



*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO LEGISLATIVO ECONOMIA

Prot. n.

14636

Roma, - 4 NOV 2021

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
*Dipartimento per le politiche europee*  
*Servizio informative parlamentari e Corte di giustizia UE*

e, p.c. Al Gabinetto del Ministro

All'Ufficio del coordinamento legislativo

Al Dipartimento del tesoro

SEDE

**Oggetto: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività (rifusione del regolamento (UE) 2015/847 che estende le prescrizioni in materia di tracciabilità alle cripto-attività). Relazione ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234 del 2012.**

Con riferimento alla proposta di regolamento in oggetto, sentito il Dipartimento del tesoro, si trasmette la relazione ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234 del 2012, unitamente alla tabella di corrispondenza.

II CAPO DELL'UFFICIO



**Relazione**  
**ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012**

**Oggetto dell'atto:**

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**  
riguardante

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività (rifusione del regolamento (UE) 2015/847 che estende le prescrizioni in materia di tracciabilità alle cripto-attività)

- **Codice della proposta:** COM(2021) 422 del 20/07/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0241 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

La presente proposta di rifusione del regolamento (UE) 2015/847 fa parte di un **pacchetto AML/CFT** (c.d. AML Package) composto da quattro proposte legislative considerate come un insieme coerente, in attuazione del piano d'azione della Commissione del 7 maggio 2020, che crea un nuovo e più coerente quadro normativo e istituzionale in materia di AML/CFT nell'UE. Il pacchetto comprende:

- una proposta di regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo;
- una proposta di direttiva che stabilisce i meccanismi che gli Stati membri dovrebbero istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849;
- una proposta di regolamento che istituisce un'autorità antiriciclaggio a livello dell'UE (AMLA);
- **la presente proposta di rifusione del regolamento (UE) 2015/847 che estende le prescrizioni ivi contenute per ciò che riguarda la tracciabilità delle cripto-attività.**

La presente proposta legislativa, unitamente alla proposta di direttiva che stabilisce i meccanismi che gli Stati membri dovrebbero istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849 e alla proposta di regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, risponde all'obiettivo di **istituire un corpus normativo unico dell'UE** (pilastro 2 del Piano d'azione della Commissione per una politica integrata dell'Unione in materia



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO  
DIREZIONE

di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo del maggio 2020).

Al fine di prevenire, individuare e indagare sul possibile uso a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo di fondi è stato adottato il regolamento (UE) 2015/847 per garantire la piena tracciabilità dei trasferimenti di fondi, garantendo la trasmissione dei dati informativi attraverso tutto l'iter di pagamento, prevedendo un sistema che imponga ai prestatori di servizi di pagamento l'obbligo di corredare i trasferimenti di fondi di dati informativi relativi all'ordinante e al beneficiario.

Tuttavia, il regolamento (UE) 2015/847 si applica solo ai trasferimenti di fondi, quali definiti come "banconote e monete, moneta scritturale o moneta elettronica" all'articolo 4, punto 25, della direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio. Esso quindi non si applica al trasferimento di attività virtuali.

#### **La nuova Proposta di Regolamento**

In considerazione del fatto che, a partire dal 2018, sono stati adottati nuovi standard internazionali che prevedono la disponibilità e la trasmissione dei dati informativi assimilabili a quelli che attualmente vengono trasmessi per il trasferimento di fondi, la proposta mira ad introdurre l'obbligo di conservazione e condivisione di dati informativi per il trasferimento delle attività virtuali.

Attualmente, i trasferimenti di attività virtuali non sono previsti nell'ambito di applicazione della normativa dell'Unione in materia di servizi finanziari; ciò espone il sistema preventivo dell'Unione a rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, poiché i flussi illeciti derivanti da trasferimenti di cripto-attività possono minare l'integrità, la stabilità e la reputazione del sistema finanziario e costituire una minaccia per il mercato interno dell'Unione nonché lo sviluppo internazionale dei trasferimenti di cripto-attività. Il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo e la criminalità organizzata continuano ad essere problemi gravi che dovrebbero essere affrontati a livello di Unione.

Dato che i trasferimenti di attività virtuali sono esposti al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in modo simile a ciò che avviene per i trasferimenti elettronici di fondi, essi dovrebbero essere soggetti a prescrizioni della stessa natura; è logico quindi utilizzare lo stesso strumento normativo per affrontare tale questione. Il regolamento (UE) 2015/847 dovrebbe pertanto essere integrato in modo da contemplare adeguatamente anche i trasferimenti di cripto attività. Poiché per raggiungere tale obiettivo sono necessarie alcune modifiche significative, è opportuno procedere alla rielaborazione del regolamento (UE) 2015/847 al fine di mantenerne la chiarezza.

#### **Scopo e definizioni (art.1-3)**

Nell'ambito delle premesse sopra delineate, per garantire la coerenza del quadro giuridico dell'UE, il presente regolamento si propone di utilizzare le definizioni di cripto-attività e di fornitori di servizi per le cripto-attività di cui alla proposta della Commissione di regolamento relativo ai mercati delle cripto-attività – c.d. MICA, *Markets in Crypto-assets* (Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai mercati delle cripto-attività e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, COM(2020) 593 del 24 settembre 2020).

Vengono altresì aggiunte, in quanto necessarie ai fini applicativi e di funzionamento del regolamento stesso, alcune definizioni quali "wallet address", "account number", "transfer of crypto



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO  
DIREZIONE

asset" che, allo stato, risultano assenti nel panorama normativo dell'Unione. Permangono nel contesto della proposta le restanti definizioni già contenute nel Regolamento 847/2015, quali ad esempio: money laundering, terrorism financing che verranno riprese tramite sistema di rinvio alle fonti comunitarie attualmente in vigore (Direttiva 2015/849), oppure più verosimilmente tramite rinvio alle fonti a questa ultima sopravvenute.

**Obblighi in capo al fornitore di servizi di pagamento, sia dal lato dell'ordinante / payer che dal lato del beneficiario/payee (artt. 4 – 13)**

Le norme comprese in questa sezione (**Sezione I**) del Regolamento ricalcano quelle già contenute nel Regolamento 847/2015; esse rimangono pressoché immutate, con l'eccezione della previsione tra i campi da compilare relativi alla messaggistica del pagamento del c.d "Legal Entity Identifier – LEI", il cui uso viene raccomandato dall'EBA fino dal 2014.

Gli articoli detti elencano le informazioni che devono essere raccolte dall'ordinante, nonché i connessi obblighi di verifica delle dette informazioni. Gli articoli 5 e 6 disciplinano i trasferimenti fondi all'interno dell'Unione e all'esterno.

Per quei trasferimenti che non eccedono €1.000, e che non siano collegati ad altri trasferimenti che complessivamente eccedano questa soglia, la verifica delle informazioni relative all'ordinante deve essere effettuata unicamente se i fondi da trasferire sono stati ricevuti in contanti o per mezzo di moneta elettronica cd. anonima, oppure nel caso via siano sospetti di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. La stessa regola, relativa alla verifica delle informazioni dell'ordinante si applica per il trasferimento extra UE.

Il prestatore del beneficiario del servizio di pagamento deve avere procedure che gli consentano di individuare quei trasferimenti che sono privi delle informazioni richieste dal lato dell'ordinante e beneficiario e verificare l'accuratezza dei dati e delle informazioni dal lato del beneficiario prima di effettuare alcuna operazione di accredito a favore del beneficiario medesimo. La verifica delle informazioni dal lato del beneficiario non è richiesta per i trasferimenti sotto €1000, a meno che il pagamento non avvenga in contanti o con moneta elettronica anonima ovvero vi sia sospetto di ML/TF.

**Disciplina dei casi con dati incompleti**

**Gli articoli 8 e 9** prevedono l'implementazione di sistemi risk-based per il monitoraggio dei trasferimenti con informazioni incomplete / mancanti nonché di procedure per decidere se eseguire, sospendere o rifiutare quei trasferimenti privi delle necessarie informazioni. La mancanza oppure incompletezza delle informazioni costituisce un elemento che il prestatore deve tenere in considerazione per la valutazione di una transazione come sospetta e per il conseguente obbligo di segnalazione alla FIU (Financial Intelligence Unit).

Obblighi analoghi a quelli descritti sussistono rispetto ai prestatori intermediari di servizi di pagamento (**artt. 10 – 13**)

**Obblighi in capo ai prestatori di servizi per le crypto-attività (artt. 14 -18)**

La proposta di regolamento, come detto, estende gli obblighi relativi alla raccolta e al trasferimento



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO  
DIREZIONE

dei dati informativi da parte del prestatore che deve raccogliere i dati informativi del cedente di cripto attività analoghi a quelli raccolti per i trasferimenti fondi. In questo caso, sono fondamentali i lavori che si svolgeranno in corso di negoziazione del regolamento volti a meglio definire le relative definizioni necessarie all'applicazione pratica delle relative norme (es: numero di conto, indirizzo del cedente, etc.).

Malgrado nella proposta iniziale di Regolamento sia previsto, per i trasferimenti di cripto attività sotto la soglia di €1.000 l'obbligo di verifica delle informazioni relative al beneficiario nei casi in cui il provider abbia ricevuto le cripto-attività da trasferire in cambio di contante o di moneta elettronica anonima oppure vi sia sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, molti paesi (tra i quali l'Italia) sono orientati ad escludere l'esenzione dalla verifica dei dati ottenuti nel caso di trasferimenti di cripto attività.

Gli **articoli 16 – 17 e 18** stabiliscono, rispettivamente, per tali prestatori la sussistenza di procedure e sistemi volti all'accertamento della mancanza di dati informativi relativi al cedente o al cessionario, per gestire quei casi di informazioni mancanti e incomplete, nonché l'obbligo di valutare tali situazioni ai fini di segnalazione di operazione sospetta.

#### **Art 19**

L'articolo 19 prevede la messa a disposizione dei dati detenuti dai prestatori di servizi di trasferimento fondi e di trasferimento di cripto attività alle autorità competenti in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio e finanziamento del terrorismo in modo esauriente e tempestivo.

**Art. 20** Il trattamento dei dati personali ai sensi della proposta di regolamento è soggetto all'applicazione del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio. Ai dati personali trattati a norma del presente regolamento dalla Commissione o dall'ABE si applica il regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio.

**L'articolo 21** regola la conservazione dei dati assunti che non possono essere conservati oltre il tempo strettamente necessario. Il periodo di conservazione di tali dati è di cinque anni, successivamente al quale i dati devono essere cancellati.

#### **Articoli 22- 27** Sanzioni e misure amministrative

Salva la facoltà per gli Stati di prevedere sanzioni penali, è richiesto che gli Stati adottino sanzioni e misure amministrative per le violazioni al regolamento. Le sanzioni e le misure adottate vanno notificate alla Commissione e al comitato congiunto delle ABE. Vanno del pari notificate le modifiche all'impianto sanzionatorio.

È previsto un quadro minimo di armonizzazione relativamente alle violazioni da sanzionare, così come pure è prevista la misura della pubblicazione delle misure adottate, ove reputato adeguato e proporzionato.

**Articoli 26 e 27** viene previsto che gli Stati membri stabiliscono meccanismi efficaci al fine di incoraggiare la segnalazione alle autorità competenti delle violazioni del presente regolamento. Le autorità competenti devono effettuare un controllo efficace e adottare le misure necessarie per assicurare il rispetto del regolamento e per incoraggiare, attraverso meccanismi efficaci, la



segnalazione alle autorità competenti delle violazioni delle disposizioni del regolamento.

### **Articolo 30**

Viene infine previsto che le Autorità di vigilanza europea adottino linee guida indirizzate alle autorità competenti e ai prestatori di servizi di pagamento sulle misure da adottare ai sensi del Regolamento. Si è ritenuto opportuno suggerire di prevedere l'adozione di tali linee guida non solo per i prestatori di servizi di pagamento ma anche per prestatori di servizi relativi a crypto attività.

**Entrata in vigore (art 32).**

**Essa è fissata al ventesimo giorno successivo a quello della pubblicazione del regolamento.**

## **A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

### **1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

La proposta di regolamento si basa sull'articolo 114 del TFUE, fondata sulla stessa base giuridica utilizzata per l'attuale regolamento (UE) 2015/847, che va a modificare, e su quella del quadro giuridico AML/CFT dell'UE (Direttiva (UE) 2015/849).

In considerazione del fatto che un atto legislativo regolamentare ha già coordinato le legislazioni degli Stati membri in un determinato settore di azione dell'Unione, il legislatore dell'Unione non può essere privato della possibilità di adeguare tale atto a qualsiasi cambiamento delle circostanze o a qualsiasi evoluzione delle conoscenze, tenuto conto del compito a esso incombente di vigilare sulla tutela degli interessi generali riconosciuti dal trattato TFUE e di prendere in considerazione gli obiettivi trasversali dell'Unione sanciti dall'articolo 9 di tale trattato.

L'articolo 114 continua ad essere adeguato a modificare la legislazione in materia di AML/CFT al fine di adattarsi al mutare dei modelli di operatività (cripto-attività) e di business (prestatori di servizi relativi a tali attività)

### **2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

I trasferimenti di attività virtuali non rientrano attualmente nell'ambito di applicazione della legislazione dell'Unione in materia di servizi finanziari. La mancanza di tali norme espone il sistema dell'Unione e quello nazionale a rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, poiché i flussi illeciti derivanti da trasferimenti di crypto-attività possono minare l'integrità, la stabilità e la reputazione del sistema economico-finanziario e costituire una minaccia per il mercato interno dell'Unione e lo sviluppo legittimo dei trasferimenti di crypto-attività.

Poiché gli obiettivi del presente regolamento non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata o degli effetti dell'azione, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE).

### 3. Rispetto del principio di proporzionalità

Le norme dell'UE attualmente in vigore non sono in linea con i recenti standard internazionali, che si sono evoluti dopo l'ultima modifica della direttiva AML, in quanto non contemplano la tracciabilità dei trasferimenti di crypto attività e l'obbligo di condivisione dei dati informativi tra i prestatori di servizi per le crypto-attività, in quanto le attuali norme dell'UE (Regolamento (UE)2015/847), si applicano solo ai trasferimenti elettronici che coinvolgono fondi quali definiti all'articolo 4, punto 25, della direttiva (UE) 2015/2366 (ovverosia banconote e monete, moneta scritturale o moneta elettronica). In tale definizione non rientrano le crypto-attività. Nel parere congiunto (JC2019 59), le autorità di vigilanza dell'UE hanno individuato specifici fattori di aumento del rischio per quanto riguarda i nuovi prodotti e i nuovi modelli imprenditoriali (ossia la tecnologia finanziaria), il primo dei quali è la fornitura di prodotti e servizi finanziari non regolamentati che non rientrano nell'ambito di applicazione della legislazione AML/CFT. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE).

## B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

### 1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva in quanto lo stesso risponde alla necessità di definire un quadro normativo europeo unico per ciò che riguarda il trasferimento fondi (banconote e monete, moneta scritturale o moneta elettronica come definiti dall'articolo 4, punto 25, della direttiva (UE) 2015/2366) e il trasferimento delle crypto-attività. Entrambi i settori di operatività si contraddistinguono per il loro carattere di transnazionalità.

Il testo dell'atto, oltre a riproporre il testo regolamentare attualmente vigente per quel che concerne il trasferimento dei fondi, si prefigge i seguenti obiettivi di natura specifica:

- introdurre la c.d. "regola di viaggio" (cd. "travel rule") di cui alla raccomandazione 15 del GAFI (Groupe d'action financière), che prevede, da un lato: i) che i prestatori di servizi per le crypto-attività da cui ha origine l'operazione ottengano e conservino dati informativi accurati, secondo quanto prescritto, del cedente e del cessionario del trasferimento di crypto-attività, trasmettano in modo immediato e sicuro i dati informativi di cui sopra al prestatore di servizi per le crypto-attività del cessionario o all'ente finanziario (se del caso) e li mettano, su richiesta, a disposizione delle autorità appropriate; dall'altro, ii) che i prestatori di servizi per le crypto-attività del cessionario ottengano e conservino dati informativi accurati, secondo quanto prescritto, del cedente e del cessionario sui trasferimenti di crypto-attività e, su richiesta, li mettano a disposizione delle autorità appropriate. Il presente regolamento recante modifica del regolamento (UE) 2015/847 elimina la possibilità di applicazione divergente nei vari Stati membri dovuta a differenze nella tecnica di recepimento, che non sono ipotizzabili proprio in ragione delle caratteristiche del servizio oggetto di disciplina.

Il progetto riveste un carattere di moderata urgenza, alla luce della necessità di contemperare



Ministero  
dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DEL TESORO  
DIREZIONE

diverse esigenze. Occorre evidenziare la necessità di assicurare, a livello nazionale, una tempestiva risposta e adeguamento agli standard internazionali in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo che sono stati adottati nel 2018, tenendo in considerazione che nel corso del corrente anno di Presidenza italiana del G20, tutti i paesi G20 si sono impegnati per la piena implementazione degli standard in tale materia. In senso più ampio, appare opportuno che l'Italia, nel quadro europeo, si presenti come mercato che abbia a disposizione un quadro regolamentare in grado di concorrere nel panorama internazionale con i mercati che presentano caratteristiche di elevata evoluzione quanto a prodotti e servizi offerti e relativa regolamentazione. Per altro verso, il mancato adeguamento a standard robusti di prevenzione di fenomeni criminali, espone l'Italia al rischio di divenire luogo di svolgimento oppure di transito di trasferimenti di cripto attività non regolamentati adeguatamente, con forte rischio reputazionale. Le caratteristiche transnazionali dei settori (fondi e cripto-attività) rendono necessaria l'adozione di un quadro normativo europeo armonizzato anche rispetto alla necessità sia di evitare fenomeni di *regulatory gap* e di frammentazione del mercato interno, sia di fornire una risposta condivisa a livello UE.

Nello stesso contesto, occorre tenere anche in considerazione gli sviluppi relativi alla proposta di regolamento MICA che rappresenta la base di appoggio per ciò che concerne la definizione di prestatori di servizi relativi alle cripto attività.

## 2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto risulta condivisibile l'obiettivo di adottare regole simili per i trasferimenti di cripto attività a quelle sussistenti per i trasferimenti di fondi. Questo anche in considerazione al fatto che, nel panorama internazionale, diversi Stati membri hanno già introdotto e alcuni applicano previsioni simili.

Ciò è anche volto ad evitare che l'Italia soffra di un deficit normativo e possa divenire oggetto di "shopping regolamentare", per regolamentazione debole in questo caso. A fronte di tali rischi, la proposta di regolamento consente pertanto di rispondere alla specifica necessità di colmare il vuoto normativo detto con riferimento alle cripto attività e di assicurare regolamentazione uniforme nel contesto europeo.

## 3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

La proposta è oggetto di procedura legislativa ordinaria e assumerà la forma di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio.

La presente proposta di regolamento è parte di un pacchetto AML/CFT composto da quattro proposte legislative considerate come un unico insieme coerente, in attuazione del piano d'azione della Commissione del 7 maggio 2020, che crea un nuovo e più coerente quadro normativo e istituzionale in materia di AML/CFT nell'UE.

Le altre tre proposte sono quella relativa alla proposta di regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; la proposta di direttiva che stabilisce i meccanismi che gli Stati membri dovrebbero istituire per prevenire l'uso



Ministero  
dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DEL TESORO  
DIREZIONE

del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849; una proposta di regolamento che istituisce un'autorità antiriciclaggio a livello dell'UE (AMLA).

L'entrata in vigore del regolamento è prevista a decorrere dal ventesimo giorno successivo a quello della pubblicazione.

La proposta di regolamento è stata oggetto di una presentazione, a cura della Commissione europea, il 22 luglio 2020:

Il 29 settembre si è svolto anche il primo *meeting* del *Working Party* in ambito Consiglio al quale partecipano, in qualità di membri, esponenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea.

Nel corso del primo meeting del WP la Presidenza ha formulato alcune domande di alto livello relative a:

- Collegamento della data di applicazione del nuovo regolamento a tutto il cd pacchetto antiriciclaggio (AML Package) ovvero ad una data precedente;
- possibile esclusione dall'applicazione delle previsioni del regolamento per i prestatori di servizi di trasferimento di cripto attività, nell'ipotesi in cui i trasferimenti, sotto i mille euro, siano effettuati per l'acquisto di beni e servizi,
- possibilità di eliminazione della soglia (€1.000) a partire dalla quale scatta l'obbligo per l'effettuazione della verifica delle informazioni da parte del cedente e del cessionario nel trasferimento di cripto attività;
- e possibilità di eliminazione della soglia (€1.000) a partire dalla quale scatta l'obbligo per l'effettuazione della verifica delle informazioni da parte dell'ordinante e del beneficiario per il trasferimento fondi.

La delegazione italiana ha fornito un primo riscontro complessivo sulla proposta di regolamento alla Presidenza e ha anche dato riscontro alla richiesta di riscontro alle prime domande di alto livello.

In particolare, per quanto riguarda la data di applicazione del regolamento, la posizione espressa è di un orientamento ambizioso volto ad individuare un'entrata in vigore non necessariamente connessa all'entrata in vigore di tutto il pacchetto antiriciclaggio. Questo in quanto collegare l'entrata in vigore del nuovo regolamento a quella del pacchetto AML, prevista non prima del 2025, esporrebbe l'Italia ad un vuoto regolamentare per un periodo di tempo troppo esteso, anche con possibili ripercussioni in termini di shopping regolamentare sopra evidenziati. Peraltro, è verosimile che prima di quella data, l'Italia affronti esercizi di valutazione in sede internazionale di implementazione degli standard AML, rispetto ai quali, in tale ambito, si troverebbe sguarnita di relativa base giuridica.

Si è quindi proposto di valutare un'entrata in vigore allineata con l'entrata in vigore del regolamento MICA.

Il Ministero ha anche fornito un primo insieme di commenti riferiti all'intero testo della proposta

di Regolamento, in coordinamento con l'Unità di informazione finanziaria e la Banca d'Italia.

In aggiunta a quanto sopra rilevato, si è ad richiesto di affinare la definizione di crypto asset service, si è precisato che la circostanza relativa alla incompleta/inesatta indicazione dei dati identificativi costituisca circostanza che deve essere valutata, nel complesso con le altre caratteristiche della transazione, ai fini della segnalazione di operazione sospetta (questo al fine di evitare che la mera incompleta indicazione dei dati identificativi sia la sola circostanza a fare scattare l'obbligo di segnalazione di operazione sospetta).

Si è segnalata l'opportunità che il testo del regolamento precisi con chiarezza maggiore la circostanza che gli obblighi relativi alla disponibilità dei dati informativi (e della loro verifica) sussiste anche rispetto a quei trasferimenti sono operati da un solo prestatore di servizi relativi alle crypto valute verso soggetti privati che non utilizzano prestatori (c.d. portafogli non ospitati), siano dal solo lato del cedente che dal solo lato del cessionario.

In tale ambito, infatti, sebbene il combinato disposto degli attuali art. 2, comma 1 e art. 14, comma 3 possano sembrare orientati in questa direzione, si è reputato opportuno segnalare la necessità di chiarezza in tale senso delle previsioni del regolamento in ragione del fatto che l'interpretazione più evoluta degli standard internazionali va nella direzione segnalata.

Si è richiesto di precisare meglio la differenza tra le definizioni di "wallet address" e "account number".

Si è infine suggerito che le Autorità di vigilanza europee possono adottare Linee guida anche per i prestatori di servizi relativi alle crypto attività, come peraltro già previsto per i prestatori di servizi di pagamento.

Si segnala che nel corso della negoziazione, il testo della proposta potrà essere oggetto di revisione anche modulata sulla base dei commenti dei diversi paesi sul testo stesso e sulla base di alcuni affinamenti che il testo presenta allo stato corrente.

## C. Valutazione d'impatto

### 1. Impatto finanziario

La proposta di regolamento comporta implicazioni in termini di costi, di oneri amministrativi e di impiego delle risorse per le autorità nazionali competenti legate, in particolare, all'introduzione *ex novo* di un regime di vigilanza e sanzionatorio addizionale rispetto a quello già esistente per i trasferimenti fondi.

A livello dell'Unione europea, la proposta è accompagnata da una valutazione d'impatto, che è stata presentata al comitato per il controllo normativo il 6 novembre 2020 e approvata il 4 dicembre 2020. La stessa valutazione d'impatto accompagna anche altre due proposte legislative che sono presentate insieme alla presente, un progetto di regolamento in materia di AML/CFT e una revisione della direttiva 2015/849.

Si ritiene comunque opportuno segnalare le difficoltà attualmente legate alla stima dei costi,



anche per le autorità nazionali. Per ciò che riguarda più specificamente l'introduzione della cd. "regola del viaggio", non sono state fornite stime precise dei costi e va osservato che tale prescrizione apporterà anche benefici a loro volta di non facile valutazione.

E' comunque verosimile ritenere che l'introduzione delle nuove norme in linea con gli standard del GAFI, di livello globale, agevolerà la prestazione di servizi transfrontalieri.

## **2. Effetti sull'ordinamento nazionale**

La proposta potrà generare effetti positivi sull'ordinamento nazionale, in quanto la definizione di un quadro normativo a livello europeo per i trasferimenti di fondi e di crypto-attività potrà consentire di conseguire i seguenti benefici:

- l'adozione di un regime e di regole armonizzate a livello europeo per tali trasferimenti importerà l'allineamento della regolamentazione europea ai più aggiornati standard internazionali di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Tali standard sono già implementati, a diverso livello, da quei paesi dove la fornitura di servizi simil finanziari attraverso la tecnologia è maggiormente progredito e sviluppato.
- Prevenzione che l'Italia possa essere scelta, in ragione del sistema regolamentare non avanzato, come luogo di stabilimento per modelli operativi con basso livello di regolamentazione.
- Agevolazione dello sviluppo di modelli di business avanzati e di operatività innovative idonee però a fronteggiarsi i rischi collegati (riciclaggio e finanziamento del terrorismo).
- Completamento del quadro regolamento del settore (AML package) e di progetti regolamentari collegati (MICA).

## **3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali**

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto, la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2, legge n. 234/2012).

## **4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**

La proposta di regolamento prevede l'attribuzione alle autorità nazionali competenti (Banca d'Italia e della UIF per ciò che concerne i trasferimenti di crypto attività) di funzioni di vigilanza e sanzionatori sul rispetto delle previsioni del regolamento medesimo. L'attribuzione dei predetti poteri e funzioni potrà comportare dei costi di adeguamento almeno per ciò che riguarda i trasferimenti di crypto attività. Si richiamano le difficoltà legate alla stima dei costi in considerazione sia dell'elevato tasso di innovazione del mercato sulla base di quanto rilevato alla precedente sezione 1 dedicata all'analisi dell'impatto finanziario.



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO  
DIREZIONE

## 5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta potrà generare effetti positivi sulle attività dei cittadini e delle imprese, derivanti dai seguenti elementi di novità:

- definizione di un quadro giuridico armonizzato, volto alla definizione di una disciplina comune a livello UE per le attività di trasferimento fondi e cripto attività;
- possibilità per gli operatori, soprattutto per ciò che riguarda i trasferimenti di cripto attività di svolgere le attività sulla base di regole che sono condivise a livello globale.

Tuttavia, alcuni rappresentanti di prestatori di servizi per le attività virtuali dell'Unione europea hanno rilevato che l'assenza di una soluzione tecnica standardizzata a livello globale, open-source e gratuita per la "regola di viaggio" potrebbe portare all'esclusione dei piccoli operatori dal mercato delle cripto-attività e a una situazione in cui solo gli operatori più importanti sarebbero in grado di garantire il rispetto delle norme. D'altro canto, per i soggetti obbligati che operano su base transfrontaliera e sono attualmente soggetti a norme giurisdizionali divergenti, tali differenze generano notevoli costi di conformità, per cui nel medio termine le norme armonizzate determinerebbero un risparmio sui costi nel settore della conformità e, per i soggetti ora inseriti nel quadro antiriciclaggio, i costi aggiuntivi sarebbero attenuati.

## Altro

La proposta di regolamento interessa in via principale Banca d'Italia e UIF, nella loro qualità di autorità di settore in materia di vigilanza antiriciclaggio e in relazione all'incidenza della proposta su profili di competenza delle stesse per ciò che concerne la vigilanza sul rispetto delle norme del regolamento e come autorità destinataria di segnalazione di operazioni sospette. In particolare, l'applicazione del regolamento comporterà l'attribuzione a Banca d'Italia e UIF, nell'ambito delle rispettive competenze, di funzioni e poteri di vigilanza diretta sui soggetti destinatari delle disposizioni del regolamento (in particolare, emittenti e fornitori di servizi per le cripto-attività), nonché di coordinamento e di collaborazione con le autorità europee e le autorità nazionali competenti di altri Stati membri. Le attività di disamina della proposta di regolamento e di definizione della posizione italiana in sede negoziale sono pertanto condotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'ambito di un costante coordinamento e collaborazione con Banca d'Italia e UIF e altre autorità interessate, beneficiando della conoscenza e dell'esperienza specificamente maturate da tali autorità con riferimento sia ai mercati delle cripto-attività, sia a settori che presentano con essi profili di contiguità o analogia (in particolare, servizi e attività di investimento, moneta elettronica, servizi di pagamento).

Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della delegazione italiana potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate, con particolare riferimento ai profili illustrati nella sezione 3 della presente relazione (Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune).

**Tabella di corrispondenza**  
**ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012**  
(D.P.C.M. 17marzo 2015)

**Oggetto dell'atto:**

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti fondi e determinate cripto attività (rifusione)

- **Codice della proposta:** COM(2021) 422 del 20/07/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0241 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

**Premessa**

A livello generale si segnala che, la seguente proposta di Regolamento mira a rimodulare il Regolamento 847/2015 che già contiene la disciplina dei trasferimenti fondi mediante l'aggiunta di regole simili per i trasferimenti delle cripto attività. Stante la scelta di disciplinare la materia mediante un regolamento UE, le relative disposizioni saranno direttamente applicabili nei singoli Stati membri, alla stregua di quello che già accade per il regolamento 847/2015. Gli interventi normativi per l'adattamento dell'ordinamento nazionale riguarderanno, principalmente, l'attività di vigilanza e sanzionatoria delle autorità nazionali competenti. Potrebbero rendersi necessari, in ragione dei possibili profili di contiguità tra i mercati di cripto-attività e gli altri comparti del settore finanziario, eventuali interventi di raccordo con discipline settoriali già esistenti (in particolare, discipline riguardanti servizi di investimento, moneta elettronica, servizi di pagamento). L'eventuale necessità di tali interventi di raccordo potrà tuttavia essere compiutamente valutata una volta finalizzati i contenuti del regolamento, anche all'esito dei futuri sviluppi negoziali.

**Nel prosieguo si è ritenuto pertanto opportuno segnalare le disposizioni, di cui alla proposta di regolamento, che: i) aggiungono previsioni regolamentari rispetto a quelle che sono in vigore alla data odierna sulla base del regolamento 847/2015, ii) comporteranno l'attribuzione di poteri e funzioni in ordine alle attività di vigilanza alle autorità nazionali competenti (Banca d'Italia e UIF, secondo le rispettive competenze che saranno più puntualmente definibili una volta finalizzati i contenuti del regolamento); iii) potranno richiedere l'adozione di interventi normativi per l'adattamento dell'ordinamento nazionale al regolamento.**

Si precisa, infine, che i riferimenti alle "autorità competenti", di cui alla proposta di regolamento, sono da intendersi precipuamente riferiti a Banca d'Italia e UIF. L'individuazione, a seconda dei singoli ambiti disciplinati dal regolamento, dell'una o dell'altra autorità competente sarà possibile una volta finalizzati i contenuti della proposta. Pertanto, nel prosieguo si è ritenuto opportuno mantenere il riferimento alla/alle "autorità competente/i" senza ulteriori specificazioni.

Seguono le modifiche che la proposta di regolamento apporta al regolamento 847/2015 vigente.

**Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea**

**Norma nazionale vigente**  
(norma primaria e secondaria)

**Commento**  
(natura primaria o secondaria della



Ministero  
dell' Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DEL TESORO  
DIREZIONE

(articolo e paragrafo)		norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Articolo 2	N.A.	<p>In aggiunta agli operatori per i quali il regolamento è già applicabile, il regolamento troverà applicazione ai trasferimenti di cripto attività inviati o ricevuti da un prestatore di servizi di pagamento o da un prestatore di servizi relativi a cripto attività o un intermediario di servizi di pagamento stabiliti nell'Unione.</p> <p>Si chiarisce che il regolamento non si applica ai trasferimenti di cripto – attività da persona a persona.</p> <p>Viene altresì prevista la facoltà per gli Stati membri di esentare dall'applicazione del regolamento quelle ipotesi per cui i trasferimenti di cripto-attività, sotto €1.000, effettuati ai fini di pagamento per la fornitura di beni o servizi (l'Italia, insieme ad altri Stati membri ha espresso perplessità sulla previsione)</p> <p>(art. 29) Allo stato, per ciò che concerne le cripto attività, la proposta di rifusione non estende alle cripto attività, diversamente da quanto invece accade per i trasferimenti fondi, la previsione sulla base della quale è consentito a uno Stato membro di concludere un accordo con un paese terzo al fine di considerare che i trasferimenti di cripto-attività tra questo paese e lo Stato membro interessato siano trattati come trasferimenti all'interno di</p>



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO  
DIREZIONE

		quello stesso Stato membro.
Art. 3		In aggiunta alle definizioni già contenute nel regolamento, vengono inserite le definizioni di: trasferimento di cripto-attività da persona a persona, cripto-attività, prestatore di servizi per le cripto-attività (entrambe queste due definizioni fanno riferimento alle definizioni contenute in MiCA), indirizzo del portafoglio, numero di conto, cedente", cessionario, identificativo del soggetto giuridico (LEI).
Artt. 4 – 13		Si tratta degli articoli già contenuti nel testo del regolamento attualmente vigente che rimangono sostanzialmente immutati
Articolo 14	N.A.	È previsto l'obbligo per il prestatore di servizi relativi alle cripto attività che i trasferimenti siano accompagnati da informazioni sul cedente cripto attività, tra le quali: nome, il numero di conto, il numero del documento personale, nonché nome del cessionario e numero di identificazione di questo. Non è necessario che queste informazioni siano allegate direttamente o incluse nel trasferimento stesso. Il prestatore del servizio di trasferimento di cripto attività non deve eseguire alcun trasferimento di cripto attività prima di avere effettuato la verifica dell'esattezza delle informazioni relative al cedente sulla base di documenti, dati o informazioni ottenuti da una fonte attendibile e indipendente.
Articoli da 15	N.A.	Viene prevista la possibilità di inviare trasferimenti raggruppati



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO  
DIREZIONE

		<p>di cripto attività da parte un singolo cedente, a condizione che il file raggruppato contenga le informazioni previste e verificate, sulla base dell'art. articolo 14, relative a ciascuno trasferimento. La proposta prevede che i trasferimenti di cripto attività non superiori a 1 000 EUR abbiano un regime semplificato (come già accade per i fondi). Il relativo trasferimento deve essere accompagnato da almeno il nome e il numero di conto del cedente e del cessionario. Per tali casi (sempre sulla base della proposta iniziale) la verifica dei dati del cedente deve avvenire solo quando il prestatore del cedente ha ricevuto le cripto-attività da trasferire in cambio di contante o di moneta elettronica anonima oppure quando ha fondati motivi per sospettare riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo.</p>
Articolo 16	N.A.	<p>Viene previsto che il prestatore del cedente di cripto attività metta in atto procedure efficaci per rilevare se le informazioni sul cedente e cessionario siano incluse nel trasferimento di risorse crittografiche oppure nel file raggruppato, ovvero seguano al trasferimento stesso.</p> <p>Se i trasferimenti superano 1 000 EUR, il prestatore del cessionario verificatal'esattezza delle informazioni sul cessionario prima di mettere a disposizione di questo ultimo le cripto attività.</p> <p>Per i trasferimenti inferiori a 1 000 EUR, il prestatore del beneficiario si limita a verificare l'esattezza delle informazioni sul cessionario nei casi in cui effettua il pagamento delle cripto-attività in</p>



*Ministero  
dell' Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO  
DIREZIONE

		contanti o in moneta elettronica anonima o in caso di sospetto riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo.
Articolo 17	N.A.	Viene richiesto che il prestatore del cessionario attui procedure efficaci basate sul rischio per stabilire se eseguire o rifiutare un trasferimento di cripto-attività non accompagnato dai prescritti dati informativi completi relativi al cedente e al cessionario e le opportune misure da adottare. Il prestatore del cessionario può richiedere le informazioni richieste fissando una scadenza, può emettere diffide e restituire le risorse crittografiche trasferite all'account o all'indirizzo del mittente. È prevista, però come alternativa, nei casi di ripetute omissioni relative alla fornitura di informazioni, che il prestatore del cessionario trattienga le cripto-attività trasferite senza metterle a disposizione del cessionario, in attesa del riesame da parte dell'autorità competente responsabile per il controllo del rispetto delle disposizioni di contrasto. Il prestatore del cessionario deve riferire le omissioni rilevate, le misure adottate all'autorità responsabile competente per il controllo del rispetto delle disposizioni di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.
Articolo 18	N.A.	Il prestatore di servizi per le cripto-attività del cessionario tiene conto della mancanza o dell'incompletezza dei dati informativi relativi al cedente o al cessionario nel valutare se il trasferimento di cripto-attività, sia sospetto e se debba essere segnalato alla FIU (Unità di informazione finanziaria in Italia).



*Ministero  
dell' Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO  
DIREZIONE

Articolo 19	N.A.	Analogamente a quanto già avviene per i dati relativi ai trasferimento fondi, viene previsto che i dati informativi relativi ai trasferimenti di cripto attività siano resi disponibili, in modo esauriente e senza ritardo, alle autorità responsabili della lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo dei rispettivi Stati membri che ne facciano richiesta.
Articoli 20	N.A.	Il trattamento dei dati personali ai sensi del regolamento avviene sulla base delle previsioni contenute nel regolamento (UE) 2016/679 (previsione analoga a quella sussistente per il trasferimento fondi).
Articolo 21	N.A.	È fissato in cinque anni il periodo di conservazione dei dati raccolti ai sensi della proposta di regolamento sin linea con quanto già previsto per i prestatori di servizi di trasferimento di fondi (previsione analoga a quella sussistente per il trasferimento fondi).
Articolo 22	N.A.	Viene previsto che gli Stati membri stabiliscano ed impongano sanzioni e misure amministrative per le violazioni alle previsioni del regolamento, anche per ciò che attiene alle violazioni alla regolamentazione sul trasferimento cripto-attività. È fatta salva la facoltà di stabilire sanzioni penali da parte degli Stati. Le sanzioni e le misure amministrative devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.
Articoli 23 -24	N.A.	Disposizioni specifiche vengono richieste in alcuni casi (tra i quali omissioni ripetute o sistematiche sulla assunzione dei dati informativi richiesti,



Ministero  
dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DEL TESORO  
DIREZIONE

		<p>inadempienze ripetute, sistematiche o gravi nella conservazione dei dati, mancata attuazione da parte di prestatore di servizi di procedure efficaci basate sul rischio per la rilevazione dei trasferimenti privi delle informazioni richieste, grave inosservanza specifica da parte di un prestatore intermediario di servizi di pagamento.</p> <p>Ove necessario e proporzionato, è previsto che gli Stati pubblichino le sanzioni e misure adottate.</p>
Articolo 25 – 26		<p>Nell'applicare le sanzioni, le autorità competenti tengono in considerazione alcune circostanze che sono attualmente elencate nella direttiva 2015/849.</p> <p>Viene anche richiesto che gli Stati membri stabiliscano meccanismi efficaci al fine di incoraggiare la segnalazione alle autorità competenti delle violazioni del regolamento.</p>
Articolo 30	N.A.	<p>Viene previsto che le AEV emanino orientamenti indirizzati alle autorità competenti e ai prestatori di servizi di pagamento sulle misure da adottare ai sensi del regolamento, in particolare riguardo all'attuazione degli articoli 7, 8, 11 e 12 (è segnalata l'opportunità che tali linee guida siano previste anche per i trasferimenti di cripto-attività).</p>
Articoli 31-32	N.A.	<p>È prevista l'abrogazione del regolamento 847/2015 e l'entrata in vigore del nuovo regolamento il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione in GUCE.</p>