeno forse maggiormente preoccupante è stato quello del ricorso all'utilizzo massivo, anche da parte di soggetti inesperti, di strumenti telematici, al fine di ovviare all'isolamento sociale: in tal modo, si sono costituiti una serie di canali perfetti per la veicolazione di messaggi pubblicitari illeciti, in particolar modo attraverso le ormai diffusissime piattaforme *social*. Di conseguenza, come evidenziato da più parti anche in sede internazionale, è stato inevitabile l'incremento delle truffe telematiche, mediante compravendita di beni inesistenti o contraffatti, e dei fenomeni di c.d. *phishing*, con furti di identità e frequenti attacchi *ransomware*. Uno degli schemi

---

<sup>49</sup> <https://www.businessinsider.com/europol-criminals-using-cryptocurrency-to-laundry-55-billion-2018-2?IR=T>

più ricorrenti è stato quello della creazione di pagine *social* ovvero della diffusione di *email* in modalità virale contenenti tutti i riferimenti di associazioni *non profit* a carattere internazionale al fine di ottenere un gran numero di donazioni singole di piccolo importo, tuttavia con l'indicazione di coordinate bancarie riferibili a soggetti criminali, i quali, ottenute le provviste, provvedevano immediatamente alla monetizzazione.

Rispetto a tali casistiche, il suggerimento per gli intermediari è stato quello di considerare con attenzione le informazioni riguardanti origine e destinazione dei fondi, nonché eventuali anomalie relative alla modalità di costituzione della provvista e al successivo utilizzo della stessa.

Da ultimo, anticipando i richiamati suggerimenti del GAFI circa il ricorso a parole chiave nel processo di trasmissione di segnalazione di operazioni sospette, rispetto ai flussi informativi verso la UIF (segnalazioni/comunicazioni), nella Comunicazione vi è un invito a fare riferimento espressamente alla connessione con l'emergenza da Covid-19, così da agevolare una pronta individuazione dei contesti attinenti alle casistiche oggetto della Comunicazione stessa.

### **2.1.2. La Comunicazione UIF dell'11 febbraio 2021 e il rischio di riciclaggio legato alla cessione dei “bonus-pandemia”.**

Con il protrarsi dell'emergenza da Covid-19, la UIF è intervenuta nuovamente al fine di aggiornare le indicazioni sui fattori di rischio e sugli elementi sintomatici di possibili operatività illecite da tenere in considerazione ai fini della collaborazione attiva in materia di antiriciclaggio: l'11 febbraio 2021 è stata pubblicata una nuova Comunicazione<sup>50</sup>, che ha fornito elementi integrativi della precedente Comunicazione di aprile 2020, in particolare con lo scopo di favorire la segnalazione delle operazioni sospette nel contesto della crisi da Covid-19.

Sono state richiamate anomalie connesse con il riconoscimento di detrazioni fiscali a fronte dell'esecuzione di specifici interventi, come nel caso del credito di imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro (*i.e.* interventi necessari per far

---

<sup>50</sup> *Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da COVID-19*, consultabile al seguente *link*: <https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Comunicazione-UIF-Covid-19-110221.pdf>

rispettare le prescrizioni sanitarie e le misure di contenimento contro la diffusione del virus) ex art. 119 del d.l. 19 maggio 2020 n. 34, recante “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*” e convertito, con modificazioni, dalla L. 17 luglio 2020, n. 77. Ciò in considerazione del fatto che alle citate detrazioni fiscali si accompagna – quale misura a sostegno della liquidità – la possibilità di cedere in maniera generalizzata i relativi crediti di imposta, al fine di agevolarne la monetizzazione: l’art. 122 del medesimo d.l. n. 34/2020 prevede, infatti, che fino al 31 dicembre 2021 i soggetti beneficiari dei crediti di imposta riconosciuti da provvedimenti emanati per fronteggiare l’emergenza da Covid-19 possano optare, in luogo dell’utilizzo diretto, per la cessione, anche parziale ad altri soggetti, ivi inclusi anche istituti di credito e intermediari finanziari. Pertanto, in relazione a tali crediti, la UIF ha sottolineato i rischi connessi con: *i)* eventuale natura fittizia dei crediti; *ii)* profilo dei cessionari e possibile utilizzo di capitali di provenienza illecita per il pagamento del prezzo della cessione; *iii)* svolgimento abusivo di attività finanziaria da parte di soggetti che – privi delle prescritte autorizzazioni – effettuano plurime operazioni di acquisto di crediti da un ampio novero di cedenti.

Con specifico riguardo all’eventuale natura fittizia dei crediti, inoltre, si fa riferimento anche agli indici di anomalia sugli illeciti fiscali pubblicati dalla UIF il 10 novembre 2020<sup>51</sup>: in tale occasione è stato evidenziato come la cessione di crediti fiscali possa formare oggetto di condotte fraudolente, specie nel caso di indebita compensazione con debiti tributari, oneri contributivi e premi realmente dovuti dai cessionari. A tal proposito, nella Comunicazione di novembre v’è uno schema ad *hoc* (schema D) riguardante il fenomeno delle operazioni connesse con la “*cessione di crediti fiscali fittizi e altri indebiti utilizzi*”, ove vengono delineate le anomalie più frequenti. Nello specifico, con riguardo al profilo soggettivo dei cedenti e/o dei cessionari dei crediti, si è richiamata l’attenzione sulle caratteristiche della impresa cedente o cessionaria, con lo scopo di valutare attentamente i casi di recente costituzione, di ripresa improvvisa dell’operatività, di recenti variazioni nella compagine sociale, di partecipazione a più operazioni di accollo di debiti fiscali ovvero

---

<sup>51</sup> *Schemi rappresentativi di comportamenti anomali - Operatività connessa con illeciti fiscali* (<https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/schemi-rappresentativi/Schemi-fiscali-10.11.2020.pdf>)



di inadeguatezza/assenza di strutture organizzative reali e funzionali allo svolgimento di un'attività economica effettiva, ad esempio per l'incongruenza del numero degli addetti o delle attrezzature desumibili dalle relative voci di bilancio. Per quanto concerne, invece, le anomalie riguardanti il profilo oggettivo si fa riferimento alla stipula di ripetuti contratti di cessione di crediti fiscali o di rami d'azienda aventi ad oggetto in via pressoché esclusiva crediti fiscali, spesso nella medesima giornata e con la partecipazione delle stesse società che intervengono in qualità di cedenti o cessionarie; alla presentazione di plurime dichiarazioni fiscali, correttive o integrative, relative al medesimo periodo d'imposta e alle movimentazioni caratterizzate da accrediti di bonifici di importo ingente disposti da imprese nazionali, anche riconducibili ai medesimi soggetti, ai quali fanno seguito trasferimenti verso l'estero, al fine di generare crediti fiscali fittizi.

Pertanto, alla luce delle potenziali criticità legate alle operatività connesse con gli illeciti fiscali, relativamente al particolare caso dei crediti di imposta riconosciuti sulla base delle misure temporanee introdotte dalla legislazione emergenziale di contrasto al Covid-19, viene enfatizzata l'esigenza di tenere conto dei predetti schemi di anomalia e di valorizzare l'intervento dei professionisti cui compete il rilascio di visti di conformità e asseverazioni, così da consentire l'emersione dell'eventuale natura fittizia dei crediti.

Inoltre, venendo all'analisi degli elementi sintomatici di possibili operatività illecite da tenere in considerazione con specifico riferimento al profilo dei cessionari e all'eventuale svolgimento abusivo di attività finanziaria, oggetto di particolare attenzione da parte dell'Unità è altresì la circostanza che, come accennato in precedenza, i "bonus pandemia" possano essere fruiti, oltre che sotto forma di detrazione dalle imposte dovute o di sconto rispetto al corrispettivo da pagare ai fornitori di beni o servizi (cd. sconto in fattura), anche cedendo a terzi il credito corrispondente alla detrazione spettante: a destare preoccupazione è l'assenza di limitazioni riferibili al numero di cessioni o alla tipologia di cessionari, potendosi infatti realizzare cessioni anche a favore di soggetti esercenti attività di lavoro autonomo, società o enti (cfr. Circolare n. 24/E del 2020 dell'8 agosto 2020 Agenzia delle Entrate). Per tali motivi si rende necessario un monitoraggio rafforzato al fine di evitare che la monetizzazione dei bonus si realizzi con capitali illeciti, specie in

presenza di richieste di sconto di crediti acquistati in precedenza in maniera massiva ovvero di società o enti di recente costituzione, per il caso in cui quest'ultima sia avvenuta al solo scopo di realizzare le predette operazioni di cessione.

Nella Comunicazione della UIF, poi, si richiama nuovamente l'attenzione sui finanziamenti pubblici, concessi o garantiti dallo Stato. A tal proposito, riportandosi a quanto già indicato nella precedente Comunicazione di aprile 2020 con riguardo alla fase di erogazione dei fondi, viene evidenziata anzitutto la rilevanza del profilo dei richiedenti l'ammissione al beneficio (*e.g.* notorietà per coinvolgimento in procedimenti penali o per la connessione con contesti criminali), nonché l'eventuale riluttanza a fornire le informazioni necessarie alla concessione del beneficio, la comunicazione di dati inattendibili o incoerenti, il riscontro di anomalie nella documentazione presentata e, da ultimo, l'esistenza di collegamenti con Paesi o aree geografiche a rischio elevato e l'eventuale presenza di soggetti che – in veste di consulenti – sembrano assumere una regia unitaria dell'operatività rilevata o ricorrono ripetutamente nelle varie fasi strumentali all'ottenimento delle misure di sostegno. Infine, con riguardo alla fase di utilizzo dei benefici concessi, è evidenziato che dovranno essere rilevati eventuali prelievi inusuali di contante ovvero altri utilizzi non coerenti con le finalità delle misure ottenute, come nel caso di giri di fondi su conti correnti personali o intestati a soggetti che presentano evidenti collegamenti con i beneficiari delle erogazioni o di rimborsi per finanziamenti dei soci.

Eppure, nell'ambito del credito agevolato con garanzia statale e dunque escludendo i finanziamenti a fondo perduto, allo stato, non sembrerebbe che siano state prese in considerazione da parte della UIF le esigenze di monitoraggio relative ad un momento successivo e ulteriore rispetto a quello delle fasi di erogazione e utilizzo delle misure di sostegno: vale a dire, la fase della restituzione. A tal proposito, si consideri che – ferma l'indubbia rilevanza criminale di tutte le condotte illecite legate alla percezione di risorse pubbliche – il riciclaggio del denaro in senso tecnico si presta ad essere realizzato più efficacemente con la restituzione della provvista piuttosto che con l'apprensione della stessa, in quanto per la prima il riciclatore avrà gioco facile nell'utilizzare i capitali di provenienza illecita, eventualmente anche affiancandosi ad imprese che inizialmente abbiano lecitamente ottenuto i finanziamenti agevolati, salvo poi trovarsi in difficoltà per la restituzione degli stessi. Alla luce di tali considerazioni,

sarebbe stato forse opportuno richiamare l'attenzione su eventuali restituzioni a breve termine, soprattutto in presenza di profili di incoerenza rispetto alle caratteristiche dei soggetti inizialmente ammessi al beneficio ovvero ai presupposti per la concessione dei finanziamenti (*e.g.* limitazione o interruzione dell'attività d'impresa per effetto delle misure di prevenzione e contenimento dell'emergenza epidemiologica).

Proseguendo nell'analisi del documento pubblicato dall'Unità, viene altresì ribadita l'esigenza di adottare particolari cautele relativamente alle operazioni connesse con le procedure pubbliche per la fornitura di prodotti medicinali o DPI, per le eventuali garanzie richieste e per i flussi finanziari collegati, specie in caso di coinvolgimento di soggetti di recente costituzione, con profilo economico non coerente o normalmente operanti in settori diversi da quelli oggetto della procedura o dell'affidamento ovvero in presenza di importi ingiustificati rispetto all'operatività osservata. A tal riguardo, viene in rilievo il rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, sia attraverso il tentativo di accaparramento delle commesse pubbliche, sia mediante la gestione, diretta o indiretta, di imprese operanti in settori economici più attrattivi ovvero in crisi nell'ambito del contesto emergenziale. In relazione a tale tipologia di rischi, la UIF, da un lato, ha sottolineato l'importanza del monitoraggio dei ruoli chiave delle imprese (*e.g.* presenza di soggetti privi di adeguata professionalità che appaiono come prestanome)<sup>52</sup> e, dall'altro, ha lanciato l'allarme relativo ad altri settori che presentano oggi vulnerabilità simili a quelle accennate con riguardo al comparto medico-sanitario, segnatamente riferendosi ai settori immobiliare, edile, dei servizi di pulizia, tessile, turistico, della ristorazione e della vendita di prodotti alimentari, dei servizi funerari e dei trasporti (*cf.* *supra* § 1.2).

Ancora, sono stati segnalati i rischi legati alla progressiva diffusione dei vaccini,

---

<sup>52</sup> Sul punto, si segnala un'interessante report di CERVED che analizza il fenomeno delle variazioni significative negli assetti proprietari delle imprese nei primi mesi della pandemia (marzo-ottobre 2020). In particolare, analizzando dati sui soci e sugli esponenti di oltre 700 mila società di capitale italiane, si è potuto riscontrare un cambio di titolare effettivo per circa 10.000 imprese, che rappresentano l'1,3 % del totale del campione preso in considerazione. Secondo quanto rilevato, inoltre, il comparto con un maggior numero di cambi è quello dei servizi non finanziari (2.634), all'interno del quale si colloca il settore della ristorazione (586), fortemente interessato dal rischio riciclaggio, seguito dalla distribuzione (1.954) e dalle costruzioni (1.295). A livello più disaggregato, i settori che fanno registrare una maggiore incidenza dei cambi di titolare effettivo nel corso della pandemia sul totale delle società di capitale sono gli autonoleggi (2,9% del totale), la distribuzione di carburanti (2,8%) e i giochi e le scommesse (2,4%). In termini assoluti, a guidare è l'edilizia con 791 cambi di titolare effettivo. Tuttavia, la rilevanza statistica dell'analisi risente dell'assenza di un raffronto con il medesimo periodo di riferimento dell'anno precedente. (<https://know.cerved.com/imprese-mercati/nei-primi-mesi-della-pandemia-cambio-di-titolare-effettivo-per-10-mila-imprese/>)

in relazione al possibile insorgere di interessi economici da parte di gruppi criminali e quindi di illeciti simili a quelli già individuati in connessione con la pandemia: si pensi alle potenziali manovre speculative, ai fenomeni corruttivi ovvero a condotte fraudolente o distrattive.

Da ultimo, l'Unità – ancora coerentemente con quanto rilevato in ambito internazionale – si è soffermata sui rischi collegati alla crescita delle attività svolte per via telematica a seguito delle esigenze di distanziamento sociale. Queste ultime, infatti, hanno contribuito alla diffusione delle transazioni *online* e al crescente impiego dei cc.dd. ATM evoluti o di strumenti di pagamento basati su *app mobile* e, più in generale, su sistemi di *e-commerce*. In relazioni a tali operatività, il suggerimento è quello di intensificare i controlli nonché considerare i rischi connessi con l'utilizzo del *dark web* e delle piattaforme o *app* di brokeraggio. Il primo, infatti, nel corso della pandemia è stato utilizzato quale strumento per la commercializzazione di prodotti farmaceutici non sicuri, specie dietro corresponsione di valute virtuali. Le *app* di brokeraggio, invece, hanno fatto registrare un aumento generalizzato dei depositi per la realizzazione di obiettivi di investimento, anche in criptovalute, che suggerisce di mantenere alto il livello di attenzione rispetto a questo fenomeno.

## 2.2. Le misure a sostegno della liquidità: profili generali.

Come più volte sottolineato, l'emergenza da Covid-19 oltre a rappresentare una grave minaccia per la salute pubblica a livello globale – determinando l'imposizione di una serie di misure restrittive funzionali a tutelare quest'ultima – ha comportato anche un grave *shock* per le economie mondiali, rendendo quindi necessaria l'adozione di provvedimenti volti a favorire la ripresa economica. In particolare, si è tentato di porre rimedio agli effettivi negativi in termini economici dell'evento pandemico attraverso un ampio ricorso allo strumento della legislazione d'urgenza, privilegiando la celerità dei provvedimenti e la semplicità delle procedure. Ciò si è verificato su più linee di intervento, con il Governo che ha infatti risposto alla crisi attraverso una serie di decreti al fine di introdurre un sistema di moratorie, nonché di crediti garantiti, agevolazioni fiscali e contributi a fondo perduto.

Il primo provvedimento si è avuto con il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 recante “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*” (c.d. Decreto Cura Italia)<sup>53</sup>, che ha introdotto un novero di misure volte a fornire supporto al lavoro, nonché a offrire sostegno alla liquidità di famiglie e imprese, sia attraverso il sistema bancario, sia ricorrendo ad agevolazioni fiscali: si pensi alle moratorie *ex art. 56*, misure attivabili dalle micro-imprese (le cc.dd. partite IVA) e dalle PMI che hanno subito in via temporanea carenze di liquidità quale conseguenza diretta della diffusione dell'epidemia da Covid-19. Tali strumenti, ad oggi, sono stati aggiornati e ampliati a seguito del perdurare dell'emergenza sanitaria, ad esempio prevedendosi che con riguardo ai prestiti non rateali in scadenza, ai sensi del medesimo art. 56, comma 2, lett. b), d.l. n. 18/2020, i contratti sono prorogati, unitamente ai rispettivi elementi accessori e senza alcuna formalità, fino al 30 giugno 2021 alle medesime condizioni economiche.

Tuttavia, tali misure di carattere emergenziale vanno in ogni caso “contestualizzate”, tenendo conto di condizioni e requisiti di accesso che si accompagnano alle stesse: le citate moratorie, infatti, sono precluse, ai sensi dell'art. 56, comma 2, lett. b), d.l. n. 18/2020, per le imprese le cui esposizioni debitorie siano classificate come esposizioni creditizie deteriorate ai sensi della disciplina applicabile

---

<sup>53</sup> Convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27.

agli intermediari creditizi alla data di pubblicazione del d.l. “Cura Italia”.

Meccanismi simili hanno infatti accompagnato la decretazione d’urgenza in molte delle sue declinazioni, essendo il citato limite all’accessibilità delle moratorie un mero esempio a partire dal quale si può, però, formulare una riflessione in termini più generali rispetto ai requisiti per l’ottenimento dei benefici introdotti dalle disposizioni di urgenza stesse.

Come evidenziato anche dall’ultimo *National Risk Assessment* del 2018<sup>54</sup>, in Italia sono piuttosto diffusi i fenomeni del lavoro nero e dell’evasione fiscale. Onde la presenza di una serie di soggetti che, non essendo in possesso dei titoli necessari, non hanno avuto la possibilità di accedere ai benefici della decretazione d’urgenza, tendono a vedersi costretti alla ricerca di fonti di finanziamento alternative. Senza considerare, peraltro, come talvolta la c.d. burocrazia assuma un ruolo dissuasivo, inducendo alla percorrenza di strade alternative e più rapide. In tale contesto, è facile desumere come la criminalità organizzata si sia trovata di fronte a una grande opportunità in termini di possibile implementazione delle attività usurarie, talvolta anche a “costo zero”, al solo fine di fare concorrenza alle agevolazioni statali e arrivando a sostenere persino i consumi di base per l’acquisizione di consenso sul territorio.

A tal proposito, è anche da considerare come un altro aspetto “vantaggioso” della liquidità deregolamentata consista nell’assenza di vincoli di destinazione, diversamente da quanto previsto nella maggioranza dei casi in cui vi siano ingenti erogazioni di risorse pubbliche. Vincoli rispetto all’utilizzo dei finanziamenti sono infatti previsti dal decreto legge 8 aprile 2020, n. 23 recante “*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*” (c.d. Decreto Liquidità)<sup>55</sup>, attraverso il quale si è intervenuti a favore delle imprese di maggiori dimensioni e per il rafforzamento delle misure di accesso al credito riservate alle PMI, con la concessione, tra l’altro, di garanzie pubbliche a banche e intermediari finanziari per i finanziamenti erogati. Nello

---

<sup>54</sup> Nel quadro delle competenze previste dall’articolo 5, comma 6, del d.lgs. n. 231/2007, riformato ad opera del decreto legislativo n. 90 del 25 maggio 2017, il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) elabora l’analisi dei rischi nazionali di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment - NRA*).

<sup>55</sup> Convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n. 40.

specifico, per quanto concerne i finanziamenti assistiti da garanzia pubblica per le imprese di maggiori dimensioni, è stato previsto che il rilascio della garanzia stessa sia condizionato all'orientamento del finanziamento sottostante a specifiche finalità, documentate e attestate dall'impresa beneficiaria.

Il provvedimento da ultimo citato è stato poi seguito dal decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 recante “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*” (c.d. Decreto Rilancio)<sup>56</sup>, che è intervenuto con una serie di provvedimenti eterogenei a favore di un'ampia platea di destinatari.

Tra le linee di intervento più significative rilevano i contributi a fondo perduto erogati dall'Agenzia delle Entrate ai titolari di partita IVA, originariamente previsti dall'art. 25 del c.d. Decreto Rilancio e progressivamente potenziati. Rispetto a tali strumenti, da un punto di vista della disciplina antiriciclaggio, i rischi sono consistiti nell'assenza di vincoli di destinazione all'utilizzo dei fondi ricevuti e nell'ampio ricorso allo strumento dell'autocertificazione dei requisiti per l'accesso ai benefici. Ancora, un importante canale di sostegno, nell'ambito di quanto disciplinato dal d.l. n. 34/2020, è stato quello della già citata implementazione di detrazioni fiscali, specie in relazione alla possibilità di cedere in maniera generalizzata i relativi crediti di imposta, al fine di agevolarne la monetizzazione (cfr. *supra* 2.1.2). E tanto mentre in relazione al provvedimento *de quo* va evidenziato il ruolo cruciale delle Pubbliche amministrazioni, specie in virtù dell'ampia sezione di previsioni che riguardano appunto crediti, sovvenzioni e sussidi da erogare da parte della P.A. stessa. Ove, del resto, nei primi mesi di pandemia anche il Direttore UIF Claudio Clemente ha richiamato l'attenzione sulle Pubbliche amministrazioni, lamentando la mancata previsione all'interno del c.d. Decreto Rilancio – nonostante un'esplicita richiesta da parte della UIF – dell'ampliamento del perimetro di attività rispetto alle quali è richiesto un flusso informativo per la condivisione con la UIF di dati e informazioni attinenti ad operazioni sospette, in particolare considerando l'attività degli uffici pubblici che intervengono sia *ex ante*, sia *ex post* per vagliare le operazioni di avvio di attività commerciali e di trasferimento della proprietà o gestione delle stesse<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77.

<sup>57</sup> Cfr. Audizione del Direttore UIF presso la Commissione parlamentare antimafia del 16 luglio 2020 (*Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia: attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità*

Più di recente, invece, si è assistito alla pubblicazione di una serie di decreti legge (cc.dd. Decreti Ristori) volti a compensare gli effetti negativi determinati dalle misure di *lockdown* attraverso la mobilitazione di risorse finanziarie a favore dei settori più colpiti, sia con semplici elargizioni di contributi, sia con provvedimenti di natura diversa, ma comunque a sostegno della liquidità, come nel caso della proroga del secondo acconto Irpef, Ires e Irap per tutte le imprese con un fatturato non superiore a 50 milioni di euro nel 2019 e che hanno registrato un calo del 33% del fatturato nei primi sei mesi del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019, nonché dell'implementazione del sostegno all'internazionalizzazione dell'imprenditoria (il Fondo per la concessione dei finanziamenti a tasso agevolato per imprese esportatrici viene incrementato di 500 milioni di euro per il 2020). Così, in rapida successione si sono susseguiti il d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, il d.l. 9 novembre 2020, n. 149, il d.l. 23 novembre e 2020, n. 154 e il d.l. 30 novembre 2020, n. 157<sup>58</sup>.

Da ultimo, alla luce delle perduranti restrizioni imposte sul territorio nazionale, il legislatore si è visto costretto ad intervenire ancora una volta con il recentissimo 22 marzo 2021, n. 41 “*Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19*” (c.d. Decreto Sostegno), introducendo nuovi aiuti per famiglie, lavoratori e imprese e altre misure per sanità, enti e settori più colpiti: tra queste è possibile segnalare l'intervento di proroga e ampliamento dei beneficiari del Reddito di emergenza, nonché la sospensione delle cartelle fiscali e il riconoscimento di un contributo a fondo perduto – per un importo massimo di 150.000 euro e comunque in percentuale decrescente al crescere del fatturato – a favore di tutti i soggetti che svolgono attività d'impresa, arte o professione titolari di partita IVA, con ricavi o compensi non superiori a 10 milioni di euro, che abbiano subito perdite di fatturato pari ad almeno il 30%, calcolato sul valore medio mensile, tra il 2019 e il 2020 (c.d. bonus partite IVA e professionisti).

---

*finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19).*

<sup>58</sup> In sede di conversione in legge del primo Decreto Ristori, con la legge 18 dicembre 2020, n.176, sono stati abrogati i successivi Decreti Ristori *bis, ter e quater*, prevedendo tuttavia una clausola di salvaguardia che ha disposto quanto segue: “*restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi decreti legge 9 novembre 2020, n. 149, 23 novembre 2020, n. 154, e 30 novembre 2020, n. 157*”.



### 2.2.1. Dal *Temporary Framework* della Commissione europea al c.d. Decreto Liquidità

Nell'ambito dei molteplici ed eterogenei benefici previsti dalla legislazione emergenziale, su richiamati, valga considerare un'esperienza concreta, anche al fine di vagliare l'impatto che si è prodotto sulle esigenze di controllo da parte dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio: il riferimento, è al già citato decreto legge n. 23/2020 (c.d. Decreto Liquidità).

La misura di sostegno in discorso è stata prevista dal legislatore nazionale in conformità alla normativa europea in materia di aiuti di Stato e segnatamente sulla scorta delle iniziative intraprese in ambito comunitario per dare risposta al grave impatto della pandemia sull'economia globale. Fin dal primo manifestarsi dell'epidemia, i principali istituti internazionali hanno infatti evidenziato che gli effetti della crisi che ne sarebbe derivata avrebbero coinvolto l'economia mondiale e dell'Unione europea nel suo complesso; da ciò la necessità di un coordinamento internazionale nelle politiche di risposta al Covid-19<sup>59</sup>.

Così, per far fronte all'emergenza, in ambito comunitario si è deciso di far ricorso a misure che consentissero, in primo luogo, di adottare norme più flessibili in materia di aiuti di Stato, introducendo una serie di disposizioni di carattere derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria in materia di aiuti di Stato<sup>60</sup>. La Commissione europea è quindi intervenuta, con la Comunicazione 2020/C 91 I/01 del 19 marzo 2020, predisponendo il "*Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19*" (c.d. *Temporary Framework*)<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Cfr. FMI, *COVID-19 Economic Outlook Negative, But Rebound in 2021* ([IMF Videos - IMF's Georgieva: COVID-19 Economic Outlook Negative, But Rebound in 2021](#)); COMMISSIONE UE, Comunicazione (2020) 112 final/13 marzo 2020, *Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0112&from=EN>); BANCA D'ITALIA, *Nessun paese è un'isola: per una risposta coordinata al COVID-19*, 18 marzo 2020, (<https://www.bancaditalia.it/media/notizia/nessun-paese-un-isola-per-una-risposta-coordinata-al-covid-19/>).

<sup>60</sup> L'art. 107 TFUE, paragrafo 1, prevede l'incompatibilità con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, degli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

<sup>61</sup> Il *Temporary Framework* è stato integrato il 3 aprile, con la Comunicazione della Commissione 2020/C 2215 final, nonché ulteriormente modificato ed esteso l'8 maggio, con la Comunicazione (C (2020) 3156 final, il 29 giugno 2020, con Comunicazione C(2020) 4509, il 13 ottobre 2020 con la Comunicazione C(2020) 7127 final e, da ultimo, il 28 gennaio 2021 con la Comunicazione della Commissione C2021/C 34/06. Per un quadro complessivo delle misure fino ad oggi proposte dagli Stati membri ed approvate dall'UE si veda [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/). Con la "*Comunicazione relativa a una risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19*" datata 13 marzo 2020, la Commissione ha invece esposto le diverse opzioni di cui dispongono gli Stati membri per la concessione di misure che non rientrano nell'ambito del

In particolare, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 107, paragrafo 2, lett. b), TFUE – a norma del quale si considerano compatibili con il mercato interno “*gli aiuti pubblici destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali*” – sono stati ammessi gli aiuti volti a compensare i danni causati direttamente dalla pandemia, intendendo quest'ultima quale evento dalla portata eccezionale e non prevedibile. Trattasi dei danni che sono diretta conseguenza delle misure restrittive messe in atto per arginare i contagi, le quali impediscono *de jure o de facto* al potenziale beneficiario della misura d'aiuto di esercitare la sua attività economica o una parte specifica e separabile della sua attività (*e.g.* chiusura di bar, ristoranti e negozi di prodotti non essenziali) o la cessazione in determinate zone (*e.g.* restrizioni relative ai voli o ad altre forme di trasporto), come recentemente specificato dalla Commissione<sup>62</sup>, la quale ha anche chiarito come debbano scongiurarsi i casi di c.d. sovracompensazione. Ove è infatti stabilito che a poter essere compensati sono soltanto i danni causati direttamente dalle misure restrittive, previa una comunque rigorosa quantificazione degli stessi, nonché la parimenti necessaria dimostrazione che gli aiuti volti siano volti a compensare esclusivamente i danni causati direttamente fino al livello dei profitti che il beneficiario avrebbe potuto, in modo credibile, generare in assenza della misura, per la parte della sua attività che subisce una riduzione<sup>63</sup>.

Con la Comunicazione del 19 marzo 2020 è stato quindi evidenziato l'obiettivo di “*stabilire un quadro che consentisse agli Stati membri di affrontare le difficoltà attualmente incontrate dalle imprese, preservando al contempo l'integrità del mercato interno dell'UE e garantendo condizioni di parità*”, precisandosi come, nell'ambito di quanto previsto dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b) del TFUE, la Commissione possa dichiarare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a “*porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro*”, sempreché il turbamento colpisca la totalità o una parte importante dell'economia dello Stato membro

---

controllo degli aiuti di Stato e che, perciò, possono essere attuate senza il coinvolgimento della Commissione. Tra queste figurano misure applicabili a tutte le imprese, come le integrazioni salariali e la sospensione del pagamento delle imposte sulle società, dell'IVA o dei contributi previdenziali, e misure di sostegno finanziario concesse direttamente ai consumatori).

<sup>62</sup> Cfr. Comunicazione 2021/C 34/06.

<sup>63</sup> Restano, di contro, privi di presidio gli effetti economici del calo della domanda o del calo dell'affluenza imputabile alla diminuzione della domanda aggregata oppure alla maggiore riluttanza dei clienti a riunirsi in luoghi pubblici, mezzi di trasporto o altri luoghi, o ancora alle restrizioni relative alla capacità, alle misure di distanziamento sociale, applicate in modo generale, in quanto non rientranti tra i danni direttamente imputabili alla misura restrittiva che può essere compensata ai sensi dell'articolo 107, par. 2, lett. b), TFUE.

interessato. Pertanto, visto l’impatto dell’emergenza sanitaria su tutti gli Stati membri e considerata l’influenza negativa in termini economici delle misure di contenimento adottate per arginare l’epidemia, sono da ritenersi compatibili con la definizione di cui al par. 3 lett. b) dell’art. 107 le misure di aiuto volte – per un periodo limitato – a porre rimedio alla carenza di liquidità delle imprese e a garantire che le perturbazioni causate dall’epidemia non ne compromettano la redditività nel di alcune condizioni fissate dalla Commissione e fatto salvo l’onere – per gli Stati membri – di dimostrare che le misure siano adeguate, necessarie e proporzionate a porre rimedio al grave turbamento dell’economia. In tale contesto, tra le forme d’intervento a favore delle imprese interessate da un’interruzione o una limitazione dei flussi finanziari (c.d. *shock* di liquidità), la possibilità di concedere aiuti sotto forma di garanzie statali sui prestiti<sup>64</sup>.

### **2.2.2. L’esperienza di SACE S.p.A.: “Garanzia Italia”**

Alla luce del prefigurato quadro di riferimento, il legislatore nazionale è intervenuto, in data 8 aprile 2020, con il predetto d.l. n. 23/2020 (c.d. Decreto Liquidità).

Con lo scopo di assicurare liquidità alle imprese con sede in Italia, si è scelto di introdurre lo strumento della garanzia dello Stato su finanziamenti sotto qualsiasi forma concessi da banche o altri intermediari finanziari abilitati all’esercizio del credito (noto come “Garanzia Italia”), individuando in SACE S.p.A. il soggetto idoneo al rilascio della garanzia medesima, in virtù della specializzazione acquisita nella valutazione del merito di credito delle aziende e dei rischi, nonché nella determinazione del prezzo congruo delle garanzie<sup>65</sup>. La garanzia dello Stato è esplicita, incondizionata, irrevocabile e si estende al rimborso del capitale, al pagamento degli interessi e ad ogni altro onere accessorio. Pertanto, a seguito della ricezione di una richiesta di escussione, SACE verserà – al netto di eccezioni in relazione ad eventuali inadempimenti da parte del soggetto finanziatore – le somme dovute entro tempistiche definite in via convenzionale.

---

<sup>64</sup> Cfr. par. 3.2 della Comunicazione 19 marzo 2020/C 91 I/01. Sono inoltre ammessi le seguenti modalità di intervento: *i*) aiuti di importo limitato, quali sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento o altre forme; *ii*) aiuti sotto forma di tassi di interesse agevolati per i prestiti; *iii*) aiuti sotto forma di garanzie e prestiti agevolati veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari; *iv*) maggiore flessibilità nell’assicurazione del credito all’esportazione a breve termine.

<sup>65</sup> Art. 1, comma 1, d.l. n. 23/2020.

La possibilità di beneficiare di tale strumento è tuttavia condizionata alla sussistenza di una serie di requisiti, sanciti dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 23/2020. In particolare, sono escluse dall'accesso al beneficio le imprese che alla data del 31 dicembre 2019 rientravano nella categoria delle imprese in difficoltà in base alla disciplina europea di riferimento<sup>66</sup> ovvero che al 29 febbraio 2020 risultavano avere esposizioni deteriorate presso il sistema bancario, come rilevabili dal soggetto finanziatore<sup>67</sup>. Ciò in ragione dell'intento di sostenere esclusivamente i soggetti che si siano trovati in una situazione di difficoltà a seguito dell'epidemia da Covid-19: dal punto di vista della disciplina antiriciclaggio, sarà fondamentale verificare la coerenza della sussistenza di tali requisiti con il profilo dei richiedenti il beneficio, anche al fine di intercettare i tentativi di indebita percezione di risorse economiche assistite da garanzia pubblica.

Inoltre, l'impresa che beneficia della garanzia deve assumere l'impegno - per sé e per le imprese del gruppo di appartenenza - di non approvare la distribuzione di dividendi o il riacquisto di azioni proprie nel 2020 e di gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali. Ove quest'ultima previsione si spiega con la volontà di far

---

<sup>66</sup> Secondo l'art. 2, punto 18, del Reg. n. 651/2014/UE, una impresa si considera in difficoltà se soddisfa almeno una delle seguenti circostanze: *i*) nel caso di società a responsabilità limitata (diverse dalle PMI costituite da meno di tre anni o, ai fini dell'ammissibilità a beneficiare di aiuti al finanziamento del rischio, dalle PMI nei sette anni dalla prima vendita commerciale ammissibili a beneficiare di investimenti per il finanziamento del rischio a seguito della *due diligence* da parte dell'intermediario finanziario selezionato), qualora abbia perso più della metà del capitale sociale sottoscritto a causa di perdite cumulate. Ciò si verifica quando la deduzione delle perdite cumulate dalle riserve (e da tutte le altre voci generalmente considerate come parte dei fondi propri della società) dà luogo a un importo cumulativo negativo superiore alla metà del capitale sociale sottoscritto; *ii*) nel caso di società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società (diverse dalle PMI costituite da meno di tre anni o, ai fini dell'ammissibilità a beneficiare di aiuti al finanziamento del rischio, dalle PMI nei sette anni dalla prima vendita commerciale ammissibili a beneficiare di investimenti per il finanziamento del rischio a seguito della *due diligence* da parte dell'intermediario finanziario selezionato), qualora abbia perso più della metà dei fondi propri, quali indicati nei conti della società, a causa di perdite cumulate.; *iii*) qualora l'impresa sia oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o soddisfi le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori; *iv*) qualora l'impresa abbia ricevuto un aiuto per il salvataggio e non abbia ancora rimborsato il prestito o revocato la garanzia, o abbia ricevuto un aiuto per la ristrutturazione e sia ancora soggetta a un piano di ristrutturazione; *v*) nel caso di un'impresa diversa da una PMI, qualora, negli ultimi due anni: a) il rapporto debito/patrimonio netto contabile dell'impresa sia stato superiore a 7,5 e b) il quoziente di copertura degli interessi dell'impresa (EBITDA/interessi) sia stato inferiore a 1,0.

<sup>67</sup> Si considerano invece ammissibili le imprese che in quella data: a) sono state ammesse alla procedura del concordato con continuità aziendale di cui all'articolo 186-bis L. Fall.; b) hanno stipulato accordi di ristrutturazione dei debiti ai sensi dell'articolo 182-bis L. Fall. o c) hanno presentato un piano ai sensi dell'articolo 67 L. Fall. Ciò, tuttavia, nel rispetto delle seguenti condizioni: *i*) dalla data di presentazione della richiesta di finanziamento le imprese non devono presentare esposizioni classificabili deteriorate, nonché importi in arretrato, come rilevabili dal soggetto finanziatore e *ii*) il soggetto finanziatore, sulla base dell'analisi della situazione finanziaria dell'impresa, deve poter ragionevolmente presumere il rimborso integrale dell'esposizione alla scadenza.

sì che i finanziamenti siano impiegati per esigenze effettive di liquidità, preservando la capacità di risposta finanziaria dell'impresa beneficiaria.

Un'ulteriore condizione prevista *ex lege* è quella per cui l'impresa beneficiaria, oltre ad avere sede legale in Italia, non possa controllare, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, società residenti in paesi non cooperativi a fini fiscali<sup>68</sup>, ovvero esserne controllata, salvo il caso in cui si dimostri che il soggetto non residente svolga un'attività economica effettiva, mediante l'impiego di personale, attrezzature, attivi e locali: la *ratio* sembrerebbe dunque quella di contrastare il fenomeno della c.d. esterovestizione, vale a dire la fittizia localizzazione all'estero della residenza fiscale di una società<sup>69</sup>. Ad ogni modo, si tratta di una disposizione molto importante dal punto di vista della disciplina antiriciclaggio – specie dal punto di vista degli intrecci di quest'ultima con la lotta all'evasione fiscale – che rende necessaria una particolare attenzione nella ricostruzione delle catene di controllo delle società, sia ai fini dell'individuazione del titolare effettivo ai sensi dell'art. 20, d.lgs. 231/2007, sia per l'individuazione di eventuali partecipazioni in altre società<sup>70</sup>.

L'analisi dell'art. 1, comma 1 del d.l. n. 23/2020 consente poi di ravvisare in “Garanzia Italia” le caratteristiche proprie di un finanziamento di scopo, in considerazione dei vincoli di destinazione previsti dal legislatore per i finanziamenti assistiti da garanzia pubblica, i quali dovranno essere destinati esclusivamente a sostenere i costi del personale, i costi relativi a canoni di locazione o di affitto di ramo d'azienda, gli investimenti o il capitale circolante per stabilimenti produttivi e attività imprenditoriali stabilizzate in Italia, essendo peraltro necessaria l'assunzione dell'impegno a non delocalizzare le produzioni<sup>71</sup>. Con riguardo a tali limitazioni,

---

<sup>68</sup> Per paesi non cooperativi ai fini fiscali si intendono giurisdizioni individuate nell'allegato I alla lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali, adottata con conclusioni del Consiglio dell'Unione europea. La lista, aggiornata da ultimo il 26 febbraio 2020, è disponibile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>

<sup>69</sup> Cfr. art. 1, comma 1-*ter*, del d.l. n. 23/2020.

<sup>70</sup> Con riferimento al contrasto dell'evasione fiscale si segnala, altresì, che è esclusa l'ammissione al beneficio se nei confronti del titolare o del legale rappresentante è intervenuta condanna definitiva, negli ultimi cinque anni, per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione fiscale in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto nei casi in cui sia stata applicata la pena accessoria di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74.

<sup>71</sup> Ai sensi dell'art 1, comma 2, lett. n) del d.l. n. 23/2020 è tuttavia prevista la possibilità il finanziamento coperto dalla garanzia deve essere destinato al rimborso di finanziamenti nell'ambito di operazioni di rinegoziazione del debito accordato in essere dell'impresa beneficiaria purché il finanziamento preveda l'erogazione di credito aggiuntivo in misura pari almeno al 25 per cento dell'importo del finanziamento oggetto di rinegoziazione e a condizione che il rilascio della garanzia sia idoneo a determinare un minor costo o una maggior durata del finanziamento rispetto a quello oggetto di rinegoziazione. Ai sensi dell'art 1, comma

fondamentale importanza è da riconoscersi allo strumento del “conto dedicato”: il legislatore ha infatti accolto le richieste pervenute in tal senso dalla UIF, prevedendo che i finanziamenti siano accreditati esclusivamente su un conto corrente dedicato e che l'operatività su tale conto sia condizionata all'indicazione, nella richiesta di utilizzo del finanziamento, del relativo codice unico identificativo del finanziamento e della garanzia, nonché della locuzione: "Sostegno ai sensi del decreto-legge n. 23 del 2020". Si sono quindi create le condizioni per agevolare la tracciabilità dei flussi finanziari ottenuti in conseguenza dell'accesso al credito, segnatamente al fine di poter intercettare eventuali utilizzi anomali dei benefici pubblici e fermo restando che per l'efficace funzionamento di tale strumento – così come per il monitoraggio circa il rispetto di condizioni e impegni legati alla garanzia pubblica – è utile anche la creazione di adeguate sinergie informative tra il soggetto finanziatore e SACE S.p.A.: in tal senso l'art. 1, comma 9, d.l. n. 23/2020 prevede che i soggetti finanziatori forniscano un rendiconto periodico a SACE S.p.A., la quale, a sua volta, ne riferisce al Ministero dell'economia e delle finanze.

A titolo esemplificativo, andranno esaminati con attenzione eventuali rimborsi di finanziamenti effettuati dai soci, trasferimenti a favore di nominativi ricorrenti, specie se accompagnati da motivazioni generiche, nonché spese incoerenti con l'attività di impresa, ad esempio per consulenze o forniture di prodotti non ben individuati.

Venendo agli aspetti procedurali – che si è visto essere fondamentali nell'ambito di un contesto emergenziale – va invece chiarito come SACE S.p.A. conceda la garanzia sulla base di un'istruttoria che, in alcuni casi, può essere svolta autonomamente dal soggetto finanziatore. In tale ipotesi è tuttavia indispensabile la successiva creazione di adeguate sinergie tra la fase di istruttoria e di erogazione della misura di sostegno e quella successiva di monitoraggio delle modalità di utilizzo del rapporto sul quale la misura stessa confluisce. In tal senso, sarebbe forse opportuna la condivisione con SACE del patrimonio informativo e documentale a disposizione dei soggetti finanziatori che hanno svolto l'istruttoria relativa all'impresa beneficiaria,

---

2, lett. n-bis) del d.l. n. 23/2020 è invece consentito che un massimo del 20% dell'importo erogato, i prestiti possano essere destinati al pagamento di rate di finanziamenti scadute o in scadenza nel periodo compreso tra il 1 marzo 2020 e il 31 dicembre 2020, per le quali il rimborso sia reso oggettivamente impossibile in conseguenza dell'epidemia e delle misure restrittive attuate per contenerla

quantomeno in presenza di esplicite richieste da parte di SACE, considerato che anche quest'ultima, sua peculiare natura, è tenuta all'adempimento dell'obbligo di segnalare operazioni potenzialmente sospette.

In particolare, ai fini dell'ottenimento della garanzia sono previste due procedure: *i*) una procedura c.d. semplificata per le imprese con fatturato individuale fino a 1,5 miliardi di euro e con non più di 5000 dipendenti in Italia, sempreché il finanziamento non superi i 375 milioni di euro; *ii*) una procedura c.d. ordinaria in caso di superamento delle soglie di cui al punto precedente.

Nel primo caso, il soggetto finanziatore, ricevuta la richiesta da parte dell'impresa, acquisisce tutte le dichiarazioni e la documentazione necessaria, svolgendo l'istruttoria creditizia: se quest'ultima va a buon fine, sottopone la proposta agli organi deliberanti aziendali competenti. Successivamente, la banca (o l'intermediario finanziario) inoltra la richiesta a SACE tramite apposito portale e, in caso di esito positivo, quest'ultima rilascia il c.d. CUI - Codice unico identificativo, emettendo lettera di garanzia a conferma del rilascio stesso. Dalla data di emissione della Garanzia SACE, il soggetto finanziatore dovrà procedere all'erogazione del finanziamento e alla relativa comunicazione a SACE entro: *i*) trenta giorni di calendario per la procedura semplificata e *ii*) quarantacinque giorni di calendario per la procedura ordinaria<sup>72</sup>.

Nel caso della procedura ordinaria, invece, la banca non svolge autonomamente l'istruttoria creditizia, ma si coordina con SACE per la verifica dei requisiti di eleggibilità, comunicando tempestivamente il nominativo dell'impresa che ha presentato la richiesta e inviando una scheda di sintesi dell'istruttoria, nonché informazioni utili per l'analisi del merito di credito. Terminata questa prima fase, SACE invierà gli esiti al Ministero dell'Economia e delle Finanze e il rilascio della garanzia avverrà dietro apposito decreto da parte del MEF stesso.

Ad ogni modo, le maggiori criticità sembrerebbero derivare dall'opzione del legislatore per lo strumento dell'autodichiarazione, previsto dall'art. 1 *bis* del c.d. Decreto Liquidità e rispondente al fine di semplificare l'accesso al beneficio pubblico. L'autodichiarazione deve avere ad oggetto almeno le dichiarazioni dell'impresa beneficiaria relative a: *i*) limitazione o interruzione dell'attività di impresa per effetto

---

<sup>72</sup> La mancata erogazione e comunicazione entro i predetti termini comportano la decadenza della garanzia.

del Covid-19 *ii*) veridicità e completezza dei dati aziendali forniti su richiesta dell'intermediario finanziario; *iii*) scopo del finanziamento; *iv*) consapevolezza dell'accredito del finanziamento su conto dedicato; *v*) assenza di condanne definitive negli ultimi cinque anni a carico del titolare o del legale rappresentante per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione fiscale; *vi*) assenza di preclusioni legate alla normativa antimafia<sup>73</sup>.

L'autodichiarazione esonera il soggetto che eroga il finanziamento dallo svolgimento di accertamenti ulteriori rispetto alla verifica formale di quanto dichiarato dall'impresa beneficiaria. L'unico strumento di difesa certo sembrerebbe essere, pertanto, quello dell'esposizione all'eventualità di sanzioni penali laddove si accerti la sussistenza di profili di responsabilità da parte di chi abbia reso dichiarazioni mendaci: uno strumento che tende però a rivelarsi inefficace in ottica preventiva, residuando quindi un rischio concreto di sviamento rispetto alle finalità che le misure di sostegno pubblico alla liquidità si propongono di raggiungere.

A mitigazione di ciò è tuttavia previsto dallo stesso art. 1 *bis*, d.l. n. 23/2020 che restano fermi gli obblighi di segnalazione sanciti dalla normativa antiriciclaggio. Cionondimeno, è opportuno chiedersi in che misura la verifica meramente formale di quanto dichiarato da parte dell'impresa che accede al credito possa favorire l'emersione di elementi che, a loro volta, consentano un corretto adempimento degli obblighi segnaletici. Ciò, sotto altro profilo, rileva non solo nell'ottica di tutela della risorsa pubblica e della legalità, bensì, più in generale, anche con riguardo ai rischi di credito assunti dai soggetti finanziatori: va infatti ricordato che il c.d. Decreto Liquidità, adottando una soluzione di compromesso, ha previsto una quota di scoperto obbligatoria, che va dal 10 al 30 per cento a seconda del fatturato e del numero di dipendenti dell'impresa, così da responsabilizzare i soggetti finanziatori nello svolgimento delle istruttorie per la concessione dei finanziamenti<sup>74</sup>.

È difficile infatti immaginare che il soggetto finanziatore possa prendere semplicemente atto di quanto dichiarato dal potenziale prenditore del finanziamento. Invero, al sistema bancario si richiede un'opera di collaborazione nel "filtrare" le

---

<sup>73</sup> In particolare, l'impresa beneficiaria dichiara che: il titolare o il legale rappresentante istante nonché i soggetti indicati all'articolo 85, commi 1 e 2, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al d.lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice Antimafia), non si trovano nelle condizioni ostative previste dall'articolo 67 del medesimo d.lgs. n. 159/2011.

<sup>74</sup> Cfr. art. 1, comma 2, lett. d), d.l. n. 23/2020



operazioni che espongono il sistema a minor rischio di impiego delle risorse pubbliche, in tal modo realizzandosi anche una condizione di tutela della legalità. Del resto, potrebbe dirsi che il sostegno del legislatore sia offerto solo in via indiretta alle imprese in difficoltà, in quanto si configura anzitutto quale intervento a supporto degli istituti finanziatori nell'esercizio delle loro attività di erogazione del credito: viceversa si sarebbe optato per un sistema di finanziamenti cc.dd. a fondo perduto. Così come confermato dal fatto che non sono state previste immunità penali a favore dei soggetti che erogano il credito, pertanto potendosi ipotizzare anche l'integrazione di fattispecie penali in concorso con gli esponenti degli istituti bancari che abbiano sovvenzionato le imprese in difficoltà. Ciò, come già detto, proprio perché al sistema bancario, in questo momento storico, si richiede uno straordinario sforzo per l'integrità del sistema economico e della legalità. Le semplificazioni procedurali, difatti, non devono indurre a sottovalutare la gestione delle fasi genetiche dei rapporti di finanziamento, se si vuole garantire l'efficacia della prevenzione di effetti negativi *ex post* a livello sistemico, soprattutto in considerazione del perdurare della crisi pandemica: quando si è intervenuti con il c.d. Decreto Liquidità probabilmente non ci si aspettava che le tempistiche della gestione dell'emergenza sanitaria si sarebbero allungate nei termini oggi noti; tuttavia, con l'estensione del termine per l'erogazione della garanzia al 31 giugno 2021 si è ritenuto comunque di non intervenire sulle modalità e sulle procedure per l'accesso al beneficio pubblico, valutandosi ancora prevalente l'esigenza di tempestività nell'offerta di un sostegno al bisogno di liquidità del Paese.

Eppure, le tematiche di ripresa economica che ad oggi appaiono centrali potrebbero passare in secondo piano quando, con il venir meno di tutti gli istituti di carattere temporaneo, si prenderà atto delle effettive dimensioni della crisi causata dall'emergenza da Covid-19. È infatti probabile che ci si interrogherà su eventuali profili di responsabilità in relazione alla causazione di un'inevitabile dissesto economico, specie con riguardo all'operato degli attori del settore creditizio. Per tali ragioni è importante che, nonostante le forti sollecitazioni – normative e mediatiche – a semplificare le verifiche prodromiche ai finanziamenti per le imprese in difficoltà, si tenga a mente anche che l'erogazione di un prestito non risponde a un diritto del cliente, quanto piuttosto ad una facoltà del soggetto finanziatore, da esercitarsi realizzando un coordinamento tra fattore di rischio del singolo cliente e situazione patrimoniale

complessiva dell'istituto di credito. Sono quindi da ritenersi comunque attuali le esigenze di verifica del merito di credito, anche alla luce di eventuali profili di responsabilità legati a fattispecie di concessione abusiva del credito.

A fronte delle prefigurate esigenze di collaborazione, restano tuttavia oggettive difficoltà per l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio e più in generale per lo svolgimento delle istruttorie sui soggetti che richiedono i finanziamenti. Un esempio dei limiti oggettivi di conoscenza della clientela è dato dal meccanismo di attestazione mediante autodichiarazione – da parte dell'impresa che accede al beneficio pubblico – dell'assenza delle condizioni ostative di cui all'art. 67 del d.lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice Antimafia) in capo al titolare, al legale rappresentante istante, nonché ai soggetti indicati all'articolo 85, commi 1 e 2 del medesimo d.lgs. n. 159/2011. Tale previsione è stata poi integrata da un protocollo di intesa siglato tra il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e SACE S.p.A<sup>75</sup>, ove, in chiave sinottica, viene previsto che per ogni richiesta di concessione di garanzia sia la stessa SACE ad acquisire apposita autocertificazione, sottoscritta con le modalità di cui all'articolo 38 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445<sup>76</sup> e con la quale l'interessato attesta che nei propri confronti non sussistono le cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all'articolo 67, del decreto legislativo n. 159/2011. È altresì stabilito che SACE richieda al soggetto finanziatore di inserire nel contratto di finanziamento una condizione risolutiva destinata a operare nell'ipotesi in cui il Prefetto competente rilasci provvedimento antimafia interdittivo nei confronti dell'interessato. Successivamente all'erogazione della garanzia, sarà ancora SACE a consultare la banca dati nazionale unica (BDNA) al fine acquisire la documentazione antimafia<sup>77</sup>.

Dunque, in considerazione dell'esigenza di erogare tempestivamente le risorse economiche assistite dalla garanzia SACE, si è previsto che il beneficio possa essere

---

<sup>75</sup> MINT, Circolare 4 maggio 2020, *Protocollo d'intesa per la legalità e la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale nelle imprese beneficiarie delle misure temporanee per il sostegno alla liquidità di cui all'art. 1 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23 tra Ministero dell'interno, Ministero dell'economia e delle finanze e SACE S.p.A* (<https://www.interno.gov.it/it/notizie/accesso-credito-e-prevenzione-antimafia-indicazioni-prefetti>).

<sup>76</sup> In particolare, si considerino gli artt. 75 e 76 del d.P.R. n. 445/2000, che prevedono, rispettivamente, la decadenza dai benefici conseguenti al provvedimento emanato grazie alla dichiarazione non veritiera e l'applicazione di sanzioni

<sup>77</sup> Anche a fronte di tali previsioni resta comunque ferma l'opportunità dello svolgimento di verifiche facilmente espletabili, ad esempio con riferimento alla correttezza dei soggetti presenti nel modulo di autocertificazione, che può essere verificata mediante confronto con visura camerale.

conseguito – sotto condizione risolutiva – ancor prima della consultazione della BDNA, fermo restando l'obbligo di acquisire successivamente la documentazione antimafia.

Nel contesto delineato, gli istituti di credito, non avendo accesso alla BDNA, devono quindi limitarsi necessariamente a prendere atto di quanto dichiarato dal prestatore del finanziamento, pertanto rischiando di entrare in relazione con un soggetto che potenzialmente potrebbe essere stato già interessato da un'interdittiva antimafia ed è quindi destinato a decadere dal beneficio pubblico, come del resto i fatti di cronaca hanno dimostrato<sup>78</sup>. In tale ipotesi, pur dovendosi procedere alla revoca del finanziamento, resta tuttavia impregiudicata la garanzia pubblica, con evidenti effetti negativi sugli obiettivi di razionalizzazione dell'impiego delle risorse pubbliche e di tutela della legalità; mentre la suaccennata quota di scoperto rimane, in ultima analisi, un rischio assunto direttamente dall'istituto di credito in maniera non autonomamente valutabile. In particolare, in presenza di un'interdittiva, il soggetto finanziatore provvede alla revoca del finanziamento nei confronti dell'impresa interessata e SACE, una volta escussa, corrisponde l'indennizzo, surrogandosi nei diritti del soggetto finanziatore medesimo, al fine di attivare le iniziative volte al recupero, anche forzoso, del credito.

Rispetto a situazioni come quella descritta – e soprattutto nell'ipotesi di soggetti che, seppur non ancora colpiti da un provvedimento interdittivo, possano ragionevolmente ritenersi “permeabili” a infiltrazioni mafiose – un valido strumento di difesa può essere rappresentato dai presidi antiriciclaggio, anche in relazione alla valutazione del merito creditizio dei clienti. In tale ottica, potrebbe rivelarsi utile considerare il rischio di riciclaggio quale componente del rischio di credito, piuttosto che come un elemento a sé stante: a titolo esemplificativo, non valutare adeguatamente

---

<sup>78</sup> A marzo 2021, le notizie di cronaca hanno riportato una vicenda in cui la Guardia di Finanza di Bergamo ha dato esecuzione ad un decreto di sequestro nei confronti di un'azienda bergamasca, accusata di illecita percezione di finanziamenti garantiti dallo Stato. Le indagini hanno evidenziato che l'azienda ha presentato a due istituti di credito, tra gennaio 2019 e settembre 2020, cinque richieste di finanziamenti per un ammontare complessivo pari a 6 milioni e 700mila euro. Di queste, tre sono risultate inizialmente concesse e successivamente revocate a seguito dell'istruttoria della banca interessata. Due, invece, sono state accolte con erogazione di 1 milione e 150 mila euro, rispettivamente a marzo e settembre 2020. In particolare, il legale rappresentante dell'azienda, nel presentare la documentazione a corredo dell'istanza, ha ommesso di indicare che la società era stata destinataria di tre interdittive antimafia emesse dal Prefetto di Bergamo. Attestando il falso, dunque, l'azienda ha potuto indebitamente ottenere oltre 1 milione di euro, garantito per 895 mila euro dalla copertura pubblica.

un rischio di riciclaggio, in prospettiva, potrebbe significare esporsi anche al rischio che il cliente possa subire dei provvedimenti giudiziari di sequestro, che a loro volta vadano a inficiare la solidità del credito inteso in senso patrimoniale. È pertanto auspicabile, nei limiti del possibile, che le competenze specialistiche delle funzioni AML siano trasfuse nei loro tratti essenziali a tutti gli attori degli istituti di credito, in particolare alle strutture di prima linea per l'intercettazione dei fenomeni *prima facie* illeciti e agli organi deliberanti per le decisioni ultime in merito all'assunzione dei rischi di credito.

In conclusione, di fronte ad una richiesta di accesso al credito garantito, sarà importante la ricerca di un punto di equilibrio tra esigenze di celerità e applicazione della normativa antiriciclaggio. Le valutazioni delle funzioni AML o, come detto, di tutti coloro che siano in grado di cogliere i profili di rischio di riciclaggio, avranno ragion d'essere sia con riferimento ai soggetti cui venga negato l'accesso al credito, sia nei confronti di chi acceda al beneficio pubblico. Nel primo caso, sarà comunque opportuno soffermarsi sulla storia del cliente, facendo un'analisi dei titoli presentati per l'accesso al credito e, qualora si tratti di un cliente già in portafoglio, soffermandosi altresì sull'utilizzo dei precedenti fondi concessi e sulla coerenza delle movimentazioni; nel secondo caso bisognerà valutare attentamente eventuali utilizzi non consoni dei fondi ottenuti. Laddove emergano profili di criticità è auspicabile che si proceda ad una segnalazione di operazione sospetta *ex. art. 35, d.lgs. n. 231/2007*.

### **3. Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto Semplificazioni) e l'adeguata verifica a distanza**

Si è già osservato in precedenza come il particolare momento storico che stiamo vivendo abbia imposto la necessità del distanziamento sociale che, a sua volta, ha indotto ad un utilizzo massivo di strumenti di colloquio a distanza, tanto nel settore dell'intermediazione finanziaria, quanto in altri settori.

Del resto, le esigenze legate alla situazione contingente sono state prontamente rilevate anche dal GAFI, che – alla prima occasione utile – ha infatti sottolineato il carattere imprescindibile della prosecuzione dei servizi finanziari con modalità compatibili rispetto al contesto emergenziale, garantendo la gestione di questi ultimi a distanza, oltretutto l'acquisizione di nuovi clienti attraverso l'utilizzo di piattaforme *digital* purché rispondenti a requisiti minimi di affidabilità e richiamando la già citata *Guidance on Digital Identity*, pubblicata il 6 marzo 2020. La *Task Force* di Azione Finanziaria ha inteso dunque fornire uno strumento di ausilio per l'utilizzo di forme di identificazione digitale secondo criteri di sicurezza e rispetto della protezione dei dati personali, al fine di eseguire transazioni anche senza la necessaria compresenza delle parti coinvolte, peraltro nell'ottica di scongiurare i più volte paventati rischi di frodi e di utilizzi impropri legati ai succitati strumenti di colloquio a distanza.

Così come rilevato anche nell'ambito di uno studio del Consiglio Nazionale del Notariato<sup>79</sup>, l'obiettivo della Guida del GAFI, consiste, per un verso, nella semplificazione dell'erogazione del credito predisposto dagli Stati in occasione della pandemia, garantendo al contempo l'efficienza senza rinunciare ai presidi antiriciclaggio e, per altro verso, nell'incremento della c.d. inclusione finanziaria, a favore di soggetti che non abbiano accesso ai servizi bancari e finanziari ordinari in quanto privi di documenti di identità tradizionali.

Venendo al contesto nazionale, invece, con riguardo al tema dell'adeguata verifica della clientela, che consta di più attività (la prima di queste, naturalmente, è quella di identificazione del cliente e dell'eventuale esecutore)<sup>80</sup>, il legislatore è

---

<sup>79</sup> Studio 2\_2020 B - *L'identificazione non in presenza fisica nel contrasto al riciclaggio ed al terrorismo internazionale dopo il d.l. "semplificazioni" n.76/2020 convertito con legge n. 120/2020*, fruibile al seguente link: <https://www.notariato.it/sites/default/files/2bis-2020B.pdf>

<sup>80</sup> Nello specifico, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 231/2007 e salva l'applicazione delle misure semplificate di cui all'art. 23 del medesimo decreto, gli obblighi di adeguata verifica si attuano attraverso: i) l'identificazione

recentemente intervenuto con il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, al fine di semplificare l'attività dell'adeguata verifica esclusivamente nei casi in cui quest'ultima venga svolta a distanza.

In particolare, ci si è preoccupati di snellire le procedure di identificazione a distanza per l'accesso ai servizi bancari e finanziari. In primo luogo, l'art. 27, comma 3 del d.l. 76/2020 ha modificato la nozione di "dati identificativi" disciplinata dall'art. 1, comma 2, lett. n) del d.lgs. n. 231/2007 (c.d. Decreto Antiriciclaggio), eliminando il riferimento agli estremi del documento di identificazione<sup>81</sup>.

Tale variazione presenta un legame con l'intervento del legislatore relativo alla norma di cui all'art. 18, comma 1, lett. a) del medesimo Decreto Antiriciclaggio, la quale disciplina l'identificazione e la verifica dell'identità del cliente e dell'esecutore. Anche tale disposizione, infatti, è stata modificata attraverso l'eliminazione del riferimento al riscontro di un documento di identità o di altro documento di riconoscimento equipollente, prevedendosi che le attività di verifica dell'identità possano essere realizzate "*sulla base di documenti, dati o informazioni ottenute da una fonte affidabile e indipendente*". In breve, l'innovazione sta nel venir meno dell'obbligo in capo ai destinatari della normativa antiriciclaggio di acquisire gli estremi del documento d'identità del cliente ovvero dell'esecutore in sede di

---

del cliente e dell'esecutore e la verifica della loro identità; ii) l'identificazione del titolare effettivo e la verifica della sua identità; iii) l'acquisizione e la valutazione di informazioni sullo scopo e sulla natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale; iv) il controllo costante del rapporto con il cliente.

In materia di adeguata verifica della clientela, inoltre, la Banca d'Italia ha pubblicato il 30/07/2019 le *Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*. Per una visione di insieme su contenuto e modalità di adempimento degli obblighi di adeguata verifica, si veda RAZZANTE R., *Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio*, Giappichelli, 2020 p. 129 e ss. Si ricorda, inoltre, che la materia è stata oggetto di modifica da parte del d.lgs. 190/2017 al fine di dare attuazione alla Direttiva UE n. 2015/849 (c.d. Quarta Direttiva Antiriciclaggio) del Parlamento e del Consiglio, del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. Per una disamina della IV Direttiva, *ex multis* RAZZANTE R., *La IV Direttiva contro il riciclaggio: spunti per una nuova regolamentazione italiana del fenomeno* in [www.magistraturaindipendente.it](http://www.magistraturaindipendente.it); MAIELLO V., *Il riciclaggio: fenomenologia ed evoluzione della fattispecie normativa* in MAIELLO V. – DELLA RAGIONE L. (a cura di), *Riciclaggio e gestione dei flussi di denaro sporco*, Giuffrè, 2018. Inoltre, novità in tema di adeguata verifica della clientela sono state, da ultimo, apportate anche dal d.lgs. 4 ottobre 2019, n. 125 in ossequio al dovere di recepimento della Direttiva UE n. 2018/843 (c.d. V Direttiva). In argomento, si veda RAZZANTE R., *Antiriciclaggio e professionisti*, Maggioli, 2020

<sup>81</sup> L'art. art. 1, comma 2, lett. n), nella sua attuale formulazione sancisce che per "dati identificativi" si intendono «*il nome e il cognome, il luogo e la data di nascita, la residenza anagrafica e il domicilio, ove diverso dalla residenza anagrafica, e, ove assegnato, il codice fiscale o, nel caso di soggetti diversi da persona fisica, la denominazione, la sede legale e, ove assegnato, il codice fiscale*».

assolvimento degli obblighi di adeguata verifica a distanza, sempreché quest'ultima avvenga secondo le condizioni di sicurezza e attendibilità imposte dagli standard nazionali ed europei. Pertanto, ai fini dell'attività di identificazione, sarà sufficiente l'acquisizione degli estremi previsti dal già citato art. 1, comma 2, lett. n), il quale tra i "dati identificativi" annovera solo "*il nome e il cognome, il luogo e la data di nascita, la residenza anagrafica e il domicilio, ove diverso dalla residenza anagrafica, e, ove assegnato, il codice fiscale o, nel caso di soggetti diversi da persona fisica, la denominazione, la sede legale e, ove assegnato, il codice fiscale*"<sup>82</sup>. A tal proposito, non è del tutto immediata la comprensione del valore aggiunto della novità in parola, soprattutto in considerazione della prassi – non particolarmente onerosa e ormai ampiamente diffusa nel settore bancario e finanziario – di acquisire i documenti di riconoscimento in via telematica attraverso semplice "scannerizzazione" in via informatica degli stessi.

Resta fermo, invece, ai sensi dell'art. 19, comma 1, lett. a) del d.lgs. 231/2007, l'obbligo di esibizione di un documento identificativo in corso di validità ovvero di altro documento di riconoscimento equipollente – di cui acquisire copia in formato cartaceo o elettronico – per il caso in cui si proceda all'identificazione in presenza del cliente o dell'esecutore.

Ad ogni modo – sebbene in controtendenza con il concetto stesso di "semplificazione" e al netto delle criticità derivanti dalla mancata acquisizione di un documento di identità – per il caso in cui le esigenze imposte dalla pandemia rendano indispensabile procedere all'identificazione senza la presenza fisica del cliente o dell'esecutore, potrebbe forse considerarsi l'opportunità di "compensare" le potenziali carenze in materia di adeguata verifica determinate dalla situazione contingente, mediante l'adozione, da parte degli intermediari finanziari, di specifiche cautele per il riscontro dei dati identificativi acquisiti, così rendendo quanto più possibile, attuale e concreto il succitato concetto di "*fonte affidabile e indipendente*". A titolo esemplificativo, in caso di entrata in relazione con una persona giuridica, l'intermediario tenuto all'adeguata verifica potrebbe:

- i) richiedere che la documentazione pervenga da apposita casella PEC societaria della

---

<sup>82</sup> In argomento, cfr. RAZZANTE R., *Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio*, Giappichelli, 2020, p. 129.

- potenziale cliente;
- ii) prevedere controlli c.d. di prima linea al fine di verificare la coerenza delle informazioni fornite dalla potenziale cliente, segnatamente verificando – tramite acquisizione di visura camerale – che la PEC utilizzata sia effettivamente una PEC aziendale, che il legale rappresentante inserito nel questionario KYC sia dotato di idonei poteri di firma e che la dichiarazione circa la titolarità effettiva possa trovare riscontro attraverso la verifica della struttura proprietaria aziendale;
  - iii) in caso di identificazione mediante firma digitale, prevedere che le strutture di primo livello verifichino sempre che la firma stessa sia in corso di validità (*i.e.* certificato di firma non scaduto) e che sia associata al legale rappresentante indicato sul questionario e dunque all'esecutore dell'operazione.

Tornando invece alle novità introdotte dal c.d. Decreto Semplificazioni, sono state interessate da alcune modifiche anche le modalità di adempimento delle prescrizioni in materia di adeguata verifica della clientela da parte dei soggetti obbligati previste (art. 19 del Decreto Antiriciclaggio), in particolare per quanto concerne l'utilizzo di strumenti di identificazione digitali per l'adempimento degli obblighi di adeguata verifica a distanza, nell'ambito dei suaccennati standard di sicurezza e attendibilità sanciti dalle normative nazionali ed europee.

La norma di cui all'art. 19 del d.lgs. 231/2007, al comma 1, lett. a, n. 2), disciplina i casi in cui l'obbligo di identificazione del cliente o dell'esecutore si considera assolto anche senza la presenza fisica di questi ultimi. Con il sistema previgente, si ritenevano assolti gli obblighi di identificazione, anche senza la presenza fisica del cliente, per i clienti in possesso di “*un'identità digitale di livello massimo di sicurezza*” secondo i parametri di cui all'art. 64 del d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale) o all'art. 9 del Regolamento UE/910/2014 sull'identità digitale (*electronic IDentification Authentication and Signature*). Oggi, invece, a seguito delle innovazioni introdotte, è sufficiente che il cliente, in via alternativa: *i*) possieda un'identità digitale con livello di garanzia “*almeno significativo*” rilasciata nell'ambito del Sistema pubblico per la gestione delle identità digitali e modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni (c.d. SPID), così come previsto dal citato art. 64 del d.lgs. n. 82/2005 (c.d. CAD) e dalla relativa normativa regolamentare di attuazione; *ii*) possieda un'identità digitale con livello di



garanzia “*almeno significativo*” rilasciata nell’ambito di un regime di identificazione elettronica (e.g. CIE) compreso nell’elenco pubblicato dalla Commissione europea a norma del richiamato art. 9 del Regolamento UE/910/2014 (c.d. Regolamento eIDAS); *iii*) possieda certificato per la generazione della firma elettronica qualificata (c.d. FEQ); *iv*) sia identificato per mezzo di procedure di identificazione elettronica sicure e regolamentate ovvero autorizzate o riconosciute dall’Agenzia per l’Italia digitale.

In definitiva, dunque, l’intervento del legislatore rende più semplice il ricorso all’adeguata verifica a distanza, mediante l’ampliamento della platea dei soggetti che utilizzano la firma elettronica e l’identità digitale, al fine di sfruttare appieno le potenzialità del “*Fintech*”, termine, quest’ultimo, con il quale si fa generalmente riferimento all’innovazione finanziaria resa possibile dall’innovazione tecnologica. Tali iniziative, inoltre, attraverso la promozione di incentivi all’utilizzo di strumenti digitali, intendono collocarsi nel quadro dei tentativi volti a ridurre, attraverso l’utilizzo della tecnologia, i rischi di collusione, induzione o costrizione dei soggetti preposti alla identificazione e verifica dell’identità dei clienti, nonché – si legge nel testo della relazione illustrativa al d.l. n. 76/2020 – quelli connessi all’archiviazione e circolazione delle immagini digitali dei documenti di identità ovvero al loro riutilizzo per furti di identità o interposizione di persona. Tuttavia, pur dovendosi riconoscere, in via di principio, l’opportunità dell’implementazione in generale dell’operatività a distanza nell’ambito dell’esigenze imposte dalla pandemia e riprendendo quanto già osservato sopra, pare comunque azzardato l’aver optato per il superamento dell’obbligo di riscontrare in ogni caso il documento di identità e i suoi estremi quando l’identificazione avvenga a distanza, soprattutto in considerazione degli impatti che si potrebbero verificare con riguardo alle categorie di soggetti che si servono di procedure di adeguata verifica informatizzate, per altro verso potendosi osservare che quella stessa tecnologia – che si fa portatrice di innovazioni sempre più importanti – potrebbe altresì essere in grado di garantire la definizione di adeguati e sicuri meccanismi per l’archiviazione e la circolazione delle immagini digitali dei documenti di identità. Inoltre, con riferimento al suaccennato abbassamento del livello di sicurezza dell’identità digitale da “*massimo*” ad “*almeno significativo*”, va tenuto presente che si tratta di una modifica non di poco conto, se si considera che i livelli, secondo l’articolo 8 del Regolamento UE/910/2014, sono tre (basso, significativo ed elevato) e

solo il terzo livello (elevato) prevede un procedimento di rilascio che contempli il riconoscimento tramite fotografia o caratteristiche biometriche del titolare<sup>83</sup>.

Da ultimo, va menzionata l'innovazione apportata dal d.l. n. 76/2020 all'art.19, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 231/2007, concernente le procedure di verifica dell'identità del cliente, del titolare effettivo e dell'esecutore<sup>84</sup>. Nello specifico, il legislatore è intervenuto aggiungendo nel corpo della norma l'avverbio "solo" prima della parola "laddove": ad oggi, pertanto, si deve considerare necessario il riscontro della veridicità delle informazioni e dei dati identificativi contenuti nei documenti acquisiti all'atto dell'identificazione esclusivamente nel caso in cui sussistano dubbi, incertezze o incongruenze<sup>85</sup>.

In conclusione, al di là di una valutazione critica in termini di effettiva portata innovativa delle disposizioni di cui al c.d. Decreto Semplificazioni con impatti sulla

---

<sup>83</sup> Cfr. Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1502 della Commissione relativo alla definizione delle specifiche e procedure tecniche minime riguardanti i livelli di garanzia per i mezzi di identificazione elettronica ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno.

<sup>84</sup> A seguito delle modifiche apportate dal d.l. n. 76/2020, l'art. 19, comma 1, lett. b) del d.lgs. 231/2007 dispone che *"la verifica dell'identità del cliente, del titolare effettivo e dell'esecutore richiede il riscontro della veridicità dei dati identificativi contenuti nei documenti e delle informazioni acquisiti all'atto dell'identificazione, laddove, in relazione ad essi, sussistano dubbi, incertezze o incongruenze. Il riscontro può essere effettuato attraverso la consultazione del sistema pubblico per la prevenzione del furto di identità di cui decreto legislativo 11 aprile 2011, n. 64. La verifica dell'identità può essere effettuata anche attraverso il ricorso ad altre fonti attendibili e indipendenti tra le quali rientrano le basi di dati, ad accesso pubblico o condizionato al rilascio di credenziali di autenticazione, riferibili ad una pubblica amministrazione nonché quelle riferibili a soggetti privati autorizzati al rilascio di identità digitali nell'ambito del sistema previsto dall'articolo 64 del decreto legislativo n. 82 del 2005 ovvero di un regime di identificazione elettronica compreso nell'elenco pubblicato dalla Commissione europea a norma dell'articolo 9 del regolamento EU n. 910/2014. Con riferimento ai clienti diversi dalle persone fisiche e ai fiduciari di trust espressi e alle persone che esercitano diritti, poteri e facoltà equivalenti in istituti giuridici affini, la verifica dell'identità del titolare effettivo impone l'adozione di misure, commisurate alla situazione di rischio, idonee a comprendere la struttura di proprietà e di controllo del cliente."*

<sup>85</sup> Si segnala, inoltre, che l'art. 27 del Decreto Semplificazioni ha modificato il d.lgs. 231/2007 anche attraverso l'introduzione di una nuova norma. In particolare, è stato introdotto alla lett. a) dell'art. 19 il n. 4-bis), di interesse soprattutto del settore bancario. Tale disposizione prevede che l'obbligo di identificazione si consideri assolto anche senza la presenza fisica *"per i clienti che, previa identificazione elettronica basata su credenziali che assicurano i requisiti previsti dall'articolo 4 del Regolamento Delegato (UE) 2018/389 della Commissione del 27 novembre 2017, dispongono un bonifico verso un conto di pagamento intestato al soggetto tenuto all'obbligo di identificazione. Tale modalità di identificazione e verifica dell'identità può essere utilizzata solo con riferimento a rapporti relativi a carte di pagamento e dispositivi analoghi, nonché a strumenti di pagamento basati su dispositivi di telecomunicazione, digitali o informatici, con esclusione dei casi in cui tali carte, dispositivi o strumenti sono utilizzabili per generare l'informazione necessaria a effettuare direttamente un bonifico o un addebito diretto verso e da un conto di pagamento"*. In breve, dunque, si tratta di una norma ispirata dall'obiettivo di evitare il ripetersi di inefficienti e non necessari adempimenti di identificazione dei clienti, essendo stati questi già svolti dal prestatore del servizio di radicamento del conto di provenienza del bonifico.

disciplina AML nazionale, bisogna prendere atto che l'intervento in parola ha riguardato tematiche che – già attuali prima dell'emergenza da Covid-19 – sono oggi drammaticamente centrali per la prosecuzione dei servizi finanziari.

Tuttavia, è necessario che l'azione del legislatore in questo ambito non si arresti esclusivamente all'implementazione di interventi emergenziali di “semplificazione”, in quanto è altamente probabile che la gestione dei servizi finanziari e bancari a distanza prosegua per la maggioranza dei rapporti anche quando l'emergenza sanitaria sarà rientrata. È infatti ragionevolmente da convenire che le trasformazioni del settore economico-finanziario in discorso si sarebbero comunque verificate e siano state solo anticipate dal Covid-19.

In altri termini, il mondo bancario e dell'intermediazione finanziaria ha imboccato con decisione una strada – quella della gestione dei rapporti a distanza – già segnata e difficilmente reversibile, ma lo ha fatto forzando i tempi. Ciò, oltre a richiedere nell'immediato sforzi straordinari da parte del legislatore, delle Autorità e degli operatori, ha comunque probabilmente presentato l'occasione “giusta” per un ripensamento e un adeguamento organico e coerente della normativa antiriciclaggio, specie dal punto di vista dell'adeguata verifica della clientela, che vada al di là degli interventi del legislatore connotati dal carattere emergenziale e quindi nel senso di un congruo aggiornamento dell'ordinario impianto normativo anche a regime una volta usciti dall'emergenza da Covid-19.

#### 4. Le segnalazioni di operazioni sospette

Nell'ambito del sistema di prevenzione del riciclaggio del denaro, un ruolo centrale è da riconoscersi all'obbligo di segnalazione di operazioni sospette previsto dall'art. 35 del d.lgs. n. 231/2007 ed espressione del principio della c.d. collaborazione attiva.

Tale norma prevede l'obbligo di segnalare all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia un'operazione sospetta quando i c.d. soggetti obbligati<sup>86</sup>, in relazione alla stessa, *“sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa”*. Ove detto obbligo, come chiarito esplicitamente dal secondo comma della medesima disposizione, va adempiuto prima del compimento dell'operazione, con le seguenti eccezioni: i) l'operazione deve essere eseguita in quanto sussiste un obbligo di legge di ricevere l'atto; ii) l'esecuzione dell'operazione non può essere rinviata tenuto conto della normale operatività; iii) il differimento dell'operazione potrebbe ostacolare le indagini.

È comunque fatta salva la possibilità di portare a termine le operazioni una volta assolto l'obbligo di segnalazione, eccetto i casi di astensione obbligatoria – per impossibilità oggettiva di effettuare l'adeguata verifica – ovvero di sospensione disposta dalla UIF, rispettivamente ai sensi degli artt. 42 e 6, comma 4, lett. c) del d.lgs. 231/2007<sup>87</sup>: nella seconda ipotesi trovano massima espressione le finalità di tipo preventivo cui sono orientate le attività della UIF, in quanto la sospensione medesima è spesso propedeutica all'emanazione di un provvedimento restrittivo o ablativo da parte dell'Autorità Giudiziaria<sup>88</sup>.

Ad ogni modo, l'efficacia preventiva dello strumento di cui all'art. 35 trova un fattore determinante anzitutto nell'accentramento presso la UIF delle segnalazioni di operazioni sospette, che ne consente una valutazione omogenea e integrata, così da

---

<sup>86</sup> Cfr. art. 3, d.lgs. n. 231/007.

<sup>87</sup> In particolare all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia è riconosciuto, dall'art. 6, comma 4, lett. c) d.lgs. 231/2007, il potere di sospendere, anche su richiesta del NSPV, della DIA, dell'autorità giudiziaria o di un'altra FIU, per un massimo di cinque giorni lavorativi, operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, dandone immediata notizia a tali organi.

<sup>88</sup> In argomento, RAZZANTE R., *Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio*, Giappichelli, 2020, 183 e ss.

rendere possibile, sia l'emersione di collegamenti soggettivi e oggettivi, sia la tracciabilità dei flussi finanziari, specie oltre i confini nazionali attraverso gli scambi informativi con le FIU estere<sup>89</sup>: in tal modo vengono ricostruite anche tecniche riciclatorie innovative e si è in grado di isolare le operatività connotate da un maggior rischio. Le analisi della UIF sono funzionali, poi, alla trasmissione di flussi informativi alla Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (NSPV)<sup>90</sup>, che a loro volta si occupano dei successivi approfondimenti investigativi, informando il Procuratore Nazionale Antimafia in caso di attinenza con il fenomeno della criminalità organizzata. Inoltre, l'accentramento in discorso è di fondamentale importanza anche per la sedimentazione di un patrimonio informativo che consente all'Unità di elaborare schemi e indicatori di anomalia finalizzati ad orientare ed affinare la capacità dei segnalanti di individuare le operatività sospette, come nel caso delle citate Comunicazioni legate all'emergenza sanitaria (cfr. *supra* § 2.1.1).

Alla luce di quanto succintamente premesso, può cogliersi l'importanza strategica dell'istituto di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 231/2007 nell'ambito dell'emergenza sanitaria da Covid-19. Sin dall'inizio della pandemia, infatti, l'Unità di Informazione Finanziaria è stata impegnata nell'identificazione dei nuovi rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ribadendo in più occasioni l'esigenza da parte degli operatori di calibrare i presidi antiriciclaggio nella maniera più efficace, in particolare intercettando e comunicando tempestivamente eventuali operatività sospette: le misure antiriciclaggio – e in particolare le segnalazioni di operazioni sospette – rappresentano, infatti, uno straordinario strumento per il contrasto di tali rischi, consentendo di intervenire tempestivamente in chiave preventiva ovvero favorendo la repressione dei reati. Del resto, una collaborazione attiva efficace alimenta altresì un circolo “virtuoso” che permette – attraverso le esperienze dirette degli operatori – il consolidamento di un patrimonio informativo tale da rendere proficua la condivisione all'esterno delle conoscenze maturate, così da mantenere sempre elevata la qualità della collaborazione stessa da parte dei segnalanti,

---

<sup>89</sup> Cfr. CASTALDI G., *L'unità di informazione finanziaria (UIF) e la centralizzazione delle informazioni per il contrasto al riciclaggio* in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), 2010

<sup>90</sup> Quando le segnalazioni sono ritenute fondate la trasmissione è accompagnata anche da una relazione tecnica.

orientandoli verso i nuovi rischi. A tal proposito, con lo scopo di preservare il funzionamento di tali meccanismi anche durante la situazione emergenziale, l'Unità ha rapidamente riorganizzato i propri processi di lavoro, attraverso la definizione di un set di criteri di ricerca, di estrazione e di marcatura delle segnalazioni legate all'emergenza sanitaria, oltreché di un sistema di classificazione di queste ultime in base ai rischi sottostanti<sup>91</sup>. In relazione a tali accorgimenti si spiegano, quindi, le opportune indicazioni rivolte ai segnalanti nelle comunicazioni di aprile 2020 e febbraio 2021 nel senso di valorizzare i campi descrittivi delle segnalazioni richiamando – ove sussistente – la connessione con l'emergenza da Covid-19.

Inoltre, come evidenziato dal Direttore UIF Claudio Clemente nel corso dell'audizione tenutasi presso la Commissione parlamentare antimafia il 28 gennaio 2021, con riguardo alle casistiche legate al Covid-19 è stata resa più efficace la collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo attraverso la rapida realizzazione di una procedura che – nell'ambito di quanto disposto dall'art. 8 del d.lgs. n. 231/2007 – consentisse lo scambio di nominativi contenuti nelle segnalazioni, al fine di rilevare con tempestività l'eventuale presenza di soggetti noti alla DNA per collegamenti con organizzazioni criminali e così da fornire alla Procura Nazionale eventuali elementi integrativi funzionali alle relative indagini.

Ad ogni modo, a fronte dell'impegno profuso dall'Unità nel quadro delle attività di osservazione e analisi di elementi funzionali a favorire l'emersione e la valutazione di possibili sospetti legati alla crisi sanitaria e ai nuovi rischi di infiltrazione criminale nell'economia legale, v'è stata una buona risposta anche da parte dei soggetti segnalanti.

In linea generale, nel corso del 2020, si è registrato un aumento significativo delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS) ricevute dall'Unità: vale a dire, 113.187 a fronte delle 105.789 dell'anno precedente<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Cfr. Audizione del Direttore UIF presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere del 16 luglio 2020: Unità di *Informazione Finanziaria per l'Italia: attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19* ([https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Audizione\\_Antimafia\\_Clemente\\_16072020.pdf](https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Audizione_Antimafia_Clemente_16072020.pdf)).

<sup>92</sup> Per maggiori dettagli sulle segnalazioni di operazioni sospette inviate nel corso del 2020 si rinvia alle Collana Dati statistici dei Quaderni dell'Antiriciclaggio (n. I-2020 e II-2020), che viene pubblicata dall'UIF con periodicità semestrale al fine di fornire statistiche sulle segnalazioni ricevute e informazioni sintetiche sull'operatività dell'Unità. (<https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/index.html>).

Restringendo il campo di osservazione alle SOS riconducibili all'evento pandemico, può osservarsi come la risposta dei soggetti obbligati – sebbene differenziata per tipologia di segnalanti – sia anche stata piuttosto rapida, potendosi registrare già nel primo semestre del 2020 un numero di 663 segnalazioni collegate all'emergenza da Covid-19.

In particolare, nell'ambito della già citata Audizione del 16 luglio 2020, il Direttore UIF ha evidenziato come il 59 per cento di queste abbia riguardato «*sospetti di truffe, legate alla fornitura di DPI, nonché difficoltà riscontrate dai segnalanti nell'adeguata verifica di clienti la cui operatività risultava in qualche modo legata all'emergenza*»: tali segnalazioni, inoltre, sono state caratterizzate per il 75 per cento da un *rating* alto, pertanto ricevendo un giudizio di “*credibilità e rilevanza*” ai fini dei successivi approfondimenti finanziari e indicativi.

Il restante 41 per cento ha, invece, riguardato operatività in contanti, nonostante una generale riduzione del volume dell'operatività stessa, rilevabile anche dalle comunicazioni oggettive, le quali hanno evidenziato un calo di prelievi e versamenti. Rispetto a tale specifica casistica, tuttavia e forse in maniera indicativa, non è stato fornito un dato circa la percentuale di segnalazioni cui è stato riconosciuto un *rating* alto, di contro potendosi leggere che tali operatività «*in parte possono riflettere timori legati alla sicurezza della disponibilità di fondi presso il sistema bancario nella situazione di emergenza, ma in diversi casi appaiono intercettare attività potenzialmente volte a perseguire finalità illecite*». Tra le righe di simili considerazioni si potrebbe anche cogliere un invito implicito – seppur “accorto” – alla riflessione sull'inoltro di tale tipologia di segnalazioni, specie quando il motivo di sospetto si concentri esclusivamente sull'utilizzo dello strumento del contante (*e.g.* prelievi nell'ambito di operatività caratterizzate dalla presenza di elementi sufficienti a sostegno della liceità della provvista): in tali casi, probabilmente, lo strumento delle comunicazioni oggettive *ex art. 47 del d.lgs. n. 231/2007* sarebbe sufficiente e sostituirebbe adeguatamente l'inoltro di una SOS.

Eppure, sembrerebbe che nel nostro ordinamento si sia ormai radicata una sorta di presunzione di illecità circa l'utilizzo dello strumento del contante, nonostante il fatto che il legislatore, attraverso il citato strumento delle comunicazioni oggettive, abbia inteso, al contrario, sgravare gli operatori tenuti a tali adempimenti dall'invio

“meccanico” di SOS relative ad operatività in contanti e dunque di segnalazioni giustificate dal mero ricorrere di elementi oggettivi “seriali”: in relazione a dette operazioni – che sono appunto oggetto di invio in forma aggregata – saranno infatti gli analisti della UIF ad occuparsi del rilievo di eventuali profili di anomalia, chiedendo ai soggetti obbligati di trasmettere dati integrativi ovvero di svolgere degli approfondimenti, ove necessario<sup>93</sup>. Del resto, a fare chiarezza sul punto è proprio il Provvedimento UIF del 28 marzo 2019 (*Istruzioni in materia di comunicazioni oggettive*) che individua l’oggetto delle comunicazioni oggettive *ex art 47 del d.lgs. n. 231/2007 (i.e. movimentazioni di denaro contante per importi pari o superiori a 10.000 euro su rapporti continuativi ovvero mediante operazioni occasionali, anche se frazionate in importi di almeno 1.000 euro)*. In tale Provvedimento, infatti, vengono individuate espressamente le ipotesi in cui l’invio di una comunicazione oggettiva esclude l’obbligo di segnalare un’operazione sospetta, coerentemente con quanto richiesto dall’ultimo periodo del disposto di cui all’art. 47, comma 3 del c.d. Decreto Antiriciclaggio: nello specifico, all’art. 4 è sancito che la comunicazione oggettiva esclude l’obbligo di segnalazione dell’operazione sospetta a condizione che la medesima operazione non presenti collegamenti con altre operazioni che potrebbero indurre a ritenere come complessivamente “sospette” le operazioni collegate ovvero che non sia realizzata da clienti a rischio “alto”. È da tener presente, anzi, che il meccanismo di esclusione non si verifica in senso inverso, in quanto lo stesso art. 4, comma 3 del citato Provvedimento emblematicamente stabilisce che l’inoltro di una SOS non esonera dall’invio della comunicazione oggettiva sull’operazione.

Tuttavia, bisogna riconoscere che, a fronte della chiarezza delle norme appena richiamate, in relazione alla tematica in discorso e alle relative distorsioni cui si è accennato, viene in rilievo anche la formulazione dell’art 35 del d.lgs. n. 231/2007, la quale ha forse contribuito alla stigmatizzazione dell’utilizzo dello strumento del contante, facendovi espresso riferimento in maniera non del tutto chiara: è infatti previsto che costituisce elemento di sospetto “*il ricorso frequente o ingiustificato ad operazioni in contante [...] e in particolare il prelievo o il versamento in contante di*

---

<sup>93</sup> In tal senso, v. RAZZANTE R., *Manuale di legislazione e prassi dell’antiriciclaggio*, Giappichelli, 2020, 204. L’Autore, con riferimento allo strumento previsto dall’art. 47 del d.lgs. 231/2007 precisa che la “*la finalità primaria non è [...] di appesantire burocraticamente i destinatari, bensì, al contrario, di sgravarli di una ‘pericolosa oggettività’ [...] di SOS impulsive e, queste sì, ‘oggettive’ (ossia quelle ‘famigerate’ che scaturiscono dalla matematica – non soggettiva – valutazione dei cc.dd. ‘inattesi’[...])*”.



*importi non coerenti con il profilo di rischio del cliente*". Fermo restando che è certamente opportuno valorizzare, in linea generale, i profili di incoerenza delle operatività rispetto al profilo di rischio del cliente, potrebbe tuttavia obiettarsi che tale regola dovrebbe valere per qualsiasi tipologia di operazione, pertanto risultando pleonastico il richiamo in questa sede. Inoltre, la locuzione "in particolare" lascerebbe intendere che le casistiche in cui si riveli un'incoerenza delle operazioni rispetto al profilo del cliente si pongano in un rapporto di *species* a *genus* rispetto a ciò che "costituisce elemento di sospetto", per converso potendosi dunque ricostruire come operatività in contanti "sospetta" anche ciò che non consista nel prelievo o versamento di importi incoerenti con il profilo di rischio del cliente. Una simile interpretazione consentirebbe, dunque, di restringere il perimetro precettivo della norma all'espressione "il ricorso frequente o ingiustificato ad operazioni in contante". Cionondimeno, anche tale formula lascia alcuni dubbi, in particolare in relazione all'utilizzo da parte del legislatore della congiunzione disgiuntiva "o" in luogo della congiunzione semplice "e": un'interpretazione rigorosa potrebbe infatti indurre a ritenere valida la paradossale affermazione per cui è da ritenersi "sospetto" il ricorso frequente al contante sebbene "giustificato", sulla scorta della considerazione che la norma non richiede il ricorso di entrambe le condizioni citate (frequenza e assenza di giustificazione). A tal proposito, sarebbe stato forse maggiormente opportuno strutturare le predette condizioni come cumulative piuttosto che alternative, se non addirittura far riferimento esclusivamente all'assenza di giustificazione come indicatore di anomalia: ma, anche in tale ipotesi, si sarebbe giunti ad una formulazione priva di valore aggiunto per le valutazioni che i soggetti obbligati sono chiamati a svolgere. Un'operazione "ingiustificata", infatti, potrebbe dirsi "sospetta" anche a prescindere dalla circostanza che sia realizzata con lo strumento del denaro contante e si fa fatica a comprendere la ragione per cui debba, invece, assegnarsi un'autonoma dignità a tale strumento, senza tuttavia fornire adeguate giustificazioni al riguardo e pertanto contribuendo al suaccennato fenomeno di duplicazione informativa in presenza dell'invio di una comunicazione oggettiva.

#### **4.1. Segue: dati numerici e possibili casi esemplificativi.**

Il *trend* positivo riguardante la risposta dei soggetti obbligati nell'individuazione di possibili indici sintomatici di operatività sospette legate al Covid-19 ha trovato conferma anche nel secondo semestre del 2020, che ha fatto registrare l'invio di 1.502 segnalazioni di operazioni sospette. Pertanto, le SOS riconducibili al fenomeno "Covid-19", nel corso dell'intero anno, sono risultate pari a 2.257.

In relazione al secondo semestre, si è potuto notare un forte aumento degli importi delle operazioni prospettate – e non eseguite – riferibili principalmente a tentativi di truffe nell'ambito dell'emergenza sanitaria, oltreché un incremento relativo a sospetti di abuso di finanziamenti pubblici, abusivismo finanziario, usura e utilizzo di polizze di pegno. Il 20 per cento delle segnalazioni ha invece riguardato operatività in contanti ritenute anomale. La maggioranza delle SOS è provenuta dal comparto bancario e postale (2.128 segnalazioni), mentre la collaborazione offerta dalle pubbliche amministrazioni, seppur ridotta in termini assoluti, è risultata superiore a quella prestata per altri fenomeni criminali.

È di grande interesse, inoltre, un dato che ha rivelato il grado di inserimento della criminalità organizzata nelle operazioni sospette collegate con la fase pandemica: in 341 segnalazioni, infatti, sono risultate essere presenti persone fisiche già censite negli archivi della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, in quanto potenzialmente collegate ad associazioni mafiose.

In particolare, l'analisi delle segnalazioni pervenute ha consentito di individuare due distinti momenti del processo di infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico durante la pandemia.

In una prima fase, è emerso l'interesse a entrare nel settore della produzione e/o commercializzazione di prodotti sanitari, medicali e di dispositivi di protezione individuale, naturalmente in ragione delle previsioni di crescita dei flussi di reddito. Sono stati dunque frequenti i casi di riconversione della produzione di prodotti tessili in DPI, con l'assunzione, da parte di soggetti dal dubbio profilo reputazionale, di ruoli operativi o di controllo – anche attraverso soggetti interposti – in attività imprenditoriali o commerciali dopo la modifica dell'oggetto sociale. Nella seconda fase, invece, sono risultate maggiormente frequenti le ipotesi di vere e proprie infiltrazioni nelle imprese, nonché di tentativi di appropriazione di fondi pubblici,

anche attraverso operazioni simulate per preconstituire i requisiti per l'accesso ai fondi: si pensi a casi di apporti di capitale *ah hoc*, con lo scopo di integrare i requisiti patrimoniali indispensabili per l'accesso ad alcune misure di sostegno, seguiti tuttavia dallo storno dei capitali stessi; nonché a schemi operativi caratterizzati dall'utilizzo di fatturati falsi generati da frodi IVA per creare artatamente i predetti requisiti necessari per l'ottenimento di benefici pubblici. In tali ipotesi sono emerse sovente regie unitarie, con l'intervento di consulenti e professionisti.

Alla luce delle indicazioni fornite dall'Unità di informazione finanziaria per l'Italia nel corso della pandemia e in coerenza con quanto rilevato dai principali organismi internazionali ed europei, è possibile ipotizzare di seguito due brevi schemi di operatività potenzialmente sospette che potrebbero formare oggetto di segnalazione ai sensi dell'art. 35 del c.d. Decreto Antiriciclaggio:

**i) Schema A – Procedure pubbliche per la fornitura di DPI**

*Consorzio Alfa* si rivolge all'intermediario finanziario *Beta*, presentando una richiesta di finanziamento che ha ad oggetto l'anticipo *pro soluto* di crediti maturandi e riferibili ad operazioni connesse a procedure pubbliche per la fornitura di dispositivi di protezione individuale. *Consorzio Alfa* ha infatti ottenuto l'affidamento – mediante assegnazione diretta – di una commessa per la fornitura di DPI da parte di un unico debitore appartenente al comparto delle Pubbliche amministrazioni. *Consorzio Alfa* – già *Alfa Srl* – è stato oggetto di trasformazione in consorzio solo recentemente e ad oggi risulta svolgere prevalentemente attività di commercio all'ingrosso senza deposito di materiale e dispositivi medico-sanitari. In considerazione della natura giuridica di consorzio – che peraltro nella prassi viene generalmente associata ad un elevato rischio di riciclaggio – presenta un azionariato diffuso e il titolare effettivo viene identificato nella persona del legale rappresentante.

L'analisi del profilo della società potenziale cliente evidenzia che, fino a prima della pandemia, l'allora *Alfa Srl* risultava pressoché inattiva, con un fatturato assente per gli anni 2017, 2018 e 2019. *Alfa Srl*, inoltre, ha modificato il proprio oggetto sociale in conseguenza dell'emergenza sanitaria, riconvertendo il *business* nel commercio all'ingrosso di materiale e dispositivi medico-sanitari, a fronte della precedente attività di gestione immobiliare. Diversamente, il sito internet della società presenta l'attività di produzione e commercializzazione di DPI come svolta da circa venti anni.

Da ultimo, la compagine sociale, piuttosto numerosa, risulta essere composta per lo più da società di recente costituzione e/o da imprese precedentemente impegnate nel settore della produzione di prodotti tessili, che recentemente si sono riconvertite nella produzione di mascherine e altri DPI (e.g. tute protettive).

**ii) Schema B – Finanziamenti assistiti da garanzia pubblica**

La società *Alfa Srl*, appartenente ad un gruppo con azionista globale estero residente alle *Cayman Islands* (Paese escluso solo di recente dalla lista UE dei paesi non fiscalmente cooperativi), si rivolge all'istituto di credito *Beta* presentando – a fine 2020 – una richiesta per la concessione di un finanziamento assistito da garanzia pubblica. A seguito dell'adeguata verifica della clientela, nonostante un assetto societario articolato, non vengono riscontrate anomalie che impediscano di portare a termine l'operazione: il titolare effettivo viene identificato correttamente in una società del Regno Unito e non emergono indici reputazionali negativi a carico degli esponenti aziendali; anche l'analisi dei bilanci della società non evidenzia criticità. In considerazione del rispetto delle condizioni per l'accesso al beneficio – specie con riferimento alla sede legale dell'impresa beneficiaria (Italia) e allo scopo del finanziamento – interviene quindi una delibera positiva da parte dell'intermediario, tuttavia condizionata all'erogazione della garanzia pubblica. In particolare, rispetto ai vincoli del finanziamento vale la logica “autodichiarativa” di cui agli artt. 46 e 47, d.P.R. n. 445/2000 e l'impresa beneficiaria si impegna a utilizzare i fondi ottenuti esclusivamente ai fini del pagamento di fornitori italiani per fatture maturate nel corso del 2020 e relative ad attività imprenditoriali localizzate in Italia. Nel corso del monitoraggio sull'utilizzo dei fondi concessi, decorso

Prima che l'erogazione della garanzia pubblica risulti perfezionata, il monitoraggio costante sull'impresa beneficiaria – attraverso gli *alert* automatici dei sistemi informativi – porta all'attenzione un recente articolo di stampa ove si evince il coinvolgimento di uno degli amministratori di *Alfa Srl* in un procedimento penale per il delitto di cui all'art. 8, d.lgs. n. 74/2000 (“*emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti*”), in relazione a vicende giudiziarie che hanno coinvolto un'altra società del Gruppo, ove il soggetto riveste carica analoga. A seguito delle richieste di chiarimenti presentate dall'istituto di credito, il potenziale prestatore del finanziamento si mostra riluttante a fornire informazioni, asserendo inoltre che il

procedimento *de quo* non riguarda l'operazione di finanziamento proposta. Dopo alcuni giorni e precisamente a gennaio 2021, in maniera evidentemente incoerente con quanto dichiarato in merito ai presupposti per l'accesso al beneficio, *Alfa Srl* comunica la propria rinuncia all'operazione, adducendo quale motivazione l'assenza di fornitori da pagare a fronte di fatture emesse nel 2020 e dunque il venir meno dell'elemento essenziale del finanziamento, che peraltro integrava un presupposto essenziale per l'accesso al beneficio della garanzia pubblica. Tutto ciò, nonostante la circostanza che la richiesta di finanziamento attestante l'esigenza di liquidità ai fini del pagamento di fornitori sia stata presentata a dicembre e dunque in un momento in cui, ragionevolmente, poteva già aversi contezza dell'assenza di fornitori da pagare.

## Bibliografia

ADOTTI A. – BOZZOLAN S. (a cura di), *La gestione della compliance. Sistemi normativi e controllo dei rischi*, Luiss University Press, 2020

AUSTRAC, *Fighting Financial Crime Together – SMRs during the COVID-19 Pandemic*, in <https://www.austrac.gov.au/smrs-during-covid-19>

BANCA D'ITALIA, *Nessun paese è un'isola: per una risposta coordinata al COVID-19*, 18 marzo 2020

BANCA D'ITALIA, *Raccomandazione della Banca d'Italia su tematiche afferenti alle misure di sostegno economico predisposte dal Governo per l'emergenza Covid-19*, 10 aprile 2020

BASSIOUNI M. C. (a cura di), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Giuffrè, 2005

BOSI F., *Europol: una strategia europea contro il riciclaggio*, in *Antiriciclaggio&Compliance – Rivista italiana dell'antiriciclaggio*, 1/2020

CANDIDA G., *Banca d'Italia: controlli antiriciclaggio rafforzati per la verifica della clientela*, Ipsoa, 2019

CAPPA E., *La collaborazione attiva del Sistema bancario*, in E. CAPPA – L. D. CERQUA (a cura di), *Il riciclaggio del denaro*, Giuffrè, 2012

CLEMENTE C., *Attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19*, audizione del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia presso la Commissione antimafia, Roma, 16 luglio 2020

CLEMENTE C., *Il «Piano d'Azione» della Commissione europea del 7 maggio 2020. Evoluzione e prospettive del sistema antiriciclaggio*, audizione del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia presso Commissioni riunite Giustizia (II) e Finanze (VI), Roma, 16 ottobre 2020

CLEMENTE C., *Prevenzione e repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria*, audizione del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia presso la Commissione antimafia, Roma, 28 gennaio 2021

- CARBONE M. – BIANCHI P. – VALLEFUOCO V., *Le nuove regole antiriciclaggio*, Ipsoa, 2020
- CASTALDI G., *L'unità di informazione finanziaria (UIF) nel sistema antiriciclaggio: l'attività svolta; i problemi aperti* in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), 2009
- CASTALDI G., *L'unità di informazione finanziaria (UIF) e la centralizzazione delle informazioni per il contrasto al riciclaggio* in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), 2010
- CASTALDO A.R. –NADDEO M., *Il denaro sporco. Prevenzione e repressione nella lotta al riciclaggio*, Cedam. 2010
- CATINO M., *Le organizzazioni mafiose*, Il Mulino, 2020
- CELLULE DE RENSEIGNEMENT FINANCIER LUXEMBOURG, “*Typologies COVID-19*”, in <https://justice.public.lu/dam-assets/fr/organisation-justice/crf/2020-04-02-COVID19-EN.pdf>
- COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione (2020) 112 final, *Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak*, 13 marzo 2020
- COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione 2020/C 91 I/01, *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*, 19 marzo 2020
- CONSIGLIO EUROPEO, *In Time of Emergency the Rights and Safety of Trafficking Victims Must be Respected and Protected*,
- CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, COMMISSIONE ANTIRICICLAGGIO, *L'identificazione non in presenza fisica nel contrasto al riciclaggio ed al terrorismo internazionale*, Studio 2\_2020 B
- CONSO A. – DI GIORGIO A., *La nuova disciplina degli intermediary finanziari non bancari. La Riforma del titolo V TUB, 2015* in *Dir. ban. Approfondimenti*, giugno 2015
- COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA (CSF), *Analisi nazionale sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (National Risk Assessment - NRA)*, 2018
- DELL'OSSO A. M., *Riciclaggio di proventi illeciti e sistema penale*, Giappichelli, 2017
- DIA, *Relazione 1° semestre 2020*
- DRAGHI M., *Le mafie a Milano e nel Nord*, Banca d'Italia, 2011

EBA, *Statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic*, 31 marzo 2020

EMCDDA, *European Drug Report 2020: Trends and Developments*, settembre 2020

EMCDDA, EUROPOL, *EU Drug Markets Impact of COVID-19*, Maggio 2020

EUROPOL, *Viral marketing. Counterfeits, substandard goods and intellectual property crime in the COVID-19 pandemic*, 17 aprile 2020

EUROPOL, *Beyond the pandemic how COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU*, 30 aprile 2020

EUROPOL, *How COVID-19-related crime infected Europe during 2020*, 12 novembre 2020

EUROPOL, *Early Warning Notification - Vaccine-related crime during the COVID-19 pandemic*, 4 dicembre 2020

FAIELLA S., *L'integrazione europea nella disciplina antiriciclaggio*, in *Giust. pen.*, 2001

FAIELLA S., *Riciclaggio e crimine organizzato transnazionale*, Giuffrè, 2009

FIANDACA G. – MUSCO E., *Diritto penale. Parte generale*, Ed. VII, Zanichelli, 2014

FIANDACA G. – MUSCO E., *Diritto Penale. Parte speciale*, Ed. VII, Volume II, Tomo secondo, Zanichelli, 2015

GAFI, *Statement by the FATF President: COVID-19 and measures to combat illicit financing*, 1 aprile 2020

FLICK G. M., *La repressione del riciclaggio ed il controllo dell'intermediazione finanziaria. Problemi attuali e prospettive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990

FLICK G. M., *Le regole di funzionamento delle imprese e dei mercati. L'incompatibilità con il metodo mafioso: profili penalistici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993

FLICK G. M., *Accessi al settore finanziario e segnalazione degli intermediari: controlli, obblighi, responsabilità*, in *Riv. it. dir. pen. e proc.*, 1994

GAFI, *Guidance on Digital Identity*, 6 marzo 2020

GAFI, *COVID-19 related Money Laundering and Terrorist Financing Risks and Policy Responses*, 4 maggio 2020



GAFI, *The importance of allocating sufficient resources to AML/CFT regimes during the COVID-19 pandemic*, 23 ottobre, 2020

GAFI, *Update: COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing*, 16 dicembre 2020

GAMBOGI. G. *La disciplina sanzionatoria della nuova normativa antiriciclaggio di cui al d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90*, in V. MAIELLO – L. DELLA RAGIONE (a cura di), *Riciclaggio e gestione dei flussi di denaro sporco*, Milano, 2018

GRATTERI N. – NICASO A., *Ossigeno Illegale. Come le mafie approfitteranno dell'emergenza Covid-19 per radicarsi nel territorio italiano*, Mondadori, 2020

INTERPOL, *INTERPOL warns of financial fraud linked to COVID-19*, 13 marzo 2020

INTERPOL, *Global operation sees a rise in fake medical products related to COVID-19*, 19 marzo 2020

INTERPOL, *INTERPOL warns of organized crime threat to COVID-19 vaccines*, 2 dicembre 2020

LETIZI M., *Come cambierà il dispositivo europeo antiriciclaggio*, in *Antiriciclaggio&Compliance – Rivista italiana dell'antiriciclaggio*, 2/2020

LUPÀRIA DONATI LUCA – VACIAGO GIUSEPPE (a cura di), *Compliance 231. Modelli organizzativi e OdV tra prassi applicative ed esperienze di settore*, Gruppo 24 ore, 2020

MAIELLO V. (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Giappichelli, 2015

MAIELLO V. – DELLA RAGIONE L. (a cura di), *Riciclaggio e gestione dei flussi di denaro sporco*, Giuffré, 2018

MINT, Circolare 4 maggio 2020, *Protocollo d'intesa per la legalità e la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale nelle imprese beneficiarie delle misure temporanee per il sostegno alla liquidità di cui all'art. 1 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23 tra Ministero dell'interno, Ministero dell'economia e delle finanze e SACE S.p.A*

MOCCIA S., *Tutela penale del patrimonio e principi costituzionali*, Cedam, 1988

- RAZZANTE R., *La normativa antiriciclaggio in Italia*, Giappichelli, 1999
- RAZZANTE R., *Il riciclaggio nella giurisprudenza. Normativa e prassi applicative*, Giuffrè, 2011
- RAZZANTE R., *Il rischio di riciclaggio come rischio operativo*, in *Resp. amm. soc. e enti*, n. 2, 2011
- RAZZANTE R., *La funzione antiriciclaggio nel sistema dei controlli degli intermediari finanziari*, in *Resp. amm. soc. e enti*, n. 3, 2011.
- RAZZANTE R., *Antiriciclaggio tra doveri e notitiae criminis*, in *Giur. it.*, 2013
- RAZZANTE R. (a cura di), *Il riciclaggio come fenomeno transnazionale: normative a confronto*, Giuffrè, 2014
- RAZZANTE R. (a cura di), *Corruzione, riciclaggio e mafia. La prevenzione e la repressione nel nostro ordinamento giuridico*, Aracne, 2015
- RAZZANTE R., *La quarta direttiva contro il riciclaggio, spunti per una nuova regolamentazione italiana*, in <https://www.magistraturaindipendente.it>
- RAZZANTE R., *Limitazione all'uso del contante: una ricostruzione metodologica in Antiriciclaggio&Compliance – Rivista italiana dell'antiriciclaggio*, 1/2020
- RAZZANTE R., *Antiriciclaggio e professionisti*, Maggioli, 2020
- RAZZANTE R., *Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio*, Giappichelli, 2020
- RAZZANTE – R. PEZZUTO E., *Il nuovo codice antimafia. Commentario aggiornato alla legge 17 ottobre 2017, n. 161*, Pacini, 2017
- SCIANCELEPORE G., *Le operazioni sospette di riciclaggio*, Giappichelli, 2018
- STILE A. M., *Riciclaggio e reimpiego dei proventi illeciti* (voce), in *XXI Secolo*, Istituto della enciclopedia italiana Treccani, Roma, 2009
- UIF, *Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19*, Comunicazione del 16 aprile 2020
- UIF, *Schemi rappresentativi di comportamenti anomali – Operatività connessa con illeciti fiscali*, 10 novembre 2020
- UIF, *Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da COVID-19*, Comunicazione dell'11 febbraio 2021

UNODC, *The impact of COVID-19 on organized crime*, 13 luglio 2020

UNODC, *COVID-19 vaccines and corruption risks: preventing corruption in the manufacture, allocation and distribution of vaccines*, 8 gennaio 2021

U.S. FOOD AND DRUG ADMINISTRATION (FDA), *Beware of Fraudulent Coronavirus Tests, Vaccines and Treatments*

VIGNA P.L., *Il fenomeno criminale* in E. CAPPA – L. D. CERQUA (a cura di), *Il riciclaggio del denaro*, Milano, 2012

ZANCHETTI M., *Il riciclaggio di denaro proveniente da reato*, Milano. 1997

ZANCHETTI M., *Il contributo delle organizzazioni internazionali nella definizione delle strategie di contrasto al riciclaggio*, in A. MANNA (a cura di), *Riciclaggio e reati connessi all'intermediazione mobiliare*, Utet, 2000