

| | |
|--|---|
| | <p><i>tare alle banche o a Poste italiane SpA copia della documentazione già autorizzata dall'ente erogatore attestante la delega alla riscossione, copia del documento di identità del beneficiario del pagamento nonché una dichiarazione dello stesso delegato attestante la sussistenza della documentazione comprovante gli impedimenti di cui al comma 4-quater. Ai fini degli adempimenti previsti dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, il cliente si considera fisicamente presente qualora sia presente il soggetto delegato alla riscossione”.</i></p> |
|--|---|

Considerato il quadro estremamente mutevole circa i rischi di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo, il Legislatore è stato vincolato ad identificare, valutare, comprendere ed assumere misure efficienti, adeguate e proporzionate per mitigare tali rischi, avendo cura di tenere sempre aggiornata la valutazione.

Il *risk based approach*, già introdotto dalla III Direttiva, è ampliato e razionalizzato, divenendo il faro che deve guidare il comportamento dei soggetti obbligati e l'azione di controllo delle autorità competenti⁹.

In sostanza, l'approccio basato sul rischio, di cui si forniranno dettagli *infra*, informa con maggiore chiarezza gli assetti nazionali, l'azione delle autorità e quella degli obbligati, rendendo necessario lo svolgimento di un esercizio di valutazione delle normative, delle strutture e delle istituzioni di contrasto aggiornato su base periodica. La conseguenza naturale è la rapidità con cui avverranno gli aggiornamenti della normativa di settore qualora gli scenari di vulnerabilità del sistema cambino al mutare dei *modi operandi*¹⁰.

Analoghe considerazioni valgono per il D.Lgs. n. 109/2007, anch'esso, come detto, modificato dal D.Lgs. n. 90/2017, il quale contiene le misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in vigore dal 4 luglio 2017.

2. Ambito di applicazione

Le disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 231/2007 si applicano a fini di prevenzione e contrasto dell'uso del sistema economico e finanziario a scopo di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

⁹ L. STAROLA, “Autovalutazione del rischio di riciclaggio”, in Corriere Tributario, n. 31/2017.

¹⁰ Si tengano presenti le novelle regolamentazioni già pubblicate dall'Unione europea, delle quali si è detto nel capitolo II, paragrafo 4, nonché della V Direttiva che deve essere ancora recepita nell'ordinamento interno.

In aderenza alle indicazioni internazionali ed alle direttive europee, anche la normativa interna è influenzata dall'**analisi di rischio sviluppata con riguardo al cliente, al rapporto continuativo, alla prestazione professionale, al prodotto o alla transazione**. La valutazione tiene conto anche della peculiarità dell'attività, delle dimensioni e delle complessità proprie dei soggetti obbligati, nonché della vulnerabilità del sistema *AML/CFT* di ciascuno di essi.

In tale ambito, le autorità deputate e gli ordini professionali elaborano, ciclicamente delle analisi di rischio e dettano le linee guida che i soggetti obbligati sono tenuti a seguire, quantomeno a livello minimale.

Naturalmente, l'azione di prevenzione delineata nel decreto è accompagnata e coordinata con quella repressiva rivolta al contrasto dei reati di riciclaggio, di quelli ad esso presupposti e dei reati di finanziamento del terrorismo¹¹.

A loro volta, le misure contenute nel D.Lgs. n. 109/2007 sono finalizzate a prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo, nonché ad attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche per il contrasto delle attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, disposto in forza delle risoluzioni delle Nazioni unite, delle deliberazioni dell'Unione europea e, a livello nazionale, dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze.

Con riguardo ai presidi di contrasto, il decreto rimanda in gran parte a quanto previsto in quello "antiriciclaggio" e, anche in questo caso, le disposizioni sono accompagnate e coordinate con quelle repressive rivolte al contrasto del terrorismo ed al suo finanziamento¹².

2.1. Definizioni e principi generali

Al fine di meglio comprendere le misure di presidio *AML/CFT* interne, è utile indicare alcune definizioni contenute nei decreti di riferimento.

Così, s'intende per "**riciclaggio**":

"a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;

b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

¹¹ La loro trattazione avverrà nel paragrafo 10 del presente capitolo.

¹² Anche di queste si tratterà nel paragrafo 10 del presente capitolo.

c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere a), b) e c) l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione"¹³.

In sede penale, ex art. 270-sexies c.p., le **“condotte con finalità di terrorismo”**¹⁴ sono considerate quelle che, *“per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia”*.

Per **“finanziamento del terrorismo”** s'intende *“qualsiasi attività diretta, con ogni mezzo, alla fornitura, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione, in qualunque modo realizzate, di fondi e risorse economiche, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, utilizzabili per il compimento di una o più condotte, con finalità di terrorismo secondo quanto previsto dalle leggi penali ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione delle condotte anzidette”*¹⁵.

Per **“finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa”**, si intende *“la fornitura o la raccolta di fondi e risorse economiche, in qualunque modo realizzata e strumentale, direttamente o in-*

¹³ Art. 2, comma 4 del D.Lgs. n. 231/2007.

¹⁴ Interessante, Cass. pen., Sez. I, sent. 30 ottobre 2018, n. 49728, per la quale *“La norma si caratterizza essenzialmente, al di là della portata definitoria, per il richiamo, in funzione integrativa, del vincolo derivante da fonti internazionali che entrano attraverso un meccanismo di rinvio dinamico a far parte della fattispecie in esame. La disposizione definisce le condotte di terrorismo sul piano oggettivo come quelle che per natura o contrasto possono arrecare grave danno a un Paese o a una organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o una organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o a destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali costituzionali economiche e sociali di un Paese o di una organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia (per approfondimenti sulla nozione di grave danno e di contesto: Sez. 6, n. 28009 del 15/5/2014 Alberto, Rv. 260076). Il profilo soggettivo delle condotte, con finalità di terrorismo, deve concentrarsi su una delle tre caratteristiche previste dalla norma indicata (intimidire la popolazione; destabilizzare o distruggere una delle strutture fondamentali del Paese o di una organizzazione internazionale; indurre una costrizione)”*.

¹⁵ Art. 2, comma 6, del D.Lgs. n. 231/2007 ed art. 1, comma 1, lett. d) del D.Lgs. n. 109/2007.

direttamente, a sostenere o favorire tutte quelle attività legate all'ideazione o alla realizzazione di programmi volti a sviluppare strumenti bellici di natura nucleare o chimica o batteriologica"¹⁶.

Nel concetto di **“fondi”**, il D.Lgs. n. 109/2007 fa rientrare le attività ed utilità finanziarie di qualsiasi natura, possedute anche per interposta persona fisica o giuridica, compresi a titolo meramente esemplificativo: 1) i contanti, gli assegni, i crediti pecuniari, le cambiali, gli ordini di pagamento e altri strumenti di pagamento; 2) i depositi presso enti finanziari o altri soggetti, i saldi sui conti, i crediti e le obbligazioni di qualsiasi natura; 3) i titoli negoziabili a livello pubblico e privato nonché gli strumenti finanziari; 4) gli interessi, i dividendi o altri redditi ed incrementi di valore generati dalle attività; 5) il credito, il diritto di compensazione, le garanzie di qualsiasi tipo, le cauzioni e gli altri impegni finanziari; 6) le lettere di credito, le polizze di carico e gli altri titoli rappresentativi di merci; 7) i documenti da cui risulti una partecipazione in fondi o risorse finanziarie; 8) tutti gli altri strumenti di finanziamento delle esportazioni; 9) le polizze assicurative concernenti i rami vita¹⁷.

Naturalmente, i fondi considerati sono quelli posseduti, detenuti o controllati, anche parzialmente, direttamente o indirettamente, ovvero per interposta persona fisica o giuridica, dai soggetti designati¹⁸, oppure da parte di persone fisiche o giuridiche che agiscono per conto o sotto la direzione di questi ultimi.

Per **“congelamento di fondi”** si deve intendere il divieto, in virtù dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale, di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso ad essi, così da modificare il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente il loro uso, compresa la gestione di portafoglio¹⁹.

Le **“risorse economiche”** sono le attività di qualsiasi tipo, materiali o immateriali ed i beni mobili o immobili, ivi compresi gli accessori, le pertinenze ed i frutti, che non sono fondi ma che possono essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi, possedute, detenute o controllate, anche parzialmente, direttamente o indirettamente, ovvero per interposta persona fisica o giuridica, dai soggetti designati, oppure da parte di persone fisiche o giuridiche che agiscono per conto o sotto la direzione di questi ultimi²⁰.

Per **“congelamento di risorse economiche”** si intende il divieto, in virtù dei regolamenti comunitari e dei decreti ministeriali di cui all'art. 4²¹, di tra-

¹⁶ Art. 1, comma 1, lett. e) del D.Lgs. 109/2007.

¹⁷ Art. 1, comma 1, lett. f) del D.Lgs. 109/2007.

¹⁸ I **soggetti designati** sono le persone fisiche, le persone giuridiche, i gruppi e le entità designati come destinatari del congelamento sulla base dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale. Così anche l'art. 1, comma 1, lett. l) del D.Lgs. n. 109/2007.

¹⁹ Art. 1, comma 1 lett. b) del D.Lgs. n. 109/2007.

²⁰ Così anche l'art. 1, comma 1, lett. i) del D.Lgs. n. 109/2007.

²¹ “...omissis... il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Comitato di sicurezza

sferimento, disposizione o, al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi, utilizzo delle risorse economiche, compresi, a titolo meramente esemplificativo, la vendita, la locazione, l'affitto o la costituzione di diritti reali di garanzia²².

Infine, per “**attività criminosa**” si deve intendere, con definizione alquanto ampia, “*la realizzazione o il coinvolgimento nella realizzazione di un delitto non colposo*”.

Con riguardo ai soggetti interessati dalle norme in trattazione, nell'art. 1 del D.Lgs. n. 231/2007 è indicato che le **Autorità di vigilanza europee** sono: 1) A.B.E. (Autorità bancaria europea, istituita con regolamento (UE) n. 1093/2010); 2) A.E.A.P. (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, istituita con regolamento (UE) n. 1094/2010; 3) A.E.S.F.E.M. (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, istituita con regolamento (UE) n. 1095/2010).

A livello interno, le **amministrazioni e gli organismi interessati** sono “*gli enti preposti alla supervisione dei soggetti obbligati non vigilati dalle autorità di vigilanza di settore, per tali intendendosi le amministrazioni, ivi comprese le agenzie fiscali, titolari di poteri di controllo ovvero competenti al rilascio di concessioni, autorizzazioni, licenze o altri titoli abilitativi comunque denominati e gli organismi preposti alla vigilanza sul possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità, prescritti dalla pertinente normativa di settore. Per le esclusive finalità di cui al presente decreto rientrano nella definizione di amministrazione interessata il Ministero dell'economia e delle finanze quale autorità preposta alla sorveglianza dei revisori legali e delle società di revisione legale senza incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico o su enti sottoposti a regime intermedio, il Ministero dello sviluppo economico quale autorità preposta alla sorveglianza delle società fiduciarie non iscritte nell'albo di cui all'articolo 106 TUB*”²³.

Le **Autorità di vigilanza di settore** sono la Banca d'Italia, la Commissione nazionale per le società e la borsa (CO.N.SO.B.) e l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (I.V.ASS.). Esse verificano il rispetto, da parte dei soggetti rispet-

finanziaria, dispone, con proprio decreto, il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti, anche per interposta persona fisica o giuridica, da persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità, designati, secondo i criteri e le procedure stabiliti dalle medesime risoluzioni, dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o da un suo Comitato...”.

²² Art. 1, comma 1, lett. c) del D.Lgs. n. 109/2007.

²³ Per il D.Lgs. n. 109/2007, art. 1, lett. a), sono “*gli enti preposti alla supervisione dei soggetti obbligati non vigilati dalle autorità di vigilanza di settore, per tali intendendosi le amministrazioni, ivi comprese le agenzie fiscali, titolari di poteri di controllo ovvero competenti al rilascio di concessioni, autorizzazioni, licenze o altri titoli abilitativi comunque denominati e gli organismi preposti alla vigilanza sul possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità, prescritti dalla pertinente normativa di settore*”.

tivamente vigilati, degli obblighi previsti dal D.Lgs. n. 231/2007 e dalle relative disposizioni di attuazione²⁴.

L'**organismo di autoregolamentazione** è l'ente esponenziale, rappresentativo di una categoria professionale, ivi comprese le sue articolazioni territoriali ed i consigli di disciplina cui l'ordinamento vigente attribuisce poteri di regolamentazione, di controllo della categoria, di verifica del rispetto delle norme che disciplinano l'esercizio della professione, e di irrogazione, attraverso gli organi all'uopo predisposti, delle sanzioni previste per la loro violazione.

Il **cliente**²⁵ è colui che instaura **rapporti continuativi**²⁶, compie operazioni ovvero richiede o ottiene una **prestazione professionale**²⁷ a seguito del conferimento di un incarico.

Pertanto, un'**operazione** consiste nella movimentazione, nel trasferimento o nella trasmissione di mezzi di pagamento²⁸ o nel compimento di atti negoziali a contenuto patrimoniale. Costituisce "operazione" anche la stipula di un atto negoziale, a contenuto patrimoniale, rientrante nell'esercizio dell'attività professionale o commerciale.

Le operazioni, poi, possono essere **collegate**, qualora tra loro connesse per il perseguimento di un unico obiettivo di carattere giuridico patrimoniale. Un'operazione è ritenuta **frazionata** allorché è unitaria sotto il profilo del valore economico, di importo pari o superiore ai limiti stabiliti dal decreto, posta in essere attraverso più operazioni, singolarmente inferiori ai predetti limiti, effettuate in momenti diversi ed in un circoscritto periodo di tempo fissato in sette giorni, ferma restando la sussistenza dell'operazione frazionata quando ricorrano elementi per ritenerla tale; **occasionale**, qualora non riconducibile a un rapporto continuativo in essere²⁹.

²⁴ In presenza della licenza di cui all'articolo 134 del TULPS, limitatamente all'attività di trattamento delle banconote in euro, e dell'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 8 del D.L. n. 350/2001.

²⁵ Con specifico riferimento alle disposizioni di cui al Titolo IV del presente decreto, s'intende per cliente il soggetto che richiede, presso un prestatore di servizi di gioco, un'operazione di gioco.

²⁶ Art. 1, comma 1, lett. II): "*rapporto continuativo: un rapporto di durata, rientrante nell'esercizio dell'attività di istituto svolta dai soggetti obbligati, che non si esaurisce in un'unica operazione*".

²⁷ La prestazione professionale è una prestazione intellettuale o commerciale resa in favore del cliente, a seguito del conferimento di un incarico, della quale si presume che abbia una certa durata.

²⁸ **I mezzi di pagamento** sono: "*il denaro contante, gli assegni bancari e postali, gli assegni circolari e gli altri assegni a essi assimilabili o equiparabili, i vaglia postali, gli ordini di accreditamento o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative trasferibili, le polizze di pegno e ogni altro strumento a disposizione che permetta di trasferire, movimentare o acquisire, anche per via telematica, fondi, valori o disponibilità finanziarie*". Per denaro contante si intende: "*le banconote e le monete metalliche, in euro o in valute estere, aventi corso legale*".

²⁹ Ad esempio, il Provvedimento di Banca d'Italia, 10 marzo 2011, denominato "*Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini*

I **dati identificativi** richiesti dalla regolamentazione di contrasto sono “*il nome ed il cognome, il luogo e la data di nascita, la residenza anagrafica ed il domicilio, ove diverso dalla residenza anagrafica, gli estremi del documento di identificazione 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*”.

Per quanto concerne i **rapporti creditizi** sono fornite le definizioni di “*conti correnti di corrispondenza e rapporti ad essi assimilabili*”, quali i conti tenuti dalle banche per il regolamento dei servizi interbancari e gli altri rapporti comunque denominati, intrattenuti tra enti creditizi e istituti finanziari, utilizzati per il regolamento di transazioni per conto dei clienti degli enti corrispondenti; e di “*conti di passaggio*”, quali i rapporti bancari di corrispondenza transfrontalieri, intrattenuti tra intermediari bancari e finanziari, utilizzati per effettuare operazioni in nome proprio e per conto della clientela.

Esecutore è colui che è delegato ad operare in nome e per conto del cliente o a cui siano comunque conferiti poteri di rappresentanza che gli consentano di fare ciò; mentre il **titolare effettivo** è la persona fisica o le persone fisiche, diverse dal cliente, nell’interesse della quale o delle quali, in ultima istanza, il rapporto continuativo è istaurato, la prestazione professionale è resa o l’operazione è eseguita.

Con riguardo ai **prestatori di servizi**, considerati i rischi dei due settori, meritano una menzione quelli relativi a **società e trust**, ricondotti ad ogni persona fisica o giuridica che fornisce a terzi, a titolo professionale, servizi per: 1) costituire società o altre persone giuridiche; 2) occupare la funzione di dirigente o di amministratore di una società, di socio di un’associazione o una funzione analoga nei confronti di altre persone giuridiche o provvedere affinché un’altra persona occupi tale funzione; 3) fornire una sede legale, un indirizzo commerciale, amministrativo o postale ed altri servizi connessi ad una società, un’associazione o qualsiasi altra entità giuridica; 4) svolgere la funzione di fiduciario in un *trust* espresso o in un soggetto giuridico analogo o provvedere affinché un’altra persona occupi tale funzione; 5) esercitare il ruolo d’azionista per conto di un’altra persona o provvedere affinché un’altra persona svolga tale funzione, purché non si tratti di una società ammessa alla quotazione su un mercato regolamentato e sottoposta ad obblighi di comunicazione conformemente alla normativa dell’Unione europea ovvero a norme internazionali equivalenti.

Infine, trovano espresse definizione i **prestatori di servizi relativi all’utilizzo di valuta virtuale**, i quali ricomprendono ogni persona fisica o giuridica

di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ai sensi dell’art. 7, comma 2 del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231”, stabilisce che gli istituti di pagamento e di moneta elettronica che prestano servizi di rimessa di denaro sono tenuti a dotarsi di idonee procedure informatiche che consentano di monitorare in tempo reale le operazioni effettuate e di individuare quelle anomale o frazionate, con riferimento sia al nominativo del richiedente che del beneficiario del trasferimento di fondi, nonché di bloccare automaticamente le transazioni anomale, quando necessario.

che fornisce a terzi, a titolo professionale, servizi funzionali all'utilizzo, allo scambio, alla conservazione di valuta virtuale ed alla loro conversione da ovvero in valute aventi corso legale.

La **valuta virtuale** è presentata come “*la rappresentazione digitale di valore, non emessa da una banca centrale o da un'autorità pubblica, non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale, utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente*”.

Considerato l'alto rischio *ML/TF* associato al **settore del gioco**, sono fornite alcune definizioni valide solo per il Titolo IV del D.Lgs. n. 231/2007, recante specifiche disposizioni per i prestatori di servizi di gioco.

Per **attività di gioco** si intende quella svolta, su concessione dell'Agenzia dogane e monopoli, dai prestatori di servizi di gioco, ad esclusione dei giochi numerici a quota fissa ed a totalizzatore, delle lotterie ad estrazione istantanea e differita e dei concorsi pronostici su base sportiva ed ippica.

Il **conto di gioco** è quello “*intestato al cliente, aperto attraverso un concessionario di gioco autorizzato, sul quale sono registrate le operazioni di gioco effettuate su canale a distanza nonché le attività di ricarica e i prelievi*”; mentre i **concessionari** sono le persone giuridiche di diritto pubblico o privato che offrono, per conto dello Stato, servizi di gioco. L'**operazione di gioco** è quella “*atta a consentire, attraverso i canali autorizzati, la partecipazione a uno dei giochi del portafoglio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, a fronte del corrispettivo di una posta di gioco in denaro*”.

Tra i soggetti interessati al circuito si riscontrano i **distributori**, cioè le imprese private che, su base convenzionale, svolgono, per conto dei concessionari, la gestione di qualsiasi attività di gioco, nonché gli **esercenti**, ossia i titolari degli esercizi pubblici in cui viene svolta l'attività di gioco.

A parte la regolamentazione *AML/CFT*, si rileva che il settore del gioco non è disciplinato da norme comuni a livello di Unione, tanto da spingere la Corte di Giustizia ad affermare che spetta a ciascuno stato membro stabilire, secondo la propria scala di valori, le misure necessarie per assicurare la tutela dei loro interessi, subordinandole ai principi sanciti dal TFUE ed al diritto derivato U.E.³⁰.

³⁰ Corte Giust., sent. 22 gennaio 2015, causa C-463/13. Il 24 marzo 2011, la Commissione europea aveva rilasciato il *Green Paper On on-line gambling in the Internal Market SEC(2011) 321 final – COM(2011) 128 final*, con il quale, attraverso una consultazione pubblica, aveva raccolto informazioni circa l'esistenza e l'entità dei rischi sociali e di ordine pubblico connessi al settore dei giochi e delle scommesse *on-line*. In seguito al lavoro svolto nel *Green Paper*, aveva rilasciato alcune proposte tese a migliorare la certezza del diritto, affrontando questioni afferenti alla conformazione dei regimi normativi nazionali al diritto dell'UE; al potenziamento della cooperazione amministrativa e dell'applicazione effettiva della legge; ad incrementare la tutela dei consumatori e dei cittadini; a prevenire le frodi ed il riciclaggio di denaro; a preservare l'integrità dello sport (cfr. anche *COM(2012) 596 final*, “*Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo on-line*”).

In tal senso, in passato, vi sono state alcune frizioni nei rapporti tra il Legislatore nazionale e le sedi europee a causa dell'attribuita restrizione alla libera circolazione dei servizi (art. 56 del TFUE) ed alla libertà di stabilimento (art. 49 del TFUE)³¹ da parte della normativa domestica.

Detto ciò, si rileva, comunque, che i servizi di gioco d'azzardo sono soggetti alle disposizioni previste in alcuni testi normativi dell'Unione, tra i quali le direttive sulle pratiche commerciali sleali, sulla vendita a distanza, sul riciclaggio di proventi di attività criminose, sulla protezione dei dati personali, sul sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

Nel territorio domestico le funzioni statali in materia di giochi di abilità, concorsi pronostici e scommesse, ivi comprese quelle inerenti alla gestione delle relative entrate, attribuite all'Agenzia delle entrate, sono esercitate dal Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), ex art. 1 del D.P.R. n. 33/2002.

È data facoltà di demandare la sua gestione in concessione, ex art. 1 del D.P.R. n. 303/1990, con decreto del Ministro delle finanze, e nel rispetto della normativa comunitaria, a soggetti che siano in possesso di comprovati requisiti di affidabilità e di idoneità tecnica. Ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. n. 252/1998, antecedentemente all'instaurazione del rapporto con la pubblica amministrazione, è necessario eseguire gli accertamenti antimafia sui pretendenti concessionari verificando la sussistenza di una delle cause di decadenza, di divieto o di sospensione di cui all'art. 10, Legge n. 575/1965 e dei tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'art. 4, D.Lgs. n. 490/1994. Ottenuta la concessione, per svolgere l'attività di *betting* è necessario il possesso dell'autorizzazione concessa dall'Autorità di Pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 88, Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, c.d. Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.).

L'illecita attività nel settore, oltre alle norme del codice penale, è punita dalla disposizione contenuta nell'art. 4, rubricato "*Esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa*", della Legge n. 401/1989 ("*Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive*")³².

³¹ F. MASCHIO, "*Alea iacta est. La disciplina delle scommesse on-line ed il dialogo istituzionale sulla libertà di concorrenza e la regolazione del mercato*", in *Corriere Giuridico*, 2011.

³² In sostanza, è punito, con la reclusione da sei mesi a tre anni, chiunque "*esercita abusivamente l'organizzazione del giuoco del lotto o di scommesse o di concorsi pronostici che la legge riserva allo Stato o ad altro ente concessionario*". Alla stessa pena soggiace chi organizza scommesse o concorsi pronostici su attività sportive gestite dal Comitato olimpico nazionale italiano, dalle organizzazioni da esso dipendenti o dall'Unione italiana per l'incremento delle razze equine. Inoltre, è perseguito chiunque "*abusivamente esercita l'organizzazione di pubbliche scommesse su altre competizioni di persone o animali e giuochi di abilità...con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda non inferiore a lire un milione. Le stesse sanzioni si applicano a chiunque venda sul territorio nazionale, senza autorizzazione dell'Amministrazione*

Ai sensi dell'art. 52-*bis* del D.Lgs. n. 231/2007, è istituito presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli un registro informatizzato, ad accesso riservato, dei distributori ed esercenti di gioco. La sua visione è consentita al personale deputato del Ministero dell'economia e delle finanze, alla Guardia di finanza, alla Direzione investigativa antimafia e all'U.I.F.; alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, per l'esercizio delle rispettive competenze in materia di vigilanza e di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; alle Questure per l'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza ed ai fini del rilascio delle licenze e dei titoli autorizzatori di cui al T.U.L.P.S.; ai concessionari di gioco, a salvaguardia della correttezza e della legalità dei comportamenti degli operatori del mercato.

Oltre che dalla rete di monitoraggio prevista dalle varie normative e dall'esecuzione degli adempimenti indicati nel D.Lgs. n. 231/2007, il controllo del settore è in parte garantito da un avanzato sistema di trasmissione dati registrati dal sistema centrale della So.Ge.I. S.p.A.³³.

In generale, quest'ultima offre, per le **analisi di rischio**, un'attività di *intelligence* resa possibile dall'utilizzo di sistemi integrati di *data warehouse*, *business intelligence* e *fraud management*, e si impegna in un costantemente monitoraggio e controllo della rete.

Per eseguire le analisi di rischio con riguardo specificatamente ai gestori dei congegni di gioco, la So.Ge.I. ha ideato l'applicativo "*congegni da intrattenimento e divertimento a rischio*" (*CID a rischio*), che permette di verificare, al terminale informatico, la presenza di anomalie nella loro gestione.

Le autorità di controllo, poi, sono agevolate dal sistema di *business intelligence* denominato "*cruscotto dei conti di gioco*", il quale permette di realizzare analisi statistiche sui conti e monitorare i concessionari, facendo emergere si-

ne autonoma dei monopoli di Stato, biglietti di lotterie o di analoghe manifestazioni di sorte di Stati esteri, nonchè a chiunque partecipi a tali operazioni mediante la raccolta di prenotazione di giocate e l'accreditamento delle relative vincite e la promozione e la pubblicità effettuate con qualunque mezzo di diffusione". È punito, altresì, "chiunque organizza, esercita e raccoglie a distanza, senza la prescritta concessione, qualsiasi gioco istituito o disciplinato dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. Chiunque, ancorché titolare della prescritta concessione, organizza, esercita e raccoglie a distanza qualsiasi gioco istituito o disciplinato dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato con modalità e tecniche diverse da quelle previste dalla legge", nonchè chi, in qualsiasi modo, dà pubblicità al loro esercizio, anche se effettuato all'estero. Le disposizioni si applicano anche ai giuochi d'azzardo esercitati a mezzo degli apparecchi vietati dall'art. 110 del T.U.L.P.S. Infine, è punito colui che, privo di concessione, autorizzazione o licenza svolge in Italia qualsiasi attività organizzata al fine di accettare o raccogliere o comunque favorire l'accettazione o in qualsiasi modo la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere da chiunque accettate in Italia o all'estero.

³³ Società Generale d'Informatica S.p.A., è la società di *Information Technology* partecipata interamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ed opera sulla base del modello organizzativo dell'*in house providing*.

tuazioni di *alert* incrociando i dati acquisiti dalle movimentazioni finanziarie registrate con quelli comunicati all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato dai concessionari, integrati con le informazioni sui giocatori, sulle movimentazioni provenienti dall'Anagrafe dei conti di gioco e sui redditi dichiarati.

In fase di pre-analisi è possibile ricorrere al *software* denominato “*Controllo Apparecchi Sul Territorio*” (*CAST*), il quale contiene i dati relativi all'ubicazione degli apparecchi³⁴, l'ammontare della raccolta e delle vincite e tutte le vicende occorse al concessionario ovvero al congegno, e permette di eseguire delle analisi di rischio, per apparecchio, sulla base degli scostamenti tra il valore delle giocate medie ed il valore medio delle giocate determinato per tutti i proprietari in una determinata zona.

Per concludere sull'argomento, si ricorda che, in relazione all'esigenza di monitorare il *web*, al fine di individuare e prevenire l'operatività di siti non autorizzati, è fatto obbligo, al fornitore dei servizi di rete, di informare A.A.M.S. qualora sia a conoscenza di presunte attività o informazioni riguardanti attività di *gambling on-line* esercitate da un operatore non autorizzato³⁵.

Un altro settore ritenuto significativamente a rischio *ML/TF* è quello che riguarda le **attività di compro oro**.

Con detta locuzione si intende l'attività commerciale consistente nel compimento di operazioni di compro oro³⁶, esercitata in via esclusiva ovvero in via secondaria rispetto all'attività prevalente, *ex art. 1 del D.Lgs. n. 92/2017*³⁷.

L'**operatore compro oro** è il soggetto, anche diverso dall'operatore professionale in oro di cui alla legge n. 7/2000, che esercita la citata attività, previa iscrizione nel registro degli operatori compro oro istituito presso l'O.A.M.

Il Decreto 14 maggio 2018 del Ministero dell'Economia e delle Finanze³⁸, nel dare attuazione ad alcune previsioni del D.Lgs. n. 92/2017, in materia di compravendita di oggetti preziosi usati, definisce le caratteristiche e le modalità tecniche di invio dei dati e di alimentazione del menzionato registro.

Quest'ultimo si articola in due distinte sezioni, di cui una liberamente fruibile³⁹ e l'altra ad accesso riservato, in quanto consultabile esclusivamente dal-

³⁴ La *videolottery (VLT)* è l'apparecchio da intrattenimento, di cui all'art. 110, comma 6, lett. b), del T.U.L.P.S., terminale di un sistema di gioco complesso la cui architettura è allocata presso il concessionario.

³⁵ Art. 5, Decreto Direttoriale AAMS n. 1034/CGV, 2 gennaio 2007.

³⁶ “*Operazione di compro oro*”: la compravendita, all'ingrosso o al dettaglio ovvero la permuta di oggetti preziosi usati.

³⁷ Rubricato “*Disposizioni per l'esercizio dell'attività di compro oro, in attuazione dell'articolo 15, comma 2, lettera l), della legge 12 agosto 2016, n. 170*”.

³⁸ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 151 datata 2 luglio 2018, recante “*Modalità tecniche di invio dei dati e di alimentazione del registro degli operatori compro oro*”.

³⁹ All'indirizzo internet <https://www.organismo-am.it/elenchi/registro-compro-oro/registro-compro-oro>.

le autorità competenti (il Ministero dell'economia e delle finanze, l'U.I.F. e la Guardia di finanza), dall'Autorità giudiziaria, dal Ministero dell'interno (Dipartimento della Pubblica Sicurezza) e dalle Amministrazioni interessate⁴⁰.

Ai sensi delle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 92/2017, in capo agli operatori compro oro pendono **alcuni obblighi**, quali quelli di: (i) **adeguata verifica** prima dell'esecuzione dell'operazione, con le modalità di cui all'art. 18, comma 1, lettera a), ed all'art. 19, comma 1, lettera a), del D.Lgs. n. 231/2007 (art. 4)⁴¹; (ii) **predisporre, per ogni operazione effettuata, una scheda, numerata progressivamente** e recante: *“a) l'indicazione dei dati identificativi del cliente, acquisiti ai sensi dell'articolo 4, comma 1, nonché, nelle ipotesi di cui all'articolo 4, comma 2, degli estremi della transazione effettuata con mezzi di pagamento diversi dal denaro contante; b) la sintetica descrizione delle caratteristiche dell'oggetto prezioso usato, della sua natura e delle sue precipue qualità; c) l'indicazione della quotazione dell'oro e dei metalli preziosi contenuti nell'oggetto prezioso usato, rilevata da una fonte affidabile e indipendente, al momento dell'operazione e la valutazione del medesimo in riferimento alle caratteristiche di cui alla lettera b), alla sua qualità e al suo stato; d) due fotografie in formato digitale dell'oggetto prezioso acquisite da prospettive diverse; e) la data e l'ora dell'operazione; f) l'importo corrisposto e il mezzo di pagamento utilizzato; g) l'integrazione con le informazioni relative alla destinazione data all'oggetto prezioso usato, completa dei dati identificativi: 1) di altro operatore compro oro o cliente a cui l'oggetto è stato ceduto; 2) dell'operatore professionale di cui alla legge 17 gennaio 2000, n. 7, cui l'oggetto è venduto o ceduto, per la successiva trasformazione; 3) delle fonderie o di altre aziende specializzate nel recupero di materiali preziosi, cui l'oggetto è stato ceduto...”* (art. 5); (iii) **conservare i dati** acquisiti ai sensi dell'art. 4, le schede, e la copia della ricevuta rilasciata al cliente per un periodo di 10 anni (art. 6); (iv) **collaborazione attiva**, essendo tenuti all'invio all'U.I.F. delle segnalazioni di operazioni sospette, secondo le disposizioni di cui all'art. 35 del D.Lgs. n. 231/2007.

⁴⁰ Intendendosi come tali le Amministrazioni e le Istituzioni competenti al rilascio di autorizzazioni, licenze o altri titoli abilitativi comunque denominati e titolari di poteri di controllo nei confronti degli operatori compro oro.

⁴¹ Con riguardo alla limitazione dell'uso del contante, ai sensi dell'art. 4, comma 2 del D.Lgs. n. 92/2007: *“Le operazioni di importo pari o superiore a 500 euro sono effettuate unicamente attraverso l'utilizzo di mezzi di pagamento, diversi dal denaro contante, che garantiscano la tracciabilità dell'operazione medesima e la sua univoca riconducibilità al disponente. In dette ipotesi, l'utilizzo di tali strumenti è obbligatorio, indipendentemente dal fatto che l'acquisto o la vendita dell'oggetto prezioso usato siano effettuati con un'unica operazione o con più operazioni frazionate”*. Al fine di assicurare la tracciabilità delle transazioni effettuate nell'esercizio della propria attività, il comma 1 dell'art. 5 del medesimo decreto prevede che *“gli operatori compro oro sono obbligati all'utilizzo di un conto corrente, bancario o postale, dedicato in via esclusiva alle transazioni finanziarie eseguite in occasione del compimento di operazioni di compro oro”*.