Senato della Repubblica
5^a Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio)

Atto Senato n. 1565

**Conversione in legge del decreto-legge 30 giugno 2025,
n. 95, recante disposizioni urgenti per il finanziamento
di attività economiche e imprese, nonché interventi
di carattere sociale e in materia di infrastrutture,
trasporti ed enti territoriali**

Memoria della Banca d'Italia

Roma, 14 luglio 2025

Premessa

La Banca d'Italia ringrazia la 5^a Commissione del Senato della Repubblica per l'invito a formulare osservazioni sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 95 del 30 giugno u.s. (DL n. 95/2025, di seguito 'DL').

Attesi i compiti istituzionali affidati alla Banca, la presente memoria tratta le disposizioni di cui agli articoli 10 (relativo alla normativa sui prestatori di servizi in crypto-attività – CASP), 11 (che apporta talune modifiche alla disciplina di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, anche relative ai CASP¹), nonché 12 (che interviene in materia di pagamenti elettronici) del DL.

* * *

1. Misure in materia di prestatori in servizi in crypto-attività (art. 10, DL n. 95/2025)

Con il decreto legislativo 5 settembre 2024, n. 129, sono state emanate le disposizioni di adeguamento nazionale al Regolamento (UE) 2023/1114 relativo ai mercati delle crypto-attività (MiCAR). Il decreto ha tra l'altro definito il regime transitorio applicabile a livello nazionale ai *virtual asset service provider* – VASP².

L'articolo 10 del DL estende il regime transitorio previsto per i VASP iscritti al registro tenuto dall'Organismo degli Agenti e dei Mediatori (OAM) stabilendo che le imprese del comparto possano continuare a operare fino al 30 giugno 2026 o fino al rilascio o al diniego dell'autorizzazione da parte dell'Autorità competente, a condizione che presentino istanza di autorizzazione entro il 30 dicembre 2025. L'estensione consente di

¹ In particolare, la presente memoria ha ad oggetto le disposizioni dell'art. 11, c. 2, del DL, che apportano modifiche al d.lgs. n. 231/2007.

² Con il termine VASP si fa riferimento ai soggetti che ad oggi offrono servizi legati alle valute virtuali, ossia i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e i prestatori di servizi di portafoglio digitale. Questi, per poter operare in Italia, devono essere iscritti alla sezione speciale del Registro dei Cambiavalute tenuto dall'Organismo degli Agenti e dei Mediatori (OAM), ente che si occupa della gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi.

continuare ad operare in Italia anche ai VASP che appartengono allo stesso gruppo di una società che abbia presentato un'istanza di autorizzazione in un altro Stato membro entro il 30 dicembre 2025. Nell'estendere il termine per la presentazione dell'istanza, il DL posticipa altresì al 30 settembre 2025 il termine ultimo entro cui tutti i soggetti iscritti nel registro tenuto dall'OAM devono comunicare ai clienti e rendere noto via *web* come intendono conformare la propria operatività al MiCAR o, alternativamente, qualora non intendano presentare un'istanza di autorizzazione a operare come *crypto-asset service provider* (CASP) ai sensi della nuova disciplina, come intendono gestire l'ordinata chiusura dei rapporti in essere.

Le ragioni delle modifiche previste dal decreto sono ascrivibili essenzialmente alla *no action letter* dell'Autorità Bancaria Europea (EBA)³ che, a ridosso della prima scadenza del regime transitorio (30 giugno 2025), ha chiarito le implicazioni derivanti dalla interconnessione tra taluni servizi MiCAR e i servizi di pagamento disciplinati dalla *Payment Service Directive* – PSD2.

Tra le varie indicazioni fornite, la no action letter consiglia alle Autorità di vigilanza di considerare talune fattispecie di trasferimento, custodia e amministrazione di cripto-attività aventi ad oggetto e-money tokens (EMT) come servizi di pagamento ai sensi della PSD2. Per tali servizi, la no action letter consiglia alle Autorità di vigilanza di assicurare che gli operatori siano autorizzati come prestatori di servizi di pagamento, entro il 2 marzo 2026.

La *no action letter* comporta pertanto un impatto rilevante sul mercato e sugli operatori che, a poche settimane dalla prima scadenza del transitorio, sarebbero stati costretti a rivedere le istanze in corso di preparazione per adeguarle a un *framework* normativo più complesso e con requisiti più severi di quelli originariamente attesi. L'estensione del regime transitorio consente pertanto agli operatori di conformarsi agli obblighi aggiuntivi della PSD2, anche tenuto conto delle indicazioni operative che saranno fornite al mercato da Banca d'Italia e Consob. Le modifiche introdotte dal decreto rappresentano un passo necessario per garantire agli operatori del mercato un adeguamento ordinato alla nuova disciplina.

³ Il 10 giugno 2025 l'EBA su richiesta della Commissione, ha pubblicato una *no action letter*. In considerazione della duplice natura degli EMT di cripto-attività e di fondi, la lettera prevede per gli operatori la necessità di essere autorizzati anche come prestatori di servizi di pagamento (PSP) o in alternativa operare in *partnership* con un PSP già autorizzato, qualora prestino determinati servizi a valere sugli EMT.

Inoltre, l'allineamento del regime transitorio nazionale a quello previsto dal Regolamento MiCAR e adottato da numerosi altri Stati membri⁴ consente la continuità dei servizi resi alla clientela italiana da parte di quei prestatori di servizi in cripto-attività attualmente articolati su molteplici entità stabilite nelle giurisdizioni di riferimento, intenzionati a stabilire l'*hub* europeo in Stati membri diversi dall'Italia entro la scadenza massima prevista dal regolamento.

2. Misure urgenti in materia antiriciclaggio (art. 11, DL n. 95/2025)

L'articolo 11 del DL apporta modifiche mirate al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 ('decreto antiriciclaggio') e al decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 per allineare le previsioni italiane a talune raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI). Si tratta di previsioni nel complesso opportune, anche in considerazione del fatto che l'Italia è al momento sottoposta a valutazione da questo organismo internazionale.

Le riflessioni qui svolte si concentrano su due interventi effettuati dall'art. 11 al decreto antiriciclaggio, che rilevano in modo particolare per le funzioni di vigilanza antiriciclaggio svolte dalla Banca d'Italia. Il primo è funzionale a recepire le indicazioni del GAFI in materia di contrasto alla proliferazione delle armi di distruzione di massa. Il secondo mira al rafforzamento dei presidi nazionali nei confronti dei paesi terzi ad alto rischio di riciclaggio.

Quanto al rischio di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa (rischio PF), nell'ottobre 2020, il GAFI ha rivisto la Raccomandazione 1 e la sua Nota interpretativa per richiedere sia ai Paesi che ai soggetti obbligati di identificare, valutare e mitigare questo rischio⁵.

Al fine di recepire queste innovazioni, il DL estende il sistema dei presidi antiriciclaggio e di contrasto al terrorismo ai rischi di PF, richiedendo

⁴ L'articolo 143 del MiCAR prevede che i prestatori di servizi per le cripto-attività possono continuare a prestare i propri servizi fino al 1° luglio 2026 o fino al rilascio o rifiuto dell'autorizzazione, se questa data è anteriore.

⁵ Il "rischio di finanziamento della proliferazione" si riferisce alla potenziale violazione, mancata attuazione o evasione delle sanzioni finanziarie mirate adottate ai sensi della Raccomandazione 7 volta alla prevenzione e all'interruzione del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Al momento, le sanzioni previste dalla R.7 si applicano alla Repubblica Democratica Popolare di Corea (RPDC) e all'Iran. Ai Paesi è richiesto di garantire che nessun fondo o altra attività sia reso disponibile, direttamente o indirettamente, a qualsiasi persona o entità designata dalle Nazioni Unite (ONU) per PF ovvero persone ed entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione.

da un lato ai soggetti obbligati di considerare anche questo rischio nella propria autovalutazione e nella definizione dei propri presidi organizzativi e dall'altro alle Autorità di tenere conto di questo rischio nella propria attività istituzionale. Il DL assegna al Comitato di Sicurezza Finanziaria il compito di identificare, analizzare e valutare il rischio nazionale di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Si tratta di interventi da valutare positivamente.

Da un punto di vista sostanziale, è peraltro opportuno precisare che la regolamentazione della Banca d'Italia già dal 2019 chiede agli intermediari vigilati di tenere conto del rischio di PF⁶.

In tale quadro, potrebbe tuttavia risultare meritevole di aggiustamenti la norma inclusa nel nuovo articolo 16-ter, comma 4, del decreto antiriciclaggio, che richiede ai soggetti obbligati di adottare i presidi organizzativi e di controllo interno per mitigare e gestire i più ampi rischi di mancata applicazione o evasione delle sanzioni finanziarie mirate (art. 11, c. 2, lett. h), DL). Questa previsione si sovrappone infatti parzialmente al disposto dell'art. 23 del Regolamento (UE) 2023/1113 sul trasferimento di fondi (TFR *recast*) che già impone ai PSP e ai CASP di dotarsi di procedure e controlli interni per garantire l'attuazione delle misure restrittive dell'Unione e nazionali quando effettuano trasferimenti di fondi e di cripto-attività⁷. Considerata la diretta applicabilità dei regolamenti europei, la previsione introdotta dal decreto-legge sembrerebbe quindi destinata a non trovare applicazione con riferimento ai prestatori di servizi di pagamento e ai CASP, i principali destinatari degli obblighi di applicazione delle sanzioni finanziarie mirate. Alla luce di ciò, si potrebbero escludere dall'ambito applicativo della disposizione i PSP e i CASP.

Circa i Paesi ad alto rischio di riciclaggio, si premette che, tra gli strumenti utilizzati dal GAFI per contribuire alla protezione dell'integrità del sistema finanziario internazionale assume particolare rilevanza l'identificazione dei

⁶ Le Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni per finalità antiriciclaggio (adottate con Provvedimento del 26 marzo 2019) e le Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela (adottate con Provvedimento del 30 luglio 2019) contemplano infatti esplicitamente anche il rischio di finanziamento dei programmi di sviluppo delle armi di distruzione di massa e richiedono agli intermediari di applicare i presidi ivi previsti in chiave di contrasto a questo specifico rischio. La supervisione della Banca d'Italia già copre quindi da tempo la gestione del rischio di PF da parte degli intermediari da essa vigilati.

⁷ In particolare, la disposizione introdotta dal DL, nel richiedere l'adozione di presidi per mitigare e gestire i rischi di mancata applicazione o evasione delle sanzioni finanziarie mirate, presenta un ambito applicativo soggettivo più esteso rispetto alla disposizione del TFR *recast* citata, in quanto, a differenza di quest'ultima, essa è rivolta a tutti i soggetti obbligati, e non solo ai PSP e ai CASP.

Paesi con carenze significative nelle loro politiche di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, la quale viene effettuata attraverso la pubblicazione a carattere periodico di liste di Paesi ad alto rischio (c.d. *black list*) e Paesi con deficienze strategiche nei propri sistemi antiriciclaggio, sottoposti ad intenso monitoraggio (c.d. *grey list*).

L'inclusione di un Paese nelle liste dovrebbe determinare, in base alla Raccomandazione 19, l'applicazione di misure di adeguata verifica rafforzata da parte dei soggetti obbligati che intrattengano rapporti o eseguano operazioni con clienti di detto Paese e, nei casi più gravi, la possibilità per le Autorità di applicare contromisure specifiche (ad esempio, limitazioni all'apertura nel proprio territorio di succursali di intermediari del Paese in questione).

A livello europeo, il compito di assicurare l'adeguamento alle liste del GAFI è attribuito alla Commissione europea. Quest'ultima, con proprio regolamento delegato, individua i Paesi che essa ritiene pongano minacce significative al sistema finanziario dell'Unione, utilizzando come base le valutazioni condotte dal GAFI. La lista dei Paesi ad alto rischio è contenuta nell'allegato, periodicamente aggiornato, del Regolamento Delegato della Commissione 2016/1675 del 14 luglio 2016. Questa lista, tuttavia, non sempre è aggiornata dalla Commissione in maniera tempestiva e questo espone il sistema europeo al rischio di censure da parte del GAFI che, in generale, si attende che ciascuno Stato sia in grado di adeguarsi direttamente alle proprie indicazioni.

Il DL (art. 11, c. 2, lett. c), n. 4) attribuisce quindi opportunamente al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) il potere di individuare con proprio decreto, sentito il Comitato di Sicurezza Finanziaria, Paesi ad alto rischio ulteriori rispetto a quelli individuati dalla Commissione europea.

L'art. 11 del DL apporta altresì un'importante innovazione con riguardo alla vigilanza a fini AML sui prestatori di servizi in crypto-attività di altri Paesi UE operanti sul territorio italiano. In particolare, l'articolo 11 (c. 2, lett. l)), avvalendosi di una discrezionalità attribuita agli Stati dalle norme europee⁸, impone anche ai CASP aventi sede legale e amministrazione

⁸ Il Regolamento (UE) 2023/1113 (TFR *recast*) ha infatti modificato la direttiva antiriciclaggio (Direttiva UE 849/2015 – AMLD4) per prevedere la possibilità per gli Stati membri di richiedere l'istituzione di PCC ai CASP con sede in un altro Stato membro che siano stabiliti nel loro territorio in forma diversa dalle succursali (precedentemente, tale possibilità riguardava solo gli emittenti di moneta elettronica e i prestatori di servizi di pagamento).

centrale in un altro Paese UE e stabiliti nel nostro Paese con modalità diverse dalla succursale⁹, l'obbligo di istituire in Italia un punto di contatto centrale (c.d. PCC). La mancata istituzione del PCC è punita con una sanzione amministrativa di competenza della Banca d'Italia (art. 11, c. 2, lett. *m*) e *n*)).

Al fine di garantire un pieno allineamento della disciplina nazionale al quadro normativo europeo, la disposizione introdotta dal DL opportunamente subordina l'entrata in vigore dell'obbligo di istituzione del punto di contatto all'avvenuta adozione da parte della Commissione europea di un regolamento delegato che dovrà definire le condizioni in presenza delle quali gli Stati possono imporre l'istituzione di un PCC nonché le funzioni di quest'ultimo.

Una prima versione di questo regolamento, applicabile ai soli prestatori di servizi di pagamento e agli emittenti di moneta elettronica, è stata approvata dalla Commissione nel 2018 (Regolamento delegato UE 2018/1108). Negli scorsi mesi l'EBA ha definito una proposta di modifica del Regolamento del 2018 per estenderne l'applicazione ai CASP; la proposta, sottoposta a consultazione pubblica, conclusasi lo scorso febbraio, è attualmente all'esame della Commissione per la definitiva adozione dell'atto¹⁰.

Al riguardo, si ha presente che l'obbligo di istituzione del PCC già da anni è applicabile nel nostro ordinamento ai prestatori di servizi di pagamento (PSP) e agli istituti di moneta elettronica (IMEL) con sede legale e amministrazione centrale in altri Paesi UE stabiliti in Italia con agenti o soggetti convenzionati. Sul piano applicativo, in relazione a PSP e IMEL, il PCC si è rivelato un presidio essenziale per garantire il rispetto degli obblighi antiriciclaggio da parte di intermediari di altri Paesi UE che prestino la propria attività sul territorio italiano con reti distributive. In prospettiva, l'obbligo di istituire un PCC potrebbe quindi rivelarsi fondamentale anche per il settore dei CASP, caratterizzato da un elevato rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e dal frequente ricorso a modalità operative che vedono i principali operatori fissare la propria sede in alcuni Paesi per poi prestare i propri servizi attraverso la rete *internet* in tutta Europa, talvolta avvalendosi

⁹ Si intendono stabiliti con modalità diverse dalla succursale i CASP esteri operanti sul territorio nazionale tramite altri soggetti autorizzati alla prestazione di servizi in cripto ovvero altri tipi di infrastrutture, quali, ad esempio, sportelli automatici per le cripto-attività (c.d. *crypto-ATM*).

¹⁰ La proposta di modifica del Regolamento trasmessa dall'EBA alla Commissione, tra l'altro: *i*) inserisce nella categoria dei destinatari anche i CASP, con esclusione del servizio di consulenza; *ii*) chiarisce, in un considerando, quando un CASP possa considerarsi stabilito senza succursale nel territorio di uno Stato membro, in linea con quanto già indicato nel nuovo Regolamento AML (UE) 2024/1624 ('AMLR'); *iii*) definisce criteri dimensionali *ad hoc* tarati sull'operatività in cripto-attività, al ricorrere dei quali potrà essere imposta ai CASP l'istituzione del PCC.

anche di sportelli automatici (ATM)¹¹. Pertanto, si guarda favorevolmente all'esercizio dell'opzione in questione.

3. Disposizioni in materia di tempi di accredito dei pagamenti elettronici (art. 12, DL n. 95/2025)

L'articolo 12 del DL interviene in materia di tempi di accredito dei pagamenti elettronici modificando l'articolo 1, comma 66, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, con l'obiettivo di precisare l'ambito applicativo della disposizione circoscrivendolo solo ai pagamenti effettuati attraverso carte di pagamento. Come riportato nella relazione illustrativa che accompagna il DL, in assenza di questo intervento la norma potrebbe ritenersi estesa a qualsivoglia strumento di pagamento elettronico diverso dai bonifici, ivi inclusi i pagamenti da e verso la pubblica amministrazione (pagamenti eseguiti tramite deleghe F24/I24 e pagamenti gestiti tramite piattaforma PagoPA). La nuova versione dell'articolo 1, comma 66, prevede quindi che "Nei casi di pagamenti effettuati attraverso carte di pagamento presso i soggetti tenuti agli obblighi di cui dall'articolo 15, comma 4, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, l'accredito degli importi giornalieri in favore del beneficiario avviene entro le ore 12 del giorno lavorativo successivo alla ricezione degli ordini di pagamento, e in ogni caso con valuta il giorno della ricezione dell'ordine medesimo".

Sotto un profilo generale si osserva che la PSD2¹², per quanto riguarda i tempi di esecuzione di un'operazione di pagamento, prevede (articolo 83(1)) che il prestatore di servizi di pagamento ("PSP") del pagatore accrediti l'importo dell'operazione di pagamento sul conto del PSP del beneficiario entro la fine della giornata operativa successiva alla ricezione dell'ordine (salvo la possibilità di proroga di una ulteriore giornata operativa per le operazioni di pagamento disposte su supporto cartaceo) e che quest'ultimo riconosca l'importo dell'operazione di pagamento a disposizione del beneficiario non appena tale importo è accreditato sul proprio conto. Ai sensi dell'articolo 86 della PSD2, questa regola generale può essere derogata dallo Stato membro per le operazioni di pagamento nazionali, per cui possono

¹¹ Si tratta di un'assoluta novità, che viene ora introdotta esclusivamente per i CASP, alla luce di quanto previsto dal regolamento AMLR, il quale (al considerando n. 27) specifica che vanno considerati come stabiliti anche quei CASP operanti mediante ATM.

¹² Direttiva (UE) 2015/2366 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno.

essere previsti tempi massimi di esecuzione più brevi. La norma in oggetto va quindi, nei fatti, a inserirsi (per le sole carte di pagamento) nell'ambito di tale discrezionalità nazionale.

Con riferimento alla data valuta, le norme europee di riferimento (art. 87 della PSD2) tutelano la posizione del pagatore e del beneficiario dell'operazione di pagamento rispetto alla possibile applicazione da parte del PSP di una data valuta che svantaggi il cliente. In particolare, come sopra ricordato, il PSP del beneficiario è sempre obbligato a mettere i fondi a disposizione del cliente non appena li riceve e ad applicare una data valuta coincidente con la ricezione delle somme.

In via generale, la PSD2 non vieta l'applicazione di una data valuta più favorevole per il beneficiario del pagamento. Tuttavia, si osserva che, indicando come data di valuta quella della ricezione dell'ordine di pagamento da parte del PSP del pagatore, si produce un effetto disallineamento dalla "ordinaria" tempistica dei processi operativi del comparto dei pagamenti che fanno seguire il riconoscimento della data valuta al momento in cui il PSP che detiene il conto del beneficiario riceve i fondi (e li mette a disposizione del beneficiario); in questo caso, invece, il PSP del beneficiario riconoscerebbe la valuta al beneficiario prima di ricevere i fondi dal PSP del pagatore concedendo, nei fatti, un credito a tale soggetto e sopportandone i relativi eventuali costi e rischi.

Si ha inoltre presente che la norma in discorso, a prescindere dalla modifica introdotta con l'articolo 12 del DL, riguarderebbe solo i PSP nazionali creando una disparità rispetto ai *competitor* europei; inoltre, profili di criticità potrebbero rinvenirsi nel caso di un'operazione di pagamento che vede il coinvolgimento di un PSP estero.

Infine, la legge 30 dicembre 2024, n. 207 stabiliva in centottanta giorni (dall'entrata in vigore della norma) i tempi di adeguamento per i PSP alle disposizioni di cui al vecchio articolo 66, tempi molto sfidanti per i PSP, tenuto conto degli interventi necessari. L'articolo 12 del decreto legge n. 95 non prevede, invece, dei tempi di adeguamento per i PSP. Sarebbe opportuno prevedere anche in questo caso la stessa tempistica (180 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge), posto che, la modifica in parola, pur circoscrivendo l'ambito applicativo della norma, continua ad avere notevoli impatti operativi sui PSP per i necessari adeguamenti di natura tecnica.