

Spett.le
BANCA D'ITALIA
Unità Supervisione e Normativa Antiriciclaggio
Divisione Cooperazione Internazionale,
Regolamentazione e Procedure di Vigilanza
Antiriciclaggio
Via Piacenza, 6
00184 – Roma (RM)

Trasmessa a mezzo PEC all'indirizzo: sna@pec.bancaditalia.it

Milano, 15 marzo

2025

Oggetto: Osservazioni di AssoCASP (Associazione Crypto-Asset Service Providers) e AssoAML (Associazione Anti Money Laundering) al Documento di consultazione sull'estensione delle Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e delle Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo ai prestatori di servizi per le crypto-attività.

Egregi Signori,

"AssoCASP" (Associazione *Crypto-Asset Service Providers*) e **"AssoAML – CTF"** (Associazione *Anti Money Laundering - Counter-Terrorism Financing*) (di seguito, le **"Associazioni"**) intendono anzitutto ringraziare la Banca d'Italia per l'opportunità di sottoporre i propri commenti rispetto al documento di consultazione in oggetto, pubblicato in data 15 gennaio 2025 (il **"Documento di Consultazione"**).

Come noto, il Documento di Consultazione prevede sostanzialmente l'estensione ai prestatori di servizi per le crypto-attività (*crypto-asset service providers*) (i **"CASP"**) rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) 2023/1114 (il **"MiCAR"**), diversi dagli intermediari bancari e finanziari già vigilati per finalità di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo, le previsioni contenute all'interno:

- delle **"Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo"** di cui al Provvedimento della Banca d'Italia del 30 luglio 2019, come successivamente modificato e integrato (di seguito, le **"Disposizioni sull'Adeguata Verifica"**);

e

- delle “*Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*” del 26 marzo 2019 (di seguito, le “**Disposizioni su Organizzazione e Controlli Interni**”).

Di seguito sono riportate alcune nostre osservazioni rispetto alle disposizioni poste in consultazione, svolte alcune premesse in ordine all'importanza del provvedimento in questione per gli operatori del settore, che le scriventi Associazioni intendono rappresentare.

PREMESSA

L'entrata in vigore del MiCAR e il passaggio al nuovo regime di vigilanza previsto per i CASP, incluso per i profili attinenti al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, costituisce un punto di svolta molto importante per gli operatori del mercato delle cripto-attività, anche per le società precedentemente iscritte nel registro dei prestatori di servizi relativo all'utilizzo di valute virtuali e di portafoglio digitale (*Virtual Asset Service Providers*) (di seguito, “**VASP**”) tenuto dall'OAM.

Sebbene, infatti, i VASP fossero già soggetti alle previsioni di cui al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (il “**Decreto Antiriciclaggio**”), ad essi non trovava (e invero non trova tuttora) applicazione il corpo di norme dettate per gli intermediari bancari e finanziari già soggetti a forme di controllo e vigilanza da parte della Banca d'Italia per i profili in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

In coerenza con l'impostazione seguita con riferimento all'estensione delle Disposizioni sull'Adeguata Verifica e delle Disposizioni su Organizzazione e Controlli Interni, nel testo del Documento di Consultazione si rappresenta che l'estensione di tali previsioni ai CASP determinerà l'imposizione anche a questi operatori dell'obbligo di trasmettere alla Banca d'Italia le segnalazioni periodiche antiriciclaggio.

Analoghe iniziative potrebbero attendersi – ancorché non indicate nel Documento di Consultazione – con riferimento ad altri provvedimenti normativi che non sono formalmente applicabili ai CASP, ad esempio per quanto attiene agli obblighi di conservazione e messa a disposizione di documenti, dati e informazioni ai fini antiriciclaggio.

È importante, ad avviso delle scriventi Associazioni, che le iniziative assunte nei richiamati ambiti dalla Banca d'Italia tengano adeguatamente in considerazione le specificità che caratterizzano gli operatori del settore, dal punto di vista organizzativo e operativo.

Sotto il primo profilo, si rammenta che, allo stato, non è prevista per i CASP una disciplina nazionale organica in materia di controlli interni, al netto dei riferimenti al tema (invero abbastanza limitati) contenuti all'interno del MiCAR oltre che delle indicazioni

recentemente fornite dall'ESMA nel *Supervisory Briefing* sull'autorizzazione dei CASP ai sensi del MiCAR (il "**Supervisory Briefing**")¹. I profili concernenti la composizione, le funzioni effettive e le competenze degli organi aziendali e delle funzioni di controllo, nonché il relativo coordinamento anche ai fini antiriciclaggio, dovrà essere pertanto definito, di fatto, attraverso il confronto con le autorità di vigilanza e la prassi che sarà seguita al riguardo.

Si evidenzia, inoltre, la presenza di modelli organizzativi e di *business* molto disparati tra di loro nel settore delle cripto-attività, con la conseguente necessità di applicare le disposizioni in oggetto in modo flessibile, secondo il principio di proporzionalità. Un'applicazione rigida e indifferenziata degli obblighi normativi rischierebbe, infatti, di imporre eccessivi oneri a intermediari di minore rilievo, che siano caratterizzati da un'esposizione al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo meno significativa in considerazione del loro modello di *business*.

L'imposizione di obblighi procedurali e organizzativi particolarmente onerosi potrebbe inoltre costituire una barriera all'ingresso per nuovi operatori – senza necessariamente migliorare la lotta nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo – con la conseguenza di incentivare la concentrazione del mercato e i rischi, anche di carattere sistemico, che ne derivano.

Dal punto di vista operativo, preme evidenziare l'opportunità di declinare gli obblighi antiriciclaggio tenendo conto delle specifiche caratteristiche dell'operatività in cripto-attività. In relazione a questi profili, le Associazioni auspicano di poter avviare un confronto aperto con le autorità, al fine di chiarire eventuali problematiche di carattere interpretativo o applicativo derivante dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni – alcune delle quali sono evidenziate nei paragrafi che seguono.

* * * *

PRIMA PARTE – DISPOSIZIONI SULL'ADEGUATA VERIFICA

- a) ***Si chiede di fornire chiarimenti ulteriori in merito all'interpretazione delle nozioni di rapporto continuativo e operazione occasionale in relazione alle operazioni aventi ad oggetto cripto-attività***

In linea con la definizione contenuta nel Decreto Antiriciclaggio, ai sensi delle Disposizioni sull'Adeguata Verifica il rapporto continuativo consiste in un rapporto di durata, che non si esaurisce in un'unica operazione, rientrante nell'esercizio dell'attività istituzionale dei destinatari.

¹ ESMA75-453128700-1263 del 31 gennaio 2025.

Considerata la natura dei CASP, si chiede di chiarire quando un rapporto continuativo debba intendersi instaurato e se, in particolare, la mera registrazione dell'utente sulla piattaforma – senza che venga eseguita alcuna operazione tramite la stessa – sia di per sé sufficiente per determinare l'applicazione degli obblighi antiriciclaggio.

A questo riguardo, si evidenzia che, nella pratica, accade spesso che gli utenti si registrino sulle piattaforme di negoziazione o scambio di cripto-attività, ma non eseguano mai operazioni in cripto-attività, senza usufruire, pertanto, dei servizi offerti tramite la piattaforma. Alcuni operatori, inoltre, consentono agli utenti di registrarsi in modalità “view only” e condizionano la possibilità di operare effettivamente sulla piattaforma al completamento della procedura di identificazione e adeguata verifica antiriciclaggio.

Si chiede pertanto di confermare se, nei casi sopra descritti, il CASP possa esimersi dall'effettuare attività di identificazione e adeguata verifica e che l'adempimento di tali obblighi possa essere posticipato al momento in cui, a seguito della mera registrazione, viene effettivamente disposta un'operazione sulla piattaforma.

b) Si chiede di rivedere le disposizioni contenute dall'Allegato 1 nella parte in cui, tra i fattori di rischio elevato relativi a prodotti, servizi operazioni o canali di distribuzione, sono richiamate le operazioni riconducibili a servizi connessi alla conversione di valuta legale in valuta virtuale e viceversa, nonché i prodotti od operazioni che potrebbero favorire l'anonimato ovvero favorire l'occultamento dell'identità del cliente o del titolare effettivo

Riteniamo che l'Allegato 1 delle Disposizioni sull'Adeguata Verifica, per come attualmente formulato, non tenga adeguatamente conto della sottoposizione di tutti gli operatori CASP alle medesime disposizioni in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo previste per gli altri intermediari bancari e finanziari.

In particolare, l'attuale formulazione, nella parte in cui considera le operazioni di conversione di valuta legale in valuta virtuale (e viceversa) come fattori di rischio elevato, se non adeguatamente chiarita, potrebbe determinare la classificazione di tutti i servizi e i prodotti offerti nell'ambito delle cripto-attività in termini di servizi e prodotti “a rischio elevato”, con la conseguente possibile applicazione, in via sistematica, di misure di adeguata verifica rafforzata.

Analogamente, il riferimento a prodotti od operazioni “che potrebbero favorire l'anonimato ovvero favorire l'occultamento dell'identità del cliente o del titolare effettivo” potrebbe essere inteso, in modo forzato, nel senso da applicarsi a tutte le operazioni in cripto-attività, considerate le caratteristiche della tecnologia *blockchain*.

Si propone, pertanto, di riformulare il passaggio di cui alla sezione B, n. 2), delle Disposizioni sull'Adeguata Verifica, in modo da chiarire i casi in cui l'utilizzo di cripto-attività effettivamente rappresenta un fattore di rischio elevato (ad es., inserendo piuttosto

dei riferimenti a operazioni che interessino indirizzi auto-ospitati, etc.) tenuto conto dell'evoluzione normativa intervenuta nel frattempo.

c) Si chiede di chiarire se le previsioni sui rapporti di corrispondenza transfrontalieri di cui alle Disposizioni sull'Adeguata Verifica debbano ritenersi applicabili, *mutatis mutandis*, anche ai servizi relativi alle crypto-attività

L'art. 25 bis del Decreto Antiriciclaggio, come recentemente modificato, prevede degli specifici obblighi in relazione all'esecuzione degli obblighi di adeguata verifica rafforzata della clientela per i rapporti di corrispondenza transfrontalieri che comportano l'esecuzione di servizi per le crypto-attività.

A differenza dei corrispondenti obblighi di cui all'art. 25 del Decreto Antiriciclaggio, concernenti i rapporti di corrispondenza transfrontalieri con un ente creditizio o un istituto finanziario corrispondente di un paese terzo, nelle Disposizioni sull'Adeguata Verifica mancano le previsioni di dettaglio volte a dare attuazione a quanto previsto dall'art. 25 bis del Decreto Antiriciclaggio.

Si chiede, pertanto, di chiarire se le previsioni sui rapporti di corrispondenza transfrontalieri di cui alla Parte Quarta, Sezione IV, delle Disposizioni sull'Adeguata Verifica debbano ritenersi applicabili, *mutatis mutandis*, anche in relazione ai rapporti di corrispondenza transfrontalieri relativi a servizi per le crypto-attività.

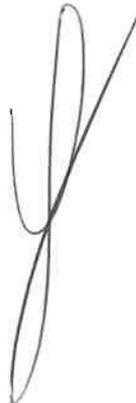
d) Si chiede di confermare la possibilità di applicare le previsioni di cui alla Parte Sesta delle Disposizioni sull'Adeguata Verifica, *mutatis mutandis*, anche ai servizi prestati dai CASP ai sensi del MiCAR

La Parte Sesta delle Disposizioni sull'Adeguata Verifica detta delle disposizioni specifiche per particolari tipologie operative, avendo a mente, in particolare, i casi in cui un destinatario (c.d. destinatario controparte) offre servizi e attività di investimento o di gestione collettiva del risparmio per il tramite di un altro intermediario bancario o finanziario che opera nell'interesse di propri clienti (intermediario committente).

Sono ulteriormente distinte le ipotesi in cui (i) l'intermediario committente agisce per conto del cliente, ma in nome proprio quale controparte diretta del destinatario controparte (c.d. caso 1) e (ii) l'intermediario committente agisce anche in nome del cliente, assumendo una mera posizione di intermediazione e non essendo, pertanto, intestatario degli strumenti finanziari (c.d. caso 2).

Fattispecie di questo tipo potrebbero porsi, *mutatis mutandis*, anche in relazione ai servizi relativi alle crypto-attività.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alle ipotesi in cui (i) un CASP presti servizi di gestione di portafoglio sulle crypto-attività per conto dei propri clienti, operando sulla piattaforma



gestita da un altro CASP, ovvero (ii) un CASP si serva di un altro CASP per la prestazione di servizi di custodia e amministrazione di cripto-attività².

Si chiede, a questo proposito, di confermare che i criteri stabiliti nella Parte Sesta delle Disposizioni sull'Adeguata Verifica possano trovare applicazione, *mutatis mutandis*, anche alla prestazione di servizi relativi alle cripto-attività (e non soltanto dei servizi di investimento o di gestione collettiva del risparmio).

Si chiede inoltre di chiarire che, nelle ipotesi ricadenti nel c.d. caso 1), un CASP possa essere considerato alla stregua di un intermediario committente a basso rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, con la conseguente possibilità di acquisire i soli dati identificativi dell'investitore per conto del quale l'intermediario committente agisce. Diversamente, il CASP qualificabile come destinatario controparte sarebbe sempre tenuto a effettuare attività di identificazione e adeguata verifica rispetto all'investitore finale.

Sarebbe in ogni caso preferibile che le disposizioni di cui alla Parte Sesta fossero direttamente modificate in modo da fornire i chiarimenti di cui sopra.

SECONDA PARTE – DISPOSIZIONI SULL'ORGANIZZAZIONE E I CONTROLLI INTERNI

- a) *Si chiede di chiarire se, nel caso dei CASP, l'organo con funzione di supervisione strategica e l'organo con funzione di gestione coincidano con l'organo di amministrazione ovvero se debbano essere identificati secondo criteri differenti***

Secondo quanto previsto dalle Disposizioni sull'Organizzazione e i Controlli Interni (si veda la nota 6), *“se la regolamentazione applicabile non prevede una distinzione tra la funzione di supervisione strategica e la funzione di gestione, si fa riferimento all'organo di amministrazione”*.

A questo proposito, si chiede di chiarire se, nel caso dei CASP, i due termini (organo con funzione di supervisione strategica e organo con funzione di gestione) debbano essere intesi quali riferiti all'organo di amministrazione, ovvero se gli organi in questione debbano essere identificati secondo criteri differenti.

² Art. 75, co. 9, MiCAR.

b) Si chiede di chiarire se, ai fini delle Disposizioni sull'Organizzazione e i Controlli Interni, l'organo con funzione di controllo debba necessariamente essere di natura collegiale

In assenza di una disciplina nazionale organica in merito alla composizione degli organi aziendali e all'assetto dei controlli interni dei CASP e stante la possibilità di costituire i CASP anche in forma di società a responsabilità limitata³, secondo quanto previsto dalla normativa primaria, si chiede di chiarire se, ai fini delle Disposizioni sull'Organizzazione e i Controlli Interni, l'organo di controllo debba necessariamente essere di natura collegiale (collegio sindacale) ovvero se possa anche essere monocratico (sindaco unico).

c) Si chiede di chiarire se il ruolo di Esponente responsabile per l'antiriciclaggio possa essere conferito, in presenza dei requisiti richiesti, anche al Presidente del Consiglio di amministrazione

Con riferimento ai CASP non è previsto, allo stato – a differenza di altri intermediari – l'obbligo di designare un componente non esecutivo come Presidente del Consiglio di amministrazione.

Nel Supervisory Briefing dell'ESMA si fa riferimento alla necessità che il Presidente del Consiglio di amministrazione sia "independente", mentre nulla si precisa in ordine al suo ruolo "non esecutivo".

Si chiede, pertanto, se un CASP possa procedere alla nomina del Presidente del Consiglio di amministrazione quale Esponente responsabile per l'antiriciclaggio, in presenza dei requisiti richiesti, ovvero se l'assunzione del ruolo di esponente esecutivo discendente da tale designazione sia incompatibile con la figura di Presidente del Consiglio di amministrazione di un CASP.

d) Si chiede di confermare che il ruolo di Responsabile antiriciclaggio e/o di Esponente responsabile per l'antiriciclaggio può essere assegnato a un consulente esterno nominato quale componente del Consiglio di amministrazione del CASP

Ai sensi delle Disposizioni sull'Organizzazione e sui Controlli Interni, il ruolo di Responsabile antiriciclaggio potrebbe essere assunto, come avviene nella prassi degli altri intermediari bancari e finanziari, anche da un componente del Consiglio di Amministrazione del soggetto obbligato. In tali ipotesi, il Responsabile antiriciclaggio potrebbe coincidere con l'Esponente responsabile per l'antiriciclaggio, nel rispetto di quanto previsto al riguardo dalle Disposizioni sull'Organizzazione e sui Controlli Interni.

³ Art. 16, co. 7, lett. a), decreto legislativo 5 settembre 2024, n. 129.



A questo proposito, si chiede di chiarire se un CASP può nominare un consulente esterno, dotato di adeguata esperienza in ambito antiriciclaggio e dei requisiti a tal fine prescritti, come membro del Consiglio di Amministrazione, assegnando allo stesso il ruolo di Responsabile Antiriciclaggio e/o di Esponente responsabile per l'antiriciclaggio.

Tale soluzione organizzativa risulterebbe particolarmente utile in un settore, come quello delle cripto-attività, in cui non sono molte le figure professionali qualificate che possono offrire supporto agli operatori per gli adempimenti previsti dalla normativa applicabile.

Essa potrebbe inoltre essere di ausilio per gli operatori esteri che intendono ottenere l'autorizzazione a operare come CASP in Italia, considerata la possibilità di assegnare le responsabilità in questione a consulenti dotati di adeguata esperienza con riferimento alla normativa nazionale.

e) Si chiede di chiarire se, nell'ipotesi di cui alla lettera d), il CASP possa esternalizzare i compiti attribuiti alla funzione antiriciclaggio alla società di consulenza da cui proviene o a cui appartiene l'amministratore nominato quale Responsabile antiriciclaggio e/o Esponente responsabile per l'antiriciclaggio.

Nelle ipotesi di cui alla lettera d), potrebbe risultare utile per i CASP esternalizzare i compiti attribuiti alla funzione antiriciclaggio alla medesima società di consulenza a cui appartiene l'amministratore nominato quale Responsabile antiriciclaggio e/o Esponente responsabile per l'antiriciclaggio.

Si chiede, pertanto, conferma circa la possibilità di adottare questa soluzione organizzativa.

f) Si chiede di confermare che anche per i CASP è possibile attribuire a un'unica persona fisica il compito di Responsabile antiriciclaggio nell'ambito di gruppi

Le Disposizioni sull'Organizzazione e i Controlli Interni prevedono che, in caso di gruppi, il ruolo di Responsabile antiriciclaggio possa essere assegnato alla medesima persona fisica. Si chiede di confermare l'applicazione di questa previsione anche in relazione ai gruppi che comprendano, al proprio interno, dei CASP.

g) Si chiede di confermare che la predisposizione della relazione annuale della funzione antiriciclaggio, inclusiva dell'esercizio di autovalutazione dei rischi, sarà dovuta in relazione alla prima scadenza successiva all'ottenimento dell'autorizzazione a operare quale CASP

Allo stato i VASP non sono tenuti a predisporre la relazione annuale della funzione antiriciclaggio, né a condurre l'esercizio di autovalutazione dei rischi previsto dalle

Disposizioni sull'Organizzazione e i Controlli Interni, non essendo destinatari di tale provvedimento.

A questo proposito, si chiede conferma che la predisposizione della relazione annuale della funzione antiriciclaggio sarà dovuta con riferimento alla prima scadenza successiva all'ottenimento dell'autorizzazione a operare quale CASP.

Ipotizzando, pertanto, che tale autorizzazione intervenga nel corso del 2025, la relazione annuale sarà dovuta entro il 30 aprile 2026, con riferimento alle attività svolte dalla funzione antiriciclaggio nel 2025 successivamente alla concessione del provvedimento autorizzativo e all'istituzione della funzione stessa.

Laddove l'autorizzazione dovesse intervenire successivamente al 31 dicembre 2025, la prima relazione annuale sarà dovuta entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello in corso (es. 30 aprile 2026 per i CASP autorizzati nel corso del 2025).

h) Si chiede di confermare che le segnalazioni periodiche antiriciclaggio di cui alla Parte Ottava delle Disposizioni sull'Organizzazione e i Controlli Interni, si applicheranno a partire dalla prima scadenza successiva all'ottenimento dell'autorizzazione a operare quale CASP

Con riferimento all'obbligo di trasmettere le segnalazioni annuali antiriciclaggio entro il 31 marzo successivo a quello di riferimento, tale obbligo inizierebbe a trovare applicazione soltanto successivamente all'ottenimento dell'autorizzazione a operare quale CASP.

Conseguentemente, le segnalazioni periodiche sarebbero dovute: (i) per i CASP autorizzati nel corso del 2025, in relazione alla prima scadenza del 31 marzo 2026, avendo riguardo alle attività svolte nel 2025 successivamente alla comunicazione del provvedimento autorizzativo e (ii) per i CASP autorizzati nel corso degli anni successivi, in relazione al 31 marzo dell'anno successivo a quello in cui viene concessa l'autorizzazione, avendo sempre riguardo alle attività svolte successivamente alla comunicazione del provvedimento autorizzativo.

i) Si chiede di rendere disponibile anche in inglese il Portale INFOSTAT-UIF, in particolare ai fini della trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette.

Considerata la possibilità che alcuni soggetti chiamati a effettuare segnalazioni di operazioni sospette secondo la normativa di riferimento o comunque ad adempiere agli obblighi di segnalazione previsti in materia antiriciclaggio, si chiede di rendere disponibile anche in inglese il portale INFOSTAT-UIF e di consentire la trasmissione delle segnalazioni in questione (o almeno delle segnalazioni di operazioni sospette) anche in lingua inglese.

Con osservanza.



ASSOCASP
ASSOCIAZIONE CRYPTO ASSET SERVICE PROVIDERS



AssoCASP
Il Presidente
Fabrizio Vedana

**Associazione Crypto
Asset Service
Providers**
C.F.
Via del Lauro 9 –
Milano

Asso AML – CTF
Il Presidente

Tiziana Bellerini

AssoAML - CTF
P.IVA e C.F.10550120967
Piazza Borromeo, 14 - 20123
Milano
indirizzo PEC:
assoaml@legalmail.it
Contatto mail: