

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

RASSEGNA
DI
DOTTRINA
E
GIURISPRUDENZA

COMITATO DI DIREZIONE

M. ANDENAS - F. CAPRIGLIONE - M. PELLEGRINI
D. ROSSANO - M. SEPE - V. TROIANO

Supplemento al n. 1/2025

ISSN: 2036 - 4873

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

WWW.RTDE.LUISS.IT

La sede della Rivista è presso
la Fondazione G. Capriglione Onlus,
Università Luiss G. Carli,
Viale Romania 32, 00197 Roma.

Comitato di Direzione

M. Andenas - F. Capriglione - M. Pellegrini - D. Rossano - M. Sepe - V. Troiano

Direttore Responsabile

F. Capriglione

Comitato Editoriale

F. Affinito - G. Alfano - C. Marasco

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere
riprodotti dalla Fondazione G. Capriglione Onlus su altre
proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Autorizzazione n. 136/2009, rilasciata dal Tribunale di Roma in data 10 aprile 2009.

COMITATO SCIENTIFICO

E. Bani, P. Benigno, R. Bifulco, A. Blandini, M. Brogi, R. Calderazzi, N. Casalino, M. Clarich, R. Cocozza, G. Colavitti, G. Conte, P. E. Corrias, C. G. Corvese, M. De Poli, G. Desiderio, L. Di Donna, F. Guarracino, F. Di Porto, V. Donativi, P. Gaggero, I. Ingravallo, S. Landini, V. Lemma, R. Lener, P. Lucantoni, L. Ludovici, N. Lupo, A. Mangione, E.M. Lombardi, G. Martina, R. Miccù, F. Moliterni, G. Napolitano, M. Passalacqua, M. Rabitti, P. Reichlin, A. Sacco Ginevri, I. Sabbatelli, F. Sartori, A. Sciarrone, D. Siclari, A. Urbani, P. Valensise, A. Zimatore

REGOLE DI AUTODISCIPLINA PER LA VALUTAZIONE DEI CONTRIBUTI

Al fine di assicurare uno standard elevato della qualità scientifica dei contributi pubblicati, nel rispetto dei principi di integrità della ricerca scientifica, la Rivista adotta un modello di revisione dei manoscritti che contempla il referaggio tra pari a doppio cieco (*double blind peer review*).

I contributi inviati alla Rivista sono oggetto di esame da parte di due valutatori individuati all'interno di un elenco, periodicamente aggiornato, di Professori ordinari, associati e ricercatori. L'assegnazione è effettuata dal Comitato di Direzione in accordo con il Direttore Responsabile tenendo conto delle aree di competenza di ciascun revisore e in assenza di conflitti di interessi con l'autore/l'autrice del contributo.

Il contributo è trasmesso dal Comitato editoriale ai referees in forma anonima, unitamente ad una scheda di valutazione.

A seguito del referaggio, attraverso comunicazione da parte del Comitato editoriale, l'Autore riceve la scheda contenente il parere anonimo reso dai valutatori. Se i valutatori si esprimono a favore della pubblicazione senza modifiche, il contributo è avviato alla pubblicazione. Se anche uno solo dei valutatori si esprime a favore della pubblicazione subordinandola a modifiche, i rilievi così formulati sono trasmessi all'Autore (sempre in forma anonima). Nel caso in cui l'Autore decida di uniformarvisi, egli trasmette il contributo modificato al Comitato editoriale che, su indicazione del Comitato di Direzione, può inoltrarlo di nuovo al valutatore oppure procedere direttamente alla pubblicazione. In caso di valutazione finale positiva, il contributo è avviato alla pubblicazione; in caso contrario, il Comitato di Direzione valuta se rifiutare il contributo o procedere a un'ulteriore fase di revisione.

In ogni caso, in presenza di pareri dissidenti tra i valutatori, il Comitato di Direzione si assume la responsabilità di procedere alla pubblicazione, previo parere di un componente del Comitato scientifico scelto ratione materiae. Qualora entrambi i valutatori esprimano parere negativo alla pubblicazione, il contributo viene rifiutato a meno che il Direttore non ne autorizzi la pubblicazione se ritiene che esso soddisfi gli standard scientifici della Rivista.

Per ogni ulteriore chiarimento si rinvia al Codice Etico pubblicato sul sito internet della Rivista.

I CONTRIBUTI DEL PRESENTE FASCICOLO SONO STATI VALUTATI DA:

L. Di Donna - F. Di Porto

**TEMI E PROBLEMI
DI
DIRITTO DELL'ECONOMIA**

Pubblicazione degli atti del Convegno
“L’antiriciclaggio alla prova della dimensione europea”
tenutosi il 5 novembre 2024 presso
il Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Roma

a cura di Marco Sepe e Valerio Lemma

INDICE

MARCO SEPE, VALERIO LEMMA – <i>Presentazione</i> (Introduction).....	1
FRANCESCO CAPRIGLIONE – <i>Introduzione al Convegno</i> (Introduction to the Conference).....	5
CLAUDIO CLEMENTE – <i>Evoluzione e criticità del quadro normativo europeo in materia di antiriciclaggio</i> (Evolution and critical issues of the european Anti-Money Laundering regulatory framework).....	8
LUCA CRISCUOLO – <i>L’obbligo di segnalazione di operazioni sospette: il ruolo degli avvocati nel nuovo quadro normativo antiriciclaggio</i> (The obligation to report suspicious transactions: the role of lawyers in the new Anti-Money Laundering regulatory framework).....	23
VALERIO LEMMA – <i>L’antiriciclaggio alla prova della dimensione europea</i> (Anti-Money Laundering to the test at the European level).....	36
IRMA CONTI, ANTONINO GALLETTI – <i>Antiriciclaggio e deontologia forense: quali prospettive future?</i> (Anti-Money Laundering and forensic ethics: what are the future prospects?).....	64
DANIEL FOÀ – <i>Brevi considerazioni sul riparto di competenze in materia antiriciclaggio</i> (Brief remarks on the allocation of competences in the EU Anti-Money Laundering framework).....	74
ALESSANDRO VITA – <i>Antiriciclaggio e capitale regolamentare nelle banche, prospettive alla luce dell’AMLA</i> (Anti-Money Laundering and regulatory capital in banks: perspectives in light of AMLA).....	94

NICOLÓ DI FAUSTO – <i>Antiriciclaggio e Internal Audit nel sistema bancario. Finalità e prospettive</i> (Anti-Money Laundering and Internal Audit in the Banking System. Objectives and Prospects).....	109
ALESSIO C. MAURO – <i>Antiriciclaggio e casse previdenziali: principio di legalità sostanziale e decentramento funzionale</i> (Anti-money Laundering and pension funds: principle of substantial legality and functional decentralization).....	124
FRANCESCO AFFINITO – <i>La disciplina antiriciclaggio nel settore calcistico professionistico</i> (Anti-Money Laundering regulation in the professional football sector).....	139

PRESENTAZIONE

(Introduction)

1. Il presente supplemento raccoglie gli atti del convegno svoltosi a Roma il 5 novembre 2024, sul tema “L’antiriciclaggio alla prova della dimensione europea”. L’iniziativa, promossa dal Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Roma, ha offerto un’occasione di confronto ad ampio spettro su una materia che incrocia profili giuridici, economici e istituzionali di primario rilievo, e che interpella tanto la riflessione teorica quanto le prassi operative di professionisti, intermediari e autorità di vigilanza. Sin dall’apertura, affidata all’Avv. Irma Conti, si è colta la duplice direttrice che ha ispirato i lavori: da un lato, l’esigenza di assicurare una formazione continua dell’avvocatura, chiamata a confrontarsi con un quadro normativo in continua trasformazione; dall’altro, la necessità di affinare gli strumenti di compliance organizzativa negli studi professionali, progressivamente coinvolti in procedure di adeguata verifica, segnalazione e collaborazione con le autorità competenti. L’antiriciclaggio non si presenta più quale mero presidio penale o investigativo, ma quale architettura regolatoria di rango sistematico, destinata a preservare l’integrità del mercato interno, la competitività delle imprese e la credibilità delle professioni giuridiche.

In questo solco si inserisce l’analisi del Prof. Francesco Capriglione, che ha offerto una prospettiva diacronica sullo sviluppo normativo: dalla legge n. 197 del 1991 sino all’istituzione della Anti-Money Laundering Authority (AMLA), emblema del recente AML Package. Il percorso evidenzia un progressivo ampliamento degli

obblighi, dei destinatari e delle tecniche di vigilanza, oggi arricchite dall’impiego di piattaforme digitali e strumenti automatizzati. La creazione dell’AMLA segna, per la prima volta, l’attribuzione a un’autorità sovranazionale di compiti di vigilanza diretta e di coordinamento delle FIU nazionali; ma al tempo stesso pone interrogativi circa i rischi di eccessiva verticalizzazione, tali da depotenziare le autorità domestiche, come già avvenuto nell’esperienza bancaria con la BCE. L’europeizzazione della disciplina, filo conduttore del presente volume, è stata inquadrata attraverso il passaggio paradigmatico dal *follow the money*, di matrice investigativa, al *protect the money*, che oggi prevale nel diritto unionale. Tale mutamento riflette la consapevolezza che il riciclaggio non solo insidia la legalità, ma altera la concorrenza, consentendo a imprese sorrette da capitali illeciti di godere di indebiti vantaggi competitivi. L’antiriciclaggio assurge, pertanto, a strumento di tutela del mercato unico, della parità concorrenziale e della fiducia collettiva nel progetto europeo.

2. Il millennio si è aperto con un’impostazione che ha collocato l’antiriciclaggio quale tecnica ancillare alla repressione penale, volta a seguire le tracce del denaro per disarticolare le reti criminali e a presidiare l’attività bancaria quale nodo cruciale della circolazione della ricchezza.

La legislazione nazionale, in tale prospettiva, ha progressivamente ampliato i destinatari degli obblighi e intrecciato la disciplina con le funzioni delle autorità creditizie, nella convinzione che la stabilità degli intermediari costituisse presidio essenziale contro l’economia illegale e contro il finanziamento del terrorismo internazionale.

Oggi, l’impostazione è radicalmente mutata. L’antiriciclaggio si configura come bene pubblico europeo, poiché l’efficienza allocativa, la stabilità finanziaria e la protezione dei diritti si presentano quali benefici indivisibili che nessuno Stato

membro può garantire isolatamente, e che pertanto postulano un coordinamento sovranazionale. Da tale collocazione discende, dapprima, il lungo percorso di armonizzazione delle discipline interne e, più di recente, l'istituzione dell'AMLA: una scelta che non si esaurisce nella sua dimensione giuridico-istituzionale, ma che si rivela altresì opzione di carattere economico, poiché consente di internalizzare i costi della vigilanza, distribuire equamente i benefici della prevenzione e promuovere l'equità concorrenziale all'interno del mercato unico. A ben considerare, la sfida europea concerne la capacità di edificare un sistema comune che sappia coniugare integrità del mercato interno, coesione sociale e tutela dei diritti fondamentali, chiudendo i varchi dell'arbitraggio regolamentare.

È utile, allora, rammentare come il paradigma originario del follow the money abbia progressivamente ceduto il passo a un più ampio protect the money, nella consapevolezza che il riciclaggio non costituisca solo un illecito penale, ma altresì una questione di ordine pubblico economico, in quanto altera le dinamiche concorrenziali, distorce i prezzi, condiziona l'allocazione del credito e mina la selezione efficiente degli investimenti.

Trattasi, pertanto, di una prova che impegna capacità, risorse e valori dell'Unione. Dopo la stagione delle direttive, che hanno progressivamente armonizzato obblighi e procedure, si è giunti oggi a un corpus normativo uniforme e direttamente applicabile, sorretto da un'autorità sovranazionale dedicata. Al presente, rimane aperto l'interrogativo circa la portata dell'AMLA: se essa debba limitarsi a centro di coordinamento metodologico e di secondo livello, ovvero se sia destinata ad assumere compiti di vigilanza diretta su soggetti e operazioni di rilievo transnazionale. Va da sé che, alla luce di questo itinerario, l'antiriciclaggio non possa più essere considerato mera appendice della repressione penale, ma si affermi quale presidio strutturale della legalità economica europea, fattore di competitività e garanzia di coesione sociale. La sua prova europea coincide,

dunque, con la capacità dell’Unione di custodire beni indivisibili – mercato, diritti, coesione – attraverso un disegno regolatorio che sappia integrare prevenzione, vigilanza e tutela sostanziale della concorrenza.

Marco Sepe

*Ordinario di Diritto dell’economia
nell’Università degli Studi Unitelma Sapienza*

Valerio Lemma

*Ordinario di Diritto dell’economia
nell’Università degli Studi G. Marconi*

INTRODUZIONE AL CONVEGNO

(Introduction to the Conference)

1. In primo luogo, intendo ringraziare gli organizzatori di questo incontro che ritengo estremamente interessante.

Non credo di avere titoli particolari per introdurre lo stesso, ad eccezione del fatto che sono il decano dei professori di diritto dell'economia italiani. E poi il fatto che per 14 anni sono stato consigliere di amministrazione dell'UCI. E proprio negli anni in cui veniva varata la legge 197 del 91, la quale come certamente saprete introduce nel nostro paese la lotta al riciclaggio di provenienza illecita. Però posso dire che proprio in ragione di questi miei due ruoli, ho avuto modo di vedere da vicino come questo fenomeno si sia ampiamente sviluppato, prima con la globalizzazione, e poi di recente, anche attraverso il ricorso ai meccanismi informatici automatizzati, i quali, come nel caso del crowdfunding, servendosi di piattaforme non controllate nello svolgimento della loro attività consentono più facilmente la trasmissione di denaro di provenienza illecita, come del resto ha puntualmente sottolineato, l'ultima relazione dell'UIF, che fa riferimento proprio a questo fenomeno.

Quindi ritengo che sia pienamente lodevole l'iniziativa presa anni fa in Europa di creare un'apposita autorità centrale, sovraordinata allo svolgimento di tutte le attività di controllo delle autorità locali e della prevenzione del riciclaggio; iniziativa che, come sappiamo, è sfociata nel maggio scorso con l'emanazione, l'approvazione dell'istituzione dell'AMLA, alla quale si accompagna un pacchetto normativo che consiste in 2 regolamenti e la sesta direttiva. Queste modifiche normative che cosa fanno? Allargano diciamo l'organigramma delle Esas, cioè le autorità di controllo europeo per le attività finanziarie, per il mercato finanziario, creando questa nuova autorità che ha delle mansioni e delle funzioni più ampie rispetto a quelle già esistenti; sappiamo infatti che solo l'ESMA svolge una ridotta attività di controllo sulle

agenzie di rating, mentre le altre si limitano a fissare delle dead lines, si limitano a dare delle indicazioni comportamentali a tutti gli appartenenti al settore. Viceversa, questa nuova autorità, come credo nella giornata di oggi sarà puntuamente precisato, svolge anche dei compiti di controllo, di supervisione, ma è chiaro che non è una supervisione generalizzata come quella che hanno le autorità europee e italiane appartenenti al settore bancario finanziario, ma una supervisione che avverrà in due fasi, una prima fase, che si avrà nel 2027, destinata ad identificare i soggetti sui quali verrà svolta questa attività di controllo, e una seconda fase, nell'anno successivo, destinata concretamente all'attivazione di questa attività. Che cosa sta a significare tutto ciò che il legislatore europeo ha inteso fare due cose, per un verso armonizzare l'operatività di tutte le autorità nazionali competenti in materia, nel riferimento unitario a questa nuova autorità, e peraltro ha voluto creare una strumentazione più incisiva rispetto a quelle che oggi abbiamo in Europa nella lotta al riciclaggio di denaro di provenienza illecita.

Ora, ci sono da fare delle valutazioni critiche su questa modalità con cui è stata organizzata l'operatività e l'impianto sistematico di questa nuova Autorità. Io penso che se tutte le cose funzioneranno così come oggi sembra evincersi dai testi normativi che vi ho indicato, certamente tutta l'Unione si avvantaggerà dell'etero-operatività e dell'esistenza di questa nuova autorità. Per converso, qualora, cosa che è accaduto in ambito finanziario, bancario per la precisione, qualora la centralizzazione, la verticalizzazione del potere di controllo in capo a un'autorità europea dovesse tradursi, come è successo nel rapporto tra BCE e autorità bancarie nazionali, in una sorta di supremazia nella prima che ha finito, come molti studiosi hanno tenuto anche in un recente convegno svolto nei giorni scorsi a Napoli, a sottolineare, risolvendosi in una sorta di depotenziamento delle autorità nazionali, questo certamente sarà un aspetto negativo dal quale bisogna stare molto attenti, e soprattutto penso che è affidato a tutti coloro che interverranno nello svolgimento di questa attività, che non dimentichiamo resta incentrata su tre punti chiave, ovvero

segnalazione delle operazioni sospette, adeguata verifica, individuazione del titolare effettivo.

Quindi abbiamo un riferimento unitario a quelli che sono gli elementi di base della lotta al riciclaggio, auguriamoci che l'Europa svolga questa sua attività di coordinamento, senza travalicare quelli che sono i confini di un corretto incontro tra autorità centrale europee e autorità nazionali.

Io a questo punto avrei terminato questa mia brevissima introduzione, ma auguro a tutti un lavoro proficuo, oggi, ma anche nei prossimi tempi, perché presumo che, dopo l'attivazione, gli studiosi dell'antiriciclaggio e vi assicuro è una tematica che interessa molto anche ai giovani, il prof. Lemma e io dirigiamo un master alla Luiss dove ogni anno abbiamo dei bravissimi ragazzi che sono interessati allo svolgimento proprio di tesi sull'antiriciclaggio, quindi questa nuova autorità dia una svolta positiva a questa lotta che è di interesse comune per tutti noi.

Francesco Capriglione

EVOLUZIONE E CRITICITÀ DEL QUADRO NORMATIVO EUROPEO IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO *

*(Evolution and critical issues of the european Anti-Money
Laundering regulatory framework)*

ABSTRACT: Il presente contributo illustra la transizione dell'UE in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo (AML/CFT) da un'armonizzazione minima, che alimenta l'arbitraggio normativo, a un quadro centralizzato basato sul rischio. Il Pacchetto AML 2024 (Regolamenti (UE) 2024/1620, 2024/1624, 2023/1113 e Sesta Direttiva AMLD) amplia e sistematizza le norme, introduce l'AMLA e formalizza una valutazione del rischio a due livelli (sovranazionale tramite AMLA; nazionale tramite gli Stati membri), registri interconnessi (titolarità effettiva, conti bancari, immobili) e un massimale di liquidità UE per beni/servizi mirano a migliorare la tracciabilità, preservando al contempo la proporzionalità per i professionisti più piccoli. Il duplice design dell'AMLA abbina la supervisione diretta/indiretta di gruppi transfrontalieri ad alto rischio selezionati al coordinamento delle UIF; la governance include due Consigli Generali e un comitato di revisione. Il regime rimane preventivo e orientato all'integrità del mercato, ora includendo espressamente l'elusione di sanzioni finanziarie mirate e rafforzando la responsabilità nel settore non finanziario attraverso la supervisione pubblica degli organismi di autoregolamentazione.

This paper charts the EU AML/CFT transition from minimum harmonization – fueling regulatory arbitrage - to a centralised, risk-based framework. The 2024 AML Package (Regs. (EU) 2024/1620, 2024/1624, 2023/1113, and the Sixth AMLD) expands and systematises rules, introduces AMLA, and formalises a two-tier risk assessment

* Contributo approvato dai revisori.

(supranational via AMLA; national via Member States), interconnected registers (beneficial ownership, bank accounts, real estate) and an EU cash ceiling for goods/services aim to enhance traceability while preserving proportionality for smaller professionals. AMLA's dual design couples direct/indirect supervision of selected cross-border, high-risk groups with coordination of FIUs; governance includes two General Boards and a review panel. The regime remains preventive and market-integrity-oriented, now expressly encompassing evasion of targeted financial sanctions and reinforcing accountability in the non-financial sector through public oversight of self-regulatory bodies.

SOMMARIO: 1. In generale. - 2. L'AML Package. - 3. La struttura e le funzioni dell'Autorità europea per la lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo (AMLA). - 4. I riflessi sui professionisti della nuova regolamentazione europea.

1. La disciplina europea in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo si è fondata per lungo tempo sul principio di armonizzazione minima, consentendo agli Stati membri di usufruire, nel rispetto dei principi generali imposti dalle direttive comunitarie, di ampi margini interpretativi e applicativi. Ciò ha generato significative differenze fra i modelli di regolamentazione e di supervisione adottati nei singolii Stati membri, favorendo una concorrenza normativa fra gli ordinamenti ed influenzando le scelte di insediamento delle attività dei soggetti obbligati.¹ Tali dinamiche hanno favorito arbitraggi regolamentari e indebolito il sistema europeo di prevenzione e contrasto al riciclaggio.

La crescente consapevolezza di tali criticità ha condotto a una revisione significativa della disciplina dell'Unione, culminata il 24 aprile 2024 con

¹ CLEMENTE, *Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia: Il «Piano d'Azione» della Commissione europea del 7 maggio 2020. Evoluzione e prospettive del sistema antiriciclaggio*, Camera dei Deputati, Commissioni riunite Giustizia (II) e Finanze (VI), Roma, 13 ottobre 2020, p. 3 e ss.

l'approvazione definitiva da parte del Parlamento europeo di un nuovo pacchetto normativo in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (AML/CFT), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della UE il successivo 19 giugno.²

Si concludeva così il lungo percorso di riforma della regolamentazione antiriciclaggio avviato dalla Commissione europea il 7 maggio 2020 con la definizione del Piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia AML/CFT. Il piano si basava sugli approfondimenti condotti sulle debolezze del sistema contenuti in quattro rapporti pubblicati il 24 luglio 2019. In particolare, il rapporto relativo ai casi di fallimento dei presidi antiriciclaggio che avevano coinvolto alcuni dei Paesi dell'Unione ne individuava le origini nelle carenze interne di enti creditizi (relative al rispetto delle regole a livello individuale e di gruppo, alla loro *governance*, alla gestione dei rischi) ovvero nell'inefficacia della supervisione delle autorità.

Il Piano d'azione indicava sei aree sulle quali appariva necessario intervenire: più efficace recepimento delle regole europee; maggiore armonizzazione normativa anche attraverso l'adozione di un regolamento direttamente applicabile; istituzione di un organismo sovranazionale di supervisione; istituzione di un organismo europeo di supporto e coordinamento tra le Financial Intelligence Unit (FIU); più incisivi presidi penali; miglioramento del ruolo dell'Unione nelle politiche antiriciclaggio internazionali.

L'esigenza di una maggiore uniformità delle disposizioni e delle prassi applicative in materia di collaborazione tra Financial Intelligence Unit sollevata dalle stesse FIU europee aveva portato, inizialmente, al riconoscimento della Piattaforma delle FIU dell'Unione nell'ambito della Quarta direttiva antiriciclaggio³ struttura che

² EUROPEAN COUNCIL, *Anti-money laundering: Council adopts package of rules*, 30 May 2024, disponibile su <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/30/anti-money-laundering-council-adopts-package-of-rules/>.

³ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, art. 51 64 bis.

già da tempo operava sul piano informatico per favorire lo scambio di dati tra le diverse Unità nazionali, e, successivamente, alla previsione della possibile istituzione di un Meccanismo di coordinamento e supporto delle FIU contenuta nella Quinta direttiva AML).⁴

Alle esigenze di rafforzare le capacità delle FIU nell'individuazione dei flussi di provenienza illecita, anche attraverso il miglioramento delle capacità di collaborazione reciproca, si è poi unita la necessità di presidiare meglio l'applicazione e il rispetto della disciplina dell'Unione, inducendo la Commissione a prospettare anche una autorità di supervisione europea e la creazione di un nuovo organismo nel cui ambito collocare entrambe le funzioni.

2. Per l'attuazione del Piano d'Azione la Commissione ha presentato il 20 luglio 2021 quattro proposte normative (cd. *AML Package*) con le quali si intende dare una risposta alle esigenze emerse. Il nuovo pacchetto antiriciclaggio è articolato in tre regolamenti e una direttiva a seconda del grado di omogeneizzazione normativa ritenuto necessario: il regolamento (UE) 2024/1620⁵ che istituisce una nuova Autorità europea per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (AMLA), incaricata della supervisione antiriciclaggio e del supporto e coordinamento delle FIU; il regolamento (UE) 2023/1113⁶ riguardanti i dati informativi relativi ai trasferimenti di fondi; il regolamento (UE) 2024/1624⁷ che promuove un'applicazione omogenea delle disposizioni in materia di antiriciclaggio e lotta al

⁴ Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo in particolare con la previsione dell'art. 64 bis.

⁵ Regolamento (UE) 2024/1620 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010 e (UE) n. 1095/2010.

⁶ Regolamento (UE) 2023/1113 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività e che modifica la direttiva (UE) 2015/849.

⁷ Regolamento (UE) 2024/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

finanziamento del terrorismo negli Stati membri; infine, la Sesta direttiva AML/CFT⁸ che disciplina l'assetto istituzionale del sistema antiriciclaggio nei singoli Paesi e che consente agli Stati un margine di flessibilità nell'applicazione delle norme nei contesti nazionali.

Viene pertanto superata l'impostazione unitaria che ha caratterizzato finora la disciplina antiriciclaggio europea che non è più contenuta in un'unica direttiva come avvenuto fin dal 1991.

La disciplina è stata inoltre resa più articolata e dettagliata: le previsioni della Quarta direttiva AML, poi modificata dalla Quinta, erano contenute in 69 articoli, mentre il nuovo quadro normativo – limitatamente alla Sesta direttiva e ai due regolamenti AMLA e AML/CFT – si compone di 278 articoli, a cui si aggiungono numerosi Considerando di natura esplicativa (403 a fronte di 68). La maggiore complessità rischia di accrescere gli oneri di *compliance* dei soggetti obbligati ma contribuirà a rendere più omogeneo, coerente ed efficace il sistema antiriciclaggio europeo.

La Sesta direttiva antiriciclaggio disciplina – in coordinamento con il regolamento istitutivo dell'AMLA – il sistema di valutazione dei rischi connessi al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo,⁹ estendendola ai rischi di violazione delle sanzioni finanziarie mirate e confermando il duplice livello di analisi già previsto dalla precedente direttiva: da un lato, una valutazione sovranazionale affidata all'AMLA; dall'altro, una valutazione nazionale condotta dai singoli Stati membri che consente di modulare l'azione di prevenzione in base al livello e alle tipologie di rischio rilevati in ciascun Paese.

La direttiva regola anche i registri centrali,¹⁰ identificando tre tipologie

⁸ Direttiva (UE) 2024/1640 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, e modifica e abroga la direttiva (UE) 2015/849.

⁹ *Ibidem*, art. 7.

¹⁰ *Ibidem*, art. 10, 16, 18.

principali di banche dati che gli Stati membri sono chiamati ad istituire e destinate a essere interconnesse a livello europeo per consentire di ottenere informazioni da qualsiasi paese membro. Si tratta del registro centrale dei titolari effettivi, del registro dei conti bancari e del punto di accesso unico alle informazioni sui beni immobili. I primi due registri sono già previsti nell'ordinamento italiano, sebbene uno non ancora pienamente operativo; diversamente, il terzo archivio non è contemplato dalla normativa nazionale ed è finalizzato a garantire a favore delle autorità competenti maggiore trasparenza sulla titolarità, sulle operazioni e sui gravami relativi agli immobili.

Un ampio spazio della direttiva è dedicato alle autorità nazionali con la definizione del ruolo e delle caratteristiche delle FIU¹¹ e delle autorità di supervisione. Vengono delineati i principi che regolano la cooperazione fra organismi nazionali e sovranazionali e disciplinate le sanzioni amministrative e pecuniarie per le violazioni della regolamentazione da parte dei soggetti obbligati, con un rafforzamento del sistema punitivo. Il regolamento anticiclaggio disciplina gli aspetti che richiedono una maggiore armonizzazione fra gli ordinamenti degli Stati membri ed in particolare l'individuazione dei soggetti sottoposti alle norme e gli obblighi ai quali essi sono tenuti.

La nuova disciplina agisce in primo luogo sull'estensione della regolamentazione con un ampliamento ulteriore della platea dei soggetti obbligati, proseguendo un percorso che ha visto nel tempo via via aggiungere agli enti creditizi e finanziari, previsti dalla Prima direttiva antiriciclaggio¹² come unici destinatari della disciplina, nuovi soggetti (come i professionisti, altri soggetti finanziari, operatori nei servizi di gioco).

L'ulteriore estensione a nuovi operatori indicati nel regolamento - tra i quali i

¹¹ *Ibidem*, capo III.

¹² Direttiva del Consiglio (CEE) 91/308 del 10 giugno 1991 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite.

fornitori di servizi e intermediari di *crowdfunding*, gli agenti e le società calcistiche professionalistiche, le persone che commerciano beni di elevato valore - ripropone l'esigenza di un'attento rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza risultando evidente la differente capacità organizzativa e operativa di enti (come banche e grandi intermediari finanziari) rispetto a quella di soggetti di dimensioni ridotte o persone fisiche come i singoli professionisti.

Il regolamento europeo disciplina le procedure e i controlli interni, l'adeguata verifica della clientela, la conservazione dei dati, le segnalazioni delle operazioni sospette cui sono tenuti i soggetti obbligati. Per l'adeguata verifica è previsto un ampliamento delle informazioni necessarie, viene dato rilievo all'eventuale assoggettamento del cliente a sanzioni finanziaria mirate, sono indicati stringenti obblighi di aggiornamento periodico delle informazioni e previsioni specifiche di adeguata verifica rafforzata legate pure alla dimensione patrimoniale del cliente. L'obbligo di segnalazione di operazioni alle FIU nazionali si estende anche alle "attività" e non solo ai "fondi" che si sospetta provengano da azioni criminose o che siano collegati al finanziamento del terrorismo. Sono previste anche segnalazioni basate su soglie relative ad operazioni su determinati beni di elevato valore cui sono tenute i commercianti e gli enti creditizi e finanziari che forniscono i relativi servizi.¹³ Segnalazioni oggettive, che prescindono dalla valutazione del sospetto, sono pure previste per pagamenti e depositi superiori a 10.000 euro effettuati presso intermediari finanziari.

Il regolamento introduce per la prima volta negli Stati dell'Unione anche un limite europeo massimo ai pagamenti in contanti (10.000 euro), peraltro limitato a quelli effettuati da o verso operatori che commerciano beni o forniscono servizi, lasciando ai singoli Paesi la possibilità di mantenere o stabilire limiti inferiori, in questo caso previa consultazione della Banca centrale europea.

¹³ UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA (UIF), *Quaderni dell'antiriciclaggio – Rassegna normativa*, Banca d'Italia, I semestre 2024, p. 16.

Il suddetto limite, diversamente da quello di importo inferiore già previsto dall'ordinamento italiano, non si applica alle transazioni fra persone fisiche, ma esclusivamente al commercio di beni e alle prestazioni di servizi.

Il contante, in quanto mezzo di pagamento caratterizzato da una limitata tracciabilità, risulta particolarmente esposto ai rischi di riciclaggio; il legislatore europeo ha, dunque, introdotto specifiche misure di presidio di cui si è fatto cenno (limite di importo dei pagamenti e segnalazioni basate su soglie) volte ad assicurare controlli più rigorosi e ad ostacolarne l'uso illecito.

3. In questa sede appare opportuno trattare con maggiore dettaglio il regolamento (UE) 2024/1620 che istituisce la nuova Autorità europea antiriciclaggio (AMLA) che può considerarsi la più rilevante innovazione introdotta dalle nuove disposizioni. Tale Autorità ha l'obiettivo di tutelare la stabilità e l'integrità del sistema finanziario dell'Unione e il buon funzionamento del mercato interno, a protezione dell'interesse pubblico.¹⁴ La disciplina di prevenzione che l'Autorità è chiamata a presidiare è diretta ad impedire che il sistema finanziario dell'Unione venga utilizzato per riciclare risorse di origine illecita evitando che tali risorse siano introdotte nel circuito economico legale alterando le dinamiche concorrenziali tra gli operatori del mercato. Attraverso la ricostruzione e l'analisi delle transazioni sospette, risulta anche possibile risalire ai responsabili del reato di riciclaggio favorendone l'individuazione e il perseguimento giudiziari

L'efficacia del sistema antiriciclaggio ha già portato ad estenderne l'applicazione alla lotta al finanziamento del terrorismo ed a rendere possibile l'utilizzo delle informazioni del sistema anche per il perseguimento di reati gravi. Ora, con la nuova normativa europea, numerose previsioni della disciplina vengono

¹⁴ Regolamento (UE) 2024/1620, art. 1.

finalizzate anche al rispetto delle sanzioni finanziarie mirate.¹⁵

L'AMLA è dotata di personalità giuridica e svolge attività di supervisione, di regolamentazione (a completamento del *single rulebook*), di elaborazione di metodologie, di coordinamento e supporto operativo. L'Autorità è caratterizzata da una complessa articolazione organizzativa derivante dalla coesistenza in una unica istituzione indipendente¹⁶ di due funzioni principali (ed eterogenee): la supervisione in materia antiriciclaggio e il sostegno e il coordinamento delle FIU nazionali.¹⁷

Si tratta di funzioni diverse che, anche se collegate, sono mantenute distinte per assicurarne la reciproca indipendenza e consentire la convivenza in un unico organismo dei due compiti, assicurando in tal modo, anche a livello sovranazionale, le prerogative di autonomia e indipendenza previste dalle stesse regole europee e dagli standard internazionali, in particolare per le FIU la cui attività dovrà essere supportata e coordinata dall'AMLA.

Secondo quanto previsto dalla direttiva attualmente in vigore e confermato dalla Sesta direttiva del 2024, sul piano operativo la FIU deve avere “l'autorità e la capacità di svolgere liberamente le sue funzioni” e deve essere “esente da indebite influenze o ingerenze politiche, governative o del settore”. Inoltre sotto il profilo organizzativo l'indipendenza va assicurata a prescindere dalla soluzione istituzionale scelta anche “quando la FIU è situata all'interno della struttura esistente di un'altra Autorità”. In tal caso “le funzioni fondamentali della FIU sono indipendenti e operativamente separate dalle altre funzioni dell'autorità ospitante”.¹⁸

La duplicità delle funzioni esercitate dall'Autorità europea antiriciclaggio e il rispetto dei requisiti di indipendenza e autonomia previsti per le FIU hanno

¹⁵ Per approfondimenti, cfr. UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA (UIF), *Quaderni dell'antiriciclaggio – Rassegna normativa*, Banca d'Italia, II semestre 2024, p. 14 ss.

¹⁶ Come espressamente previsto nel Regolamento (UE) 2024/1620; fra le molteplici previsioni, si richiama il *Considerando* n. 63.

¹⁷ URBANI, *Verso la centralizzazione della supervisione antiriciclaggio?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, Supplemento al n. 1, 2022, p. 182 ss.

¹⁸ Art.19 della direttiva (UE) 2024/1640.

determinato l’ideazione di una governance del tutto peculiare prevedendo due diverse configurazioni dell’organo di vertice dell’AMLA e una separazione organizzativa delle due funzioni. Il Consiglio Generale per le decisioni attinenti alla materia della supervisione antiriciclaggio è composto da un rappresentante comune, per ciascun Paese, dei capi delle autorità nazionali di supervisione, mentre per le attività di sostegno e coordinamento delle FIU il Consiglio è composto dai capi delle *Financial Intelligence Unit* dei singoli Stati membri.¹⁹

Il ruolo del Consiglio generale nella composizione per l’esercizio delle funzioni di Meccanismo viene rafforzato anche dall’attività di supporto di un Comitato permanente (Standing Committee), privo di poteri decisionali, composto da nove dei membri del Consiglio o da esponenti delle FIU, con compiti di assistenza e di proposta e che potrà assicurare il collegamento tra il Consiglio la struttura operativa dell’AMLA con attività connessa alle FIU e i delegati nazionali presso l’AMLA che le FIU sono chiamati a indicare, ai sensi dell’art. 44 del regolamento, a sostegno dell’attività dell’Autorità.²⁰

Oltre al Consiglio generale, la struttura di governo dell’AMLA è costituita dal Presidente, scelto sulla base di una selezione pubblica, che rappresenta l’Autorità e presiede il Consiglio nelle sue due composizioni, il Comitato esecutivo competente per la pianificazione generale e l’esecuzione dei compiti conferiti all’Autorità, e un Direttore esecutivo nominato dal Comitato esecutivo. È inoltre prevista una Commissione amministrativa per il riesame, con membri di nomina del Consiglio generale nella composizione di supervisione, con il compito di valutare le richieste di riesame delle decisioni dell’Autorità.

La scelta di prevedere un Presidente unico dell’Autorità che la rappresenta e che presiede il Consiglio generale in entrambe le composizioni, appare rispondere

¹⁹ PAVLIDIS, *The birth of the new anti-money laundering authority: harnessing the power of EU-wide supervision*, in *Journal of Financial Crimes*, 31, 2, 2023, p. 324 e ss.

²⁰ Regolamento (UE) 2024/1620, Considerando n. 59.

all'esigenza di assicurare la collaborazione fra la funzione di supervisione e quella riferita alle FIU, che costituisce uno degli obiettivi della riforma, pur preservando le necessarie esigenze di autonomia.

La dimensione del sistema sottoposto ad obblighi di riciclaggio e la diversità delle tipologie degli operatori ha condotto ad un'articolazione delle modalità di esercizio delle funzioni di supervisione che si articolano in supervisione diretta nei confronti di soggetti finanziari selezionati, supervisione indiretta sugli altri soggetti finanziari e sorveglianza del settore non finanziario. La supervisione diretta è limitata a circa 40 soggetti, selezionati in base a criteri geografici (operatività in almeno in sei Stati membri) e al profilo di rischio residuo elevato, valutato in relazione alla clientela, ai prodotti e servizi, alle operazioni, ai canali di distribuzione, alle aree di attività e tenendo conto della qualità delle politiche di controllo interno.²¹ In presenza di circostanze eccezionali o su richiesta delle autorità nazionali la supervisione diretta può riguardare anche soggetti non selezionati.²² La supervisione è affidata per ciascun soggetto selezionato a gruppi di supervisione congiunti composti da personale dell'AMLA e dei supervisori nazionali competenti. L'Autorità può effettuare indagini generali e ispezioni e può imporre misure amministrative (quali misure correttive, limiti operativi, procedure e controlli interni, modifiche della governance, interdittive di funzioni dirigenziali) e irrogare sanzioni pecuniarie.

La supervisione indiretta dei soggetti finanziari non selezionati²³ si realizza attraverso la valutazioni periodica (ciclo di valutazione di massimo 7 anni) dei diversi supervisori nazionali del settore finanziario per verificare se lo svolgimento dei loro compiti sia conforme alla direttiva AML/CFT e per monitorarne le capacità operative e l'adeguatezza delle risorse, adottando, ove necessario, misure per assicurare la conformità e uniformità delle prassi adottate.

²¹ Regolamento (UE) 2024/1620, art. 12.

²² Regolamento (UE) 2024/1620, art. 14 e art. 32.

²³ Regolamento (UE) 2024/1620, artt. 30-34.

Le valutazioni sono effettuate da personale dell’AMLA e di supervisori finanziari nazionali non sottoposti a revisione. L’Autorità può chiedere interventi dei supervisori in caso di violazioni gravi, ripetute o sistematiche da parte di soggetti non selezionati e, in assenza di seguito, richiedere alla Commissione il trasferimento temporaneo dei poteri di supervisione diretta.

La sorveglianza del settore non finanziario²⁴ è realizzata attraverso verifiche delle attività dei supervisori nazionali del settore e, per quanto concerne i professionisti, delle autorità pubbliche di controllo degli organi di autoregolamentazione per rafforzarne l’efficacia e l’uniformità dell’azione. Le verifiche riguardano, in particolare, l’adeguatezza delle risorse e dei poteri, l’indipendenza, l’efficacia, il grado di convergenza delle pratiche di supervisione e sono svolte, congiuntamente, dal personale dell’AMLA e dei supervisori nazionali del settore e delle autorità pubbliche di controllo degli organismi di autoregolamentazione.

Per quanto riguarda le funzioni collegate all’attività delle Financial Intelligence Unit,²⁵ il legislatore europeo ha esclusa la creazione di una FIU dell’Unione o l’esercizio anche parziale o indiretto di funzioni operative legate alla ricezione, analisi finanziaria e disseminazione delle operazioni sospette che rimangono collocate presso le FIU nazionali, anche in considerazione delle peculiarità del quadro normativo di ciascun Paese in particolare in materia investigativa e giudiziaria per l’approfondimento delle segnalazioni e per l’eventuale perseguimento dei reati ad esse collegati. L’AMLA come organismo di sostegno e coordinamento è chiamata invece a garantire una cooperazione efficace tra le FIU e con le altre autorità, a coordinare e dare supporto alle analisi congiunte tra le diverse Unità su attività e operazioni sospette a rilevanza transfrontaliera nonché per i formati delle SOS e gli

²⁴ Regolamento (UE) 2024/1620, artt. 35-38.

²⁵ Regolamento (UE) 2024/1620, artt. 39-48.

indicatori di anomalia, a fornire formazione e assistenza specializzata alle FIU e sviluppare strumenti di analisi.

L'autorità europea effettuerà verifiche sulle attività delle FIU, con personale dell'AMLA e rappresentanti delle Unità, per valutarne tra l'altro l'adeguatezza delle risorse, l'indipendenza e l'autonomia operativa, la sicurezza e riservatezza, gli strumenti di analisi e il livello della cooperazione. L'Autorità per lo svolgimento dei compiti in qualità di Meccanismo di coordinamento si avvale di risorse umane, finanziarie e informatiche dedicate, assicurando la separatezza organizzativa tra addetti a tale funzione e quelli utilizzati per supervisione.

4. La direttiva (UE) 2015/849 aveva consentito agli Stati membri di affidare la supervisione di soggetti obbligati appartenenti ad alcune categorie professionali, tra le quali i professionisti legali, a organi di autoregolamentazione. Tuttavia, come viene richiamato nel considerando n. 100 della Sesta direttiva AML la qualità e l'intensità della supervisione esercitata da tali organi sono state insufficienti, con un controllo pubblico assente o pressoché nullo. Viene pertanto sottolineato che “se uno Stato membro decide di affidare la supervisione a un organo di autoregolamentazione, dovrebbe anche designare un'autorità pubblica” che ne sorvegli l'attività per garantire che il suo svolgimento sia conforme alle disposizioni contenute nella direttiva.²⁶

²⁶ Più in dettaglio: “La direttiva (UE) 2015/849 consentiva agli Stati membri di affidare la supervisione di alcuni soggetti obbligati a organi di autoregolamentazione. Tuttavia, la qualità e l'intensità della supervisione esercitata da tali organi di autoregolamentazione sono state insufficienti, con un controllo pubblico assente o pressoché nullo. Se uno Stato membro decide di affidare la supervisione a un organo di autoregolamentazione, dovrebbe anche designare un'autorità pubblica affinché sorvegli le attività dell'organo di autoregolamentazione per garantire che lo svolgimento di tali attività sia conforme alla presente direttiva. Tale autorità pubblica dovrebbe essere un ente della pubblica amministrazione e dovrebbe svolgere le proprie funzioni senza indebite influenze. Le funzioni che devono essere esercitate dall'autorità pubblica che sorveglia gli organi di autoregolamentazione non implicano che l'autorità eserciti funzioni di supervisione nei confronti dei soggetti obbligati, né che adotti decisioni in singoli casi trattati dall'organo di autoregolamentazione. Tuttavia, ciò non impedisce agli Stati membri di attribuire compiti aggiuntivi a tale autorità, se lo ritengono necessario per conseguire gli obiettivi della presente direttiva. Nel far ciò gli Stati membri dovrebbero garantire

L'art. 37 della nuova direttiva antiriciclaggio nel prevedere che ciascuno Stato membro deve assicurare che tutti i soggetti obbligati stabiliti nel suo territorio siano sottoposti ad una adeguata supervisione, conferma la possibilità del ricorso ad organi di autoregolamentazione per il controllo dei professionisti appartenenti alle categorie di cui all'art. 3, punto 3, lett. a) e b) del Regolamento (UE) 2024/1624 purchè tali organismi siano dotati di poteri e risorse adeguati e che il personale sia di elevata integrità e opportunamente qualificato e siano sottoposti alla sorveglianza di una autorità pubblica nazionale.

L'autorità pubblica nazionale deve monitorare l'adempimento degli obblighi da parte degli organismi di autoregolamentazione, emanare linee guida relative alla loro attività di supervisione e garantire l'efficacia complessiva delle loro azioni. Essa dispone di poteri specifici, tra cui la facoltà di richiedere informazioni necessarie, impartire istruzioni precise e partecipare alle verifiche inter pares sui sistemi di supervisione dei professionisti. È previsto, inoltre, l'obbligo per l'autorità pubblica nazionale di redigere annualmente una relazione dettagliata sull'attività di supervisione svolta, contenente dati riguardanti il numero di violazioni riscontrate, il volume delle segnalazioni di operazioni sospette avanzate dalle diverse categorie professionali e altre informazioni rilevanti.²⁷ La relazione, destinata ad essere inviata all'AMLA e alla Commissione europea, costituisce uno strumento essenziale di accountability e permette di valutare il contributo effettivo dei professionisti nel sistema europeo di antiriciclaggio.

Pertanto, l'attività di supervisione dei professionisti viene ad articolarsi in una struttura a più livelli, al cui vertice si colloca l'AMLA, incaricata di verificare l'operato delle autorità pubbliche nazionali. Queste ultime, a loro volta, sorvegliano gli organismi di autoregolamentazione, ai quali è affidato il compito di vigilare

che i compiti aggiuntivi siano in linea con i diritti fondamentali e, in particolare, che non interferiscano con l'esercizio del diritto di difesa e con la riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente”.

²⁷ Direttiva (UE) 2024/1640, art. 52.

direttamente sull'attività dei professionisti.

Claudio Clemente
*già Direttore dell'Unità
di Informazione Finanziaria per l'Italia*

L'OBBLIGO DI SEGNALAZIONE DI OPERAZIONI SOSPETTE: IL RUOLO DEGLI AVVOCATI NEL NUOVO QUADRO NORMATIVO ANTIRICICLAGGIO *

(The obligation to report suspicious transactions: the role of lawyers in the new Anti-Money Laundering regulatory framework)

ABSTRACT: Il documento analizza gli obblighi degli avvocati nell'ambito del rinnovato regime AML/CFT dell'UE, rilevando un tasso di segnalazione costantemente basso da parte della professione legale rispetto agli intermediari finanziari e una concentrazione tra i notai. Esamina gli indicatori di anomalia dell'UIF (in vigore dal 1° gennaio 2024): centralità degli elementi giustificativi; l'obbligo di associare segnali di allarme soggettivi ad anomalie oggettive; il metodo indicatore→sottoindici; e una documentazione completa per mitigare le sanzioni. Sottolinea il ruolo degli ordini professionali nel curare gli indicatori pertinenti e consentire segnalazioni indirette anonimizzate, operative per notai/commercialisti ma assenti per l'Ordine degli Avvocati. Gli aggiornamenti normativi includono un'estensione della nozione di "attività sospetta" nell'ambito di applicazione delle criptovalute, scadenze rigorose per la risposta dell'UIF (cinque giorni; 24 ore in caso di urgenza) e una restrizione del segreto professionale legale in caso di coinvolgimento, facilitazione o conoscenza oggettiva, sollevando preoccupazioni in merito al *nemo tenetur*. Gli Stati membri possono limitare ulteriormente i privilegi in scenari ad alto rischio, prefigurando una "segnalazione supplementare".

The paper analyses lawyers' duties within the EU's revamped AML/CFT regime, noting persistently low reporting by the legal profession compared with financial intermediaries and a concentration among notaries. It examines the UIF anomaly

* Contributo approvato dai revisori.

*indicators (in force since 1 January 2024): centrality of justificatory elements; the requirement to pair subjective red flags with objective anomalies; the indicator→sub-indices method; and thorough documentation to mitigate sanctions. It underscores the role of professional bodies in curating relevant indicators and enabling anonymised, indirect reporting - operational for notaries/accountants but absent for the Bar. Normative updates include a broadened notion of “suspicious activity” crypto-related scope, stringent UIF response deadlines (five days; 24 hours in urgency), and a narrowed legal professional privilege where involvement, facilitation, or objective knowledge exists, raising *nemo tenetur* concerns. Member States may further restrict privilege in high-risk scenarios, foreshadowing “supplementary reporting”.*

SOMMARIO: 1. In generale - 2. Gli indicatori di anomalia. - 3. Il regolamento istitutivo dell'Autorità europea antiriciclaggio (AMLA) e i riflessi sulla professione forense.

1. L'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette (SOS) rappresenta il profilo centrale del quadro normativo in tema di prevenzione del riciclaggio, in particolare per le categorie professionali che, per la natura stessa della loro attività, possono trovarsi a gestire informazioni e transazioni particolarmente sensibili. In tale contesto, merita attenzione la categoria degli avvocati che, rispetto ad altre, sembra mostrare finora una minore consapevolezza nell'adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette.

La pubblicazione da parte dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) di un nuovo provvedimento recante gli indicatori di anomalia⁵ applicabili dal 1° gennaio 2024, ha stimolato numerosi incontri formativi e dibattiti – prevalentemente rivolti ai professionisti coinvolti in attività notarili e di consulenza commerciale – volti ad

⁵ Il provvedimento recante gli indicatori di anomalia, adottato dal Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, è disponibile su https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Provvedimento_della_UIF_del_12_maggio_2023_e_allegato.pdf.

agevolare il rispetto degli obblighi di segnalazione.

La normativa antiriciclaggio, introdotta oltre trent'anni fa, ha registrato un progressivo ampliamento dei destinatari (in cui sono inclusi da una ventina di anni anche i professionisti) e degli obblighi imposti.

Tuttavia, i dati pubblicati dall'UIF rivelano una scarsa collaborazione del mondo dei professionisti nell'adempimento degli obblighi di segnalazione, specie se confrontata con quella che assicurano altri soggetti obbligati. Sebbene vi sia stato un incremento delle segnalazioni⁶ – che dal 5,4% nel 2023 sono aumentate fino a raggiungere il 7,7% nel 2024 – i numeri sono tutt'ora modesti, in confronto a quelli degli intermediari finanziari (quali banche, istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica). Rileva inoltre una notevole concentrazione delle segnalazioni, che provengono per circa il 90% da notai e dal Consiglio nazionale del Notariato.⁷

Al contrario, il contributo degli avvocati e degli studi legali associati appare limitato e addirittura in riduzione nel corso degli anni; dopo un temporaneo incremento – legato al fenomeno della *voluntary disclosure* –⁸ registrato nel 2015-2016, le segnalazioni provenienti dalla professione forense si sono ridotte notevolmente.

In tale contesto, bisogna interrogarsi sulle ragioni che spingono gli avvocati a effettuare poche segnalazioni rispetto ad altre categorie professionali, valutando attentamente il potenziale contributo che possono offrire i nuovi indicatori di anomalia, emanati dalla UIF nel maggio del 2023, per incrementare il numero e la qualità delle segnalazioni provenienti dal settore legale.

2. Il provvedimento relativo agli indicatori di anomalia ha una struttura

⁶ UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale 2023*, 16, Banca d'Italia, maggio 2024, p. 11 e ss.

⁷ Per approfondimenti, cfr. UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Quaderni dell'antiriciclaggio, Statistiche, Segnalazioni di operazioni sospette*, Banca d'Italia, II semestre, 2024.

⁸ UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria*, Banca d'Italia, 9, maggio 2017, p. 62 e ss.

complessa. L'articolato, composto da sette disposizioni, è seguito da un “*disclaimer*” esplicativo,⁹ che ne chiarisce l'ambito applicativo con un linguaggio semplice, e da un elenco di 34 indicatori di anomalia accompagnati da 400 sub-indici, che costituiscono una esemplificazione dell'indicatore di riferimento. La classificazione degli indicatori si articola in tre sezioni: nella prima sono presenti quelli relativi alle caratteristiche del soggetto, nella seconda gli indicatori attinenti alla configurazione dell'operatività sospetta nonché ai settori specifici di attività mentre l'ultima è dedicata a fattispecie particolarmente sensibili, quali il finanziamento del terrorismo e la proliferazione di armi di distruzione di massa.

Piuttosto che soffermarsi sull'analisi degli indicatori, già noti agli operatori del settore, è preferibile richiamare l'attenzione su alcune parti del provvedimento utili alla sua applicazione alla professione forense.

Innanzitutto rileva la presenza del richiamo agli elementi giustificativi: l'obbligo di segnalazione sorge, infatti, solo laddove sussistano elementi riconducibili agli indicatori e l'operatività descritta non risulti giustificata da esigenze rappresentate dal cliente o da altre ragioni note al professionista.

Pertanto, gli elementi giustificativi appaiono fondamentali in quanto escludono ogni automatismo di segnalazione e impongono un'attenta valutazione delle motivazioni sottese all'operazione. Il professionista è chiamato, dunque, a svolgere un'attività di approfondimento sostanziale, volta a comprendere le ragioni economico-giuridiche che possano giustificare il comportamento del cliente. Solo in assenza di tali giustificazioni, o laddove esse risultino infondate, sarà opportuno procedere alla segnalazione.

Si tratta di un'impostazione che contribuisce altresì a contenere il rischio

⁹ Inoltre, la tavola di raccordo tra indicatori e sub-indici del 12 maggio 2023 e i precedenti provvedimenti recanti indicatori di anomalia, schemi di comportamenti anomali e altre comunicazioni della UIF è consultabile su <https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Tavola-di-raccordo.pdf>.

sanzionario, rivelandosi particolarmente utile per i professionisti.¹⁰

Va da sé che è essenziale per il professionista documentare e conservare le valutazioni effettuate per poter ricostruire *ex post* il processo motivazionale che lo ha condotto, in un determinato momento, alla decisione (in quel momento legittima) di non segnalare un'operazione.

Di particolare rilievo è inoltre la precisazione contenuta nel provvedimento in esame in base alla quale una segnalazione di operazione sospetta dovrebbe essere effettuata solo in presenza congiunta di circostanze oggettive e soggettive. In sostanza, non è sufficiente la mera esistenza di elementi soggettivi (come un'informazione pregiudizievole sul soggetto) ma è necessario che tali elementi si accompagnino a circostanze oggettivamente anomale (e viceversa).

La presenza di entrambi i fattori costituisce una condizione imprescindibile per l'attivazione dell'obbligo, con ciò promuovendosi una maggiore qualità della segnalazione e limitando le SOS lacunose o sostanzialmente difensive.

Appare altresì opportuno considerare il rapporto tra indicatori e relativi sub-indici. Il professionista è tenuto, in primo luogo, a individuare l'indicatore che si riferisce al proprio effettivo ambito operativo e, successivamente, a selezionare i sub-indici appropriati. Qualora un indicatore non sia ritenuto applicabile alla propria operatività, ne risulta automaticamente esclusa anche la rilevanza dei relativi sub-indici.

Ciò consente di incentrare la valutazione solo su elementi realmente pertinenti. Il provvedimento, inoltre, stabilisce di considerare le espressioni ricorrenti presenti nell'indicatore di riferimento – quali la frequenza, la rilevanza dell'importo, le modalità di esecuzione o l'entità dei volumi complessivi – come riferimenti utili per un'applicazione coerente dei relativi sub-indici.

Va segnalato che spesso si tende a considerare eccessivo il numero degli

¹⁰ Basti pensare ai notai che hanno spesso manifestato timori legati alle molteplici contestazioni di omesse segnalazioni da parte della Guardia di Finanza.

indicatori di anomalia. In realtà, non è il loro numero a rappresentare un problema anche in quanto, come detto, non tutti si applicano a un unico destinatario. Del resto il numero degli indicatori è cresciuto costantemente nei diversi provvedimenti che in questi trenta anni li hanno disciplinati, anche in relazione all'ampliamente delle categorie di destinatari e agli sviluppi dell'operatività; né va dimenticata l'opera di razionalizzazione dei diversi provvedimenti in precedenza esistenti in materia di indicatori di anomalia e di schemi e modelli di comportamento anomalo.

Gli indicatori svolgono una duplice funzione: da un lato, sono uno strumento per individuare condotte sospette; dall'altro, possono fungere da parametro per valutare l'irrogazione di sanzioni. Tuttavia, come anticipato, il provvedimento UIF prevede una serie di cautele che consentono al professionista di giustificare, con motivazioni adeguate, la mancata segnalazione, riducendo così il rischio sanzionatorio.

Un elemento di rilevante interesse riguarda il ruolo delle associazioni di categoria. Ai sensi del provvedimento, l'ordine professionale può selezionare gli indicatori considerati più pertinenti rispetto all'attività svolta dai propri iscritti. Al riguardo, notai e commercialisti hanno avviato tentativi di selezione degli indicatori maggiormente conformi alla propria attività. La proposta di regola tecnica predisposta dal CNN non ha ottenuto l'approvazione del Comitato di Sicurezza Finanziaria per motivazioni di natura formale. Non risulta che analoga iniziativa sia stata intrapresa dal Consiglio Nazionale Forense (CNF); ciò evidenza un deficit nel supporto che il CNF potrebbe offrire agli avvocati, contribuendo a individuare gli indicatori più pertinenti rispetto alla loro operatività.

3. Appare ora opportuno prendere in considerazione alcuni aspetti del nuovo Regolamento antiriciclaggio,¹¹ partendo dall'ambito soggettivo di applicazione e

¹¹ Regolamento (UE) 2024/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

dalle attività rilevanti con riferimento ai liberi professionisti legali.

Rispetto alla previgente disciplina (rappresentata dalla Quinta direttiva AML)¹² non si registrano novità consistenti. La formulazione attuale esplicita l'inclusione degli avvocati tra i soggetti obbligati con una precisazione dal valore essenzialmente ricognitivo, posto che la normativa si applicava già a qualunque persona fisica svolga attività rilevante.

L'unico aggiornamento importante è l'inserimento, tra le attività rilevanti, di quelle connesse alle crypto-attività, già peraltro oggetto di attenzione da parte delle autorità. In sintesi, il perimetro soggettivo e oggettivo della normativa antiriciclaggio, per quanto riguarda gli avvocati, resta sostanzialmente invariato rispetto alla Seconda direttiva AML del 2001.¹³

Un secondo profilo riguarda il ruolo degli organismi di autoregolamentazione nel sistema di segnalazione delle operazioni sospette. Sebbene l'articolo 70 del regolamento non introduca modifiche sostanziali, il *Considerando* n. 142 intende rafforzare la tutela della riservatezza dei professionisti segnalanti.¹⁴

Infatti, tale Considerando invita espressamente gli Stati membri e le associazioni professionali a promuovere modelli di segnalazione alla l'UIF mediante l'intermediazione dell'organismo di appartenenza.

In base al suddetto meccanismo, l'organismo di autoregolamentazione riceve la segnalazione, provvede ad eliminare ogni informazione relativa al soggetto

¹² Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE.

¹³ Direttiva 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2001, recante modifica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite.

¹⁴ “Per taluni soggetti obbligati gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di designare un idoneo organo di autoregolamentazione cui trasmettere le informazioni in prima battuta in luogo della FIU. In conformità con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, un sistema di segnalazione in prima battuta a un organo di autoregolamentazione costituisce un'importante garanzia a difesa dei diritti fondamentali in relazione agli obblighi di segnalazione applicabili ai professionisti legali. Gli Stati membri dovrebbero provvedere ai mezzi e alle modalità con cui garantire la tutela del segreto professionale, della riservatezza e della vita privata”.

segnalante e, successivamente, la comunica alla UIF. In tal modo, è garantita la massima tutela dell'anonimato del segnalante, che resta sconosciuto non solo alla UIF, ma anche alla Guardia di Finanza e a ogni altro soggetto eventualmente coinvolto nel processo di analisi e approfondimento investigativo e ai successivi eventuali sviluppi giudiziari.

Il suddetto sistema è già operativo ed efficace; il Consiglio Nazionale del Notariato lo applica da tempo e più recentemente anche il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ha adottato a un modello analogo.

Tuttavia, ad oggi non risulta attivato alcun sistema di “filtro” da parte del Consiglio Nazionale Forense, né sono note iniziative concrete volte a utilizzarlo.

Ciò appare significativo se si considera la chiara sollecitazione contenuta nel regolamento europeo; la predisposizione di un sistema di segnalazione indiretta rappresenterebbe una garanzia per la protezione della riservatezza dei professionisti forensi e uno strumento utile a promuovere una maggiore partecipazione della categoria all'adempimento degli obblighi di segnalazione.

Passando alla nozione di “segnalazione di operazioni sospette”, rispetto all'impostazione tradizionale che limitava l'obbligo segnaletico alla rilevazione di fondi di provenienza illecita o connessi al finanziamento del terrorismo, nel nuovo impianto normativo emerge il concetto di “attività” sospetta.

L'introduzione del concetto di “attività”, aggiuntivo e più ampio della “operazione”, lascia intendere che anche il professionista sia tenuto a valutare l'intera operatività del cliente, anziché limitarsi al singolo atto.

La “sospettosità” non discenderebbe più, dunque, da una transazione isolata, ma dall'analisi complessiva del comportamento del soggetto, considerando la coerenza, la continuità e le finalità delle condotte poste in essere.

Un ulteriore elemento innovativo risiede nell'ampliamento dell'ambito oggettivo di applicazione; il riferimento ad “attività” non si limita più ai reati di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, ma si estende espressamente a qualsiasi

altra attività criminosa che potrebbe costituire il presupposto per la commissione del reato di riciclaggio di denaro di provenienza illecita.

Un ampliamento si rileva poi nel secondo comma dell'articolo 69, laddove si stabilisce che la segnalazione dovrebbe essere effettuata anche qualora non sia possibile applicare le misure di adeguata verifica della clientela.¹⁵ Tale previsione appare discutibile, in quanto rischia di trasformare un inadempimento formale – legato, ad esempio, alla reticenza del cliente o alla mancanza di documentazione – in un indice automatico di “sospettosità”.

Si tratta di un'impostazione che potrebbe generare una proliferazione di segnalazioni slegate da sostanziali indizi di reato o da valutazioni concrete circa la natura dell'operazione o dell'attività.

L'articolo 69 introduce altresì criteri aggiuntivi per la valutazione del carattere sospetto dell'operatività, riferiti non solo al cliente, ma anche alle controparti contrattuali, alla dimensione e modalità operativa dell'attività svolta, nonché ai modelli e strumenti attraverso cui essa viene posta in essere.¹⁶

L'analisi del rischio, pertanto, diviene più articolata, implicando una responsabilizzazione crescente del professionista nella fase valutativa.

Significativa è un'altra previsione dell'articolo 69 del regolamento, quella che nell'imporre ai soggetti obbligati (in cui rientrano gli avvocati) di fornire, su richiesta dell'Unità di Informazione Finanziaria, tutte le informazioni necessarie, incluse quelle relative alla registrazione delle operazioni, prevede dei termini molto rigorosi.

¹⁵ “Ai fini del paragrafo 1, i soggetti obbligati valutano le operazioni o le attività svolte dai loro clienti sulla base e a fronte di qualsiasi fatto e informazione pertinente di cui siano a conoscenza o di cui siano in possesso. Se necessario, i soggetti obbligati danno priorità alla loro valutazione, tenendo conto dell'urgenza dell'operazione o dell'attività e dei rischi presenti nello Stato membro in cui sono stabiliti. Il sospetto ai sensi del paragrafo 1, lettera a, si basa sulle caratteristiche del cliente e delle sue controparti, sulle dimensioni e sulla natura dell'operazione o dell'attività, o sui relativi metodi e modelli, sul legame tra diverse operazioni o attività, sull'origine, sulla destinazione o sull'uso dei fondi o su qualsiasi altra circostanza nota al soggetto obbligato, compresa la coerenza dell'operazione o dell'attività con le informazioni ottenute a norma del capo III, come anche con il profilo di rischio del cliente”.

¹⁶ *Ibidem*.

Più nel dettaglio, il regolamento specifica che i soggetti devono rispondere alla richiesta dell'autorità entro cinque giorni lavorativi e, in situazioni di particolare urgenza, è persino previsto che la risposta debba essere trasmessa entro 24 ore.

Si tratta di una modifica molto rilevante rispetto al passato, che segna una svolta nel grado di reattività richiesto anche ai professionisti del settore legale, i quali saranno tenuti a corrispondere con estrema velocità alle richieste di collaborazione avanzate dalle autorità competenti.

È opportuno sottolineare che tali richieste potrebbero pervenire anche in assenza di una segnalazione effettuata dal professionista, in quanto le informazioni possono essere richieste nell'ambito di approfondimenti istruttori avviati sulla base di SOS trasmesse da altri soggetti obbligati (quali banche, istituti di pagamento, istituti di moneta elettronica).

Ma le novità più rilevanti introdotte dal nuovo regolamento antiriciclaggio attengono alla disciplina relativa al cd. privilegio legale. Trattasi di un istituto vigente sin dalla Seconda direttiva antiriciclaggio del 2001, la cui formulazione – rimasta invariata nelle successive direttive – è sempre stata trattata con estrema cautela dal legislatore europeo e nazionale, in considerazione del delicato bilanciamento fra obblighi collaborativi e tutela del segreto professionale.

Ai sensi della nuova disciplina, il privilegio legale opera in tre ambiti ben delineati.

In primo luogo, l'istituto costituisce una deroga all'obbligo di segnalazione di operazioni sospette.

In secondo luogo, esso incide sull'obbligo di astensione nei casi di impossibilità di effettuare l'adeguata verifica della clientela; ed invero, l'articolo 21 del regolamento consente al professionista, coperto da privilegio, di non astenersi e di portare a termine l'operazione.

In terzo luogo, il privilegio influisce sull'obbligo di comunicazione delle difformità rispetto ai dati presenti nel registro dei titolari effettivi.

Più nel dettaglio, nel caso in cui il professionista accerti che il titolare effettivo indicato nel registro non corrisponde a quello effettivamente individuato, egli ha l'obbligo di darne comunicazione.

Tuttavia, in presenza di privilegio legale, l'avvocato può legittimamente omettere tale comunicazione, evitando così l'applicazione delle relative sanzioni.

Ebbene, pur confermando l'impianto tradizionale, il regolamento restringe l'ambito di applicazione del privilegio. In particolare, precisa che l'esenzione derivante dal privilegio legale non si applica quando il professionista è coinvolto direttamente in attività di riciclaggio ovvero fornisce consulenza legale funzionale alla commissione del riciclaggio o, ancora, è comunque a conoscenza del fatto che il cliente chiede la consulenza legale a fini di riciclaggio o del compimento di altri reati.¹⁷ Si tratta di ipotesi che pongono delicate questioni interpretative in quanto si prestano all'ipotesi di configurare l'introduzione della possibilità di auto-segnalazione da parte del professionista obbligato.¹⁸

Tali disposizioni potrebbero quindi stravolgere una tradizione giuridica consolidata tale da indurre una riflessione sistematica alla luce del principio, di matrice nazionale e sovranazionale, del *nemo tenetur se ipsum accusare*.

Più nel dettaglio, il regolamento stabilisce che anche colui che abbia partecipato o contribuito alla realizzazione dell'operazione sospetta sia tenuto a effettuare la segnalazione alla UIF, nonostante ciò implichì, di fatto, una forma di autodenuncia.

A ciò si aggiunga la previsione secondo cui la conoscenza del fine illecito può essere desunta da circostanze oggettive, anche in assenza di un'esplicita indicazione del cliente. Il suddetto profilo desta particolari perplessità, rischiando di introdurre un margine di incertezza applicativa, laddove la “consapevolezza oggettiva” sia

¹⁷ Regolamento (UE) 2024/1624, art. 70.

¹⁸ *Ibidem*.

ancorata a elementi meramente indiziari o deduttivi.¹⁹

Tale orientamento si inserisce in una più ampia “trasformazione” della disciplina antiriciclaggio europea che tende ad affiancare alla sua originaria funzione repressiva un obiettivo educativo, volto a promuovere una cultura della prevenzione, estendendo gli obblighi collaborativi anche a soggetti potenzialmente coinvolti nelle operazioni illecite, come già avvenuto in passato (si pensi, ad esempio, all'estensione di tali obblighi alle società operanti nel settore dei giochi e delle scommesse)²⁰.

Infine, un'ultima innovazione introdotta dal regolamento riguarda la possibilità per gli Stati membri di limitare l'applicabilità del privilegio legale in presenza di rischi elevati di riciclaggio.²¹

In sostanza, ciascun ordinamento nazionale può individuare tipologie di operazioni considerate particolarmente sensibili ai fini antiriciclaggio (quali, ad esempio, i bonifici diretti verso Paesi considerati ad alto rischio, inclusi nelle cd. *black list*), prevedendo per esse l'impossibilità di avvalersi del privilegio forense e, conseguentemente, l'obbligo di “segnalazione supplementare” da parte dei professionisti legali.

Sebbene la nozione di tale obbligo non risulti ancora compiutamente definita né dal legislatore europeo né da quello nazionale, appare evidente la portata potenzialmente molto rilevante di tale previsione.

Pur non modificando radicalmente l'impianto della normativa antiriciclaggio, la suddetta previsione rappresenta una potenziale criticità per la professione legale, in quanto incide direttamente sul privilegio legale che ha storicamente rappresentato

¹⁹ Va osservato che, allo stato attuale, l'ordinamento italiano non prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative per omessa segnalazione nei casi in cui il soggetto obbligato abbia concorso nel reato di riciclaggio.

²⁰ Introdotto dalla direttiva 2001/97/CE.

²¹ “... ove giustificato sulla base dei rischi più elevati di riciclaggio, di reati presupposto associati o di finanziamento del terrorismo connesso a determinati tipi di operazioni, gli Stati membri possono decidere che l'esenzione di cui al paragrafo 2, primo comma, non si applichi a tali tipi di operazioni e, se del caso, imporre obblighi di segnalazione supplementari ai soggetti obbligati di cui al medesimo paragrafo”.

uno strumento con cui bilanciare le esigenze di prevenzione del riciclaggio e la tutela del diritto di difesa.

L'invito, dunque, è a prestare particolare attenzione alle situazioni in cui il privilegio forense non potrà più essere invocato, al fine di evitare violazioni che potrebbero esporre il professionista a misure sanzionatorie.

Luca Criscuolo

Unità di informazione finanziaria per l'Italia

L'ANTIRICICLAGGIO

ALLA PROVA DELLA DIMENSIONE EUROPEA *

(Challenging Anti-Money Laundering in the European Dimension)

ABSTRACT: Il presente contributo analizza la fase più recente dell'evoluzione del quadro normativo antiriciclaggio, avendo riguardo agli orientamenti dell'Unione Europea, tracciandone la trasformazione da strumento investigativo a pilastro strutturale della governance del mercato. Si evidenzia, quindi, il graduale passaggio alla armonizzazione della supervisione, culminato nell'istituzione dell'Autorità europea antiriciclaggio. Vengono esaminate le questioni istituzionali irrisolte relative al mandato dell'AMLA, in un contesto in cui si riscontrano ancora prassi nazionali disomogenee e rischi di arbitraggio regolamentare. L'articolo esamina inoltre come le nuove frontiere finanziarie espandano il perimetro dei controlli antiriciclaggio e mettano a dura prova la validità di un approccio basato sul principio di proporzionalità. Adottando una prospettiva di diritto dell'economia, si valutano gli effetti sistematici della regolamentazione antiriciclaggio sull'efficienza allocativa, sulla neutralità competitiva e sul benessere sociale, mappando i compromessi tra integrità, innovazione e inclusione.

*This article analyses the latest stage in the European Union's anti-money-laundering (AML) framework, tracing its transformation from a predominantly criminal-law instrument into a structural pillar of market governance. It challenges the residual penal-law approach within the *acquis* and the gradual move toward regulatory centralisation, culminating in the establishment of the European Anti-Money Laundering Authority (AMLA). Unresolved institutional questions are examined regarding AMLA's mandate, against a background of uneven national practices and*

* Contributo approvato dai revisori.

risks of regulatory arbitrage.

The article further considers how new financial frontiers expand the perimeter of AML controls and strain proportionality and risk-based supervision. Adopting an economic-law perspective, it evaluates the systemic effects of AML regulation on allocative efficiency, competitive neutrality, and social welfare, mapping the trade-offs between integrity, innovation, and inclusion. The argument supports calibrated centralisation at EU level, as risk-proportionate direct powers for AMLA, robust cross-border data-sharing and enforcement, and clear accountability. Hence, the conclusion promotes effective transnational coordination to reconcile market integrity with fair competition.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Una nuova tappa nella costruzione europea. - 3. La sfida dell'integrazione istituzionale. - 4. Antiriciclaggio, nuove frontiere della finanza e prime sfide applicative. - 5. Conclusioni.

1. La lotta al riciclaggio presenta, oggi, una declinazione transnazionale e mercantilista, nella quale si compendia la prevenzione e la repressione di reati gravi (perseguita sin dall'impostazione originaria recata dal decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59)¹ con misure volte ad assicurare l'integrità del mercato europeo (che assumono centralità nel cd. EU AML Package).² Al presente, infatti, la proiezione operativa di

¹ Si veda la *Relazione Della 2a Commissione Permanente (Giustizia) (Relatore Coco) Sul Disegno Di Legge* presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia di concerto col Ministro dell'Interno col Ministro delle Finanze col Ministro del Tesoro e col Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni, comunicato alla Presidenza Il 22 marzo 1978, Conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, concernente norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati Comunicata alla Presidenza il 15 aprile 1978, ove si rappresenta che “l'articolo 3 (648-bis codice penale) punisce, come fattispecie autonoma rispetto alla ricettazione e con pene più gravi, il cosiddetto « riciclaggio del denaro sporco » con una disposizione opportuna (per la gravità che il fenomeno ha assunto negli ultimi tempi e per il supporto che costantemente reca al conseguimento del profitto più certo nei sequestri per estorsione) e tecnicamente ben congegnata con riferimento alla fenomenologia della concreta esperienza criminale.” V., in proposito, SEMINARA, *Per un inquadramento sistematico dei delitti in materia di riciclaggio ed autoriciclaggio*, in *Criminalia*, 2022, p. 5 ss.

² In via di prima approssimazione, può dirsi che la Commissione ha adottato un ambizioso pacchetto di proposte nel 2021, al fine di armonizzare le norme e proporre la creazione di una nuova autorità

tale lotta appare prioritariamente orientata verso tale integrità, considerata alla stregua di un bene pubblico (nel suo senso economico), la cui tutela compete quindi ad istituzioni di rango europeo.

A valle di tale assunto si possono affrontare questioni variegate, riferibili agli effetti che l'economia criminale produce rispetto all'efficienza del mercato interno, alla stabilità finanziaria e alla protezione dei diritti individuali; ciò in quanto il contrasto di tale effetti può esser considerato come un beneficio indivisibile, di cui godono cittadini e Stati membri, donde l'opzione per forme uniformi di intervento, che - secondo l'ipotesi che intendiamo verificare - non si possono realizzare solo mediante la mera armonizzazione del compendio disciplinare,³ ma soprattutto mediante la centralizzazione dei relativi controlli (o, quantomeno, il loro coordinamento).⁴

Da questa ipotesi deriva l'orientamento della presente indagine, prima, verso

incaricata di coordinare le autorità nazionali competenti che operano nel settore della prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, vale a dire le autorità di vigilanza AML/CFT e le unità di informazione finanziaria (UIF); cfr. *Beating financial crime: Commission overhauls anti-money laundering and countering the financing of terrorism rules*, Press release del 20 luglio 2021, Bruxelles.

³ Cfr. FAZIO, *Il cangiante profilo offensivo dei delitti di riciclaggio*, in *La Legislazione penale*, 9/2020, 3, per indicazioni in ordine alla duplice direzione preventiva e repressiva della regolazione in subiecta materia, atte a evidenziare che l'esigenza di armonizzare le legislazioni domestiche pone l'esigenza di ricostruire l'oggetto di tutela delle fattispecie di riciclaggio a partire dallo studio dell'evoluzione normativa che ha interessato la disciplina nazionale. Ed invero, talune prese opzioni legislative consentono di trarre preziose indicazioni in vista del doveroso vaglio di compatibilità dell'oggetto di tutela così individuato con le irrinunciabili istanze proprie di un diritto penale dell'offesa.

⁴ Appare utile chiarire che l'ipotesi di fondo ha riguardo alla possibilità di verificare l'efficienza delle relative infrastrutture di mercato, valutando in quale misura dipenda dal bilanciamento di incentivi degli operatori, costi di conformità e benefici sociali derivanti dalla riduzione dell'intermediazione illecita; cfr. URBANI, *Verso la centralizzazione della supervisione antiriciclaggio?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 1s/2022, p. 172 ss.

In tale prospettiva, la nostra indagine affronterà il nuovo sistema antiriciclaggio avendo riguardo al ruolo del pubblico e del privato, per cui - nella nostra indagine - il principio di proporzionalità non assumerà la valenza di una clausola meramente organizzativa, ma sarà valutato quale criterio ordinatorio, la cui corretta applicazione viene considerata strumentale al funzionamento dei presidi che si possono apporre nei circuiti economici (lungo una che, oltre alle banche, considera anche altri intermediari o professionisti); cfr. Annunziata, *Spunti per lo sviluppo di un mercato dei capitali europeo rivolto agli investitori "retail"*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 1s/2024, 3, p. 709.

il processo di armonizzazione europea della disciplina antiriciclaggio, per poi volgere l'attenzione agli effetti ordinatori rivenienti dall'istituzione della nuova autorità europea competente in materia di antiriciclaggio, denominata AMLA.⁵ Si versa, quindi, in presenza di un ambito di ricerca che affronta, in primo luogo, le valutazioni di ordine giuridico-istituzionale e, in secondo luogo, la concreta declinazione delle scelte di politica legislativa che hanno dato contenuto ai relativi poteri (in quanto queste ultime, al presente, appaiono funzionali ad attribuire un ruolo di coordinamento e ad un integrale conferimento dei compiti di vigilanza, anche se - come vedremo - vi sono forme di supervisione diretta dell'Autorità europea).⁶

Di fondo, si ravvisa una scelta di politica economica, atta a promuovere la parità concorrenziale all'interno del mercato unico (tra operatori appartenenti ad ordinamenti nazionali differenti) e, al contempo, a distribuire in modo uniforme i costi e i benefici della prevenzione del riciclaggio.

In altri termini, l'Europa ha accolto la sfida - di carattere politico - riferibile alla costruzione di un sistema di controllo comune che consideri congiuntamente la lotta alla criminalità, l'integrità del mercato interno e la protezione dei diritti individuali.⁷ Pertanto, tale sfida potrà trovare un'adeguata soluzione non solo attraverso l'uniformazione delle regole, ma anche mediante il superamento delle attuali

⁵ Cfr. COSTANZO, *L'AMLA (Anti-Money Laundering Authority europea)*, in AA.VV., *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, a cura di CASTALDI e CLEMENTE, Roma, 2023, p. 98 ss., ove si affronta l'analisi della scelta di procedere all'istituzione di un nuovo soggetto giuridico, la quale è stata preferita all'allocazione delle funzioni presso agenzie esistenti, avendo riguardo alla proposta di regolamento "AMLA", presentata dalla Commissione europea nell'AML Package del 20 luglio 2021, prospetta l'istituzione di una Anti-Money Laundering Authority quale agenzia europea competente per lo svolgimento di nuovi compiti antiriciclaggio sovranazionali in due distinti comparti: la supervisione, il supporto e il coordinamento delle FIU.

⁶ Sia consentito richiamare gli approfondimenti che hanno chiarito il ruolo di questo intervento nel settore finanziario; cfr. CAPRIGLIONE, *L'antiriciclaggio tra prevenzione sociale e disinquinamento del settore finanziario*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 1998, 1, p. 417 ss.; ID., *U.M.E. e riforme del "sistema banca centrale": l'Ufficio italiano dei cambi tra passato e avvenire*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 1997, 1, p. 677 ss.

⁷ Cfr. DE FALCO, *La rete europea nel contrasto al riciclaggio di denaro. Le ragioni di una complessità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2022, pp. 249.

condizioni arbitraggio regolamentare dovute alle scelte di taluni Stati Membri,⁸ laddove - di sovente - si ipotizza che questi ultimi siano stati maggiormente interessati ad attrarre capitali, piuttosto che a ricostruirne la provenienza (e, quindi, verificare la liceità del loro impiego nei circuiti della finanza e dell'economia reale).⁹

Da qui, l'esigenza di costruire un meccanismo che eviti forme di concorrenza al ribasso nelle prassi di vigilanza. Dal successo di un meccanismo siffatto dipenderà, quindi, il superamento di talune asimmetrie che, sino ad oggi, hanno recato squilibri nella distribuzione degli operatori economici all'interno dell'Unione, attratti da regimi meno rigorosi. È bene chiarire che tali asimmetrie erano alimentate non solo dall'inaccettabile tentativo di dar corso ad operazioni di riciclaggio, ma anche dalla comprensibile volontà di addivenire a risparmi di spesa e di tempo nell'esecuzione delle operazioni sottoposte al vaglio dei controlli antiriciclaggio (possibili in ragione della leggerezza di taluni regimi locali).¹⁰

Avendo contezza di quanto precede, appare possibile ritenere che una costruzione siffatta pone - a sua volta - una sfida alle autorità nazionali, in quanto la loro capacità di corrispondere ai *desiderata* del regolatore europeo potrebbe allontanare la possibilità che trovino concretezza opzioni differenti, riferibili - ad esempio - ad una piena centralizzazione dei poteri (sul modello dell'Unione Bancaria Europea, anche a mo' di suo corollario) in luogo della forma di stretto coordinamento

⁸ Cfr. GERADIN - MCCAHERY, *Regulatory Co-Opition: Transcending the Regulatory Competition Debate*, Amsterdam Center for Law & Economics, Working Paper n. 2005-06, 2005, ove gli Autori criticano l'impianto "concorrenza tra ordinamenti vs. armonizzazione" e propongono la categoria di "co-opition" come chiave multidimensionale che integra attori pubblici e non-governativi nella dinamica regolatoria

⁹ Spunti di approfondimento rivengono dalle considerazioni di Galasso, Diritto internazionale e paradisi fiscali (Pt. II), in Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione 5/2004, pp. 307

¹⁰ Cfr. TAPIA - MANTZARI, *The Regulation/Competition Interaction*, in I. Lianos – D. Geradin (a cura di), *Handbook on European Competition Law – Substantive Aspects*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton, 2013, cap. 14, pp. 588–628, ove si argomenta che la concorrenza non è antitetica alla regolazione, ma ne costituisce un dispositivo di controllo degli esiti della decentralizzazione; nel quadro dei settori regolati dell'UE l' "antitrust regolatorio" è impiegato quale strumento par-regolatorio dall'enforcement concorrenziale.

posta a fondamento dell'istituzione dell'AMLA.¹¹ Sicché, avendo riguardo alla opzione prescelta, il successo della costruzione sembra dipendere dalla propensione delle unità locali di superare i particolarismi delle prassi nazionali (o, addirittura, di abbandonare ogni propensione ad assecondare talune deplorevoli tendenze domestiche che possono, talora, favorire le infiltrazioni criminali nei circuiti dell'economia reale) e, quindi, dalla capacità di conformarsi ad una impostazione di matrice europea improntata al rifiuto di ogni forma di circolazione dei capitali illeciti all'interno del mercato unico.

È, quindi, chiaro che - congiuntamente considerate - le due sfide (della costruzione comune e dell'azione locale) sembrano proiettare la funzione dell'antiriciclaggio oltre l'originaria logica repressiva di matrice penale, verso il prioritario obiettivo della salvaguardia del corretto funzionamento del mercato (mediante l'adozione di un compendio regolamentare di matrice giuseconomica).¹² Appare utile, tuttavia, ricordare che il paradigma della lotta al riciclaggio nacque nel contesto di una tecnica investigativa: seguire il denaro (*follow the money*) per disarticolare le reti della criminalità organizzata e, più in generale, i circuiti di accumulazione dei proventi di origine illecita.¹³

Tuttavia, al presente, è ormai condiviso il convincimento secondo cui il rischio che capitali di provenienza illecita siano investiti in attività legali non rappresenti

¹¹ Cfr. ESTRAFALLACES, *Antiriciclaggio: il work programme AMLA per il 2025*, in *Diritto Bancario* (Approfondimenti/Antiriciclaggio), 9 settembre 2025, ove si ricostruiscono struttura e priorità del primo Work Programme dell'Autorità (avvio con vigilanza indiretta nel settore finanziario e sorveglianza del non finanziario; enfasi sui CASP e sulla convergenza degli approcci nazionali in raccordo con MiCAR; calendarizzazione dei mandati su RTS/ITS per banca dati centrale, collegi di supervisione e metodologia risk-based), con rinvio al documento ufficiale *AMLA, Work Programme 2025* (1° luglio 2025) e alla comunicazione del 15 luglio 2025 sull'innalzamento degli standard nel comparto crypto.

¹² Cfr. RUGGIERO, *L'incidenza delle norme antiriciclaggio sull'economia*, in *Amministrativ@mente*, 3/2022, p. 106.

¹³ In questa matrice, l'intervento pubblico venne concepito quale strumento ancillare della repressione penale: si tracciano i flussi finanziari, si individuano i soggetti e le condotte, si predispongono obblighi di segnalazione e di conservazione dei dati funzionali all'accertamento; cfr. SILVESTRE, *Brevi riflessioni sull'analisi economica del diritto. L'esempio delle novazioni alla normativa antiriciclaggio*, in *L'Indice penale*, 3/2020, p. 721.

soltanto un problema secondario di una certa fenomenologia criminale, ma sollevi anche questioni di ordine pubblico economico, in quanto tali investimenti alterano le dinamiche concorrenziali (perché consentono a taluni operatori di pagare rendimenti inferiori a quelli di equilibrio, se non addirittura negativi, con l'ovvia conseguenza di distorcere prezzi, strategie d'ingresso, allocazione del credito e selezione degli investimenti).¹⁴ E tale convincimento sembra essere a base del *Anti-money laundering and countering the financing of terrorism legislative package* che, dal 2021, orienta gli interventi di matrice europa.

Quel che appare necessario verificare sin da questa fase di avvio del nuovo meccanismo europeo di lotta al riciclaggio va riferito alla capacità di assicurare l'integrità dei mercati meglio di quanto abbiano fatto sinora, da sole, le autorità nazionali. Trattasi di un aspetto che viene in considerazione non solo nella fase di collaborazione per la repressione criminale,¹⁵ ma anche nel contesto delle azioni di contrasto che si prefiggono di promuovere l'efficienza allocativa dei mercati. A ben considerare, la verifica di tale aspetto dovrà seguire tre direttive: la collaborazione nella lotta alla criminalità; il contrasto alla circolazione di capitali di provenienza illecita; la misurazione dei rischi che gravano sugli intermediari sottoposti a vigilanza prudenziale per effetto del fenomeno del riciclaggio.¹⁶ Da qui, l'esigenza di verificare

¹⁴ A ben considerare, la questione investe anche altre economie avanzate, come chiarito da OLIVA, *The role of intermediaries in anti-money laundering regimes: a comparison between Italy and the United States*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 10/2021, p. 163.

¹⁵ Cfr. CAPPITELLI, *In tema di riciclaggio e di reato complesso*, in *Cassazione penale*, 2/2020, p. 639 ss. per un quadro di sintesi degli aspetti problematici che interessano gli istituti in questione alla luce dell'analisi della dottrina e della giurisprudenza espressesi al riguardo.

¹⁶ Sia consentito richiamare le prime considerazioni in materia, FLICK, *Le risposte nazionali al riciclaggio di capitali: la situazione in Italia*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 4/1992, p. 1288 ss. ove l'A. considera il panorama degli strumenti di lotta contro il riciclaggio di capitali nella legislazione italiana, rappresentato da due settori, connessi e interdipendenti: quello sostanziale, costituito dagli artt. 648 bis e 648 ter c.p.; quello procedimentale, che si serve della collaborazione degli operatori creditizi e finanziari con le autorità di polizia e prevenzione. Disegna poi il quadro normativo attualmente in vigore, frutto di un'evoluzione iniziata alla fine degli anni '70. Descrive infine le condotte previste dagli artt. 648 bis e 648 ter c.p. e la disciplina attuale in materia di raccolta e gestione dell'informazione finanziaria.

Si veda altresì MASI, *Prime note sulla legge "antiriciclaggio"*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 1/1992, 1, p. 139 ss. per una disamina dei rapporti della legge 197 con le norme penali sul riciclaggio,

anche la possibilità di addivenire ad uno stretto raccordo (dell'AMLA) con le autorità giudiziarie penali, le istituzioni del sistema europeo di vigilanza finanziaria e la Banca Centrale Europea (con particolare riferimento al ruolo che ricopre nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico).

Va da sé che tale costruzione si potrà giovare della capacità delle istituzioni di accelerare nella transizione da una formula decentralizzata (e affidata all'autonomia degli apparati nazionali) verso un assetto di poteri che ascrive centralità al coordinamento e, in tale prospettiva, responsabilizza l'Autorità europea in misura significativa.¹⁷ È evidente, intatti, che alle innovazioni normative più recenti - che hanno armonizzato obblighi di adeguata verifica, segnalazione e controllo interno¹⁸ - si affianca ora un percorso relazionale (tra AMLA e autorità nazionali) che potrebbe far emergere sia talune asimmetrie applicative di ordine pratico (penalizzanti per la lotta al riciclaggio), sia una resistenza di fondo verso la soggezione ad una nuova autorità (sovranazionale ed estranea all'ordinamento domestico). Ciò che, infatti, preoccupa è l'eventuale riscontro dei problemi tipici del design organizzativo, non tanto per l'ambiguità del ruolo di coordinamento attribuito al vertice della rete (a causa delle opzioni in materia di attribuzione dei poteri del coordinatore rispetto a

con le norme valutarie e con norme di altri settori.; PORTALE, *Normativa “antiriciclaggio” e finanziarie di gruppo*, in *Rivista delle società*, 1-2/1992, p. 75, in quanto, osserva l'A., si versa in presenza di normativa destinata agli intermediari operanti nel settore finanziario.

¹⁷ Va da sé che v'è l'auspicio che vi sia un cambiamento di approccio, tale cioè da superare l'attuale costruzione, fatta di stratificazioni successive che appaiono ancora oggi poco omogenee; Cfr. ZAVOLI - KING, *The Challenges of Implementing Anti-Money Laundering Regulation: An Empirical Analysis*, in *Modern Law Review*, vol. 84, n. 4, 2021, pp. 740–771, ove - sulla base di interviste semistrutturate a estate agents e compliance officers nel mercato immobiliare britannico - gli Autori mettono in luce le principali criticità applicative delle MLR 2017 (con focus su due diligence della clientela, segnalazione delle operazioni sospette, oneri organizzativi e di formazione).

¹⁸ Si vedano i lavori di DONATIVI, *Disciplina antiriciclaggio e registro delle imprese (le “apposite sezioni” su titolari effettivi, “trust” e istituti giuridici affini)*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 7/2023, pp. 1125; MANZONE - MORERA, *Alla ricerca del "titolare effettivo" (sugli obblighi del cliente ex art. 22 d.lgs. n. 231/2007 in materia di antiriciclaggio)*, in *Corporate Governance*, 4/2023, p. 691 ss.; SZEGO - MARRONE - D'URZO, *Alla ricerca del titolare effettivo: regole per individuarlo e poteri della Banca d'Italia*, in *Corporate Governance*, 4/2023, p. 699 e ss.; DONATIVI, *Il “criterio della proprietà” nell'individuazione del titolare effettivo di società di capitali*, in *Corporate Governance*, 4/2023, p. 719 e ss.

quelli delle autorità nazionali, in assenza di una integrale applicazione del principio di *unità di comando*), ma per le negatività di eventuali reazioni difensive di matrice culturale (che potrebbero rivenire dalla percezione di una perdita di autonomia da parte delle autorità nazionali). Occorre, quindi, monitorare che il costante allineamento tra autorità e responsabilità avendo riguardo sia al compendio normativo, sia al concreto funzionale della rete istituzionale che si va a intrecciare tra l'AMLA e le autorità domestiche.

Al presente, occorre dunque interrogarsi sulla portata di questa innovazione istituzionale, in quanto l'AMLA potrebbe configurarsi come il vertice di un centro di coordinamento e indirizzo metodologico, al limite qualificandosi come un presidio di secondo livello all'interno di una rete coesa; tuttavia, in una prospettiva maggiormente europeista, appare doveroso auspicare che tale autorità potrebbe arrivare a controllare, seppur indirettamente, il concreto atteggiarsi dell'intervento pubblico su soggetti e operazioni (anche se solo ad alto rischio) che risultino rilevanti per l'ordinato funzionamento del mercato interno (indipendentemente dalla vicenda criminale che ne qualifica la natura).¹⁹

2. Appare generalmente condivisa la ricostruzione secondo cui l'evoluzione del quadro normativo europeo in materia di antiriciclaggio abbia seguito, sino a

¹⁹ A ben considerare, l'orientamento disciplinare che troverà spazio in risposta a tali interrogativi potrà incidere sull'assetto complessivo della *governance* europea della finanza, in quanto determinerà la capacità dell'ordinamento dell'Unione di evitare errori sistematici o fallimenti istituzionali che si possano tradurre in esternalità sistemiche.

Su queste basi, l'analisi ricostruirà l'evoluzione normativa europea, esaminerà l'architettura istituzionale e il ruolo dell'Autorità europea, valuterà l'impatto delle nuove frontiere tecnologiche e dei modelli *fintech* sull'estensione soggettiva e oggettiva degli obblighi, e offrirà un confronto mirato con gli ordinamenti extra-UE. Le conclusioni proporranno ipotesi di ricerca circa il grado ottimale di centralizzazione, le condizioni per un equilibrio tra integrità e diritti, e gli strumenti di cooperazione necessari a contenere le distorsioni concorrenziali generate dall'infiltrazione di capitali illeciti; URBANI, *Verso la centralizzazione della supervisione antiriciclaggio?*, cit., p. 172 e ss. per una prima disamina della proposta di regolamento che istituisce una nuova autorità centralizzata per far fronte a questi fenomeni criminali, evidenziando le analogie e le differenze tra il nuovo “quadro AML-CTF” proposto e il meccanismo di vigilanza unico attuato con l'Unione bancaria.

tempi recenti, un percorso di progressiva armonizzazione, dando corso ad una logica di matrice tradizionale (ancorata allo strumento della direttiva), articolando così l'intervento pubblico tra obiettivi comuni e margini di discrezionalità nazionali.²⁰ Non v'è dubbio, peraltro, che questa opzione disciplinare sia stata a fondamento di talune difformità dei controlli antiriciclaggio da parte di alcuni Stati membri e, quindi, delle criticabili condizioni di asimmetria regolamentare che si riscontrano nel mercato interno. Ed invero, è stato spiacevole constatare che, sino ad un passato fin troppo recente, gli obiettivi comuni non puntavano direttamente ad assicurare la parità concorrenziale, ma avevano principalmente riguardo, da un lato, alla solidità e alla stabilità dell'ente creditizio coinvolto nelle operazioni di riciclaggio (e, con esse, alla credibilità dell'intero sistema finanziario, unitamente alla fiducia del pubblico); dall'altro, alla riconuzione di attività illecite (ritenendo che le predette operazioni finanziarie fossero un mezzo per arrivare a riscostruire la rete di talune organizzazioni criminali ovvero a provare l'esistenza di taluni reati²¹).²²

Non è questa la sede per interrogarsi sulle criticità alimentate dalle predette condizioni di asimmetria e dal livello minimale di talune opzioni disciplinari; tuttavia,

²⁰ Cfr. SCIARRONE ALIBRANDI, *L'antiriciclaggio. Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio - D.l. 3 maggio 1991, n. 143, nel testo coordinato con la legge di conversione 5 luglio 1991, n. 197. Note introduttive.*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 1993, p. 968 ss.; nonché INZITARI, *L'antiriciclaggio. Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio - D.l. 3 maggio 1991, n. 143, nel testo coordinato con la legge di conversione 5 luglio 1991, n. 197. Capo I - Commento all'art. I (Limitazione dell'uso del contante e dei titoli al portatore)*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 5/1993, p. 976 e ss.

²¹ Cfr. FLICK, *Informazione bancaria e giudice penale: l'evoluzione della disciplina, nel codice di procedura penale e nella legislazione speciale sul riciclaggio e sulla criminalità organizzata*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 3/1990, 1, p. 307 e ss.

²² Da qui, l'impostazione della Direttiva 91/308/CEE, adottata anche per evitare che gli Stati membri, allo scopo di proteggere il proprio sistema finanziario, potessero adottare provvedimenti che potrebbero essere in contrasto con il completamento del mercato unico, laddove i criminali avrebbero potuto trarre vantaggio dalla libertà dei movimenti di capitali e dalla libera prestazione dei servizi finanziari che lo spazio finanziario integrato già comportava.

Nel medesimo solco si colloca la Direttiva 2001/97/CEE e la Direttiva 2005/60/CE, le quali si proiettano oltre gli strumenti di diritto penale, per affrontare il problema con un impegno di prevenzione a livello del sistema finanziario.

va considerato che, in tempi recenti, l'Unione Europea si è proiettata verso l'introduzione di standard più stringenti in materia di conoscenza della clientela, rafforzando al contempo l'approccio basato sul rischio. Siamo, quindi, di fronte all'affermazione di un modello di vigilanza più sofisticato, ancorché non esso non appaia ancora completamente allineato al livello degli interessi che qualificano la materia.²³

Rileva, in particolare, la significatività di una serie di strumenti regolamentari che - a partire dalla IV Direttiva antiriciclaggio (2015/849/UE) - sono stati introdotti per affrontare - insieme alla protezione dell'ordine sociale - le criticità di matrice economica recate dalla circolazione di capitali viziati da vicende criminali (e cioè le problematiche di matrice concorrenziale che penalizzano coloro che impiegano capitali leciti e, per l'effetto, incidono sulla regolarità del corso degli scambi e della funzionalità del mercato). Al riguardo, assume specifico significato l'opzione per l'ampliamento del perimetro soggettivo dell'intervento, recata dalla V Direttiva (2018/843/UE), in quanto essa riflette la consapevolezza dell'impatto delle nuove tecnologie e, al contempo, un interesse specifico per l'identificazione dei titolari effettivi (il cui censimento dovrebbe garantire tracciabilità e accountability, anche a rischio di entrare in contrasto con i principi della protezione dei dati personali, come dimostrano i successivi interventi della Corte di Giustizia, C-37/20, *Luxembourg Business Registers*).²⁵

²³ Con riguardo alla complessità dell'azione antiriciclaggio, cfr. MARUCA, *L'impiego di modelli econometrici in supporto dell'attività di intelligence nella lotta al fenomeno del riciclaggio in Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 3/2024, p. 127 e ss.

²⁴ Alla considerazione formulata nel testo si accompagna, talora, l'inaccettabile critica secondo cui, se le grandi banche sono in grado di sostenere tali costi in ragione delle evidenti economie di scala, per converso gli altri intermediari, i professionisti o talune tipologie di fintech firms non possono affrontare i medesimi costi senza mettere a rischio la propria economicità (e cioè senza rischiare che i costi complessivi dei servizi offerti risultino superiore ai relativi ricavi).

²⁵ È a valle di tale impostazione, infatti, che si intensifica la lotta al riciclaggio mediante il diritto penale, in quanto la Direttiva (UE) 2018/1673 si propone di armonizzare le fattispecie penali relative al riciclaggio e garantire un nucleo minimo di incriminazioni comuni in tutti gli Stati membri, in una logica che affronta le asimmetrie nazionali alla stregua di un pericolo per l'integrità del mercato interno; cfr. VITALE, *Riciclaggio e prevedibilità della risposta penale: interpretazioni*

Ciò posto, è bene considerare che l'Unione Europea arriva a privilegiare un ruolo attivo degli organismi sovranazionali nella lotta al riciclaggio solo in tempi recentissimi, con l'adozione del *pacchetto* del 2021.

Un approdo siffatto potrebbe esser qualificato come un primo passo in avanti da parte dei *cultori* della vigilanza unica nel mercato interno; tuttavia, appare meno evidente che si versi in presenza di una chiara assunzione di responsabilità istituzionale da parte dell'UE (e, quindi, che il nuovo sistema antiriciclaggio rifletta anche una consapevolezza politica idonea ad aprire sin d'ora la strada ad un'ipotesi evolutiva che intraveda una tempestiva cessione di sovranità - da parte degli Stati Membri - per migliorare la costruzione comune *in subiecta materia*). Quel che, invece, appare chiaro - come anticipato in premessa - è il nuovo orientamento valoriale del regolatore europeo, il quale non si limita a considerare il riciclaggio alla stregua di un mero reato (bisognoso di azioni investigative e interventi special preventivi o repressivi), ma ne coglie a pieno la valenza distorsiva (che tale fenomeno presenta) rispetto alla concorrenza e alla funzionalità del mercato interno.²⁶

A ben considerare, tale possibilità interpretativa incide sull'effettività dell'impianto che si è andato delineando nei tempi più recenti, in quanto appare agevole ipotizzare che l'azione (anche se informale e limitata) dell'AMLA potrà (comunque) favorire il miglioramento delle capacità delle autorità nazionali e l'uniformazione delle loro priorità di intervento. Da qui, lo specifico interesse per le opzioni normative scelte dal regolatore per addivenire alla istituzione di una

giurisprudenziali dubbie e soluzioni "de iure condendo", in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 3-4/2021, p. 639 e ss.

²⁶ Appare, comunque, possibile che l'uniformazione delle prassi di vigilanza - se conseguita - potrebbe indurre taluni operatori ad adottare strategie lineari di derisking; e ciò, attraverso la chiusura di rapporti con clienti o controparti percepiti come ad alto rischio, indipendentemente da un effettivo (e costoso) accertamento delle reali caratteristiche degli stessi. Tuttavia, va considerato che in tale ipotesi non si arriverebbe al paradosso di aumentare la sicurezza del sistema a discapito del l'inclusione finanziaria (come pure si è sostenuto paventando l'emarginazione di categorie vulnerabili o di mercati emergenti), ma si orienterebbe la domanda di taluni clienti (e cioè quelli che richiedono compiuti accertamenti) verso gli operatori maggiormente strutturati (con l'ulteriore beneficio di allocare il rischio dei controlli in capo ai soggetti che giovano delle citate economie di scala).

“decentralised EU agency” che, in definitiva, dovrà - dapprima - garantire la corretta e coerente applicazione delle regole europee, in vista di un efficace intervento antiriciclaggio, di rango adeguato al mercato europeo.²⁷

3. Al presente, la costruzione europea mostra diversi modelli di *elevation* dell'intervento pubblico verso la dimensione Europea, anche se non sembra possibile richiamare *tout court* il percorso compiuto dall'Unione Economica e Monetaria per ipotizzare che si versi in presenza di un caso di cessione di sovranità in vista del miglioramento delle condizioni di funzionamento del mercato interno.

È evidente che, ai fini della nostra ricerca, appare difficile ipotizzare che la costituzione dell'AMLA si configuri alla stregua della medesima cessione di sovranità che ha accompagnato l'introduzione dell'Euro, né l'unificazione del meccanismo di supervisione; ciò in quanto l'integrazione del sistema europeo antiriciclaggio sembra ancora lontana da una trasformazione profonda dell'assetto istituzionale dei poteri pubblici.²⁸ Tuttavia, va considerato che si versa in presenza di una costruzione comune particolarmente avanzata ed integrata,²⁹ la quale evidentemente si proietta oltre l'impostazione ipotizzata nei primi anni di questo millennio. In quest'ultima, infatti, le quale le autorità di vigilanza nazionali e le unità di informazione finanziaria rappresentavano esclusivamente i presidi chiamati ad attuare una disciplina armonizzata.³⁰

²⁷ Sì come è indicato in apertura del sito istituzionale www.aml.europa.eu

²⁸ Cfr. LICINI, *Dove sta andando l'apparato normativo antiriciclaggio?*, in *Notariato*, 3/2024, p. 239 e ss.

²⁹ Utile richiamare lo stato di integrazione della lotta contro la criminalità e gli obiettivi di potenziamento della cooperazione contro la criminalità, con riferimento ad Eurojust e, in tale contesto, all'azione specifica antiriciclaggio; cfr. DE FRANCESCO, *I nuovi obiettivi dell'Unione europea*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 4-5/2000, p. 527 e ss.; v. altresì ABI, *Antiriciclaggio: una disciplina da migliorare*, in *Bancaria*, 4/2000, p. 29 e ss.

³⁰ La loro azione era sorretta dalle direttive europee, che fissavano obiettivi comuni ma lasciavano ampi margini di discrezionalità quanto alle modalità di attuazione. Ciò ha generato prassi difformi: Stati membri caratterizzati da vigilanza intensa, con controlli penetranti e sanzioni severe, e altri, al contrario, con approcci più blandi, talvolta tolleranti nei confronti di operatori a rischio. Questa frammentazione ha favorito l'arbitraggio regolamentare: operatori internazionali sceglievano di

Un primo passo verso l'europeizzazione dell'intervento era stato già segnato dal rafforzamento del ruolo delle autorità europee di vigilanza finanziaria (i.e. EBA, ESMA, EIOPA), incaricate di definire linee guida e standard tecnici *in subiecta materia*. Anche l'attenzione della BCE per i profili prudenziali del rischio di riciclaggio orientava in tal senso.³¹ Tuttavia, appare evidente che tale passo sia rimasto entro la misura della *convergenza* e della *ancillarità* (rispetto ad altre tipologie di controllo), in quanto sorge il dubbio che l'intervento europeo possa restare ancorato ad un'azione di facilitazione che - purtroppo - si è talora rivelata incapace di superare taluni condizionamenti domestici.

Ciò consente di affrontare con specifico interesse le variegate tematiche poste dall'istituzione dell'AMLA, cui compete ora il compito di garantire un livello uniforme di vigilanza e di prevenire divergenze nell'applicazione della normativa.³² Ed invero, nel novero di tali tematiche, appare prioritario soffermarsi sugli orientamenti di vigilanza in materia di contrasto della criminalità (nel miglioramento dei profili penalistici dell'intervento)³³ e di tutela del mercato interno (avendo riguardo alla concorrenzialità del relativo assetto). È per le ragioni indicate in premessa che si rinviene, anche da questo punto di vista, uno specifico interesse della ricerca per le

stabilire la propria sede o le proprie attività in giurisdizioni con minori oneri, pur mantenendo l'accesso al mercato unico.

³¹ In tale contesto, infatti, la Banca centrale europea, pur avendo assunto un ruolo predominante nella supervisione bancaria, restava confinata in una logica di strumentalità rispetto agli interventi di contenimento del rischio antiriciclaggio nelle dinamiche della vigilanza prudenziale; cfr. DEMETRIADES - VASSILEVA, *Money Laundering and Central Bank Governance in the European Union*, in *Journal of International Economic Law*, vol. 23, n. 2, 2020, p. 509 e ss., ove si argomenta che talune derive nell'indipendenza delle banche centrali nazionali - spesso con competenze AML/CFT di primo livello - hanno indebolito le difese europee contro il riciclaggio; invero, gli Autori propongono interventi di rafforzamento della governance e dell'attuazione, inclusi presidi di indipendenza, coordinamento sovranazionale più stringente e meccanismi di supervisione capaci di prevenire cattura e deficit di cooperazione transfrontaliera.

³² Sul punto, rilevano le perplessità raccolte da Razzante, *Banca dati antiriciclaggio: quale utilità per la prevenzione del fenomeno?*, in Notariato, 2024, p. 43 in ordine alla (ennesima) banca dati, stavolta gestita dagli organismi di autoregolamentazione (cioè, gli ordini professionali).

³³ Cfr. MICHELETTI, *L'autoriciclaggio nella gabbia del principio di uguaglianza*, in *Criminalia*, 2023, p. 351 e ss. per una critica all'applicazione giurisprudenziale della fattispecie di autoriciclaggio e per un'ipotesi di revisione del relativo campo applicativo alla luce del principio di uguaglianza.

modalità in cui l'AMLA darà corso alla propria attività di supervisione,³⁴ se del caso tentando di coniugare l'uno e l'altro orientamento, in quanto la dimensione europea e la configurazione dei poteri di vigilanza potrebbero indurre a preferire l'uno all'altro (e, in particolare, gli interventi per l'integrità del mercato alle procedure investigative riferibili alle ipotesi criminose).

A fronte di tale considerazione sorgono interrogativi cruciali rispetto al rilievo del principio di sussidiarietà, in quanto l'attuale configurazione dei pubblici poteri conserva un primo presidio domestico. Per quanto tale configurazione possa valorizzare la conoscenza del contesto locale (propria delle autorità nazionali), appare chiaro che essa sia utile a calibrare gli interventi rispetto all'economia domestica, ma rischi anche di perpetuare le pregresse asimmetrie che hanno reso necessaria l'istituzione dell'AMLA.³⁵

Istituzione, status giuridico e organizzazione sono i termini di una costruzione che il Regolamento (UE) 2024/1620 riferisce chiaramente alla protezione dei profili economici dell'interesse pubblico e, quindi, alla stabilità e all'integrità del sistema finanziario dell'Unione, in vista del buon funzionamento del mercato interno (art. 1, comma 3, Reg. cit.); costruzione che si compendia in un «sistema di supervisione AML/CFT» cui danno contenuto l'AMLA e le autorità di supervisione degli Stati membri (art. 2, comma 1, p. 3, Reg. cit.) e che prevede anche la supervisione diretta dell'AMLA per i «soggetti obbligati selezionati» (ai sensi dell'articolo 13, Reg. cit.).³⁶

Ed invero, la disciplina all'uopo prevista per i compiti (art. 5) e i poteri (art. 6)

³⁴ Cfr. RUSSO - VALENTINO - GIANNINO, *Aspetti di Automatizzazione e Intelligenza Artificiale nelle Procedure di Antiriciclaggio*, in *Corporate Governance*, 2023, p. 933 e ss.

³⁵ Non si tratta di porre dubbi sul successo dell'AMLA nel perseguire i propri fini istituzionali, ma di evidenziare che l'assenza di poteri ispettivi ampi e diretti determina la dipendenza del controllo - in larga parte - dall'efficienza delle FIU e delle autorità nazionali, con l'effetto di lasciare spazi alla divergenza delle prassi applicative.

³⁶ Utile segnalare che, in passato, si era criticata la natura e la portata della funzione antiriciclaggio affidata all'intermediario, soprattutto per le ambiguità che caratterizzavano taluni provvedimenti; cfr. FERRO LUZZI, *D.l. n. 2/91: il quadro generale; il danaro come cosa; l'abilitabile non abilitato*, in *Rivista delle società*, 2-3/1991, p. 791.

dell'AMLA pone questioni di governance ulteriori, riferibili ai diritti decisionali individuali (degli esponenti di vertice delle autorità nazionali che danno contenuto al sistema in parola) e a valutazioni di efficienza economica (in ordine alla duplicazione di attività per conseguire fini comuni di rango sovranazionale). Pertanto, nella disamina in corso, occorre aver riguardo a criteri ordinatori che possano indicare la natura del potere rispetto al compito (coercitivo, regolatorio-tecnico, informativo)³⁷, così come sarebbero opportune univoche previsioni in ordine alla possibilità - per le autorità nazionali - di accettare soluzioni di *soft law*, nonché un chiarimento normativo in ordine all'*intensità intrusiva* delle autorità rispetto al corso degli scambi (anche rispetto alle fasi del ciclo di supervisione, avendo riguardo a conoscenza, convergenza ed enforcement).³⁸

Va da sé che compiti e poteri dell'AMLA - congiuntamente considerati - sembrano avere, per un verso, una declinazione verticale verso la platea dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio e, per altro, una direzionalità orizzontale per allineare tra loro le azioni delle autorità nazionali. Del resto, quando il regolatore affronta le tematiche legate ai rischi che caratterizzano la materia, allora le opzioni normative sembrano prioritariamente orientati verso esigenze informative e bisogni di coordinamento, tra i quali risultano particolarmente rilevanti quelli riferibili alla cooperazione e allo scambio di notizie (tra i soggetti obbligati e i supervisori, le autorità nazionali e le altre autorità non preposte all'AML/CFT, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. g, Reg. (UE) 2024/1620).³⁹

³⁷ Cfr. FLICK, *Intermediazione finanziaria, informazione e lotta al riciclaggio*, in *Rivista delle società*, 2-3/1991, p. 433, la cui indagine si articola in tre momenti, avendo riguardo al profilo sostanziale della repressione del riciclaggio; alla connessione fra repressione e disponibilità dell'informazione; agli aspetti procedurali della informazione e al raccordo fra la lotta al riciclaggio e la disciplina dell'intermediazione finanziaria.

³⁸ Vengono alla mente le considerazioni di PACINI, *Il controllo pubblico antiriciclaggio in Italia: recenti riforme e prospettive*, in *Banca Impresa Società*, 3/2000, p. 415 e ss. con riferimento alle prospettive riferibili al controllo pubblico sulla finanza privata.

³⁹ Cfr. BUTTIGIEG, *Strengthening Mutual Trust Between European Financial Supervisors*, in *ERA Forum*, vol. 18, 2017, p. 41 e ss., ove si sostiene che la scarsa fiducia reciproca fra le autorità nazionali di vigilanza incide negativamente su cooperazione e coordinamento transfrontalieri; l'Autore propone

Al contempo, l'AMLA è chiamata a svolgere i propri compiti sia nei confronti dei soggetti sottoposti alla sua supervisione diretta (cd. soggetti obbligati selezionati), sia verso altri enti di supervisione (del settore finanziario e non). È evidente il carattere microeconomico della opzione per un'interazione con i destinatari di maggiori rilevanza sistemica (indicati al secondo comma dell'art. 5, reg. cit.),⁴⁰ così come è possibile ipotizzare che anche i rapporti con gli altri enti possano presto assumere una proiezione macroeconomica, in quanto la disposizione fa riferimento al censimento dei supervisori, alla valutazione dei loro poteri e strategie, alla convergenza delle prassi, nonché alla necessità di comporre eventuali disaccordi tra supervisori (art. 5, commi 3 e 4, reg. cit.).

Ciò, peraltro, trova conferma nella declinazione delle incombenze che riguardano le FIU e le attività che le medesime devono portare avanti negli Stati membri di competenza.⁴¹ Ed invero, in tale contesto, la regolazione - da un lato - pone l'attenzione per il comportamento delle singole unità e - dall'altro - indica un chiaro interesse per il corretto funzionamento del sistema di supervisione nel suo complesso. Sicché, analizzando variabili variegate (cui fa riferimento l'art. 5, comma

di rafforzarla mediante iniziative più ampie e incisive di convergenza della vigilanza - anche sul piano dei modelli istituzionali, con un più diretto coinvolgimento delle banche centrali nella micro-prudenziale e nella conduct supervision - nonché attraverso l'istituzione di una "European Academy for Financial Supervisors".

⁴⁰ Cfr. MEINZER - HARARI - MILLÁN - SCHULTZ - KAFTERANIS, *Know your red flags: Geographic risks in (suspicious) transaction monitoring*, in ABUKARI - SACHOULIDOU - KAFTERANIS - TURKSEN (a cura di), *AI, Law and Ethics in Countering Financial Crime*, Cambridge University Press, Cambridge, forthcoming (2025), ove si propone un framework di valutazione per calcolare, a livello di singola operazione, un indicatore di rischio di illeciti finanziari (IFF score) in quanto una moderata armonizzazione può trasformare un insieme eterogeneo di segnalazioni in un sistema di "red flags" gerarchizzate, riducendo giudizi soggettivi e bias discriminatori.

⁴¹ Cfr. BARTOLOZZI - GARA - MARCHETTI - MASCIANDARO, *Designing the Anti-Money Laundering Supervisor: Theory, Institutions and Empirics*, Baffi Centre Research Paper n. 2019-126, 10 dicembre 2019, ove si propone il primo indice quantitativo di "FIU governance" fondato su quattro proprietà - poteri finanziari, tratti di law enforcement, indipendenza e accountability - e, su un campione di 71 Paesi, si rileva che i poteri finanziari delle FIU tendono a essere più deboli nelle economie bank-based, mentre indipendenza e accountability risultano maggiori in contesti di migliore qualità istituzionale e minore opacità; l'indice complessivo appare più elevato nei Paesi più ricchi, più trasparenti e di civil law, ed è in media più debole nei modelli di FIU "law-enforcement" rispetto a quelli amministrativi.

5), risulta necessario che l'AMLA abbia specifico riguardo al quadro giuridico nazionale e all'organizzazione adottata da ogni FIU, alla cooperazione e al coordinamento tra queste ultime;⁴² tale riguardo risulta, infatti, essenziale per assolvere ai compiti di gestione dei disaccordi, sviluppo di strumenti e servizi per potenziare le capacità di analisi e le conoscenze specifiche che il sistema di supervisione richiederà per migliorare la lotta al riciclaggio.

Poteri di controllo, di indagine e sanzionatori danno concretezza al dovere dell'AMLA di assolvere ai compiti dianzi indicati secondo un'impostazione che, a ben considerare, consente l'espansione dei medesimi, attraverso una procedura che abilita l'autorità europea a formulare la richiesta alle autorità nazionali di utilizzare i propri poteri in virtù e in conformità delle condizioni stabilite dal diritto nazionale (ovviamente, qualora il regolamento europeo non conferisca tali poteri all'Autorità, v. art. 6, comma 1, Reg. (UE) 2024/1620).⁴³ Tale richiesta si realizza mediante istruzioni e, in base ad un'espressa previsione, deve esser contenuta nella misura necessaria ad assolvere i compiti ad essa conferiti dal regolamento in esame.⁴⁴ Da

⁴² Cfr. MASCIANDARO - VOLPICELLA, *Designing Financial Supervision: The Puzzling Case of the FIUs Against Money Laundering*, Baffi Center Research Paper n. 2014-156, 2015, ove - muovendo da un quadro di political economy - si spiega la preferenza dei policy-makers per modelli di FIU a prevalente impronta di law enforcement (LEFIU), nonostante i vantaggi informativi del modello finanziario; tra le ragioni addotte: esigenze di poteri investigativi più incisivi e, sul versante istituzionale, l'intento di contenere rischi di "banking capture" o di eccessiva concentrazione di potere nelle autorità finanziarie.

⁴³ Utile aver riguardo alle considerazioni di ANDRACCHIO, «*Pluteunomia*. La vigilanza bancaria europea alla prova della supervisione antiriciclaggio, in *federalismi.it*, 24/2024, p. 1 e ss., ove - alla luce dell'assetto ESFS/UB e della recente istituzione di AMLA - si ricostruisce l'interazione funzionale tra vigilanza micro-prudenziale (SSM/BCE) e prevenzione AML/CFT, con particolare attenzione alla revoca dell'autorizzazione bancaria quale terreno d'innesto tra i due regimi; sono esaminati i casi *Versobank*, *Anglo Austrian Bank* e *Pilatus Bank*, nonché i profili di competenza della BCE, la natura "di ultima istanza" della revoca, i canoni di proporzionalità/motivazione, la rilevanza di violazioni pregresse e l'irrilevanza della prescrizione nel procedimento amministrativo sanzionatorio, fino agli effetti sull'onorabilità dei soci.

⁴⁴ Utile segnalare le riflessioni di INALTONG, *Anti-Money Laundering Practices in the Scope of Risk Mitigation and Comparison with Anti-Money Laundering Regulations*, SSRN working paper no. 5215578, 13 aprile 2025, ove - con taglio ricostruttivo - si esaminano pratiche AML in chiave di compliance (KYC, CDD, EDD) e presidi tecnologico-organizzativi per il monitoraggio delle transazioni digitali; richiamando le stime UNODC sull'ordine di grandezza del fenomeno (circa 2–5% del PIL mondiale) e si propone una rassegna di casi e dottrina per delimitare l'ambito applicativo degli obblighi di risk mitigation.

qui, una relazionalità tra doveri e poteri che, per questo verso, si risolve nell’obbligatorietà di un dialogo istituzionale in grado di contare su una costante apertura delle autorità nazionali rispetto alle istanze formulate dall’AMLA in vista del miglior funzionamento del sistema di supervisione.

Alla luce di quanto precede appare chiaro che il quadro delineato dal regolatore europeo ponga in capo all’AMLA la responsabilità per il corretto funzionamento dello stesso.⁴⁵ Conseguono, quindi, ovvi effetti di tale responsabilità sulla determinazione della misura accordabile all’interpretazione del “dovere di cooperazione in buona fede” e dell’“obbligo di scambio di informazioni” cui fa riferimento il disposto dell’art. 7 del regolamento in parola per sorreggere la cooperazione all’interno dell’Unione.⁴⁶

Si versa, infatti, in presenza di una responsabilità che sembra destinata a corrispondere a poteri di ampia portata, in quanto questi ultimi devono consentire all’autorità europea di poter imporre specifici obblighi alle singole componenti del sistema (ancorché tale imposizione sia vincolata nei fini indicati dall’ordinamento europeo).⁴⁷ Pertanto, sorge un interrogativo in ordine alla portata della forza giuridica che il regolatore europeo avrebbe dovuto conferire all’AMLA per dar pieno corso alla metodologia di supervisione di cui poi dovrebbe esser ritenuta

⁴⁵ Si veda ancora COSTANZO, *L’AMLA (Anti-Money Laundering Authority europea)*, cit., p. 98 e ss. ove si ipotizza che l’istituzione di un’Autorità europea consolidi l’apparato antiriciclaggio quale sistema organico, completo e separato rispetto a compatti collegati (ad esempio quello della vigilanza prudenziale nel Single Supervisory Mechanism e quelli delle indagini penali, nei quali operano Europol, Eurojust, lo European Public Prosecutor Office).

⁴⁶ Cfr. BARTOLOZZI, *Le informative delle FIU estere*, in AA.VV., *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, cit., p. 207 e ss. ove si muove dalla considerazione secondo cui la cooperazione internazionale costituisce una delle attività di principale importanza nell’ambito della prevenzione e del contrasto al riciclaggio del denaro sporco e al finanziamento del terrorismo, avendo riguardo al carattere essenzialmente transnazionale dei fenomeni criminali in questione, che richiedono scambi informativi rapidi ed efficaci fra Autorità di paesi diversi.

⁴⁷ Cfr. COSTANZO - SIANI, *L’evoluzione della disciplina internazionale*, in AA.VV., *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, cit., p. 23 e ss. ove viene chiarito che un efficace sistema di prevenzione e di contrasto presuppone regole uniformi per contenere possibilità di arbitraggio e di elusione, e forme di coordinamento tra i presidi e i controlli nazionali.

responsabile. Da qui, l'ulteriore interrogativo in ordine alla adeguatezza dell'approccio scelto dal regolatore. Sono, infatti, evidenti i contenuti tecnici che richiede la definizione di una metodologia siffatta, in quanto essa dovrà riflettere standard elevati di supervisione, migliori prassi e orientamenti internazionali, tenendo conto dell'evoluzione degli impegni che richiede la lotta al riciclaggio.⁴⁸

Conseguentemente, appare possibile formulare un'ipotesi in ordine all'opportunità di una diversa previsione normativa (rispetto a quella adottata nel concreto), al fine di poter conferire una sorta di 'consacrazione superiore' alla strutturazione del sistema dei controlli e della metodologia di riferimento, se del caso prevedendo anche l'intervento di un organo dell'Unione cui i Trattati conferiscono una posizione di vertice nella costruzione europea.⁴⁹

Del resto, il regolamento conferisce all'AMLA la facoltà di elaborare nuovi strumenti pratici sia per la convergenza (e cioè per promuovere approcci comuni in materia di supervisione), sia per l'assistenza reciproca (a seguito di richieste o disaccordi). Occorre, anche in questo caso, porre un interrogativo in ordine alla

⁴⁸ Utile aver riguardo alle considerazioni di CARRIERO - CIRCOSTA, *I rapporti della UIF con le altre Autorità*, AA.VV.: *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, cit., p. 91 e ss. ove si richiama il principio della collaborazione tra i soggetti preposti al sistema antiriciclaggio trova espressione sia a livello sovranazionale, sia europeo; sì come è stato accolto anche nella normativa nazionale.

⁴⁹ Non è questa la sede per delineare un meccanismo generale di sindacato volto a consentire alla giurisprudenza di intervenire quando una fonte dell'Unione entri in tensione con i principi supremi dell'ordinamento interno - specie ove tali principi strutturino l'organizzazione delle autorità nazionali. È tuttavia utile richiamare, per un inquadramento sistematico, sia la traiettoria dei controlimiti e del sindacato sugli atti *ultra vires* (connessa alla proporzionalità "a controllo debole" nel dialogo BVerfG/CGUE) sia il diverso fronte dei vincoli procedurali gravanti sul legislatore statale in presenza dell'obbligo di consultazione BCE, che fungono da presidio *ex ante* dell'equilibrio istituzionale. Si veda CLARICH - PISANESCHI, *Corte costituzionale tedesca, Corte di giustizia dell'Unione europea e Banca centrale europea*, in *Giurisprudenza commerciale*, 6/2020, 2, pp. 1229–1238, ove - a commento di BVerfG, 5 maggio 2020, n. 2 BvR 859/15 (PSPP) e del precedente CGUE, Grande Sezione, 11 dicembre 2018, C-493/17 (Weiss) - si discutono controlimiti, atti *ultra vires*, proporzionalità "debole", profili di indipendenza BCE ed epilogo istituzionale; cfr. SICLARI, *Il parere della Banca Centrale Europea nel procedimento legislativo nazionale*, in *Rassegna Parlamentare*, 3/2009, pp. 841–878, ove - alla luce della decisione 98/415/CE sull'obbligo di consultazione - si ricostruiscono i limiti procedurali a carico del legislatore quando le disposizioni incidono sulle materie di competenza SEBC/BCE, con rilievi sui riflessi sostanziali (Rapporto sulla convergenza) e sulle criticità d'integrazione del parere BCE nel procedimento parlamentare italiano.

possibilità che tale elaborazione avrebbe potuto beneficiare di un rango normativo superiore, in modo tale da un carattere di maggiore vincolatività rispetto ai relativi destinatari e, conseguentemente, presentarsi ad eventuali vagli giurisdizionali con adeguata forza coercitiva.

Sicché, quel che resta da auspicare è che l'AMLA assuma una posizione di autorevolezza tale da consentirle di giovans di un generalizzato riconoscimento da parte delle altre autorità che si raccordano nel sistema in parola;⁵⁰ ciò, al fine di prevenire un contenzioso che potrebbe rifluire negli organi giurisdizionali europei e mettere a dura prova l'intera rete istituzionale antiriciclaggio. Tale prova, qualora addivenisse a risultati pregiudizievoli per la tenuta della menzionata rete, recherebbe una sequela di conseguenze negative che, oltre a produrre effetti economici sistematici e negativi, potrebbe allontanare la lotta al riciclaggio dagli obiettivi di coesione e integrità che hanno mosso l'intervento in parola.

Volendo trarre una prima conclusione può dirsi che, dalle considerazioni che precedono, emerge con chiarezza la complessità della questione affrontata dal regolatore europeo, riferibile all'attribuzione di compiti, poteri e risorse al vertice di una rete istituzionale che dovrebbe gestire attività complesse e seguire obiettivi ambiziosi di piena legalità ed efficienza. Tale complessità può esser colta al meglio se si considera che si versa in presenza di un modello in transizione (dalla dimensione nazionale a quella europea); per cui, appare possibile constatare che non si è ancora addivenuti alla declinazione di un meccanismo unico di contrasto al riciclaggio.

Non v'è dubbio - è bene ripeterlo - che il regolatore europeo non abbia potuto riscontrare le condizioni di fatto e di diritto che hanno sostenuto la creazione del più noto meccanismo unico di vigilanza dell'Unione bancaria, laddove solo una particolare preoccupazione per l'incidenza monetaria del riciclaggio, se del caso per effetto di vicende che abbiano evidenti profili prudenziali o rechino pregiudizio alla

⁵⁰ Cfr. BELLINI, *Autorità, autoritarismo, autorevolezza: sviluppi sociali di una radice semantica*, in *Studi di sociologia*, 2/2021, p. 133 e ss.

stabilità dei prezzi, avrebbero potuto indurre il medesimo regolatore a *tentare* un ancoraggio normativo al disposto dell'art. 127, comma 6, T.F.U.E. (e, quindi, provare a ricondurre questa vigilanza tra i compiti specifici che si potrebbero affidare alla BCE).

Tuttavia, non è neanche possibile escludere *tout court* possa esser in futuro utilizzato questo o altri appigli normativi, se del caso riferibili alla promozione del regolare funzionamento dei sistemi di pagamento (considerato, quest'ultimo, tra i compiti fondamentali da assolvere tramite il SEBC, ai sensi dell'art. 137, comma 2, T.F.U.E.). In tal caso, infatti, si potrebbero ipotizzare forme di integrazione più intense nella lotta al riciclaggio e, quindi, risolvere le questioni di governance istituzionale dianzi indicate.⁵¹ Da qui, l'ipotesi secondo cui un'eventuale, futura turbolenza (nella circolazione dei capitali di provenienza illecita) potrebbe proiettare l'Unione Europea verso una progressiva estensione dei poteri dell'AMLA, in base ad una logica di *functional spillover* tipica dei percorsi di integrazione sperimentati sinora.⁵²

4. Uno specifico ambito di indagine in ordine alla verifica della *qualità* del nuovo sistema antiriciclaggio europeo si colloca all'intersezione tra l'istituzionalizzazione della rete antiriciclaggio (con a capo l'AMLA), la digitalizzazione degli scambi e gli obiettivi di sostenibilità posti a fondamento delle più recenti

⁵¹ Per vero, quel che appare evidente è l'assenza di una situazione emergenziale che - sul piano geopolitico - possa porre all'ordine del giorno la discussione sulla propria sovranità amministrativa nella materia dell'antiriciclaggio; per indicazioni a conferma di tale convincimento, cfr. CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali*, Milano, 2025, *passim* Sia consentito aver riguardo all'impostazione proposta, con riferimento alla Banca d'Italia, da BOCCUZZI, *Il fenomeno dell'economia criminale. La lotta al riciclaggio e il ruolo della Banca d'Italia*, in *Parlamento*, 4-5/1993, p. 29 e ss.

⁵² In definitiva, l'integrazione istituzionale in materia di antiriciclaggio resta una sfida aperta. L'efficacia del sistema dipenderà dalla capacità dell'AMLA di esercitare i suoi poteri in maniera incisiva e di guadagnare autorevolezza, superando il rischio di essere percepita come un mero organo di raccordo. La vera questione non è se l'Europa debba centralizzare la vigilanza, ma quando e con quali strumenti tale centralizzazione diventerà inevitabile per tutelare sia l'integrità dei mercati sia la credibilità dell'Unione nella lotta alla criminalità economica. Si veda, sul punto, SEPE, *La nuova disciplina antiriciclaggio nell'AML Package*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 3s/2024, p. 311 e ss.

politiche regolamentari di matrice europea.

A questo punto dell'indagine, non appare prioritario verificare se il regolatore europeo abbia assunto che il contrasto alla criminalità e la tutela del mercato siano strumentali al funzionamento di un'economia protesa verso la crescita e il benessere;⁵³ tuttavia, un'assunzione siffatta potrebbe esser utile (ai giudici) per dare una lettura europeisticalemente orientata dei compiti e dei poteri che - come si è visto -fanno capo all'AMLA.⁵⁴ Tale lettura, infatti, si proietta verso l'attribuzione di un'interpretazione (teleologica e sistematica) che va oltre la mera armonizzazione dell'azione di supervisione, per proiettarsi verso la progettazione di un intervento pubblico europeo che si propone di orientare il mercato interno verso un punto di equilibrio che instradì la circolazione della ricchezza verso obiettivi di massimizzazione dell'utilità sociale in una prospettiva intergenerazionale e solidale.

Appare, invece, di prioritario interesse comprendere se l'opera di sistemazione recata dal Regolamento (UE) 2024/1620 sia in grado di gestire gli effetti dell'innovazione tecnologica e di coglierne le opportunità per migliorare la supervisione che - a fini antiriciclaggio - ha ad oggetto le dinamiche degli scambi economico-monetari.⁵⁵ A ben considerare, il compendio normativo prevede che l'AMLA possa elaborare nuovi strumenti pratici; questo riferimento sembra aver riguardo all'adozione di regole particolarmente duttili e, quindi, idonee a seguire un

⁵³ Al riguardo, va considerato che un primo dubbio riguarda il ruolo dell'AMLA. Sebbene la nuova autorità nasca con compiti di coordinamento e di supervisione in casi selezionati, essa non dispone di una vigilanza diretta generalizzata. Ci si può chiedere se tale configurazione rappresenti un punto di arrivo o una fase intermedia verso una centralizzazione più ampia. Pertanto, appare utile prefigurare una nuova direttrice di ricerca, che potrebbe interrogarsi sulle condizioni politiche ed economiche necessarie per riformare l'AMLA. Sarebbe utile, infatti, indagare se i benefici attesi in termini di uniformità e credibilità internazionale possano superare i costi di un'ulteriore cessione di sovranità da parte degli Stati membri; cfr. AML Package, in *Quaderni dell'Antiriciclaggio – Rassegna normativa*, BI e UIF, I° semestre 2024, p. 5 e ss;

⁵⁴ Cfr. TUO, *La Corte di Giustizia interviene sulla direttiva antiriciclaggio*, in *Trusts e attività fiduciarie in rete*, 2/2023, p. 399 e ss.

⁵⁵ Cfr. LENER - FURNARI, *La “decentralizzazione” dei mercati finanziari. Innovazione tecnologica e nuove istanze di regolamentazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 1s/2024, 3, p. 44 e ss.

fenomeno evolutivo a carattere transnazionale e mutevole (qual è quello riferibile a cryptocurrencies, cryptoasset, strumenti finanziari DLT e altri elementi della digitalizzazione). Da qui, l'aspettativa che la nuova autorità prenda subito in considerazione l'esigenza di estendere la supervisione antiriciclaggio sia all'infrastruttura di supporto (utilizzata per le interconnessioni e la circolazione della ricchezza), sia ai prodotti innovativi che danno contenuto agli scambi digitali.⁵⁶

Per vero, tale ambito di intervento potrebbe rappresentare un primo banco di prova per osservare le capacità dell'AMLA rispetto all'esigenza di far fronte a spinte endogene (rispetto alle dinamiche proprie del mercato) che proiettano la domanda verso prodotti innovativi, nonché alla possibilità di contrastare le asimmetrie che si possono riscontrare nelle prassi di vigilanza.⁵⁷ È vero che già la V Direttiva AML aveva messo le autorità nazionali in condizione di intervenire sui fornitori di servizi legati alle valute virtuali (crypto-asset service providers e custodian wallet providers), quali i soggetti obbligati;⁵⁸ tuttavia, sembra ancora oggi possibile migliorare e uniformare l'azione di vigilanza⁵⁹ e, approntando un apparato tecnologico comune, cogliere le

⁵⁶ È chiaro che la dimensione internazionale del fenomeno e la trasformazione dei mercati finanziari degli ultimi quindici anni abbiano ampliato in maniera significativa l'orizzonte di applicazione delle norme antiriciclaggio.

⁵⁷ Cfr. SERATA, *Innovazione tecnologica e prevenzione del riciclaggio*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 4s/2023, p. 5 e ss.

⁵⁸ A tale ultimo riguardo, si riconferma l'essenza dell'ulteriore sfida rappresentata dalla sostenibilità degli obblighi di identificazione, adeguata verifica, conservazione dei dati, monitoraggio costante e segnalazione delle operazioni sospette. Sin troppo spesso, talune disparità nell'azione di vigilanza sono state giustificate sulla base dell'assunto che tali obblighi - pur essenziali per prevenire l'infiltrazione di capitali illeciti - generano costi significativi di compliance per gli operatori del settore. Sarebbe anche possibile sostenere che le asimmetrie nazionali nelle prassi di vigilanza rappresenti una sfida *ex sè*. Abbiamo, infatti, già evidenziato che, nonostante il corpus legislativo comune, l'intensità e la qualità dei controlli variano sensibilmente tra gli Stati membri. Rapporto della Commissione e indagini giornalistiche hanno documentato come taluni Paesi abbiano adottato un approccio più indulgente, con scarsa propensione all'irrogazione di sanzioni o con verifiche limitate ai soli casi più evidenti. Emblematico è il caso delle banche baltiche coinvolte in scandali di riciclaggio transfrontaliero, che hanno evidenziato lacune significative nelle capacità nazionali di supervisione e nella cooperazione con le autorità di altri Stati membri. Tali disomogeneità alimentano il rischio di arbitraggio regolamentare intra-UE: gli operatori scelgono di insediarsi in giurisdizioni più tolleranti, continuando comunque a beneficiare del passaporto europeo per operare nell'intero mercato interno.

⁵⁹ Per vero, tale istanza è risalente nel tempo; cfr. POLLARI, *Esercizio del credito e sue patologie conclamate*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 2/2000, p. 551 e ss.

opportunità offerte dalla natura digitale dei prodotti e dei servizi per tracciarne la circolazione.⁶⁰

Piattaforme di *crowdfunding*, *peer-to-peer lending* e *buy now pay later* potrebbero, quindi, esser destinatarie di un intervento di supervisione ad elevata intensità tecnologica (cd. *Suptech*).⁶¹ E, in tale prospettiva, il fintech diventa un campo di elezione per la sperimentazione di nuove forme di intervento pubblico, per valutare l'innovazione, renderla uniforme tra gli Stati membri e coerente con le prerogative del mercato interno.⁶²

Ciò posto, appare utile prendere in considerazione anche l'indirizzo scelto dalla politica europea rispetto al perseguitamento della piena compatibilità ecologica dell'azione umana e, in particolare, delle sue intraprese economiche. Non v'è dubbio, infatti, che tale politica stia ridefinendo i parametri di integrità del mercato interno, per cui l'azione antiriciclaggio potrebbe estendersi sino a considerare i fenomeni di *greenwashing* e, con esso, l'utilizzo di capitali di dubbia provenienza per finanziare progetti che, in ragione delle loro qualità ESG, sono instradati su percorsi *accelerati*.

In questo quadro, l'AMLA assume un compito ulteriore rispetto alla protezione

⁶⁰ Ed invero, l'AMLA potrebbe svolgere un ruolo di impulso per superare le difficoltà recate dai sistemi distribuiti rispetto alla identificazione degli autori delle transazioni e, in ultima istanza, dei relativi beneficiari economici. Quel che appare possibile cogliere, in particolare, è la possibilità di promuovere la modifica del codice dei prodotti digitali per introdurre un meccanismo che proceda autonomamente alla registrazione dei movimenti e, in taluni casi, alla loro comunicazione all'autorità preposta (anche attraverso agenti animati dall'intelligenza artificiale, nell'ambito dell'*agentic AI*).

⁶¹ Cfr. PERRONE, *La nuova vigilanza. RegTech e capitale umano*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 4/2020, 1, p. 516 e ss. per spunti sulle possibili funzioni del "RegTech" nel contesto di un ripensamento della regolamentazione diretto a ordinare l'alluvione normativa conseguente alla crisi finanziaria globale.

⁶² Utile segnalare le considerazioni di LA ROCCA, *Operatori in valute virtuali*, in AA.VV., *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, cit., p. 295 e ss.; nonché FIORINI - PRIZIO - PAONI - COLOMBO, *Approfondimento delle segnalazioni*, in AA.VV., *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, cit., p. 156 ss. nel quale si evidenzia il fatto che tali settori negli ultimi anni hanno avuto una crescita significativa, anche grazie allo sviluppo dei canali virtuali, all'ingresso di nuovi operatori nei servizi di pagamento, anche del c.d. fintech, che hanno reso sempre più facili e rapide le transazioni tra soggetti operanti e/o residenti anche in paesi diversi e molto distanti tra loro. Rilevano, infatti, gli AA. che la velocità e la semplicità delle modalità transattive permette di trasferire elevati importi in tempi molto ravvicinati, superando anche i limiti imposti dalle soglie normative introdotte per alcune tipologie di operazioni finanziarie.

del mercato interno dall'infiltrazione criminale; essa, infatti, sembra poter esser ritenuta responsabile anche della supervisione sui capitali che finanziano la transizione ecologica, al fine di accertare che quest'ultima non nasconde pratiche elusive per la circolazione di proventi criminosi o, ancor peggio, non dia corso essa stessa ad operazioni criminali. In tal senso assumono specifico rilievo i compiti e i poteri che sono posti in capo all'AMLA per relazionarsi con gli altri supervisori (finanziari e non). Sicché, può dirsi che il sistema antiriciclaggio chiama le autorità europee ad un'azione comune per tutelare la visione (più ampia) che il regolatore europeo ha previsto per il futuro dell'UE. Da qui, una prospettiva di intervento nella quale lotta al riciclaggio deve esser considerata come una componente fondamentale per garantire la resilienza complessiva del sistema economico del vecchio continente.

Da qui, numerose sfide applicative, a partire dall'ambito di applicazione della supervisione antiriciclaggio, in quanto - in un recente passato - si sono sollevati dubbi sulla sostenibilità istituzionale di un ambito oltremodo esteso.⁶³ Non v'è dubbio, infatti, che tutto quanto precede solleva il problema di valutare il bilanciamento dell'intervento comune con l'economicità e, al contempo, con la tutela dei i diritti fondamentali. Ed invero, occorre considerare che si versa in presenza di una struttura di vertice particolarmente costosa; tuttavia, va considerato anche che si versa in un ambito in cui entrano in gioco diritti di particolare rilievo etico (*i.e.* l'onestà degli operatori economici) ed economico (*i.e.* l'efficienza complessiva degli scambi).

Chiaramente, l'azione dell'AMLA risulta *perlopiù* mediata rispetto alla violazione dei diritti di maggiore valenza; tuttavia, va considerato che tale autorità è comunque influenzata dalla giurisprudenza europea che ne assicura la tutela, soprattutto quando essa possa ritenere che taluni obblighi siano sproporzionati rispetto alla protezione che intendono offrire o, invece, quando i giudici propendano

⁶³ Ogni ampliamento del perimetro normativo comporta infatti costi di conformità che incidono sull'accesso al mercato e sulla capacità competitiva degli operatori. L'Unione è chiamata a calibrare attentamente questi oneri, pena il rischio di spingere alcune attività verso la marginalità o, peggio, verso circuiti totalmente informali.

per forme di bilanciamento maggiormente calibrate (tra la lotta al riciclaggio e la tutela dei privati⁶⁴).⁶⁵ Ed ancora, analoga condizione si verifica quanto si debbano superare talune difficoltà operative derivanti dall'interazione tra la disciplina antiriciclaggio e altre normative europee, vuoi per risolvere conflitti interpretativi, vuoi per eliminare eventuali duplicazioni di obblighi. Da qui, la possibilità di aver riguardo ad una strategia che possa proiettare l'azione europea antiriciclaggio verso la selezione di prassi efficaci, proporzionate e sostenibili che rappresentino le fondamenta operative di una costruzione comune imponente, solida ed efficace.

5. Appare possibile formulare talune considerazioni conclusive in ordine ai profili giuridici ed economici del sistema europeo antiriciclaggio, in quanto esso appare destinato a sperimentare nuove, ulteriori forme di supervisione e governance istituzionale. Ed invero, la chiara indicazione delle finalità della vigilanza europea sembrano indurre a promuovere una rivisitazione delle modalità in cui il principio di proporzionalità trova applicazione *in subiecta materia*.⁶⁶ Ciò in quanto gli obiettivi di parità concorrenziale e di integrità del mercato, assunti dal regolatore anche al fine di assicurare la sostenibilità degli scambi, appaiono circoscrivere la possibilità di ridurre il novero degli adempimenti antiriciclaggio, anche se è evidente che questi oneri non sempre comportano costi sostenibili rispetto al modello di business adottato da talune tipologie di soggetti obbligati.⁶⁷

⁶⁴ Cfr. PAPPALARDO, *Lotta al riciclaggio e privacy: la Corte di Giustizia alla ricerca di un punto di equilibrio tra esigenze di trasparenza e protezione dei dati personali*, in *Le Società*, 2023, p. 67 e ss.

⁶⁵ La Corte di Giustizia, nella sentenza *Luxembourg Business Registers* (C-37/20), ha ritenuto sproporzionata la previsione di accesso indiscriminato ai registri dei titolari effettivi, sottolineando la necessità di un bilanciamento più calibrato tra trasparenza e tutela della vita privata. Allo stesso modo, l'imposizione di obblighi di segnalazione a carico di professionisti quali avvocati e notai solleva tensioni con il diritto di difesa e con il segreto professionale. La sfida, in questi casi, è garantire che il contrasto al riciclaggio non si traduca in un arretramento delle garanzie costituzionali.

⁶⁶ Cfr. CECCARELLI, *Riciclaggio e operazioni 'sotto-soglia', tra decettività della condotta e prova del reato presupposto*, in *Cassazione penale*, 4/2024, p. 1312.

⁶⁷ Al riguardo, appare utile richiamare le considerazioni di MINTO, *Disciplina antiriciclaggio e obbligo di adeguata verifica della clientela: aspetti normativi e regolamentari legati all'*

Ovviamente, l'opzione per un *risk-based approach* (più o meno sofisticati) potrebbe risultare particolarmente efficace nel contesto di una strategia di carattere repressivo; tuttavia, come si è detto, oggi si persegono finalità ulteriori (a carattere socio-ambientale) che richiedono una vasta diffusione delle pratiche di contrasto alla circolazione dei capitali contaminati da vicende criminali. Ciò, potrebbe portare all'esclusione dal mercato di soggetti che operano con margini operativi minimi (per gli elevati livelli di costo della *compliance*); pertanto, vengono in considerazione i giudizi di valori che competono all'autorità politica (in vista del bilanciamento tra interessi morali ed economici, che possono apparire qui contrapposti).⁶⁸

Sicché, può concludersi che la politica antiriciclaggio è posta di fronte a questioni centrali in materia di legittimazione e integrazione istituzionale, laddove essa riflette sempre più i valori fondamentali di pace e benessere su cui si fonda l'ordinamento europeo.

Valerio Lemma
*Ordinario di diritto dell'economia
nell'Università G. Marconi di Roma*

“*outsourcing*” ad “*external service providers*”, in *Banca Impresa Società*, 2/2022, p. 295 e ss. ove l'A. esamina le possibilità per i soggetti obbligati all'antiriciclaggio di esternalizzare i compiti derivanti dall'obbligo di adeguata verifica della clientela, sollevando alcune questioni interpretative con riferimento sia all'attuale quadro normativo, sia a quella che al tempo era la prossima riforma antiriciclaggio dell'UE.

⁶⁸ In tale solco logico si arriva ad affrontare il tema del bilanciamento tra integrità dei mercati e diritti fondamentali. È evidente, infatti, la questione del limite degli accertamenti antiriciclaggio, in quanto le sentenze della Corte di Giustizia e della Corte EDU - nel mostrare che gli obblighi di trasparenza e tracciamento non sono illimitati - offrono chiare indicazioni in ordine al rispetto della libertà economica, della tutela dei dati personali e del diritto di difesa. Trattasi, quindi, di una questione che dovrebbe trovare soluzione nell'ambito di modelli regolamentari capaci di coniugare efficacia (degli interventi) e effettività (delle tutele); cfr. GIORGETTA, *Sanzioni antiriciclaggio e principi della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo*, in *Bancaria*, 2020, p. 44 e ss.

ANTIRICICLAGGIO E DEONTOLOGIA FORENSE: QUALI PROSPETTIVE FUTURE? *

*(Anti-Money Laundering and forensic ethics:
what are the future prospects?)*

ABSTRACT: Lo scritto esplora il nesso tra la normativa antiriciclaggio dell'UE e l'etica professionale degli avvocati, sostenendo che il principio di solidarietà orienta l'attività di advocacy oltre il mandato bilaterale, verso un dovere pubblico di tutelare l'integrità del mercato. Ancorato al Pacchetto Antiriciclaggio (Direttiva (UE) 2024/1640, Regolamento (UE) 2024/1624 (Single Rulebook) e Regolamento (UE) 2024/1620 (AMLA), il quadro normativo consolida la vigilanza preventiva basata sul rischio, rafforza le valutazioni del rischio a livello UE/nazionale, amplia l'accesso basato sul "legittimo interesse" ai registri dei titolari effettivi e rafforza i poteri delle UIF (inclusi la sospensione/il rifiuto urgenti e scadenze ravvicinate per la richiesta di informazioni). In pratica, ciò implica solidi controlli interni e una due diligence proporzionata della clientela, con uno standard perfezionato per l'individuazione e la definizione delle priorità di operazioni/attività sospette. Le garanzie persistono: le comunicazioni in buona fede non violano la riservatezza e l'articolo 70(2) preserva il segreto professionale qualificato per la difesa e gli avvocati coinvolti in contenziosi. In conclusione, la deontologia forense è un cardine integrativo tra la tutela del cliente e la prevenzione collettiva, mentre la formazione e la governance guidate dall'ordine degli avvocati sono fondamentali per allineare i doveri etici con un'efficace conformità alla normativa antiriciclaggio.

The paper explores the nexus between EU AML regulation and lawyers' professional ethics, arguing that the solidarity principle reorients advocacy beyond the bilateral

* Contributo approvato dai revisori.

mandate toward a public duty to protect market integrity. Anchored in the AML Package - Directive (EU) 2024/1640, Regulation (EU) 2024/1624 (Single Rulebook), and Regulation (EU) 2024/1620 (AMLA) - the framework consolidates preventive, risk-based supervision, strengthens EU/national risk assessments, broadens “legitimate interest” access to beneficial-ownership registers, and enhances FIU powers (including urgent suspension/refusal and tight information-request deadlines). For practice, this entails robust internal controls and proportionate customer due diligence, with a refined standard for detecting and prioritising suspicious operations/activities. Safeguards persist: good-faith communications do not breach confidentiality, and Article 70(2) preserves qualified professional privilege for defence and litigation-related counsel. The paper concludes that forensic deontology is an integrating hinge between client protection and collective prevention, while bar-led guidance, training, and governance are pivotal to align ethical duties with effective AML compliance.

SOMMARIO: 1. Premessa: solidarietà e deontologia forense come fondamento dell’azione AMLPremessa. - 2. L’AML Package e il suo impatto sistemico sulla professione legale. - 3. Segnalazione, segreto professionale e prospettive.

1. Dal principio di solidarietà calato all’interno dell’ordinamento deontologico forense,¹⁷ gli avvocati derivano le regole che danno contenuto ad un nuovo imperativo morale, diffuso nella società contemporanea: superare il mero rapporto clientelistico per tutelare tutti i cittadini.

Da qui, una chiara e univoca spinta verso il coinvolgimento degli avvocati nel contrasto al fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, in conformità alle regole della Direttiva Antiriciclaggio n. 1640 del 31 maggio 2024.

¹⁷ Obbligo che si realizza in via principale per mezzo degli adempimenti agli obblighi fiscali dell’art. 16 Codice deontologico forense.

Utile muovere dalla considerazione secondo cui, il lungo processo evolutivo che ha condotto il dovere di adempimento fiscale, previdenziale, assicurativo e contributivo dei professionisti legali al più alto obiettivo di una redistribuzione equa e proporzionale degli oneri fiscali tra i consociati passa, senza alcun dubbio, per le mani del legislatore europeo.

Ed invero, proprio tale intervento sovrannazionale disciplina trasversalmente diverse tematiche, deontologiche e non, che ad oggi risulta possibile racchiudere all'interno del c.d. *“AML Package”*, ossia il pacchetto di riforma sulla materia dell'antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo (meglio noto con l'acronimo CTF – *Counter Terrorism Financing*), composto dalla già citata VI Direttiva, dal Regolamento (UE) 2024/1624 (Reg. Antiriciclaggio o *Single Rulebook*) e Regolamento (UE) 2024/1620 (Reg. AMLA – *Anti Money Laundering Authority*).

A tal punto, si rende opportuno rammentare che l'azione di prevenzione e di contrasto al riciclaggio, inteso come il reimpiego dei profitti derivanti da attività delittuose,¹⁸ in attività lecite di carattere commerciale e finanziario, ovvero finalizzate al finanziamento del terrorismo,¹⁹ viene sì guidata dallo Stato, ma con

¹⁸ Sulla definizione di riciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo si rimanda all'art. 2, paragrafo 1 e 2 del Reg. (UE) 2024/1624: dove per “riciclaggio” si intende «*la condotta di cui all'articolo 3, paragrafi 1 e 5, della direttiva (UE) 2018/1673, compresi il concorso, l'istigazione e il tentativo di porre in atto tale condotta, indipendentemente dal fatto che le attività che hanno generato i beni da riciclare siano state svolte nel territorio di uno Stato membro o in quello di un paese terzo. La conoscenza, l'intenzione o la finalità che devono costituire un elemento di tale condotta possono essere desunte da circostanze di fatto oggettive*»; e per “finanziamento del terrorismo” «*la condotta di cui all'articolo 11 della direttiva (UE) 2017/541, compresi il concorso, l'istigazione e il tentativo di porre in atto tale condotta, indipendentemente dal fatto che ciò avvenga nel territorio di uno Stato membro o in quello di un paese terzo. La conoscenza, l'intenzione o la finalità che devono costituire un elemento di tale condotta possono essere desunte da circostanze di fatto oggettive*».

¹⁹ La definizione di riciclaggio viene enunciata principalmente dall'art. 2, paragrafo 4, del d. lgs. n. 231/2007, per il quale si intende: «*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;

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;

l'essenziale, ed obbligatoria, collaborazione degli avvocati, che, nei casi previsti dalla legge,²⁰ devono attivarsi prontamente.

Sulla base di tali considerazioni, il Consiglio Nazionale Forense (CNF) ha emanato, durante la seduta del 20 settembre 2019, ai sensi degli artt. 11, comma 2 e 16, comma 2 del d. lgs. 231/2007 le regole tecniche in materia di procedure e metodologie di analisi e valutazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui gli avvocati sono esposti nell'esercizio della propria attività, nonché in relazione ai controlli interni agli studi legali e all'adeguata verifica, anche semplificata, dei clienti (come disposto dagli artt. 33 e 34 del Regolamento Antiriciclaggio).

Tale documentazione rappresenta un supporto tecnico e pratico in grado di fornire gli strumenti adeguati all'analisi e alla valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, con particolare riferimento all'adeguata verifica semplificata.

A ciò, si aggiunga il dovere di trasparenza ed equilibrio sulle informazioni relative all'esercizio dell'attività forense professionale e nei rapporti con gli organi di informazione, dettati dagli art. 17 e 18 del codice deontologico forense, in ossequio a quanto disposto circa la pubblicità informativa dall'art. 10 della Legge 31 dicembre 2012, n. 247.²¹

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 agevolarne l'esecuzione.».

²⁰ Art. 3, comma 4, lett. c), del d. lgs. n. 231/2007: « quando, in nome o per conto dei propri clienti, compiono qualsiasi operazione di natura finanziaria o immobiliare e quando assistono i propri clienti nella predisposizione o nella realizzazione di operazioni riguardanti: 1) il trasferimento a qualsiasi titolo di diritti reali su beni immobili o attività economiche; 2) la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni; 3) l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di deposito e conti di titoli; 4) l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società; 5) la costituzione, la gestione o l'amministrazione di società, enti, trust o soggetti giuridici analoghi».

²¹ Art. 10, L. 247/2012: «È consentita all'avvocato la pubblicità informativa sulla propria attività professionale, sull'organizzazione e struttura dello studio e sulle eventuali specializzazioni e titoli scientifici e professionali posseduti. La pubblicità e tutte le informazioni diffuse pubblicamente con qualunque mezzo, anche informatico, debbono essere trasparenti, veritieri, corrette e non devono

Nondimeno, si faccia riferimento alla verità, correttezza, trasparenza, segretezza e riservatezza delle informazioni legate all'obbligazione professionale.²² Tutto ciò, in ogni caso, deve raffrontarsi con i novellati artt. 7 e 8 della Direttiva (UE) 2024/1640, riguardanti la valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo a livello sia europeo²³ sia nazionale (che viene riesaminato almeno ogni quattro anni ed eventualmente in situazioni *ad hoc*).²⁴

2. Orbene, il flusso riformatorio del legislatore europeo amplia il perimetro di accesso immediato, non filtrato, diretto e gratuito alle informazioni sui titolari effettivi presenti nei registri nazionali verso tutti i portatori di un interesse legittimo, come chiaramente illustrato dal paragrafo secondo dell'art. 12 della VI Direttiva.²⁵

essere comparative con altri professionisti, equivoche, ingannevoli, denigratorie o suggestive. In ogni caso le informazioni offerte devono fare riferimento alla natura e ai limiti dell'obbligazione professionale. L'inosservanza delle disposizioni del presente articolo costituisce illecito disciplinare.».

²² Art. 35 Codice deontologico forense, circa il dovere di corretta informazione.

²³ L'art. 7 Dir. (UE) 2024/1640 pone degli obblighi in capo alla Commissione, che deve effettuare una «*valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e dei rischi di mancata applicazione e di evasione delle sanzioni finanziarie mirate che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere*», nonché «*Entro il 10 luglio 2028, la Commissione elabora una relazione che identifica, analizza e valuta tali rischi a livello dell'Unione. Successivamente la Commissione aggiorna tale relazione ogni quattro anni. Se del caso, la Commissione può aggiornare parti della relazione con maggiore frequenza. Qualora, nell'aggiornare la sua relazione, la Commissione identifica nuovi rischi, può raccomandare agli Stati membri di prendere in considerazione la possibilità di aggiornare le rispettive valutazioni nazionali del rischio o di effettuare valutazioni settoriali del rischio a norma dell'articolo 8 al fine di valutare tali rischi*».

²⁴ Ci si riferisce a situazioni di valutazioni settoriali, espressamente citate dal primo comma dell'art. 8 Dir. (UE) 2024/1640: «*Qualora ritengano che la situazione di rischio lo richieda, gli Stati membri possono riesaminare la valutazione del rischio nazionale con maggiore frequenza o effettuare valutazioni settoriali del rischio ad hoc*».

²⁵ Art. 12 Dir. (UE) 2024/1640: «*Si considera che le persone fisiche o giuridiche seguenti abbiano un interesse legittimo ad accedere alle informazioni di cui al paragrafo 1: a) persone che agiscono a fini giornalistici, di segnalazione o di qualsiasi altra forma di espressione nei media, che sono connesse alla prevenzione o alla lotta contro il riciclaggio, i reati presupposto associati o il finanziamento del terrorismo; b) organizzazioni della società civile, compresi le organizzazioni non governative e il mondo accademico, che sono connesse alla prevenzione o alla lotta contro il riciclaggio, i reati presupposto associati o il finanziamento del terrorismo; c) persone fisiche o giuridiche che possono eseguire un'operazione con un soggetto giuridico o un istituto giuridico e che desiderano prevenire qualsiasi connessione tra tale operazione e il riciclaggio, i reati presupposto associati o il finanziamento del terrorismo; d) soggetti cui si applicano gli obblighi in materia di AML/CFT in paesi terzi, a condizione che possano dimostrare la necessità di accedere alle informazioni di cui al*

Appare, dunque, evidente come la sfida giuridica della prevenzione e del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo chiami all'appello qualunque soggetto in grado di abbracciare e supportare la causa.

Non a caso, difatti, la titolarità effettiva di un interesse legittimo, in linea con quanto appena esaminato,²⁶ viene riconosciuta anche «*ad altre persone in grado di dimostrare un interesse legittimo in relazione alla finalità di prevenire e contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo*».²⁷

Le relative esenzioni, invece, vengono descritte in maniera semplificata dall'art. 15.²⁸

paragrafo 1 in relazione a un soggetto giuridico o un istituto giuridico per eseguire l'adeguata verifica della clientela nei confronti di un cliente o potenziale cliente a norma degli obblighi in materia di AML/CFT in tali paesi terzi;) omologhi di paesi terzi delle autorità competenti dell'Unione in materia di AML/CFT, a condizione che possano dimostrare la necessità di accedere alle informazioni di cui al paragrafo 1 in relazione a un soggetto giuridico o un istituto giuridico per svolgere i loro compiti nell'ambito dei quadri AML/CFT di tali paesi terzi nel contesto di un caso specifico; f) autorità degli Stati membri incaricate dell'attuazione del titolo I, capi II e III, della direttiva (UE) 2017/1132, in particolare le autorità incaricate dell'iscrizione delle società nel registro di cui all'articolo 16 di tale direttiva, e le autorità dello Stato membro incaricato di controllare la legalità delle trasformazioni, delle fusioni e delle scissioni delle società di capitali a norma del titolo II di tale direttiva; g) autorità del programma individuate dagli Stati membri a norma dell'articolo 71 del regolamento (UE) 2021/1060, in relazione ai beneficiari dei fondi dell'Unione; h) autorità pubbliche che attuano il dispositivo per la ripresa e la resilienza a norma del regolamento (UE) 2021/241, in relazione ai beneficiari nell'ambito del dispositivo; i) autorità pubbliche degli Stati membri nell'ambito delle procedure di appalto pubblico, nei confronti degli offerenti e degli operatori ai quali viene aggiudicato l'appalto nell'ambito della procedura di appalto pubblico; j) fornitori di prodotti AML/CFT, rigorosamente nella misura in cui i prodotti sviluppati sulla base delle informazioni di cui al paragrafo 1 o contenenti tali informazioni siano forniti solo ai clienti che sono soggetti obbligati o autorità competenti, a condizione che tali fornitori possano dimostrare la necessità di accedere alle informazioni di cui al paragrafo 1 nel contesto di un contratto con un soggetto obbligato o un'autorità competente. Oltre alle categorie di cui al primo comma, gli Stati membri provvedono affinché sia concesso, caso per caso, l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva anche ad altre persone in grado di dimostrare un interesse legittimo in relazione alla finalità di prevenire e contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo.».

²⁶ Sul punto appare opportuno richiamare il considerando n. 26: «È opportuno che l'accesso tempestivo alle informazioni sulla titolarità effettiva sia effettuato in modo tale da evitare qualsiasi rischio di divulgazione di informazioni riservate del soggetto giuridico, del trustee o della persona che ricopre una posizione equivalente interessati».

²⁷ Art. 12 Dir. (UE) 2024/1640.

²⁸ Art. 15 Dir. (UE) 2024/1640, per il quale «*In circostanze eccezionali stabilite dal diritto nazionale, qualora l'accesso di cui all'articolo 11, paragrafo 3, e all'articolo 12, paragrafo 1, esponga il titolare effettivo a un rischio sproporzionato di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione, o qualora il titolare effettivo sia minore di età o altrimenti incapace, gli Stati membri prevedono un'esenzione a tale accesso a tutte o parte delle informazioni personali sul titolare*

Di conseguenza, pare inequivocabile l'intento regolamentare di incrementare e rafforzare i controlli sull'identità dei clienti e sugli obblighi di segnalazione all'unità di informazione finanziaria, la cui sfera di poteri appare visibilmente potenziata. Ne è una limpida dimostrazione la concessione, da parte dell'art. 24, della facoltà di intraprendere, direttamente o indirettamente, azioni urgenti per sospendere o rifiutare il consenso ad un'operazione eventualmente sospetta e di imporre al soggetto obbligato la sospensione o il rifiuto al consenso, qualora siano accertati tali necessità, per tutto il periodo di cui all'art. 71 del c.d. *Single Rulebook*, ovvero fino a quando non viene svolta una nuova rivalutazione del rischio e non siano state emanate, nei successivi tre giorni lavorativi alla segnalazione, istruzioni discordanti da parte dell'autorità di informazione.

Talmente, l'art. 69 del Reg. Antiriciclaggio delinea inequivocabilmente l'onere della segnalazione di conoscenza o mera presunzione di operazioni sospette, incluse quelle tentate e generate dall'incapacità di applicare le misure di adeguata verifica della clientela, in capo ai soggetti obbligati, ai loro amministratori e dipendenti; tutti pienamente uniti nella collaborazione con l'unità di informazione finanziaria,²⁹ la quale, come disposto dalla lett. b) del presente articolo, può richiedere liberamente tutte le informazioni che ritiene necessarie, comprese le informazioni sulle registrazioni delle operazioni.

In aggiunta, è bene rammentare che i soggetti obbligati devono valutare le operazioni o le attività svolte dai loro clienti sulla base di qualsiasi fatto ed

effettivo. Gli Stati membri provvedono affinché tali esenzioni siano concesse, caso per caso, previa una valutazione dettagliata della natura eccezionale delle circostanze e la conferma che sussistono tali rischi sproporzionati. È garantito il diritto a un ricorso amministrativo contro la decisione di esenzione nonché il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo. Gli Stati membri che concedono esenzioni pubblicano dati statistici annuali circa il numero delle esenzioni concesse e le motivazioni fornite e comunicano i dati alla Commissione».

²⁹ Tale obbligo permane anche se i soggetti obbligati sono stabiliti in diversi Stati membri. Infatti, il paragrafo 8 dell'art. 69 Reg. (UE) 2024/1624 sostiene che «se i soggetti obbligati di cui al primo comma sono stabiliti in più Stati membri, le informazioni sono segnalate a ciascuna FIU pertinente. A tal fine, i soggetti obbligati provvedono affinché la segnalazione sia effettuata da un soggetto obbligato nel territorio degli Stati membri in cui la FIU è ubicata».

informazione pertinente, di cui siano a conoscenza o di cui siano in possesso, e, se necessario, essi devono imporre priorità alla loro valutazione, tenendo conto dell'urgenza dell'operazione o dell'attività e dei rischi presenti nello Stato membro in cui sono stabiliti.

Inoltre, il sopra citato sospetto «*si basa sulle caratteristiche del cliente e delle sue controparti, sulle dimensioni e sulla natura dell'operazione o dell'attività, o sui relativi metodi e modelli, sul legame tra diverse operazioni o attività, sull'origine, sulla destinazione o sull'uso dei fondi o su qualsiasi altra circostanza nota al soggetto obbligato, compresa la coerenza dell'operazione o dell'attività con le informazioni ottenute (...) come anche con il profilo di rischio del cliente*30

Da qui, l'incaricato della funzione di controllo della conformità, nominato a norma dell'art. 11, paragrafo 2, trasmette le informazioni all'unità di informazione finanziaria.³¹

Tale comunicazione non costituisce «*violazione di eventuali restrizioni alla comunicazione di informazioni imposte in sede contrattuale o da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e non comporta responsabilità di alcun tipo per il soggetto obbligato o per i suoi dipendenti o amministratori anche in circostanze in cui non erano precisamente a conoscenza dell'attività criminosa sottostante e a prescindere dal fatto che l'attività illegale sia stata o meno posta in essere*32

³⁰ Art. 69, paragrafo 2, Reg. (UE) 2024/1624.

³¹ Sul punto, appare opportuno esplicare che i «*soggetti obbligati provvedono affinché l'incaricato della funzione di controllo della conformità nominato a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, nonché qualsiasi dipendente o persona in una posizione comparabile, compresi gli agenti e i distributori, che partecipino all'esecuzione dei compiti di cui al presente articolo sia protetto dalle ritorsioni, dalle discriminazioni e da qualsiasi altro trattamento iniquo derivanti dal svolgimento di tali compiti*, come descritto nel paragrafo 7 dell'art. 69 Reg. (UE) 2024/1624.

³² Art. 72 Reg. (UE) 2024/1624, a cui segue il “divieto di comunicazione” ex art. 73, paragrafo 1, secondo il quale «*i soggetti obbligati e i loro amministratori, i dipendenti o le persone in posizione comparabile, inclusi gli agenti e i distributori, non comunicano al cliente interessato né a terzi che sono in corso di valutazione o sono state valutate operazioni o attività in applicazione dell'articolo 69, che sono in corso di trasmissione, saranno o sono state trasmesse informazioni in applicazione*

3. Il rapporto sinergico tra la deontologia forense e la disciplina, di matrice europea, sulla prevenzione del riciclaggio e del contrasto di finanziamento del terrorismo appare connotato da una certa peculiarità (la stessa peculiarità che investe la duplice relazione tra cliente ed avvocato e professionista e consociati), in grado di ritagliare un'area di riservatezza comprendente una sorta di esenzione per i soggetti obbligati incapaci di rispettare l'obbligo di applicare le misure di adeguata verifica della clientela.

A ciò si aggiunge anche la più specifica disposizione dell'art. 70, paragrafo secondo, prevista per notai avvocati, altri liberi professionisti legali, revisori dei conti, contabili esterni e consulenti tributari, i quali vengono esentati «dagli obblighi di cui all'articolo 69, paragrafo 1, nella misura in cui tale esenzione riguarda informazioni che essi ricevono o ottengono su un cliente, nel corso dell'esame della sua posizione giuridica o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza del cliente in un procedimento giudiziario o in relazione a tale procedimento, compresa la consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento, a prescindere dal fatto che le informazioni siano ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento stesso». Si erige, dunque, la tutela del diritto di difesa costituzionalmente garantito dall'art. 24 Cost., quale facoltà da parte dei professionisti legali di consigliare in condizioni di particolare salvaguardia i propri assistiti.

A conclusione di quanto fino ad ora esposto, si rende possibile accettare la funzione eterointegratrice della deontologia forense all'interno dell'assetto normativo europeo e nazionale riguardante la disciplina della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Le novità introdotte dall'AML Package costituiscono, quindi, un pretesto di

degli articoli 69 o 70 o che è in corso o può essere svolta un'analisi in materia di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo».

studio e di approfondimento delle singole tematiche, che di volta in volta si presenteranno all'attenzione dei professionisti legali e dei loro assistiti.

Irma Conti

Consigliere

Ordine degli Avvocati di Roma

Antonino Galletti

Componente

Consiglio Nazionale Forense

BREVI CONSIDERAZIONI SUL RIPARTO DI COMPETENZE IN MATERIA ANTIRICICLAGGIO *

*(Brief remarks on the allocation of competences
in the EU Anti-Money Laundering framework)*

ABSTRACT: *Prendendo le mosse dalle novità introdotte dal AML Package del 2024, il contributo analizza le questioni sottese alla centralizzazione dei poteri di supervisione antiriciclaggio, soffermandosi sui profili di legittimità dell'attribuzione di poteri all'Autorità europea per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (AMLA) e sul coordinamento dei poteri dell'AMLA con quelli già attribuiti ad altre autorità nazionali ed europee. Sono, dunque, esaminate alcune tra le principali criticità del nuovo assetto, interrogandosi sul loro impatto sistematico.*

Drawing on the novelties introduced by the 2024 AML Package, the contribution examines the main issues involved in the centralisation of AML supervisory powers, devoting attention to the legitimacy of the attribution of powers to the EU Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism (AMLA) as well as to matters on the coordination between the powers granted to AMLA and those already attributed to other national and European authorities. Hence, certain key critical issues related to the new set-up are discussed, questioning their systemic impact.

SOMMARIO: 1. Specificità della materia antiriciclaggio - 2. Europeizzazione delle competenze antiriciclaggio: dai poteri attribuiti all'Autorità Bancaria Europea all'istituzione dell'AMLA - 3. Riparto di competenze: profili problematici e possibili soluzioni - 4. Conclusioni.

* Contributo approvato dai revisori.

1. La materia antiriciclaggio¹ ha marcate specificità – riconducibili anzitutto alla dimensione transnazionale del fenomeno² e alla natura trans-settoriale delle sue manifestazioni³ – che impongono di perseguire la massima armonizzazione delle regole, sia a livello europeo sia nella dimensione internazionale. Per realizzare tale obiettivo, è stato adottato un approccio *top-down* alla regolamentazione: le raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) sono trasposte in atti normativi UE, a loro volta recepiti negli ordinamenti nazionali.⁴

Nell’Unione Europea, negli ultimi decenni si è assistito ad un crescendo di armonizzazione delle regole AML (con l’adozione di direttive progressivamente più restrittive e - solo recentemente - anche Regolamenti)⁵ e integrazione dei modelli di

¹ Per una introduzione si veda URBANI, *Gli strumenti di contrasto dell’economia criminale*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, CEDAM, Padova, 2024, p. 619 e ss.; F. CAPRIGLIONE, *L’antiriciclaggio tra prevenzione sociale e disinquinamento del settore finanziario*, in BBTC, n. 4/1998, p. 417 e ss.

² FOCARELLI, *Criminalità transnazionale (repressione della)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2011, p. 257; RAZZANTE (a cura di), *Il riciclaggio come fenomeno transnazionale: normative a confronto*, Giuffrè, 2014, passim.

³ Difatti, attività volte ad occultare la provenienza delittuosa dei fondi, reimpiegandole nel sistema legale possono essere realizzate in vari settori economici ed avvalendosi di una serie di operatori economici. Per questo progressivamente è stato ampliato il novero dei soggetti obbligati. Sull’evoluzione dell’ambito applicativo della disciplina antiriciclaggio, con inclusione anche di attività non finanziarie si veda COSTANZO, *L’estensione della normativa antiriciclaggio ad attività non finanziarie dalla disciplina comunitaria al D.Lg. n. 374/99*, in *Cass. pen.*, fasc. 7-8, 2000, p. 2169 e ss.

⁴ Come evidenziato in PELLEGRINI, *Anti-Money Laundering Legislation in the Light of the Proposal of the Third EC Directive*, in *European Business Law Review*, vol. 16, n. 5/2005, pp. 1183-1184 la materia antiriciclaggio è stata una delle prime in cui è emersa l’esigenza di regolazioni in gran parte uniformi a livello internazionale. Difatti, l’istituzione del GAFI nel 1989 affonda le radici nella consapevolezza che fosse necessario sviluppare un approccio omogeneo nei vari ordinamenti con riferimento alla disciplina (e repressione) del riciclaggio. Guardando al contesto europeo, le raccomandazioni del GAFI - sebbene non formalmente vincolanti - hanno rappresentato il punto di partenza per la definizione della disciplina AML europea sin dalla prima direttiva antiriciclaggio del 1991.

⁵ Tale percorso di armonizzazione ha preso avvio con la prima direttiva antiriciclaggio n. 91/308/CEE ed è culminato nell’adozione del Regolamento (UE) 2024/1624 e della cd. sesta Direttiva antiriciclaggio (UE) 2024/1640. Per una panoramica sui più recenti interventi normativi, si rinvia a BANCA D’ITALIA - UIF, *Quaderni dell’antiriciclaggio. Rassegna normativa*, n. 1/2024. Tradizionalmente, il fenomeno è stato oggetto di disciplina sovranazionale, mentre l’*enforcement* era svolto a livello nazionale. Come si evidenzierà nell’ambito del contributo, si assiste più recentemente ad una ulteriore europeizzazione, con l’attribuzione di poteri anche di supervisione ad autorità europee. Sul tema ANDRACCHIO, *Profilo evolutivo della disciplina antiriciclaggio. Integrazione*

supervisione, volti a fronteggiare la rapida evoluzione delle sfide poste dal finanziamento dell'economia illecita. L'avvento e diffusione delle *cryptoattività* ha reso tale esigenza ancora più pressante.⁶

Una possibile chiave di lettura per comprendere l'evoluzione della disciplina e dei controlli antiriciclaggio passa dalla comprensione della natura (e degli obiettivi) di tale complesso disciplinare. In relazione al primo profilo, si tratta di una materia in cui convivono le due anime penalistica e amministrativa.⁷ Ciò ha un impatto non solo sulle modalità di accertamento e repressione delle condotte, ma anche sui limiti della potestà normativa di cui è titolare l'Unione. Come noto, in materia penale l'Unione Europea gode di una competenza solamente indiretta:⁸ possono infatti essere adottate direttive volte ad introdurre norme minime relative alla definizione di reati e relative sanzioni quando si tratti di sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale.⁹ Sussiste poi una competenza indiretta ed accessoria quando l'adozione di direttive sia necessaria *“per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione”*,¹⁰ rimanendo comunque esclusa la possibilità di adottare regolamenti. Ebbene, la duplice natura della disciplina e i conseguenti limiti al potere

europea della supervisione e sussidiarietà orizzontale del mercato, Giuffrè, Milano, 2024, spec. p. 157 e ss. e p. 309 e ss.

⁶ Si è posta l'esigenza di far fronte alle minacce in rapida evoluzione, anche a causa dell'innovazione tecnologica e alla conseguente proliferazione delle modalità che consentono di impiegare proventi criminosi, anche al di fuori dei tradizionali circuiti bancari. Cfr. HAFFKE et al., *Cryptocurrencies and anti-money laundering: the shortcomings of the fifth AML Directive (EU) and how to address them*, in *Journal of Banking Regulation*, 2020, p. 125 e ss.; MINTO, *Il sistema dei controlli interni delle banche e la gestione del rischio di riciclaggio*, Cedam, Padova, 2023, p. 191 e ss. Non a caso alcuni tra i primi interventi definitori in materia di *cryptoassets* sono stati realizzati nel contesto dell'antiriciclaggio.

⁷ URBANI, *Gli strumenti di contrasto dell'economia criminale*, op. cit., pp. 625-627; DI VIZIO, *Il riciclaggio nella prospettiva penale ed in quella amministrativa*, in CASTALDI - CLEMENTE (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, *Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi*, Banca d'Italia-UIF, n. 20, febbraio 2023, p. 37 e ss.

⁸ Cfr. CAIANIELLO - MANES, *Introduzione al diritto penale europeo. Fonti, metodi, istituti, casi*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 36 e ss.

⁹ Art. 83, para. 1 TFUE.

¹⁰ Art. 83, para. 2 TFUE.

normativo (con riferimento ai profili penalistici) costituiscono alcuni tra i motivi più significativi che hanno rallentato la creazione di un corpus omogeneo di regole europee AML, con riflessi anche sull'assetto di prevenzione del riciclaggio. A ciò si aggiunga la ritrosia di taluni Stati membri nell'imporre limitazioni all'iniziativa economica privata e alla privacy delle persone fisiche rispetto alle quali sussistono obblighi di segnalazione (e.g., segnalazione di operazioni poste in essere per il tramite di professionisti legati al cliente da rapporti fiduciari).

Quanto al secondo profilo, la pluralità di destinatari delle disposizioni antiriciclaggio¹¹ non deve far passare in secondo piano quali sono gli interessi protetti da tale disciplina: laddove da una parte si intende tutelare la piena concorrenzialità del mercato – che potrebbe essere turbata dalla presenza di attività finanziate da fondi illegali, favorendo imprese inefficienti – dall'altra, vi sono obiettivi di natura più specificamente finanziaria quali l'integrità e stabilità del sistema economico e finanziario. Dunque, anche in relazione a questo aspetto si riscontra una eterogeneità che non consente una univoca riconduzione della disciplina (e supervisione) antiriciclaggio alla regolazione finanziaria.

In tale complesso coacervo di obiettivi e limiti si deve inquadrare l'attuale evoluzione delle fonti e delle autorità pubbliche operanti in materia AML. Esaminando criticamente il percorso (e gli approdi) della progressiva europeizzazione della supervisione antiriciclaggio, il contributo intende in particolare analizzare i criteri di riparto delle competenze tra autorità europee e nazionali, svolgendo alcune riflessioni a margine delle principali questioni giuridiche che si pongono.

2. Come accennato, la globalizzazione prima e la digitalizzazione delle attività economiche poi ha imposto l'esigenza di una maggiore armonizzazione delle regole

¹¹ A livello europeo, i soggetti obbligati sono individuati dall'art. 3 del Regolamento (UE) 2024/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. Quanto al contesto nazionale, l'elencazione è contenuta nell'art. 3 D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

antiriciclaggio. Alla convergenza delle disposizioni normative, ha quindi fatto seguito l'accentramento (parziale) dei poteri di supervisione. Il più recente approdo è rappresentato dall'istituzione – nel contesto del AML Package del 2024¹² – dell'Autorità europea per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (AMLA). Si è così segnato un nuovo assetto di amministrazione multilivello nell'articolato contesto (trans-settoriale) della rilevazione e gestione dei rischi derivanti dall'economia illegale, che si pone nel solco della crescente tendenza ad attribuire poteri di vigilanza diretta alle agenzie europee, come recentemente avvenuto con l'EBA nell'ambito del Regolamento MiCAR.¹³

Si tratta di un assetto non privo di criticità che deve essere valutato da diverse angolazioni.

In primo luogo, in relazione alla base giuridica. Se, nel contesto dell'Unione Bancaria, l'attribuzione di poteri alla BCE nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico¹⁴ è stata resa possibile dall'introduzione nel Trattato di Maastricht di una previsione espressa (contenuta ad oggi nell'art. 127, para. 6 TFUE) in base alla quale alla BCE possano essere affidati *"compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione"*, mancano invece simili previsioni per la supervisione antiriciclaggio. In assenza di specifiche previsioni nei trattati, il legislatore UE ha usualmente utilizzato la base giuridica dell'art. 114 TFUE – che consente di adottare misure di ravvicinamento delle disposizioni legislative,

¹² Tale pacchetto consiste nei seguenti testi normativi: Reg. (UE) 2024/1620, Reg. (UE) 2024/1620, Dir. (UE) 2024/1640.

¹³ Con riferimento ai nuovi poteri di vigilanza attribuiti all'EBA ai sensi della MiCAR, sia consentito far rinvio a FOÀ, *I poteri di vigilanza dell'EBA nell'ambito del Regolamento MiCA: Una nuova "breccia" nella dottrina Meroni?*, in Federalismi.it, n. 9/2024, p. 113 e ss.

¹⁴ Per un inquadramento, si veda CAPRIGLIONE, *Unione bancaria europea. Una sfida per un'Europa più unita*, UTET Giuridica, Milano, 2013; IBRIDO, *L'unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2017; MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Giappichelli, Torino, 2018. È ormai trascorso più di un decennio dall'introduzione del SSM. Per una lettura critica circa i profili di successo e possibili riforme si veda BANCA D'ITALIA, *SSM Regulation, ten years since, Quaderni ricerca giuridica della Consulenza Legale*, n. 101, luglio 2024.

regolamentari ed amministrative degli Stati membri aventi ad oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno – per istituire agenzie europee, attribuendo loro poteri, anche di vigilanza diretta. In tale contesto, ci si è scontrati però con i limiti relativi alla delegabilità dei poteri¹⁵ (esplicitati nella cd. Dottrina Meroni) che non consentono di attribuire alle agenzie poteri discrezionali, i cui presupposti non siano sufficientemente predeterminati negli atti istitutivi, in quanto verrebbe così trasferita la relativa responsabilità, con conseguenti problemi di legittimazione e *accountability*.¹⁶ In secondo luogo, vi sono ragioni di natura tecnica che possono limitare l'accentramento di poteri: talvolta il mercato di riferimento (oggetto della vigilanza) ha caratteristiche strutturali e specificità nazionali che mal si adattano ad una vigilanza accentrata. Si tratta di considerazioni che, ad esempio, nel dibattito sulla vigilanza sul mercato dei capitali europei, fanno emergere dubbi circa la percorribilità dell'attribuzione di poteri di vigilanza diretta e accentrata all'ESMA.¹⁷ In terzo luogo, potrebbero esserci ragioni di natura politica: sovente, le autorità nazionali hanno fatto quanto possibile per mantenere le competenze di cui sono titolari, evitando di finire esautorate da autorità europee che delegano loro lo svolgimento di attività puramente esecutive e non decisorie.¹⁸

¹⁵ Sono state proposte soluzioni volte giustificare l'attribuzione di tali poteri alle ESAs, ai sensi dell'art. 114 TFUE, valorizzando profili procedurali. Si veda MAGLIARI, *Towards a "procedural legitimization" of EU Agencies? The reform of the European Supervisory Authorities as a case study*, in CONTICELLI et al. (a cura di), *Towards a "procedural legitimization" of EU Agencies? The reform of the European Supervisory Authorities as a case study*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 151 e ss.

¹⁶ Ex multis, SIMONCINI, *Administrative regulation beyond the non-delegation doctrine: a study on EU agencies*, Hart Publishing, Hart, Oxford, 2018; ANNUNZIATA, *The remains of the day: EU financial agencies, soft law and the relics of "Meroni"*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 4/2022, p. 331 e ss.

¹⁷ Ebbene, tali ostacoli e perplessità che ad oggi non hanno consentito ancora di giungere ad una compiuta Capital Markets Union, sono stati superati in relazione alla supervisione antiriciclaggio. Alcuni autori evidenziano come la conformazione dei mercati finanziari e le specificità nazionali suggerirebbero soluzioni volte ad armonizzare le regole e prassi di vigilanza, senza però addivenire ad una centralizzazione delle competenze di vigilanza. In questo senso, VEIL (a cura di), *Regulating EU Capital Markets Union. Volume I: Fundamentals of a European Code*, Oxford University Press, 2024, passim; GARGANTINI, *Diritto europeo e discipline nazionali dei mercati finanziari: l'armonizzazione normativa dopo la "Capital Markets Union"*, in *BBTC*, n. 1/2024, p. 20 e ss.

¹⁸ Una prima lettura in chiave critica è contenuta in URBANI, *Verso la centralizzazione della supervisione antiriciclaggio?*, in questa Rivista, n. 1s/2022, p. 172 e ss.

Si tratta di profili di criticità che sono stati ritenuti superabili nel contesto della materia antiriciclaggio e ai fini dell’istituzione dell’AMLA.

Vi sono infatti una serie di ragioni che giustificano l’approdo alla centralizzazione delle competenze in questo specifico ambito. Anzitutto, la citata natura transfrontaliera delle attività criminali¹⁹ costituisce un ostacolo ad approcci puramente nazionali e l’effettività degli strumenti di rilevazione e repressione richiede che la cooperazione tra le varie autorità nazionali sia pienamente efficace. Se così non fosse, si potrebbe assistere ad applicazioni difformi delle previsioni normative e ad approcci di vigilanza divergenti, tali da consentire la proliferazione di attività illecite in talune aree geografiche. D’altra parte, la scarsa uniformità di strutture ed incisività dell’azione – da cui deriva una insufficiente cooperazione²⁰ – tra le *Financial Intelligence Units* (FIU)²¹ dei vari paesi, rappresenta un rischio per l’integrità del mercato europeo. In quest’ottica ben si comprende perché la traiettoria di europeizzazione delle competenze antiriciclaggio non è nuova: la centralizzazione dei poteri, in uno con il rafforzamento dei poteri di coordinamento tra le autorità nazionali, rappresenta la soluzione di problemi risalenti.

In disparte la già accennata progressiva armonizzazione delle regole, operata dalle Direttive che fin dal 1991 si sono susseguite, l’attribuzione di poteri in materia di AML ad autorità europee precede l’AML Package del 2024. Infatti, già nel 2019 sono state attribuite all’EBA competenze di prevenzione del riciclaggio e, in

¹⁹ Cfr. Considerando n. 2 al Regolamento (UE) 2024/1620.

²⁰ Ciò viene chiaramente evidenziato anche da URBANI, *Verso la centralizzazione della supervisione antiriciclaggio?*, op. cit., p. 174, richiamando i passaggi della Relazione alla Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l’Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e che modifica i regolamenti

(UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010, (UE) 1095/2010, COM (2021) 421 final, 20 luglio 2021, p. 3 da cui si evince la ritrosia delle autorità nazionali nell’esercitare in modo rigoroso i propri poteri.

²¹ INTERNATIONAL MONETARY FUND-WORLD BANK, *Financial Intelligence Units: an overview*, IMF Legal Dept., Monetary and Financial Systems Dept, World Bank, Financial Market Integrity Div., Washington, D.C., 2004.

particolare, il ruolo di coordinamento delle politiche antiriciclaggio.²²

Al riguardo, è stato modificato il Regolamento UE 1093/2010 istitutivo dell'Autorità attribuendole, ai sensi dell'art. 9 bis, un novero di compiti specifici di prevenzione e di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che comprendono il monitoraggio, volto a rilevare le carenze, dell'attività svolta dalle autorità competenti, lo stretto coordinamento tra queste – anche prestando assistenza quando necessario – la valutazione degli elementi di vulnerabilità e dei rischi di ML nonché l'elaborazione di orientamenti e norme comuni per prevenire e contrastare il riciclaggio. Come chiaramente afferma l'art. 9 bis del Reg. UE 1093/2010, all'esito delle modifiche del 2019, all'EBA è stato dunque riconosciuto *“un ruolo guida di coordinamento e monitoraggio nel promuovere l'integrità, la trasparenza e la sicurezza nel sistema finanziario mediante l'adozione di misure volte a prevenire e contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo”*. In tale contesto, è stato attribuito all'EBA anche il potere di richiedere indagini relative alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (ai sensi dell'art. 9 ter)²³; sono comunque rimasti esclusi poteri d'indagine diretta, negando così ad esempio la possibilità all'EBA di svolgere ispezioni in loco.²⁴

Al tempo, l'attribuzione di tali compiti all'EBA – anziché ad altra autorità “generalista” – è stata espressamente giustificata facendo riferimento al più acuto rischio sistematico derivante dalle violazioni antiriciclaggio perpetrare per il mezzo di enti creditizi (Considerando n. 14 del Reg. 2019/2175). Tale intervento è stato ritenuto non riconducibile ad una finalità di accentramento, quanto piuttosto dalla

²² Regolamento (UE) 2019/2175 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2019, che modifica una serie di atti normativi tra cui il regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità bancaria europea. Ai sensi dell'art. 1 del Regolamento istitutivo EBA, come modificato nel 2019, tra i compiti dell'Autorità rientra la prevenzione dell'uso del sistema finanziario per fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (art. 1, para. 5, lett. h)).

²³ Sia l'art. 9 bis sia l'art. 9 ter sono abrogati ai sensi dell'art. 103 del Reg. (UE) 2024/1620.

²⁴ FAVARO, *La torsione “accentratrice” della vigilanza antiriciclaggio: verso un nuovo paradigma*, in *Riv. dir. banc.*, n. 1/2021, p. 192.

volontà di creare un meccanismo di coordinamento tra le autorità competenti:²⁵ l'assetto di poteri disegnato nel 2019 rappresentava infatti l'EBA sostanzialmente come un “*supervisore dei supervisori*”.²⁶

L'ulteriore passaggio a cui si è assistito con l'approvazione del Regolamento (UE) 2024/1620²⁷ è l'istituzione di una nuova autorità, l'AMLA,²⁸ specificamente dedicata a compiti (ramificati e persino scarsamente compatibili tra loro) in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; all'Autorità sono stati inoltre attribuiti anche i poteri in materia precedentemente attribuiti all'EBA.²⁹

Come accennato, tale scelta impone di confrontarsi con l'annosa questione della sufficiente ampiezza della base giuridica di cui all'art. 114 TFUE per l'istituzione dell'Autorità, sebbene i contorni del problema siano divenuti nel tempo più sfumati: difatti, da una parte, le sentenze della Corte di Giustizia UE hanno ridimensionato la portata della Dottrina interpretandola in modo riduttivo³⁰ e, dall'altra, il legislatore europeo pare ormai aver sdoganato l'attribuzione di poteri di questo tipo alle ESA, assumendo che siano legittimi³¹ in quanto sufficientemente predeterminati.

Ebbene, è in tale contesto che all'AMLA sono stati affidati fin dalla sua istituzione un insieme di poteri di supervisione – compresi poteri di vigilanza diretta

²⁵ ANDRACCHIO, *Profili evolutivi della disciplina antiriciclaggio*, op. cit., pp. 127-128.

²⁶ FAVARO, *La torsione “accenatratrice” della vigilanza antiriciclaggio*, op. cit., p. 192.

²⁷ Regolamento (UE) 2024/1620 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010 e (UE) n. 1095/2010.

²⁸ In questo contesto, è stato evidenziato che l'AMLA costituirebbe di fatto una nuova ESA. Così il Prof. CAPRIGLIONE nel corso del seminario su “L'antiriciclaggio alla prova della dimensione europea”, organizzato dall'Ordine degli Avvocati di Roma il 5 novembre 2024.

²⁹ Rimangono comunque in capo all'EBA i poteri relativi al suo mandato prudenziale.

³⁰ Tra tutte, la Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 gennaio 2014 Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, Causa 270-12; Sentenza della Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, Fédération bancaire française (FBF) contro Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'Etat francese (Causa C-911/19).

³¹ Per una più approfondita analisi sul punto, sia consentito rinviare a FOÀ, *I poteri di vigilanza dell'EBA nell'ambito del Regolamento MiCA*, op. cit., p. 113 e ss e in part. 132 e ss., dove viene specificamente analizzata l'attribuzione di poteri di vigilanza diretta (nel contesto del Regolamento MiCA) all'EBA, valutandone la compatibilità con il principio di non delegabilità delle funzioni da parte delle istituzioni UE.

sui cd. soggetti obbligati selezionati – e di coordinamento tra le FIU. Si tratta di caratteristiche che rendono l'AMLA una *full fledged supervisory authority* e che completano il pluriennale percorso di progressiva europeizzazione delle competenze antiriciclaggio. Tale rilevante evoluzione istituzionale lascia aperte numerose questioni giuridiche, non esclusivamente legate alla legittimità delle attribuzioni dell'AMLA. Da un lato, si pone l'esigenza di valutare il funzionamento dei criteri di riparto di competenze tra autorità e l'efficacia dei moduli di coordinamento tra autorità antiriciclaggio e altre autorità con poteri (e.g. prudenziali) sui medesimi soggetti obbligati. Dall'altro, si assiste ora ad una fase di passaggio, nell'ambito della quale dovrà essere assicurata continuità tra le azioni intraprese dall'EBA e quelle che saranno oggetto dell'intervento dell'AMLA.³²

3. In conseguenza delle novità contenute nel AML Package del 2024, si presenta dunque un quadro composito di autorità nazionali ed europee, operanti a vario titolo nella prevenzione e repressione di fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. In tale contesto, sussistono sovrapposizioni ed intersezioni che potrebbero impattare sull'effettività del sistema.

Un primo profilo rilevante è rappresentato dalla circostanza che all'AMLA sono attribuite una pluralità di competenze, sia in relazione al versante della supervisione, sia in relazione all'operatività quale meccanismo di supporto e coordinamento alle FIU.³³ Coesistono dunque due strutture, ciascuna con obiettivi propri, all'interno della medesima autorità. Se da un lato ciò permette un migliore coordinamento tra le attività – determinando una circolazione virtuosa di competenze tecniche³⁴ – dall'altra potrebbe potenzialmente costituire una grave

³² EBA, *Getting ready for AMLA: the EBA's contribution to the new AML/CFT regime*, 2024.

³³ BANCA D'ITALIA – UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA PER L'ITALIA, *Quaderni dell'antiriciclaggio. Rassegna normativa*, n. I/2024, p. 5.

³⁴ Mediante l'integrazione in una stessa autorità delle competenze di supervisione e *financial intelligence unit*, similmente a quanto avviene già da tempo in Italia, si è tentato di porre rimedio ad

minaccia all’indipendenza delle funzioni, seppur presidiata da regole di separazione nei processi deliberativi: difatti, ai sensi degli artt. 57-64 sono previste una serie di regole volte a far sì che non vi siano commistioni e conflitti d’interesse tra le due funzioni, tenendo ben separate le competenze del Consiglio generale nella composizione di supervisione e nella composizione FIU (art. 57).³⁵ Ciò però non elimina ogni punto di contatto – si pensi ad esempio al fatto che il presidente dell’Autorità partecipa in entrambe le composizioni – creando così una separazione imperfetta tra le funzioni.

Volgendo, poi, l’attenzione ai poteri di supervisione dell’Autorità, possono distinguersi poteri diretti e indiretti, a cui si aggiunge la sorveglianza del settore non finanziario.

Sono in particolare gli articoli 12 e ss. del Regolamento a disciplinare le ipotesi di supervisione diretta di soggetti obbligati selezionati. In questo contesto, la supervisione diretta da parte dell’AMLA è esercitata sugli enti creditizi e finanziari di maggiore dimensione (e i rispettivi gruppi), nonché sui CASP. Tale perimetrazione del potere dell’AMLA riecheggia quanto già avvenuto in altre aree del diritto finanziario: in relazione al già citato Meccanismo di Vigilanza Unico, dove alla BCE è attribuita competenza alla vigilanza diretta su enti *significant*; con riferimento al sistema MICAR, ai sensi del quale all’EBA sono attribuiti poteri di vigilanza diretta su emittenti di token collegati ad attività significativi (ART) e di token di moneta elettronica significativi (EMT). Elemento comune a tutte queste ipotesi è che la soggezione alla supervisione diretta dell’autorità europea consegue ad una valutazione circa la rilevanza – per il sistema – dell’ente vigilato, che suggerisce l’opportunità di sottoporlo ad un controllo accentratato, sia per garantire che possano essere allocate

un problema di coordinamento tra autorità che era emerso chiaramente fin dall’attuazione della Quinta Direttiva Antiriciclaggio.

³⁵ Al riguardo, l’esempio paradigmatico di separazione strutturale dei procedimenti, al fine di consentire autonomia di giudizio, è rappresentato dalle procedure deliberative del SSM. Si veda PETIT, *The SSM and the ECB decision-making governance*, in LO SCHIAVO (a cura di), *The European banking union and the role of law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019, p. 108 e ss.

idonee competenze tecniche e risorse, ma anche per porre la vicenda al riparo da fenomeni di cattura del supervisore, più probabili a livello locale. Quanto ai criteri di selezione degli enti da sottoporre a supervisione diretta, il Regolamento applica un criterio basato sul livello di rischio di riciclaggio a cui un certo soggetto è esposto.³⁶ In tale contesto, però, solamente i soggetti che svolgono attività finanziarie possono essere qualificati come soggetti obbligati selezionati e dunque assoggettati a supervisione diretta,³⁷ mentre coloro che svolgono attività non strettamente finanziaria rimangono sempre soggetti alla vigilanza delle autorità nazionali, determinando così un potenziale vulnus di tutela. Va ad ogni modo guardata con favore l'equiparazione dei CASP ai soggetti finanziari che consente così di sottoporre anche tali soggetti alla supervisione diretta dell'AMLA.³⁸

Più nello specifico, sono le disposizioni degli artt. da 17 a 21 del Regolamento a dettagliare i poteri di supervisione e indagine riconosciuti all'Autorità.³⁹ Tale strumentario – che comprende tanto i poteri di formulare raccomandazioni, quanto interventi volti ad imporre ai soggetti obbligati di conformarsi a misure correttive specifiche – può invero, risultare particolarmente incisivo data l'ampiezza del mandato attribuito all'Autorità ex art. 5, nel perseguitamento degli obiettivi di cui all'art. 1.

Come accennato, all'AMLA sono poi attribuiti anche poteri di supervisione

³⁶ Art. 12, Regolamento (UE) 1620/2024. Il profilo di rischio – che viene valutato tenendo in considerazione il rischio legato ai clienti, ai prodotti e servizi offerti nonché alle aree geografiche in cui il soggetto obbligato opera – può essere basso, medio, sostanziale o elevato.

³⁷ D'altra parte, ai sensi dell'art. 14 del Regolamento, i supervisori del settore finanziario possono presentare richiesta all'AMLA, in presenza di circostanze eccezionali, affinché questa assuma la supervisione diretta nei confronti di soggetti obbligati non selezionati allo scopo di affrontare a livello dell'Unione un maggiore rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo o la mancata conformità di un soggetto obbligato non selezionato e di garantire un'applicazione coerente di livelli di supervisione elevato. Tale richiesta è valutata ed eventualmente accolta dalla stessa AMLA, senza necessità che vi sia accertamento dei presupposti da parte di una istituzione dell'Unione. Ciò distingue questa situazione dall'ipotesi di avocazione di cui all'art. 32 del Regolamento. Giova inoltre precisare che è escluso il cd. *internal referral* e dunque l'AMLA non potrà decidere autonomamente di attrarre la competenza di vigilanza, in ragione del concretizzarsi dei presupposti di cui all'art. 14.

³⁸ Art. 12, para. 4, lett. j), Regolamento (UE) 1620/2024.

³⁹ I successivi articoli 22 e 23 disciplinano i poteri sanzionatori dell'Autorità.

indiretta nei confronti dei soggetti obbligati non selezionati, che comprendono il coordinamento e assistenza alle autorità nazionali in relazione ai soggetti sottoposti alla loro supervisione (anche quelle che si pongono al di fuori del comparto finanziario) di modo che vi sia una convergenza tale da assicurare l'applicazione di standard omogenei e metodologie condivise in relazione alla valutazione del rischio. In tale contesto, laddove l'AMLA disponga di indizi di violazioni gravi, ripetute o sistematiche da parte di un soggetto obbligato non selezionato, potrà chiedere al supervisore del settore finanziario competente di indagare possibili violazioni del diritto dell'Unione (o del diritto nazionale che ne da attuazione), e di prendere in considerazione l'irrogazione di sanzioni.⁴⁰ A fronte di gravi indizi di violazioni gravi, ripetute o sistematiche, l'AMLA potrà inoltre chiedere al supervisore del settore finanziario di un soggetto obbligato non selezionato di adottare una decisione individuale che imponga a tale soggetto di intraprendere tutte le azioni necessarie per rispettare i relativi obblighi.⁴¹ In un crescendo di poteri, l'art. 32 para. 5, prevede che qualora le richieste al supervisore nazionale non abbiano avuto seguito nel termine di dieci giorni lavorativi dalla data di notifica della richiesta, l'AMLA potrà chiedere alla Commissione UE di autorizzare il trasferimento temporaneo dei compiti e dei poteri pertinenti di cui all'art. 5, para. 2, e all'art. 6, para. 1, relativi alla supervisione diretta del soggetto obbligato non selezionato dal supervisore del settore finanziario interessato all'Autorità.⁴² Si tratta di un'ipotesi di avocazione della competenza di vigilanza, puntualmente delimitata (anche dal punto di vista temporale, potendo avere una durata massima di 3 anni) e soggetta a una stringente proceduralizzazione. Ciò rende di fatto l'avocazione ben più complessa di quanto

⁴⁰ Art. 32, para. 2, Regolamento (UE) 1620/2024.

⁴¹ Art. 32, para. 3, Regolamento (UE) 1620/2024.

⁴² Tale ipotesi si differenzia dalle cd. misure da applicare in caso di carenze sistematiche di supervisione, disciplinate dall'art. 34 del Regolamento, che possono portare all'adozione di un parere formale da parte della Commissione UE, su richiesta dell'AMLA o di propria iniziativa, volto a chiedere al supervisore del settore finanziario di assumere le misure necessarie per rispettare il diritto dell'Unione.

avviene ad esempio nel contesto del MVU⁴³ e trova giustificazione nell'esigenza di eliminare ogni discrezionalità dell'AMLA quanto all'ampiezza dei propri poteri, mantenendo così l'operato dell'Autorità entro i confini consentiti dalla Dottrina Meroni.⁴⁴ Il riparto di competenze nel sistema di supervisione antiriclaggio risulta perciò più rigido rispetto ad altri modelli di amministrazione multilivello emersi nella regolazione finanziaria europea.

In ragione del riparto di competenze così delineato, occorre tracciare i confini esterni dei poteri dell'AMLA, occupandosi anche delle questioni di coordinamento tra AMLA ed altre autorità.⁴⁵ Si osservano infatti alcune potenziali sovrapposizioni tra le competenze dell'AMLA e quelle di altre autorità (non preposte all'AML/CF), che potrebbero portare a situazioni di conflitto.⁴⁶

Si pensi, ad esempio, alle competenze spettanti alla BCE (che è chiamata a valutare profili antiriclaggio nell'ambito della propria attività di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi nel contesto del Meccanismo di Vigilanza Unico),⁴⁷ rispetto alle quali potrebbero porsi rilevanti criticità nel coordinamento con i poteri

⁴³ Art. 6 para. 5, lett. b), Regolamento (UE) 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013.

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 14 del Regolamento (UE) 2024/1620, le autorità nazionali possono chiedere all'AMLA di assumere la supervisione diretta su un soggetto obbligato selezionato in presenza di circostanze eccezionali. E in tal caso, venendo l'atto d'impulso dall'autorità nazionale, non è richiesto l'assenso della Commissione UE.

⁴⁵ Taluni meccanismi di coordinamento, anche con autorità non preposte all'AML/CF sono espressamente contemplati dallo stesso Regolamento (UE) 2024/1620, agli art. 91 e ss.

⁴⁶ Questioni di coordinamento tra le attribuzioni di diverse autorità pubbliche si sono poste già in passato; per una ricostruzione dei problemi a inizio millennio si veda PACINI, *Il controllo pubblico antiriclaggio in Italia: recenti riforme e prospettive*, in *Banca Impresa Società*, fasc. n. 3/2000, p. 415 e ss. Nel caso di cui ci si occupa, concorre a creare conflitti di competenze la circostanza che l'attribuzione di poteri all'AMLA non si innesta su un terreno vergine, in cui nessuna autorità europea era titolare di competenze in materia di antiriclaggio e contrasto del terrorismo.

⁴⁷ MACCHIA, *Vigilanza bancaria e paradigmi di integrazione amministrativa europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2/2024, p. 359 e ss. Con riferimento all'interazione tra supervisione bancaria e disciplina antiriclaggio esiste un ricco *case law* europeo. Per una ricostruzione delle principali pronunce, si veda ANDRACCHIO, «*Pluteunomìa*». *La vigilanza bancaria europea alla prova della supervisione antiriclaggio*, in *Federalismi.it*, n. 24/2024, p. 31 e ss. A complicare ulteriormente il quadro, anche a seguito del trasferimento di competenze all'AMLA, l'EBA continuerà ad essere responsabile della gestione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nell'ambito del suo mandato prudenziale. E ciò impone una stretta collaborazione tra le due autorità, ad esempio in relazione all'adozione di linee guida congiunte, consultazioni e *governance arrangements*.

dell'AMLA: in particolare, i poteri d'intervento (le cd. misure amministrative di cui all'art. 21) mediante i quali l'Autorità potrà imporre ad esempio modifiche in relazione agli assetti di *corporate governance* dei soggetti obbligati. Dunque, la supervisione antiriciclaggio – che muove da compiti ben definiti quali prevenire il concretizzarsi del rischio riciclaggio e finanziamento del terrorismo – può determinare effetti assai incisivi sull'organizzazione del soggetto obbligato, quando emerge che gli assetti in essere siano inidonei a prevenire quello specifico rischio. In altri termini, dall'angolo visuale del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, l'AMLA ha poteri che possono andarsi a sovrapporre a quelli della BCE (e delle NCAs per le banche *less significant*) sull'organizzazione degli enti creditizi. Ad ogni modo, è difficile pensare che si possano considerare i poteri della BCE e dell'AMLA di uguale estensione: dalla lettura del dato normativo, il potere dell'AMLA sembra limitato alla fase rescissoria e non anche al successivo assenso sul nuovo assetto di amministrazione e controllo dell'impresa (e.g., valutazione dell'adeguatezza dei nuovi assetti e assenso sui nuovi amministratori indicati dall'impresa). Dunque, parrebbe che il potere dell'AMLA si sovrapponga solamente ad una porzione dei poteri dell'autorità di vigilanza bancaria e sarebbe cedevole dinnanzi all'intervento di quest'ultima, purché in tale sede sia adeguatamente considerata la tutela dell'interesse alla prevenzione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Tale ricostruzione appare in linea con la disciplina di cui alla CRD in base alla quale l'autorità di *banking supervision* è tenuta a valutare i membri degli organi di gestione anche tenendo in considerazione se siano stati commesse attività di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, o vi sia un aumentato rischio al riguardo.⁴⁸

Appare, ad ogni modo, indispensabile che vi sia piena circolazione di

⁴⁸ Art. 91, para 1, Direttiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 come modificata dalla Direttiva (UE) 2024/1619 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024.

informazioni tra le varie autorità che possa portare ad un adeguato coordinamento tra esse, prima dell'adozione dei provvedimenti nei confronti dei soggetti vigilati.

Un possibile strumento di coordinamento tra le diverse autorità, in relazione ai profili di rilevanza AML, può individuarsi nei collegi AML/CF,⁴⁹ previsti con riferimento alle imprese con operatività transfrontaliera, con attività in almeno tre Stati membri. In relazione alla supervisione antiriclaggio su tali soggetti, nell'ambito dei collegi è possibili coinvolgere – accanto alle autorità con competenza antiriclaggio – anche le autorità di vigilanza bancaria (sebbene solamente in qualità di osservatori) realizzando così un luogo di confronto e coordinamento delle modalità d'intervento. In prospettiva, occorrerebbe giungere alla generalizzazione di tali moduli organizzativi, prevedendo inoltre puntuali criteri volti a risolvere possibili diversità di vedute.⁵⁰ In relazione all'autorizzazione all'esercizio dell'attività è, ad esempio, espressamente previsto che l'AMLA, quando riscontri un profilo di rischio, si dovrà limitare ad una raccomandazione all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione – che in base al principio di simmetria è l'unica che può revocarla – e quest'ultima avrà comunque la possibilità di disattendere la raccomandazione, purché ne fornisca motivazione.⁵¹ È auspicabile che simili procedure vengano previste anche nelle altre situazioni di potenziale interferenza di competenze.

Infine, altra rilevante questione – che assume un rilievo pratico crescente

⁴⁹ ESMA-EBA-EIOPA, *Final report on Joint guidelines on cooperation and information exchange for the purpose of Directive (EU) 2015/849 between competent authorities supervising credit and financial institutions. The AML/CFT Colleges Guidelines*, JC 2019 81, 16 dicembre 2019. Sul funzionamento dei collegi, EBA, *Report on the functioning of anti-money laundering and countering the financing of terrorism colleges in 2023*, EBA/REP/2024/27, dicembre 2024.

⁵⁰ Il problema di coordinamento potrebbe anche esaminarsi da altra angolazione: in talune discipline settoriali, in cui si pone l'esigenza di coordinamento tra le varie autorità competenti, la partecipazione dell'AMLA non è espressamente prevista. Questo è il caso del MiCAR dove ai sensi dell'art. 119 è prevista l'istituzione di collegi consultivi di vigilanza per la vigilanza su emittenti di token significativi, ma nonostante la coevità dei testi normativi, tra le autorità che compongono i collegi non è espressamente contemplata l'AMLA. Ciò comunque non esclude che l'EBA possa invitare altre autorità (pur non espressamente indicate dalla norma) a far parte dei collegi, sanando così la lacuna. Sul punto viene lasciato spazio di discrezionalità all'autorità.

⁵¹ Art. 21, para. 2, lett. g), Regolamento (UE) 2024/1620.

proprio in ragione del riparto di competenze sin qui esaminato e alla incompleta armonizzazione del *framework* normativo – attiene all'individuazione del diritto applicabile.⁵² Come già previsto nel Regolamento SSM⁵³ in relazione alla BCE, ora anche l'AMLA è tenuta ad applicare sia il diritto dell'Unione sia il diritto nazionale che recepisca le direttive ed eserciti le opzioni previste dai regolamenti. L'Autorità europea è dunque chiamata ad applicare non solo il diritto UE, ma anche la disciplina nazionale in materia, con evidenti difficoltà relative alla corretta interpretazione di tali regole e all'adeguata contestualizzazione, in base ai principi di quell'ordinamento, delle (potenzialmente divergenti) interpretazioni giurisprudenziali.

Al riguardo, vi sono numerosi precedenti giurisprudenziali relativi all'applicazione del diritto nazionale da parte della BCE ai sensi dell'Art. 4 para. 3, Regolamento (UE) n. 1024/2013. Tra le più recenti, la sentenza resa nel caso *Corneli*⁵⁴ – ponendosi in discontinuità con le precedenti pronunce delle corti UE⁵⁵ – ha affermato che la BCE dovrebbe applicare la disposizione di diritto nazionale, limitandosi al significato che se ne poteva trarre mediante una interpretazione letterale (e non invece l'interpretazione sviluppata nel contesto nazionale o una interpretazione propria, come affermato da precedenti pronunce). Questa è stata, però, contraddetta da due pronunce del 2024 (BAWAG e Sberbank) che hanno invece chiarito come la BCE debba applicare una interpretazione del diritto nazionale il più

⁵² GORTSOS, *The Crédit Agricole cases: banking corporate governance and application of national law by the ECB*, in ZILIOLI - WOJCIK (a cura di), *Judicial Review in the European Banking Union*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021

⁵³ Art. 4 para. 3, Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013 che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

⁵⁴ Caso T-502/19 (Francesca Cornelli/Banca Centrale Europea), sent. Tribunale, Quarta sez. ampl., del 12 ottobre 2022. Sul tema, si veda il commento di ANNUNZIATA - DE ARRUDA, *Il caso Corneli e l'applicazione del diritto nazionale da parte della Banca centrale europea*, in *Giur. Comm.*, n. 1/2024, p. 62 e ss.

⁵⁵ Tra le più rilevanti, le pronunce rese nelle controversie Cause riunite da T-133/16 a T-136/16 (Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence, Nord Midi-Pyrénées, Charente-Maritime Deux Sèvres e Brie Picardie/Banca Centrale Europea) e Causa T-913/16 (Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) e Silvio Berlusconi contro Banca Centrale Europea).

possibile in linea con le direttive a cui questo da attuazione, potendo discostarsi dalla interpretazione fornita dalle corti nazionali qualora questa non garantisca la compatibilità del diritto nazionale con quello europeo.⁵⁶ Vi è dunque evidentemente una situazione di incertezza circa i canoni a cui si debba conformare BCE nell'applicazione del diritto nazionale.

L'applicazione all'AMLA di questi criteri non è però immediata in quanto, essendo la base giuridica per la sua istituzione nell'art. 114 TFUE, la discrezionalità dell'Autorità incontrerà anche il limite (ulteriore) della Dottrina Meroni:⁵⁷ per tale motivo, infatti, l'applicazione del diritto nazionale da parte dell'AMLA non potrà comportare esercizio di discrezionalità. Si tratta di un profilo che sembra avere rilievo perlopiù teorico, in quanto un'interpretazione che si muovesse nel solco del diritto europeo non potrebbe considerarsi autenticamente discrezionale; anzi, sarebbe fortemente radicata nelle regole che vincolano l'Autorità stessa. Qualora invece l'AMLA dovesse interpretare il diritto nazionale applicativo del diritto UE proponendo letture innovative, il sospetto di violazione della Dottrina è ben più rilevante, mancando regole che predeterminino l'esercizio di tale discrezionalità.

Ad ogni modo, si tratta di questioni di sicuro impatto nella materia antiriclaggio, storicamente caratterizzata da frammentazione e dall'insufficiente armonizzazione normativa e delle prassi di vigilanza, nonostante l'approvazione del Reg. UE 2024/1624 (il cd. *Single rulebook AML*)⁵⁸. Anche per questo motivo, il

⁵⁶ Pronunce rese il 28 febbraio 2024 dalla Terza Camera della General Court in relazione ai seguenti casi: Caso T-667/21 (BAWAG PSK Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG contro Banca Centrale Europea) e Casi T-647/21 and T-99/22 (Sber Vermögensverwaltungs AG contro Banca Centrale Europea).

⁵⁷ Questo profilo è ben evidenziato in ANNUNZIATA - D'AMBROSIO, *The Application of National Law by the ECB*, in ANNUNZIATA - SIRI (a cura di), *EU Banking and Capital Markets Regulation, Open Issues of Vertical Interplay with National Law*, EBI Studies in Banking and Capital Markets Law, Palgrave Macmillan, Cham, 2025, pp. 110-111.

⁵⁸ Per un inquadramento del Single Rulebook AML nel contesto delle regole europee antiriclaggio, si veda MEZZACAPO, *Antiriclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo nel "settore del calcio professionistico" ai sensi del nuovo EU Single Rulebook AML/CFT di cui al Regolamento (UE) 2024/1624*, in *Riv. dir. banc.*, n. 2/2024, pp. 447-459.

Regolamento istitutivo dell'AMLA avrebbe potuto – finalmente – porre ordine su questa intricata vicenda, rispondendo alla contraddittoria giurisprudenza con regole più dettagliate e che consentano di non frustrare l'esigenza di certezza del diritto. Al contrario, si assiste ad una situazione in cui la tensione tra una armonizzazione non massima e l'obbligo per le autorità europee di applicare il diritto nazionale, finisce per dar sponda ad una maggiore frammentazione (dando luogo ad una incertezza interpretativa delle disposizioni da parte di autorità diverse).

4. In conclusione, la tendenza accentratrice in materia antiriciclaggio, giustificata da indubbie esigenze di effettività, incontra una serie di difficoltà operative. E ciò si deve anche al fatto che l'intervento normativo dell'AML Package si confronta con un nodo già avviluppato: lo stratificarsi nell'ultimo decennio di interventi volti ad attribuire segmenti di competenze a livello europeo ha reso più complicato definire una disciplina nuova, la cui applicazione è affidata integralmente ad una nuova autorità. Tali difficoltà sussistono in particolare nella fase transitoria, caratterizzata da un progressivo "ritrarsi" dei poteri dell'EBA, a fronte dell'avvio della piena operatività dell'AMLA: si pensi, tra gli altri, ai poteri regolatori e all'attività volta a favorire l'armonizzazione delle prassi di vigilanza che saranno trasferiti all'AMLA. In questa stessa fase, la Commissione UE ha richiesto all'EBA di redigere un parere sulla definizione di standards tecnici e linee guida nel contesto della nuova disciplina antiriciclaggio (da consegnare entro ottobre 2025),⁵⁹ con l'obiettivo di avere a disposizione – all'avvio dell'attività dell'AMLA – un insieme di regole completo, in grado anche di fronteggiare le difficoltà operative sin qui analizzate.

In ultima analisi, con l'AML Package si è completato il progetto di realizzazione di una piena integrazione – tanto nella prospettiva verticale quanto in quella

⁵⁹ COMMISSIONE UE, *Provisional request for advice to the European Banking Authority (EBA) regarding regulatory technical standards and guidelines under the future anti-money laundering / countering the financing of terrorism (AML/CFT) framework*, ARES(2024)1910045, 12 marzo 2024.

orizzontale – del sistema di prevenzione e repressione dei fenomeni di riciclaggio, giustificato dall'esigenza di fronteggiare le vulnerabilità orizzontali emerse;⁶⁰ tale rinnovato assetto potrà concorrere, inoltre, a sviluppare una rafforzata cultura antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Occorre però sincerarsi che tale articolato complesso di soggetti e attribuzioni non infici l'efficienza delle prassi consolidate nel contrasto al riciclaggio. È dunque necessario che siano sviluppati moduli procedimentali tesi a risolvere *impasse* e divergenze interpretative, quando un medesimo fatto debba essere valutato – a fini antiriciclaggio – da due diverse autorità. La stella polare dovrà essere – similmente a quanto avviene da tempo nel contesto nazionale – la massima integrazione della risposta istituzionale⁶¹ ai fenomeni di riciclaggio, permettendo così che le diverse autorità amministrative collaborino con le autorità investigative e giudiziarie, ciascuno nell'alveo della propria competenza, per la prevenzione e contrasto ai fenomeni di riciclaggio. A tal riguardo, è essenziale rafforzare (ed ampliare) i moduli di coordinamento già esistenti, rendendoli adeguati al nuovo assetto.⁶²

Daniel Foà

*Assegnista di ricerca di Diritto dell'economia
nell'Università degli Studi di Bari*

⁶⁰ In questi termini, ALLEGREZZA, *The proposed Anti-Money Laundering Authority, FIU cooperation, powers and exchanges of information. A critical assessment*, Study Requested by the ECON committee, luglio 2022, p. 14.

⁶¹ CERCONE, *Le Autorità di vigilanza del settore*, in CASTALDI - CLEMENTE (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio*, op. cit., p. 74.

⁶² Rilevante al riguardo è la previsione dell'art 69 della Direttiva (UE) 2024/1640 (la cd. Sesta direttiva AML), che impone all'AMLA, in cooperazione con la BCE, le autorità europee di vigilanza, Europol, Eurojust e l'EPPO, di emanare entro il 10 luglio 2029 orientamenti sulla cooperazione tra le autorità competenti AML, le altre autorità e quelle responsabili dei registri centrali, al fine di prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

ANTIRICICLAGGIO E CAPITALE REGOLAMENTARE NELLE BANCHE, PROSPETTIVE ALLA LUCE DELL'AMLA *

*(Anti-Money Laundering and regulatory capital in banks:
perspectives in light of AMLA)*

ABSTRACT: *Le ondate di crisi degli anni 2000 hanno evidenziato la necessità di rivedere il quadro di vigilanza bancaria al fine di creare un'Unione Bancaria Europea. Dieci anni dopo l'introduzione del Meccanismo di Vigilanza Unico, i responsabili politici, con il Regolamento (UE) 2024/1620, hanno istituito l'Autorità europea antiriciclaggio. Il contributo analizza dunque il rapporto tra vigilanza prudenziale e misure antiriciclaggio, valutando anche le nuove prospettive sui requisiti patrimoniali alla luce della nuova Autorità.*

The waves of crisis of the 2000s showed the necessity to review the banking supervision framework in order to create a European banking union.

Ten years after the introduction of the Single Supervisory Mechanism the policy makers with the Regulation (EU) 2024/1620 set up the European anti-money laundering authority.

The paper investigates the relationship between the prudential supervision and the anti-money laundering measures evaluating also the new perspectives on the capital requirements in light of the new Authority.

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. L'antiriciclaggio nel Meccanismo di Vigilanza Unico - 3. Il ruolo del responsabile antiriciclaggio - 4. Antiriciclaggio e requisiti di secondo pilastro - 5. Prospettive alla luce della nuova Autorità europea.

* Contributo approvato dai revisori.

1. Ricorre quest'anno il primo decennale in cui l'Europa, in seguito all'onda di crisi degli anni 2000, ha gettato le basi per (ri)costruire un mercato bancario (unico), con l'obiettivo di essere più forte e resiliente.¹ Nello specifico con l'introduzione del Regolamento (UE) n. 1024/2013 è stato creato un meccanismo di vigilanza unico (SSM) con l'obiettivo di rafforzare la vigilanza del sistema bancario nell'area dell'euro e negli altri Stati membri dell'Unione europea (UE) partecipanti.² La Banca centrale europea (BCE) e le autorità di vigilanza nazionali costituiscono l'SSM.³ La BCE, in collaborazione con le autorità di vigilanza nazionali, è responsabile del funzionamento efficace e coerente dell'SSM.⁴

Tuttavia, analizzando un po' più nello specifico il regolamento, ci si accorge facilmente che il legislatore ha deciso di lasciare alle autorità di vigilanza nazionali talune specifiche competenze.⁵ Trattasi della protezione dei consumatori, della lotta al riciclaggio di capitali,⁶ dei servizi di pagamento e della vigilanza delle filiali di banche negli Stati membri che non fanno parte dell'SSM. Pertanto, nonostante un'idea di supervisione centralizzata e comune,⁷ diverse questioni importanti sono rimaste sotto la responsabilità delle autorità nazionali.

¹ Cfr. CAPRIGLIONE, *L'unione bancaria europea*, Torino, 2013; IBRIDO, *L'unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Roma, 2017; URBANI, *I rapporti tra la banca e le autorità di vigilanza nel nuovo contesto dell'unione bancaria*, in *Ricerche giuridiche*, vol. 7, pp. 121-135.

² Cfr. Regulation (EU) No 1024/2013 on conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.

³ È opportuno chiarire che in alcuni Paesi la Banca centrale è anche l'Autorità di vigilanza (es. Banca d'Italia) in altri invece (ad esempio Francia e Germania) la Banca Centrale e l'Autorità di Vigilanza sono due entità diverse.

⁴ Cfr. artt. 1 e 6 del Council Regulation (EU) No 1024/2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.

⁵ In tema di compiti conferiti alla BCE si consenta rinviare all'art. 4 del Council Regulation (EU) No 1024/2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.

⁶ Per una panoramica su antiriciclaggio nel sistema bancario si rinvia a URBANI, *La disciplina di contrasto del riciclaggio e dell'usura*, in *L'attività delle banche*, Milano, Wolters Kluwer Cedam, pp. 595-622; BIS - AML and CFT in banking – Executive Summary, 29 luglio 2021.

⁷ L'Unione bancaria si fonda su tre pilastri il Meccanismo di vigilanza unico, il Meccanismo di risoluzione unico e il Sistema di garanzia dei depositi. Mentre l'SSM e l'SRM sono in vigore da diversi anni, l'ultimo pilastro è ancora in fase di discussione. Vedi su tutti DRAGHI, *Approfondimento politico 137: Europe: Back to Domestic Growth*, intervenuto nel corso del Simposio annuale del Centre for Economic Policy Research a Parigi, 15 dicembre 2024.

Come brevemente riportato in precedenza, con il Regolamento (UE) n. 1024/2013 i policymakers hanno fornito una prima panoramica della divisione delle competenze tra la BCE e le Autorità nazionali. I compiti non trasferiti alla BCE, che in taluni casi non sembrano di minore rilevanza, sono rimasti per l'appunto sotto la responsabilità e il controllo delle Autorità nazionali. Uno di questi riguarda la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.⁸ Tuttavia, il regolamento prevede che la BCE cooperi pienamente, se del caso, con le Autorità nazionali competenti a garantire un elevato livello di protezione dei consumatori e di lotta contro il riciclaggio di denaro.⁹

Pertanto, il potere di prevenzione del riciclaggio di denaro è rimasto sotto il controllo (e il potere) delle Autorità nazionali in collaborazione con la BCE.¹⁰ Dal regolamento non risultava molto chiaro il tipo di cooperazione da attuare, pertanto nel 2019 le autorità di vigilanza europee hanno annunciato un accordo multilaterale sullo scambio di informazioni tra la BCE e le autorità competenti in materia di antiriciclaggio.¹¹

⁸ Altri compiti rimasti di competenza delle Autorità nazionali sono il potere di ricevere notifiche dagli enti creditizi in relazione al diritto di stabilimento e alla libera prestazione di servizi, di vigilare sugli organismi che non rientrano nella definizione di enti creditizi ai sensi del diritto dell'Unione ma che sono vigilati come enti creditizi ai sensi del diritto nazionale, di vigilare sugli enti creditizi di Paesi terzi che stabiliscono una succursale o prestano servizi transfrontalieri nell'Unione, di vigilare sui servizi di pagamento, di effettuare verifiche quotidiane degli enti creditizi, di svolgere la funzione di autorità competente sugli enti creditizi in relazione ai mercati degli strumenti finanziari.

⁹ Così è quanto è riportato nel considerando numero ventinove del Regolamento (UE) n. 1024/2013.

¹⁰ Nonostante una responsabilità ancora nazionale sono diverse le iniziative intraprese dall'EBA per sviluppare un framework europeo in attuazione delle direttive antiriciclaggio europee. Si veda EBA, Guidelines on customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationships and occasional transactions ('The ML/TF Risk Factors Guidelines') under Articles 17 and 18(4) of Directive (EU) 2015/849, del 1 marzo 2021. Le stesse disposizioni sono state aggiornate tenendo in considerazione i rischi emergenti collegati alle crypto valute con il documento Guidelines amending Guidelines EBA/2021/02 on customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationships and occasional transactions ('The ML/TF Risk Factors Guidelines') under Articles 17 and 18(4) of Directive (EU) 2015/849, del 16 gennaio 2024.

¹¹ Si veda il documento EBA, ESAs announce multilateral agreement on the exchange of information between the ECB and AML CFT competent authorities, nel sito web dell'EBA nella sezione press&News, 15 gennaio 2019.

L'accordo aveva come obiettivo quello di migliorare il quadro di riferimento per lo scambio di informazioni tra la BCE e le autorità nazionali, al fine di accrescere potenzialmente l'efficacia delle prassi di vigilanza.¹² La necessità di formalizzare un quadro di riferimento chiaro derivava dalla direttiva (UE) 2018/843 emanata nel giugno 2018 (nota anche come quinta direttiva antiriciclaggio), che ha modificato la quarta.¹³ Tali modifiche includevano anche un nuovo articolo 57 bis, paragrafo 2, che prevede che le ESAs predisponessero un accordo sulle modalità pratiche di scambio di informazioni tra la BCE e le autorità nazionali.¹⁴

Tuttavia, nell'ultimo decennio, la prevenzione del riciclaggio di denaro dovuta tanto ad eventi esogeni (sviluppo della tecnologia) quanto ad eventi endogeni (necessità di rafforzare la vigilanza), hanno portato il legislatore a riflettere ulteriormente sull'allocazione dei poteri con l'obiettivo di raggiungere un compromesso tra la recente evoluzione dei mercati e la necessità di garantire una vigilanza efficiente.¹⁵

Pertanto, dopo diverse discussioni tra le istituzioni europee, i risultati sono confluiti verso un nuovo pacchetto antiriciclaggio in cui la proposta principale, o meglio quella sicuramente più “scenografica”, è l'istituzione di una autorità comunitaria denominata AMLA (Anti-money laundering Autorithy) e responsabile del coordinamento tra tutte le autorità locali dell'UE.¹⁶

¹² Cfr. BIS – Introduction of guidelines on interaction and cooperation between prudential and AML/CFT supervision, 8 Novembre 2019; BIS – Basel Committee finalises AML/CFT guidelines on supervisory cooperation, Press release, 2 luglio 2020.

¹³ In tema di quarta direttiva antiriciclaggio si rinvia a URBANI, MINTO, *La quarta direttiva europea in materia di antiriciclaggio, tra luci ombre e prospettive*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, vol. I, pp. 119-142.

¹⁴ Cfr. articolo 57 bis, direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE.

¹⁵ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Anti-money laundering and countering the financing of terrorism at EU level*.

¹⁶ Il 20 luglio 2021, la Commissione europea ha presentato una ambiziosa proposta di pacchetto legislativo finalizzato a rafforzare le norme dell'UE contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Il pacchetto include anche la proposta per la creazione di una nuova autorità europea

2. Se da un lato il Regolamento (UE) n. 1024/2013 demandava esclusivamente ad autorità nazionali la competenza sull'antiriciclaggio, dall'altro è chiaro che una serie di fenomeni hanno contribuito ad innovare radicalmente il contesto operativo degli intermediari.¹⁷ Donde una conseguente evoluzione normativa atta a prevenire rischi di nuovo tipo (o diventati più materiali) come il rischio e ambientale e quello di riciclaggio di capitali.¹⁸

Su quest'ultimo punto è chiaro che essendo l'innovazione tecnologica un attore principale vi è margine per ritenere che un fenomeno di specie lasci sempre spazio all'evoluzione dei modelli di business (e dei relativi rischi sottostanti).¹⁹ Non è casuale, dunque, che gli anni venti di questo millennio siano caratterizzati da un contesto globale in cui le informazioni, grazie all'utilizzo di macchine sempre più performanti e con tempi di elaborazione sempre più contenti, sono ormai pressoché accessibili senza limiti né di spazio né di tempo. Alla luce di ciò, vista la sua natura, è possibile concludere che l'attività bancaria sarà un "affare" sempre più tecnologico comportando che ad operatori tradizionali si affiancheranno anche imprese sempre più innovative.²⁰ Donde poiché gli intermediari sono chiamati a rinnovarsi per non scomparire a sua volta regolatori e autorità di vigilanza sono costantemente chiamate ad individuare e rilevare tempestivamente minacce di nuovo tipo idonee a pregiudicare la stabilità sistemica.²¹

per la lotta al riciclaggio di denaro. Cfr. Regolamento (UE) 2024/1620 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010 e (UE) n. 1095/2010.

¹⁷ Cfr. SIGNORINI, *L'evoluzione dei business model bancari e l'attività di supervisione*, Intervento di Luigi Federico Signorini, Direttore Generale della Banca d'Italia, Convegno ADEIMF, Firenze, 22 settembre 2023.

¹⁸ Cfr. ECB, *Risk assessment and supervisory priorities for 2024-2026*, disponibile sul sito della BCE.

¹⁹ Cfr. LEITNER et all, *The rise of artificial intelligence: benefits and risks for financial stability*, Financial Stability Review, maggio 2024.

²⁰ Cfr. PERRAZZELLI, *L'innovazione e la banca del futuro*, Intervento di Alessandra Perrazzelli, Vicedirettrice Generale della Banca d'Italia, Forum ABI Lab, Milano, 21 marzo 2022.

²¹ Cfr. ex multis LEMMA, *FinTech Regulation, Exploring New Challenges of the Capital Markets Union*, Palgrave, Londra, 2020; TROIANO, *FinTech tra innovazione e regolamentazione*, conferenza

Seppur sempre più attuali per l'evoluzione esponenziale che la tecnologia sta mostrando in questi anni, rischi di specie trovano radici ben solide nel contesto economico²². Rileva sul punto come già nel 2019, seppur come visto pocanzi non competente in materia, un membro del comitato esecutivo della BCE, aveva individuato nel rafforzamento del framework di contrasto al riciclaggio un duplice obiettivo, ovvero, proteggere la società dal crimine per un verso e proteggere la stabilità e l'integrità del sistema finanziario europeo per altro verso.²³

È chiaro dunque che vi sia una profonda correlazione diretta tra le due fattispecie. Non è casuale quindi che il legislatore europeo negli anni abbia prestato particolare attenzione a rinforzare il framework riconoscendo che il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e la criminalità organizzata sono problemi significativi che danneggiano l'integrità, la stabilità e la reputazione del settore finanziario e minacciano il mercato interno e la sicurezza interna dell'Unione.²⁴

Infatti, lo sviluppo di tecnologie sempre più sofisticate si traduce spesso anche nello sviluppo di nuovi rischi che consentono di aggirare i controlli o le normative esistenti.²⁵ Tale considerazione appare particolarmente vera nel contesto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.²⁶

²² “FinTech: prime esperienze e prospettive di regolamentazione”, Università La Sapienza, Roma, 4 Dicembre 2017, p. 7; RIZZI, *FinTech Revolution*, Milano, 2016; ARNER, BARBERIS, BUCKLEY, *The Evolution of FinTech: A New Post-Crisis Paradigm?*, 2015, disponibile su <http://www.ssrn.com>.

²³ Cfr. BARDIN et all, *Money Laundering Poses a Risk to Financial Sector Stability, Curbing cross-border illicit proceeds demands a united global effort and innovative approaches*, IMF blog, 4 settembre 2023.

²⁴ Cfr. MERSCH, Anti-money laundering and combating the financing of terrorism – recent initiatives and the role of the ECB, former Member of the Executive Board of the ECB and Vice-Chair of the Supervisory Board of the ECB, at the Colloque de l'AEDBF-Europe, Parigi, 15 Novembre 2019. Disponibile sul sito BCE.

²⁵ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Report from the Commission to the European parliament and the council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, 26 giugno 2017.

²⁶ Cfr. SIANI, *Rischi e innovazione: l'approccio della Vigilanza*, Associazione Bancaria Italiana Convegno “Supervision, Risks & Profitability” Intervento di Giuseppe Siani Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d’Italia Milano, 21 giugno 2022.

²⁷ Cfr. FATF, *Opportunities and challenges of new technologies for aml/cft*, Luglio 2021, IAIS, Application Paper on Combating Money Laundering and Terrorist Financing, Novembre 2021; URBANI – op. cit.

Ciò, appare ancora più evidente in relazione a quel comparto composto da una miriade di entità nate con l'appellativo di "shadow",²⁷ che oggi nonostante sfuggano spesso alla vigilanza si candidano a ricoprire un ruolo centrale nel settore bancario/finanziario.²⁸

Non sorprende dunque che la stessa BCE appare più che cosciente nel ritenere che i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo possano rappresentare una grave minaccia per la sana gestione delle banche e, di conseguenza, per la stabilità del sistema finanziario; in aggiunta vi è una materiale minaccia che possano influire sulla reputazione di una banca, ostacolarne i finanziamenti, compromettere le relazioni con i clienti e di conseguenza minacciare la sua stessa sopravvivenza.²⁹ Infine, di particolare rilevanza la constatazione secondo cui l'antiriciclaggio e il contrasto al finanziamento del terrorismo da un lato sono importanti per la vigilanza bancaria della BCE ma dall'altro garantire che le banche rispettino le norme in tema di riciclaggio dei capitali non fa parte del mandato dell'autorità.³⁰

3. È nel solco di quanto rappresentato sopra che si collocano talune disposizioni normative in tema di esponenti aziendali e contrasto al riciclaggio dei capitali. Ci si riferisce, nello specifico, ai requisiti di nomina del responsabile antiriciclaggio degli intermediari vigilati previsto nel decreto 23 novembre 2020, n.

²⁷ In tema di shadow banking si rinvia su tutti a LEMMA, *The Shadow Banking System. Creating Transparency in the Financial Markets*, Palgrave, Londra, 2016.

²⁸ È utile ricordare che le autorità di vigilanza non hanno potere sanzionatorio o investigativo su soggetti e fattispecie operative che non rientrano nel perimetro della loro attività di vigilanza, definito dalle norme di volta in volta vigenti. Pertanto, sono fuori dal loro controllo tutte le FinTech che svolgono attività ad oggi non coperte dalla normativa di vigilanza o che riescono a svolgere, senza richiedere una licenza per operare, attività finanziarie simili (e concorrenti) a quelle regolate nell'ambito degli altri intermediari finanziari.

²⁹ Cfr. FERNANDEZ-BOLLO, *Preventing money laundering through European banks*, Blog post by Edouard Fernandez-Bollo, Membro del Supervisory Board della BCE, Francoforte sul Meno, 28 Febraio 2023.

³⁰ Cfr. McCaul, *Anti-money laundering and banking supervision*, Speech by Elizabeth McCaul, Membro del Supervisory Board della BCE, in occasione dell'eventi Leaders in Finance AML Europe 2023, Brussels, 29 giugno 2023.

169³¹ e alle disposizioni del provvedimento Banca d'Italia del 1 agosto 2023 relativo alla nomina di un referente antiriciclaggio nell'organo di indirizzo strategico.³²

Quest'ultimo prevede che gli intermediari individuino un responsabile della funzione antiriciclaggio di gruppo e istituiscano una struttura deputata a prevenire e contrastare la realizzazione di operazioni di riciclaggio.³³

Il decreto 23 novembre 2020, n. 169 invece prevede che i responsabili delle principali funzioni aziendali, ove rientra espressamente - come indicato dall'art.1 comma 1 lettera q - anche il responsabile della funzione antiriciclaggio, debbano rispettare specifici requisiti di onorabilità (art. 3) e criteri di correttezza (art. 4) e competenza (art.10). Inoltre, dall'art 23 si può dedurre che l'organo competente, salvo eccezioni particolari, deve effettuare una valutazione prima che il responsabile abbia assunto l'incarico. Dette valutazioni vengono poi trasmesse all'autorità di supervisione che può, se del caso, esprimere un parere negativo.

Inoltre, sul punto, rilevano le ampie e particolari funzioni della funzione antiriciclaggio, che in coerenza con quanto riportato nel provvedimento in parola, vanta un ampio paniere di oneri tema di riciclaggio come ad esempio indentificare le norme rilevanti ed i relativi impatti sui processi, collaborare alla definizione del sistema dei controlli interni, verificare nel continuo l'adeguatezza del processo di gestione dei rischi.

Al riguardo, è chiaro dunque che un costrutto siffatto, riserva all'autorità di supervisione prudenziale, ovvero quella che esprime un parere vincolante

³¹ Cfr. artt. 1 e 2 Decreto 23 novembre 2020, n. 169, Regolamento in materia di requisiti e criteri di idoneità allo svolgimento dell'incarico degli esponenti aziendali delle banche, degli intermediari finanziari, dei confidi, degli istituti di moneta elettronica, degli istituti di pagamento e dei sistemi di garanzia dei depositanti.

³² Cfr. Provvedimento della Banca d'Italia Modifiche alle “Disposizioni della Banca d’Italia in materia di organizzazione, procedure e controlli interni per finalità antiriciclaggio” del 26 marzo 2019.

³³ Cfr. supra, art. 4.

sull'esponente, un elevato margine di intervento anche in subiecta materia.³⁴

Il provvedimento del 1 agosto 2023, come cennato dispone la nomina di un componente dell'organo di amministrazione quale esponente responsabile per l'antiriciclaggio. Lo stesso, in accordo con le previsioni normative, deve possedere adeguate conoscenze, competenze ed esperienze concernenti i rischi di riciclaggio, le politiche, i controlli e le procedure antiriciclaggio nonché il modello di business del destinatario e del settore in cui opera. Non passa sicuramente inosservata la natura esecutiva della carica.³⁵ Tale esponente costituirebbe il principale punto di contatto tra il responsabile della funzione antiriciclaggio e gli organi con funzione di supervisione strategica e di gestione assicurando che questi ultimi dispongano delle informazioni necessarie per comprendere pienamente la rilevanza dei rischi di riciclaggio.³⁶

Pertanto sembra possibile concludere che, se da un lato, la BCE afferma che *“garantire che le banche rispettino le norme AML/CFT non fa parte del nostro mandato”* dall'altro appare più che coerente ritenere che un'architettura di specie

³⁴ Si consente rinviare anche al documento EBA, Orientamenti sulle politiche e le procedure relative alla gestione della conformità e al ruolo e alle responsabilità del responsabile antiriciclaggio ai sensi dell'articolo 8 e del capo VI della direttiva (UE) 2015/849, 14 giugno 2022.

³⁵ Cfr. art. 5 sezione 1, Provvedimento della Banca d'Italia Modifiche alle “Disposizioni della Banca d’Italia in materia di organizzazione, procedure e controlli interni per finalità antiriciclaggio” del 26 marzo 2019.

³⁶ Pur non entrando nel merito sono diverse le funzioni che la normativa attribuisce all'esponente responsabile per l'antiriciclaggio, lo stesso: monitora che le politiche, le procedure e le misure di controllo interno in materia di antiriciclaggio siano adeguate e proporzionate, tenendo conto delle caratteristiche del destinatario e dei rischi cui esso è esposto; coadiuva l'organo con funzione di supervisione strategica nelle valutazioni concernenti l'articolazione organizzativa e la dotazione di risorse della funzione antiriciclaggio, ivi compresa l'eventuale scelta di assegnare la responsabilità della funzione antiriciclaggio allo stesso esponente responsabile per l'antiriciclaggio, secondo quanto previsto nella Parte Terza, Sezione I, paragrafo 1.3; assicura che gli organi aziendali siano periodicamente informati in merito alle attività svolte dal responsabile della funzione antiriciclaggio nonché in merito alle interlocuzioni intercorse con le Autorità; informa gli organi aziendali delle violazioni e criticità concernenti l'antiriciclaggio di cui sia venuto a conoscenza e raccomanda le opportune azioni; verifica che il responsabile della funzione antiriciclaggio abbia accesso diretto a tutte le informazioni necessarie per l'adempimento dei propri compiti, disponga di risorse umane e tecniche e di strumenti sufficienti e sia informato su eventuali carenze relative all'antiriciclaggio individuate dalle altre funzioni di controllo interno e dalle autorità di vigilanza; assicura che le problematiche e le proposte di intervento rappresentate dal responsabile della funzione antiriciclaggio siano valutate dall'organo con funzione di gestione.

sia utile e necessaria a rafforzare non solo il framework della lotta al riciclaggio di capitali ma bensì quello più ampio dei controlli di secondo livello, verso cui il supervisore presta particolare attenzione.³⁷

A suffragare tale conclusione vi sarebbero anche le disposizioni dell'EBA le quali incardinano la funzione AML all'interno del framework dei controlli di secondo livello³⁸ funzione verso cui la vigilanza prudenziale ha invece piena competenza.

4. A questo punto della trattazione è utile analizzare il rapporto tra i rischi di riciclaggio e finanziamento illecito e i requisiti del secondo pilastro di Basilea. Infatti, è interessante sottolineare ciò che il legislatore riporta al ventesimo considerando della Direttiva (EU) 2019/878 (CRD V) ovvero *“le autorità competenti per l'autorizzazione e la vigilanza prudenziale hanno un ruolo importante da svolgere nell'individuare e disciplinare le debolezze. Pertanto, tali autorità competenti dovrebbero tenere conto in modo coerente delle problematiche relative al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo nelle loro attività di vigilanza, compresi i processi di valutazione e revisione della vigilanza...”*³⁹.

Ciò posto è con la CRD 5 mediante l'introduzione del comma 6 all'articolo 97 alla Direttiva 2013/36/EU (CRD) che per la prima volta il legislatore legittima una qualche sorta di correlazione tra l'esercizio SREP ed eventuali carenze in tema di

³⁷ Cfr. ECB, *Draft guide on governance and risk culture*, luglio 2024.

³⁸ Per una vision più puntuale si rinvia a EBA, Guidelines On policies and procedures in relation to compliance management and the role and responsibilities of the AML/CFT Compliance Officer under Article 8 and Chapter VI of Directive (EU) 2015/849 e anche Guidelines amending Guidelines EBA/2021/02 on customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationships and occasional transactions ('The ML/TF Risk Factors Guidelines') under Articles 17 and 18(4) of Directive (EU) 2015/849.

³⁹ Cfr. ventunesimo considerando della Direttiva (EU) 2019/878 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 amending Directive 2013/36/EU as regards exempted entities, financial holding companies, mixed financial holding companies, remuneration, supervisory measures and powers and capital conservation measures.

antiriciclaggio.⁴⁰ Più in dettaglio, la direttiva specifica che nei casi in cui da analisi sottostati venga in evidenza che nei dispositivi di governance, del modello aziendale o delle attività di un ente l'autorità abbia motivi ragionevoli per sospettare che sia in corso o abbia avuto luogo un'operazione o un tentativo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, o anche solo nei casi in cui vi sia un aumento del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, la medesima autorità deve provvedere ad informare tempestivamente l'EBA e l'autorità o l'organismo che vigila sull'ente in conformità alla direttiva (UE) 2015/849 e che è competente a garantire il rispetto di tale direttiva, ovvero, le autorità nazionali competenti.⁴¹

Inoltre, nei casi in cui venga rilevata un qualsivoglia potenziale aumento del rischio di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo, l'autorità competente e l'autorità o l'organismo di vigilanza dell'ente ai sensi della direttiva (UE) 2015/849, competente a garantire il rispetto di tale direttiva, debbono tempestivamente comunicare all'EBA la loro valutazione comune.⁴² Se necessario, l'autorità competente adotta ulteriori misure volte a mitigare i rischi di specie (o sanzionare de del caso).

Per vero, è doveroso riportare che la nuova direttiva (UE) 2024/1640 ha ridefinito il framework informativo in tema di riciclaggio tra le varie autorità competenti accentrandone il ruolo di coordinamento all'AMLA, tuttavia, dagli articoli 44 e 63 della medesima direttiva è chiaro l'intento del regolatore di mantenere centrale lo scambio di informazioni.⁴³

⁴⁰ Cfr. art 97, comma 6, Direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Sul punto è opportuno sottolineare che la Direttiva (UE) 2015/849 all'art. 32 comma 3, prevede anche che lo scambio di informazioni avvenga tra la FIU e le autorità di supervisione competenti nei casi in cui la stessa FIU abbia motivi di sospettare attività di riciclaggio, reati presupposto associati o attività di finanziamento del terrorismo.

⁴³ Cfr. artt. 44 e 63 Direttiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema

Pertanto è possibile concludere che, seppur indirettamente, è possibile osservare un rapporto tra requisiti di capitale di secondo pilastro e rischio di riciclaggio.

A suffragare tale conclusione vi è anche l'EBA che in un proprio parere ha illustrato, seppur in termini generali, le aspettative di come le autorità di vigilanza prudenziale debbano tenere conto nel processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP) dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (ML/TF).⁴⁴ Difatti, se da un lato è doveroso ricordare la conclusione secondo cui la BCE non è competente per i rischi di specie, dall'altro è la stessa EBA che nel medesimo documento ritiene tale tipologia di rischi *“particolarmente rilevanti per le autorità di vigilanza prudenziale”* includono il rischio che un istituto sia utilizzato in modo improprio per scopi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte di membri del suo organo di gestione o del suo personale, o da altre parti, compresi i titolari effettivi, o da criminali che sfruttano le carenze del quadro di governance e di controllo interno, come le carenze relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.⁴⁵ Donde, appare più che legittima - ed opportuna - un'analisi in sede SREP volta a rilevare eventuali interconnessioni tra le carenze nei presidi antiriciclaggio ed i rischi tipici dell'attività bancaria.

Per quanto concerne ciò, ai fini della presente trattazione, è interessante rilevare due disposizioni riportate dall'autorità nel predetto documento.

Dapprima viene sottolineato come il rischio di riciclaggio, non sia soggetto ad un principio di proporzionalità, ovvero, sottolinea l'autorità, non è correlato alla grandezza e alla condizione finanziaria dell'intermediario, al contrario, intermediari

finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, e modifica e abroga la direttiva (UE) 2015/849.

⁴⁴ Cfr. EBA, *Opinion of the European Banking Authority on how to take into account ML/TF risks in the Supervisory Review and Evaluation Process*, 4 Novembre 2020.

⁴⁵ Ibidem.

piccoli potrebbero rappresentare un elevato rischio di riciclaggio.⁴⁶

Inoltre, nell'elencare i profili di rischio che secondo l'EBA in sede SREP possono essere coinvolti da un rischio di riciclaggio vi rientrano diverse fattispecie: a. il monitoraggio di taluni *key risk indicators*; b. l'analisi del modello di business; c. la valutazione della governance e dei controlli interni; d. la valutazione dei rischi che impattano sul capitale; e. la valutazione dei rischi sulla liquidità e sul finanziamento.⁴⁷

In altre parole, appare possibile concludere che vi sia (seppur indirettamente) una sorta di correlazione tra il rischio di riciclaggio di un intermediario e il relativo requisito aggiuntivo di secondo pilastro.

Infatti, i rischi di specie sarebbero valutati in tutte le aree coinvolte nell'esercizio annuale dello SREP, pertanto contribuiscono alle stime relative al requisito di capitale aggiuntivo in linea con le disposizioni del secondo pilastro di Basilea.⁴⁸

5. È chiaro che i progressi tecnologici stanno spingendo il business bancario verso nuove frontiere in cui le tecnologie stesse, come ad esempio lo sfruttamento dell'intelligenza artificiale costituiscono una nuova normalità operativa.⁴⁹

Va da sé che siffatte tecnologie, alla luce della loro complessità, se per un verso portano opportunità legate ad una globalizzazione del mercato dei capitali, per altro sono foriere di rischi di nuovo tipo per quanto concerne il riciclaggio di capitali.⁵⁰

⁴⁶ Cfr. Paragrafo 14, EBA, *Opinion of the European Banking Authority on how to take into account ML/TF risks in the Supervisory Review and Evaluation Process*, 4 Novembre 2020.

⁴⁷ Op. cit. Paragrafo 15.

⁴⁸ Cfr. Guidelines on common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP) and supervisory stress testing under Directive 2013/36/EU, final report, 18 marzo 2022.

⁴⁹ Cfr. CIOLLONE, *Artificial intelligence: a central bank's view*, Intervento di Piero Cipollone, Membro del Comitato esecutivo della BCE, alla Conferenza Nazionale di Statistica “La statistica ufficiale nel tempo dell’Intelligenza Artificiale” Roma, 4 luglio 2024

⁵⁰ Cfr. McCaul, *Anti-money laundering and banking supervision*, Speech by Elizabeth McCaul, Member of the Supervisory Board of the ECB, at Leaders in Finance AML Europe 2023 event, Brussels, 29 giugno 2023.

È interessante sottolineare come l'evoluzione normativa di questi anni venti, almeno per quanto concerne il perimetro europeo, sia stata finalizzata tanto ad ampliare i presidi antiriciclaggio che gli intermediari vigilati devono avere in piedi quanto ad aumentare il potere di intervento delle autorità (creandone anche di nuove come il caso dell'AMLA).⁵¹

È in questo contesto che sembra incardinarsi la ratio normativa del legislatore, che, con il fine di preservare la sana e prudente gestione, ha permesso all'autorità di vigilanza prudenziale, seppur nei limiti del proprio mandato delineato dal Regolamento (UE) n. 1024/2013, di esprimere un qualche tipo di potere anche in tema contrasto al riciclaggio.

In conclusione, appare utile evidenziare la scelta dei policy makers e dei supervisori europei di incidere seppur indirettamente sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo mediante misure basate sul secondo pilastro di Basilea. In tal modo, infatti, si introducono nel mercato bancario costi transattivi (sotto forma di requisiti di capitale regolamentare) destinati ad incidere negativamente su modelli operativi che appaiono poco abili a garantire trasparenza e lotta ai fondi illeciti.

L'istituzione di una autorità di antiriciclaggio europea, in continuità con quanto avviene già nel meccanismo di vigilanza unico, si prefigge l'obiettivo di rafforzare ulteriormente il contrasto ai fondi neri accentrandolo a livello europeo la vigilanza per una serie di intermediari ritenuti significativi.

Ciò posto, alla luce di un costrutto ancora *in fieri*, è opportuno interrogarsi se una struttura in cui vi siano due autorità europee interconnesse a livello di supervisione, possa ampliare in maniera più significativa e diretta il rapporto tra rischi di riciclaggio e capitale regolamentare.

In altre parole, sarà interessante vedere se all'atto pratico con l'istituzione dell'AMLA si deciderà di incidere sui rischi di specie per la via creditizia. Ovvero,

⁵¹ Cfr. Council of the EU, *Anti-money laundering: Council adopts package of rules*, Press release, 30 maggio 2024.

includendo a valle di un'analisi specifica (magari anche in sede SREP) specifici requisiti di capitale a fronte di eventuali carenze sui presidi antiriciclaggio in linea con la logica di secondo pilastro.

Alessandro Vita
Dottorando di ricerca
nell'Università G. Marconi di Roma

ANTIRICICLAGGIO E INTERNAL AUDIT NEL SISTEMA BANCARIO. FINALITÀ E PROSPETTIVE *

*(Anti-Money Laundering and Internal Audit
in the Banking System. Objectives and Prospects)*

ABSTRACT: *L'articolo analizza come la funzione di Internal Audit radica la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo nel sistema bancario dell'UE. Inquadrato nel Regolamento (UE) 2024/1620 (AMLA), nella Circolare n. 285/2013 della Banca d'Italia e negli Standard IIA, l'articolo definisce l'Internal Audit come la terza linea indipendente che fornisce garanzie basate sul rischio su governance, ICT e controlli AML/CFT; collega la valutazione del rischio aziendale ai sensi del D.Lgs. n. 231/2007 a indicatori strutturati (esposizione/comportamento, rischio potenziale, anomalia); mappa le sinergie con la normativa anticorruzione (Direttiva (UE) 2017/1371; Legge italiana n. 190/2012) in termini di logiche preventive e segnalazioni sospette. Infine, valuta il monitoraggio basato sull'intelligenza artificiale ai sensi dell'Atto UE sull'intelligenza artificiale, sottolineando trasparenza, accountability e verificabilità. Tesi: un audit solido e basato sul rischio sostiene la stabilità e l'innovazione responsabile.*

The article analyses how the Internal Audit function anchors AML/CFT within EU banking. Framed by Regulation (EU) 2024/1620 (AMLA), Bank of Italy Circular No. 285/2013, and the IIA Standards, it defines Internal Audit as the independent third line that delivers risk-based assurance on governance, ICT, and AML/CFT controls. It links enterprise risk assessment under Legislative Decree No. 231/2007 to structured indicators (exposure/behavioural, potential-risk, anomaly). It maps synergies with anti-corruption law (Directive (EU) 2017/1371; Italian Law No. 190/2012) around

* Contributo approvato dai revisori.

preventive logics and suspicious reporting. Finally, it evaluates AI-enabled monitoring under the EU AI Act, stressing transparency, accountability, and auditability. Thesis: robust, risk-based audit underpins stability and responsible innovation.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive - 2. Il ruolo della funzione di Internal Audit nel sistema dei controlli di antiriciclaggio. - 3. Antiriciclaggio e anticorruzione: due apparati da consolidare. - 4. Dati e antiriciclaggio: prospettive dell'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale (IA).

1. Come noto, la disciplina riguardante la prevenzione ed il contrasto dell'uso del sistema economico finanziario a scopo di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, nonché del sostentamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa,¹ trova un saldo quadro normativo² di riferimento durante tutto il suo processo evolutivo.³ Le disposizioni ad oggi vigenti intendono rafforzare i presidi di organizzazione, procedure e controlli interni, al fine di neutralizzare un fenomeno che colpisce la vasta gamma di servizi offerti dagli istituti bancari, apportando

¹ Art. 11 D. l. 30 giugno 2025, n. 95, recante modifiche al d. lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

² D. lgs. 21 novembre 2007, n. 231, il cui art. 2 definisce “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; 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 agevolarne l'esecuzione» e “finanziamento del terrorismo” «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».

³ Cfr. *Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari ai fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*, Banca d'Italia, marzo 2019; *Direttiva UE 2015/849* (c.d. IV Direttiva Antiriciclaggio); *Orientamenti EBA sulla valutazione dell'idoneità dei membri dell'organo di gestione e del personale che riveste ruoli chiave*, EBA 2021.

significative perdite, non solo economiche, per le istituzioni.

In siffatto contesto, appare evidente la ragione per cui il Regolamento 2024/1620 (UE) del Parlamento e del Consiglio, datato 31 maggio 2024, istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (c.d. AMLA), considerando come fattore scatenante, tra i molti, la perdurante presenza di carenze sull'integrazione di raccomandazioni internazionali in ambito AML/CFT.⁴ In particolare, come saggiamente ricorda il considerando n. 2 del suddetto Regolamento, la «*natura transfrontaliera della criminalità e dei proventi di attività criminose mette in pericolo gli sforzi del sistema finanziario*»⁵ rendendo, quindi, necessaria un'azione di risposta alla manifestazione criminosa, attraverso un approccio armonizzato delle varie normative di settore. Senza alcun dubbio, i numerosi poteri di cui viene investita tale Autorità assolvono il delicato compito di salvaguardare la stabilità e l'integrità dell'apparato economico finanziario, nonché degli interessi pubblici che vi trovano spazio.⁶ A tal fine, il legislatore europeo delinea tre grandi aree di intervento⁷ entro cui AMLA esplica la sua funzione: i) la creazione di un sistema di supervisione AML/CFT integrato; ii) il completamento dell'attività di armonizzazione del *corpus normativo* per i soggetti obbligati; iii) il supporto e il coordinamento delle iniziative delle unità di informazione finanziaria (c.d. FIU). In

⁴ Considerando (1) del Reg. 2024/1620 UE.

⁵ Considerando (2) del Reg. 2024/1620 UE, che prosegue con l'intento di «*ridurre le divergenze nelle legislazioni nazionali*», nonché di «*introdurre strutture che favoriscano il corretto funzionamento del mercato interno in modo determinato*».

⁶ Art. 1, comma 3, del Reg. 2024/1620 UE, il quale elenca le modalità per la realizzazione dell'opera di tutela: «*a) prevenendo l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; b) contribuendo a individuare e valutare i rischi e le minacce di riciclaggio e finanziamento del terrorismo in tutto il mercato interno, nonché i rischi e le minacce provenienti dall'esterno dell'Unione che incidono o sono suscettibili di incidere sul mercato interno; c) assicurando una supervisione di qualità elevata nel settore della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo («AML/CFT») in tutto il mercato interno; d) contribuendo a una convergenza della supervisione nel settore della AML/CFT in tutto il mercato interno; e) contribuendo all'armonizzazione delle prassi nell'individuazione di operazioni o attività sospette da parte delle unità di informazione finanziaria («FIU»); f) sostenendo e coordinando lo scambio di informazioni tra le FIU e tra le FIU e altre autorità competenti».*

⁷ ESTRAFALLACES, *Antiriciclaggio: il work programme AMLA per il 2025*, in *Rivista di Diritto Bancario*, Trento, 9 settembre 2025, p. 1 e ss.

altre parole, viene conferito all'Autorità un ampio spazio di manovra con poteri ed obblighi pari a quelli già posseduti dai supervisori nazionali con la peculiarità di una cooperazione in materia ispirata ai gruppi di lavoro predisposti all'interno del Meccanismo di Vigilanza Unico per la vigilanza prudenziale.⁸

Peraltro, risalta la scelta di apportare una selezione verso gli intermediari interessati, andando ad individuare i soggetti supervisionati tramite l'alta valutazione del loro rischio e la loro operatività a livello transfrontaliero in almeno sei Stati membri.⁹ Emerge, poi, il diritto di AMLA di supervisionare in maniera diretta anche gli intermediari non scelti, indipendentemente dai criteri di cui sopra, per un periodo di tempo limitato, qualora vi sia l'indicazione di violazioni «*gravi, ripetute o sistematiche*».¹⁰

Muovendo da queste premesse, giunge naturale chiedersi come la disciplina dell'antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo, di origine naturalmente comunitaria, possa essere calata all'interno degli istituti di credito. Attraverso quali funzioni la suddetta materia viene (efficacemente) applicata nell'attività bancaria in senso lato? E quali sono le prospettive che vi si pongono dinanzi, soprattutto prendendo in considerazione la notevole mole di dati analizzati da parte dei sistemi di intelligenza artificiale?

Così come definito dalla Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 3 – Sezione I della Circolare di Banca d'Italia n. 285 del 17 dicembre 2013, “*Disposizioni di vigilanza per le Banche*”, il sistema dei controlli interni rappresenta un elemento fondamentale del

⁸ Ibidem.

⁹ Secondo quanto formulato da AMLA sulla base di proposte emanate dall'EBA (Cfr. *Call for Advice EBA 2024*).

¹⁰ Art. 32 “*Richieste di agire in circostanze eccezionali a seguito di indicazioni di violazioni gravi, ripetute o sistematiche*”, comma 2, del Reg. 2024/1620 UE. In tale contesto, si continua che «*l'Autorità, se necessario, può altresì chiedere al supervisore del settore finanziario di un soggetto obbligato non selezionato di adottare una decisione individuale che imponga a tale soggetto di intraprendere tutte le azioni necessarie per rispettare gli obblighi che gli incombano a norma del diritto dell'Unione direttamente applicabile o della normativa nazionale nella misura in cui recepisce direttive o esercita le opzioni concesse agli Stati membri dal diritto dell'Unione*».

complessivo modello di governo delle banche, in grado di assicurare la totale conformità dell'attività aziendale alle strategie e politiche in ossequio ai canoni di sana e prudente gestione. In continuazione con quanto appena descritto, la presente Circolare continua a caratterizzare la funzione di controllo interno come una componente basilare per la reale conoscenza da parte degli organi aziendali della situazione economico finanziaria entro cui essi operano. In appresso, al fine di fornire un valore aggiunto al presidio e alla diffusione di una cultura del rischio,¹¹ viene aggiunto che il dipartimento di *Internal Audit* deve disporre al suo interno delle competenze specialistiche necessarie per assolvere ai propri doveri di *assurance* attinenti al sistema informativo aziendale (c.d. ICT).¹² Inoltre, proseguendo lungo questo approccio prudenziale, lo Standard 6.1 del Principio 6 dei *Global Internal Audit Standard*, redatti dall'Istituto di *Internal Audit* (IIA), delinea il mandato dell'audit come il «*fornire una valutazione indipendente e obiettiva dell'adeguatezza dei processi di governance*».¹³ Da qui, muove l'esigenza di un controllo, sì interno, ma terzo, imparziale e periodico, capace di isolare, analizzare e valutare la struttura della governance e del *risk control management*.¹⁴

Pertanto, il rischio, inteso quale quadro di riferimento che definisce la propensione allo stesso, le soglie di tolleranza, i limiti di rischio, le politiche di governo

¹¹ Per “cultura del rischio” si intende la nozione fornita dalla Circolare di Banca d’Italia n. 285/2013 «*l’insieme delle regole, degli atteggiamenti e dei comportamenti della banca che incidono sul grado di consapevolezza, sull’assunzione e gestione dei rischi, nonché sulle attività di controllo, che determinano le decisioni in materia di rischi. La cultura del rischio influenza le decisioni degli organi aziendali e del personale nello svolgimento quotidiano delle proprie attività e influisce sui rischi assunti dalla banca*».

¹² Sul punto, la Circolare Banca d’Italia del 17 dicembre 2013, n. 285, Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 3 disciplina il sistema dei controlli interni.

¹³ Principio 6 Global Internal Audit Standards, gennaio 2024.

¹⁴ Al riguardo, si rinvia per ulteriori dettagli all’esplicazione delle tre tipologie di controllo (primo, secondo e terzo livello), fornita dalla Circolare di Banca d’Italia n. 285/2013, Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 3, Paragrafo 6, ivi, la revisione interna viene illustrata come illustrata come il controllo di terzo livello volto ad «*individuare violazioni delle procedure e della regolamentazione nonché a valutare periodicamente la completezza, l’adeguatezza, la funzionalità (in termini di efficienza ed efficacia) e l’affidabilità del sistema dei controlli interni e del sistema informativo (ICT audit), con cadenza prefissata in relazione alla natura e all’intensità dei rischi*».

e i processi necessari,¹⁵ gioca un ruolo fondamentale nell'esercizio del controllo interno: la sua valutazione stabilisce la direzione che un piano di audit deve prendere. Ed è proprio per questo motivo, che i rischi AML/CFT, in qualità di rischi tipici degli istituti di credito, vengono costantemente tracciati e contrastati tramite piani di azione volti a contenerli a seconda delle casistiche fattuali più o meno comuni. In ogni caso, la strategia della funzione di *Internal Audit* deve essere sempre in linea con le aspettative del *Board*, del *top management* e degli altri *stakeholder*.¹⁶

Un efficace ed adeguato modello di governance e compliance basato su un approccio *risk based* risulta, dunque, essere l'unico garante possibile contro le diverse fattispecie che insidiano il normale e sano andamento del mercato e, più in generale, lo sviluppo di una crescita sostenibile.¹⁷ Al riguardo, il presente contributo mira a diventare un supporto concreto per comprendere il *know-how* dello stretto legame che intercorre tra il controllo interno delle banche e la tematica dell'antiriciclaggio.

2. Il sistema dei controlli interni di un'azienda bancaria viene delineato dall'organo con funzione di supervisione strategica, ossia «*l'organo nel quale si concentrano le funzioni di indirizzo e/o di supervisione della gestione sociale (ad esempio, mediante esame e delibera in ordine ai piani industriali o finanziari ovvero alle operazioni strategiche della società)*»¹⁸. Nel dettaglio, quindi, tale meccanismo risponde di riflesso alla politica di presidio posta in essere dai vertici aziendali, che,

¹⁵ Si rimanda alla definizione del *Risk Appetite Framework* (RAF) fornita dalla Circolare di Banca d'Italia n. 285/2013, Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 3, Paragrafo 3.

¹⁶ Principio 9 Global Internal Audit Standards, gennaio 2024.

¹⁷ Sul tema, la letteratura è piuttosto copiosa. In particolare, per una conoscenza generale del termine “crescita sostenibile”, si osservi Cfr. CAPRIGLIONE, *Clima energia finanza. Una difficile convergenza*, Milano, UTET, 2023; FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in RENNA, SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè Editore, 2012; DI FAUSTO, *Investimenti sostenibili: analisi empirica e tradizionale dei fattori ESG*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, suppl. n. 1/2021.

¹⁸ Circolare di Banca d'Italia n. 285/2013, Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione 1.

secondo normativa, ha l'onere di rispettare il principio di proporzionalità quale criterio indissolubile per valutare correttamente le dimensioni in termini di bilancio e filiazione, l'esposizione ai rischi e le complessità operative dovute alla natura dell'attività svolta e della tipologia di servizi prestati.¹⁹ Sicché, ci si trova dinanzi a fattori qualificanti volti a consentire, attraverso un adeguato processo di identificazione, misurazione, gestione e monitoraggio dei rischi, una conduzione dell'impresa bancaria sana e prudente. Di conseguenza, un appropriato sistema di controllo interno contribuisce a garantire la tutela del patrimonio aziendale, l'efficienza e l'efficacia delle operazioni aziendali, nonché l'affidabilità dell'informazione finanziaria, la diffusione della cultura del rischio ed il rispetto di leggi e regolamenti.²⁰

Posto quanto precede, si attesta che la funzione di *Internal Audit* esegue il presidio del regolare andamento dell'operatività bancaria, il processo evolutivo dei rischi e la valutazione, completezza, adeguatezza, funzionalità e affidabilità «*della struttura organizzativa e delle altre componenti del sistema dei controlli interni, portando all'attenzione degli organi aziendali i possibili miglioramenti al processo di*

¹⁹ Si rimanda alla nota (3) della Circolare di Banca d'Italia n. 285/2013, Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 3, Sezione 1, per la quale nella «*declinazione del principio di proporzionalità le banche tengono conto dei seguenti criteri: a. le dimensioni, in termini di totale bilancio della banca e delle sue filiazioni, nell'ambito del perimetro di consolidamento prudenziale; b. la presenza geografica della banca e il volume delle sue attività in ogni paese; c. la forma giuridica della banca, incluso se essa fa parte di un gruppo e, in tal caso, la valutazione della proporzionalità relativa al gruppo; d. se la banca è quotata o meno in borsa; e. se la banca è autorizzata a usare modelli interni per la misurazione dei requisiti; f. la tipologia di attività e di servizi autorizzati prestati dalla banca; g. il modello di business e la strategia di base; la natura e la complessità delle attività nonché la struttura organizzativa della banca; h. la strategia in materia di rischio, la propensione al rischio e l'effettivo profilo di rischio della banca, tenendo in considerazione anche il risultato delle valutazioni del capitale e della liquidità nello SREP; i. gli assetti proprietari e la struttura di finanziamento della banca; j. la tipologia di clienti (ad esempio, clientela al dettaglio, società, istituzioni, piccole imprese, enti pubblici) e la complessità dei prodotti o dei contratti; k. le attività esternalizzate e i canali di distribuzione; l. i sistemi informatici disponibili, inclusi i sistemi di continuità e le attività di esternalizzazione in quest'area».*

²⁰ Codice di Autodisciplina, Comitato per la Corporate Governance, Borsa Italiana S.p.A., 2006.

*gestione dei rischi nonché agli strumenti di misurazione e controllo degli stessi».*²¹ In particolare, con riferimento al processo di gestione dei rischi, appare opportuno segnalare che il controllo interno di terzo livello deve esaminare l'organizzazione, i poteri e le responsabilità della funzione di controllo dei rischi, e anche con riferimento alla qualità e alla adeguatezza delle risorse a questa assegnate²². Da qui, si evince l'ampio mandato della revisione interna, la quale, senza alcun dubbio, possiede l'accesso a tutte le attività centrali e periferiche, comprese quelle esternalizzate, della banca.

Come sancito dal Provvedimento di Banca d'Italia del 10 marzo 2011 *“Disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni antiriciclaggio”*, in materia AML/CFT la funzione di *Internal Audit* verifica in modo continuativo il grado di adeguatezza dell'assetto organizzativo aziendale e la sua conformità rispetto alla disciplina di riferimento e vigila sulla funzionalità del complessivo sistema dei controlli interni. Orbene, la tipologia di controllo che viene posto in essere dalla terza linea di difesa, sebbene viene definito “continuo” dalla norma appena richiamata, esplica la sua natura nel requisito della sistematicità e della periodicità, caratteristiche da non confondere con il valore della permanenza dei controlli di primo e secondo livello.

Si ravvisa, altresì, un punto di contatto tra il controllo interno di revisione e la funzione di antiriciclaggio nello svolgimento di presidi continui al fine di accertare e garantire sempre la conformità dell'operato aziendale alle norme di eteroregolamentazione ed autoregolamentazione, in fatto di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo.²³ Invero, la divergenza tra le due linee di

²¹ Circolare di Banca d'Italia n. 285/2013, Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 3, Sezione 3, Paragrafo 3.4, all'interno del quale vengono elencate tutte le attività che devono essere svolte dalla funzione di *Internal Audit* nelle banche.

²² Ibidem.

²³ Provvedimento di Banca d'Italia del 10 marzo 2011, Sezione I, Paragrafo 2, ivi, al fine del presente elaborato, occorre precisare che la «*funzione pone particolare attenzione all'adeguatezza dei sistemi e delle procedure interne in materia di obblighi di adeguata verifica della clientela e di registrazione nonché dei sistemi di rilevazione, valutazione e segnalazione delle operazioni sospette, all'efficace*

difesa risiede nella “sistematicità” dei controlli che vengono effettuati. Al riguardo, infatti, *l'Internal Audit* esegue un’attività ispettiva sistematica e continua, seppur utilizzando il metodo del campionamento, tipico anche della funzione di antiriciclaggio, nello svolgimento del suo agito.²⁴ Tale differenziazione tende a preservare gli istituti di credito dalla duplicazione di compiti necessari per prevenire fattispecie dannose per gli stessi.

In considerazione di quanto appena esposto, il Titolo I, Capo IV del d. lgs. 21 novembre 2007, n. 231 disciplina la struttura dell’analisi e della valutazione del rischio da parte dei soggetti obbligati, andando quindi a delineare la cornice di una metodologia indispensabile per il sistema dei controlli interni delle banche. Segnatamente, l’art. 15 della suddetta normativa adotta un approccio valutativo proporzionato²⁵ del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, focalizzando l’attività ispettiva verso la tipologia di clientela, l’area geografica di operatività, i canali distributivi, i prodotti e i servizi offerti. Ancora, prosegue, al comma quattro, che tale valutazione viene documentata, periodicamente aggiornata e resa disponibile alle autorità di vigilanza e agli organismi di autoregolamentazione. Al tal fine, la classificazione prestabilita degli indicatori di rischio supporta il lavoro della funzione di *Internal Audit*. Per questo, le categorie dei rilevatori di rischio si sostanziano in tre grandi segmenti:²⁶ i) indicatori di esposizioni/andamenti; ii) di

rilevazione delle altre situazioni oggetto di obbligo di comunicazione nonché all'appropriata conservazione della documentazione e delle evidenze richieste dalla normativa».

²⁴ VANNI, CORSINI, TAGLIABUE, MATTEUCCI, SOFFIANTINI, TAGNI, *Il ruolo della funzione di Internal Audit delle Banche nel sistema dei controlli interni in materia di antiriciclaggio*, in Associazione Italiana Internal Auditors (AIIA), Milano, marzo 2012, p. 10 e ss.

²⁵ Al riguardo, ci si riferisce al principio di proporzionalità quale criterio di misurazione del rischio in base alla natura dell’attività svolta dalla banca e alle sue reali dimensioni. Inoltre, appare opportuno evidenziare che, a norma dell’art.16 del d. lgs n. 231/2007, i «soggetti obbligati adottano i presidi e attuano i controlli e le procedure, adeguati alla propria natura e dimensione, necessari a mitigare e gestire i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo».

²⁶ VANNI, CORSINI, TAGLIABUE, MATTEUCCI, SOFFIANTINI, TAGNI, op. cit., p. 15, ove gli autori sostengono la stretta connessione tra gli indicatori di anomalia e i rischi AML/CFT, poiché di maggiore difficoltà interpretativa e valutativa. Comunque, la classificazione degli indicatori di rischio è la seguente: «a) *Di esposizione/Andamenti*: sono rappresentati da “grandezze” che indicano una situazione di riferimento. Non evidenziano immediatamente la presenza di una criticità, ma

rischio potenziale; iii) di anomalia. Tutte le verifiche che seguiranno dallo studio, singolo o combinato, di questi indicatori saranno in grado di garantire un approccio il più *risk based* possibile.

Appare evidente, dunque, come il ruolo della funzione di controllo di terzo livello sia un contrappeso necessario e fondamentale all'interno dei sistemi di presidio in ambito antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo, capace sia di garantire la tutela degli *stakeholder* sia di fornire un valore aggiunto alle attività svolte dai soggetti controllati.

3. Nello scenario economico attuale, la tutela degli interessi finanziari degli istituti di credito richiede un'armonizzazione normativa idonea a contrastare la frode che lede non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma, più in generale, l'intero patrimonio.²⁷ Qualsivoglia misura che possa anche solo potenzialmente incidere sul capitale delle banche deve poter trovare ostacolo nelle disposizioni regolamentari delle discipline riguardanti l'antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo e l'anticorruzione.

In tal senso, il legislatore europeo impone agli Stati membro di adottare misure idonee contro una serie di reati la cui offesa è diretta a «*tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù: i) del bilancio dell'Unione; ii) dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e*

quantificano un fenomeno di per sé normale (per es. numero di c/c aperti; importo dei movimenti effettuati su libretti di deposito, ecc.). Non vi è un diretto collegamento con le tematiche antiriciclaggio (...); b) *Di rischio potenziale*: sono valori interi o percentuali che rappresentano un fenomeno che, pur non essendo per sua natura un'anomalia, può approssimare un'esposizione più sensibile al rischio di riciclaggio (per es. numero totale di operazioni in contanti), pur se non immediatamente una criticità. (...); c) *Di anomalia*: sono valori interi o percentuali che rilevano fenomeni anomali (...) e che determinano una maggiore correlazione con criticità in ambito antiriciclaggio».

²⁷ Considerando (1) della Direttiva (UE) 2017/1371.

controllati»²⁸. La *ratio* della Direttiva UE 2017/1371 del Parlamento e del Consiglio del 5 luglio 2017 (c.d. Direttiva “*Protection of Financial Interest*”, “PIF”) consiste proprio in questo: difendere gli interessi finanziari dell’Unione attraverso sanzioni penali minime effettive, proporzionate e dissuasive.²⁹ In siffatto ambiente, il reato di corruzione viene circostanziato in attivo e passivo,³⁰ affinché risulti possibile limitare anche il comportamento criminoso tramite intermediario.

Sulla base delle disposizioni europee, la principale normativa nazionale in tema di anticorruzione, la c.d. “Legge Severino”, la Legge 6 novembre 2012, n. 190 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*” prevede l’adozione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di strumenti organizzativi e preventivi volti a ridurre il rischio corruttivo. Muovendo dal concetto di “prevenzione” risulta possibile fornire il primo di contatto con la regolamentazione AML/CFT. Infatti, entrambe le normative svolgono una funzione eminentemente preventiva. Inoltre, “l’obbligo di segnalazione delle operazioni sospette”³¹ (SOS) si collega direttamente alla L. 190/2012, poiché i flussi economici indebiti sono tra le principali operazioni sospette oggetto di monitoraggio. Infine, si rende indispensabile per le ambedue discipline l’operato delle funzioni di controllo di vario livello, poiché esse rappresentano l’unica strada percorribile per poter valutare i rischi sottostanti e pianificare, così, strategie *risk based*. Di conseguenza, appare chiaro come gli apparati di antiriciclaggio e di

²⁸ Art. 2 della Direttiva (UE) 2017/1371.

²⁹ Art. 7 e 8 della Direttiva (UE) 2017/1371.

³⁰ Art. 4, comma 3, della Direttiva (UE) 2017/1371, ove «*s'intende per “corruzione passiva” l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che ledere gli interessi finanziari dell'Unione»* e per “*corruzione attiva”* «*l'azione di una persona che prometta, offre o procuri a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che ledere gli interessi finanziari dell'Unione»*».

³¹ Art. 35 del D. Lgs 231/2007.

anticorruzione siano due facce della stessa medaglia, quindi, laddove dovessero realizzarsi fattispecie problematiche per l'una, se ne verificherebbero ugualmente anche per l'altra.

Il continuo presidio e monitoraggio delle stesse da parte delle funzioni di controllo interno risulta essere fondamentale.

4. Al di là di qualsivoglia incertezza, il rapido potenziamento tecnologico in campo finanziario assume oramai la guida di una vera e propria rivoluzione digitale, confermando e, al contempo, a volte, smentendo, le possibili criticità legate al concetto di etica durante l'utilizzo dei nuovi mezzi di produzione e comunicazione. Va da sé che in siffatto scenario l'Intelligenza Artificiale (IA) rappresenta l'eccellenza del progresso di innovazione, il cui studio, da tempo, risulta ineludibile. La sorprendente velocità di lavorazione di milioni di dati al secondo da parte delle IA fotografa perfettamente la soverchiante superiorità della tecnica rispetto al diritto, il quale si ritrova spesso a dover rincorrere sistemi tecnologici già prodotti, largamente utilizzati e aggiornati.

Con piena ragione, il Regolamento 2024/1689 UE del Parlamento e del Consiglio, del 13 giugno 2024, (c.d. IA Act), constatando la facile diffusione dei sistemi di IA in tutti i settori dell'economia,³² intende promuovere una politica di regolamentazione armonizzata, al fine di migliorare il funzionamento del mercato interno e salvaguardare al contempo la salute, la sicurezza e i diritti fondamentali

³² Considerando (3) del Reg. UE 2024/1689, per il quale dal momento che alcuni Stati membro hanno adottato regole interne per l'utilizzo dei sistemi IA in maniera sicura ed affidabile, si ritiene necessaria un'armonizzazione dello scenario su ampia scala, poiché normative «nazionali divergenti possono determinare una frammentazione del mercato interno e diminuire la certezza del diritto per gli operatori che sviluppano, importano o utilizzano sistemi di IA. È pertanto opportuno garantire un livello di protezione costante ed elevato in tutta l'Unione al fine di conseguire un'IA affidabile, mentre dovrebbero essere evitate le divergenze che ostacolano la libera circolazione, l'innovazione, la diffusione e l'adozione dei sistemi di IA e dei relativi prodotti e servizi nel mercato interno, stabilendo obblighi uniformi per gli operatori e garantendo la tutela uniforme dei motivi imperativi di interesse pubblico e dei diritti delle persone in tutto il mercato interno, sulla base dell'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)».

dell'essere umano.³³ La definizione di Intelligenza Artificiale enunciata dall'Organizzazione per la Cooperazione e Sviluppo Economico (OECD) rispecchia chiaramente il contesto attuale; difatti, l'IA rappresenterebbe «*un sistema automatico che, sulla base degli input ricevuti e perseguiendo obiettivi esplicativi o impliciti, deduce come generare un output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni in gradi di influenzare ambienti fisici o virtuali*».³⁴ Da tale nozione si evince che uno degli aspetti fondamentali per il corretto funzionamento del sistema risiede “nell'input umano” che viene dato alla macchina. Ne consegue che le valutazioni derivanti dal processo di computazione si basano su algoritmi e sugli esiti di calcoli effettuati nel riferimento a specifici presupposti, i quali vengono determinati in sede di programmazione³⁵. Dunque, si deduce un *output* finale che, pur presentando un carattere matematico, «*non va al di là di una neutrale elaborazione di dati che convergono verso l'obiettivo di una adeguata indicazione informativa*».³⁶

Tuttavia, il processo di logica algoritmica evolve rapidamente durante il corso del progresso digitale. Non a caso, i sistemi di intelligenza artificiale basati sull'approccio della manipolazione del simbolo e delle regole lasciano spazio ad una versione più aggiornata guidata dall'apprendimento automatico. Questi identifica un paradigma secondo cui le macchine imparano, letteralmente, dati senza essere programmati ed aggiornati in modo esplicito per ogni singolo compito.³⁷ Pertanto, emerge un nuovo

³³ Art. 1 del Reg. UE 2024/1689.

³⁴ Organizzazione per la Cooperazione e Sviluppo Economico (OECD), *Principi AI*.

³⁵ Cfr. SARTORI, *La consulenza finanziaria automatizzata: problematiche e prospettive*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 3/2018; PARACAMPO, *La consulenza finanziaria automatizzata*, in PARACAMPO (a cura di), *Fintech, Introduzione ai profili giuridici di un mercato unico tecnologico dei servizi finanziari*, Torino, 2017.

³⁶ CAPRIGLIONE, *Diritto ed economia. La sfida dell'Intelligenza Artificiale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, suppl. n. 3/2021.

³⁷ ABRAMO, AMBROSINI, BOZZOLLA, DE ANGELIS, DI NARDO, IORIO, PAPARELLA, PETAZZI, PIERONI, TARTARI, ZARILLO, ZUCCHETTA, *Audit sulla responsabilità AI: rilevanza e approcci metodologici*, in Associazione Italiana Internal Auditors (AIIA), Milano, agosto 2025, pp. 5 ss, ove gli autori spiegano che all'interno dell'apprendimento automatico «*un ruolo chiave è giocato dalle reti neurali artificiali e, in particolare, dall'apprendimento profondo, che utilizza reti neurali*

prototipo di architettura digitale, che, a contatto con il mondo bancario, sviluppa un innovativo modello di *governance* in cui l'IA non si limita solo ad eseguire determinati compiti, bensì assume decisioni e coordina strategie aziendali. Indiscutibilmente, sebbene la valutazione del rischio tecnologico in tutte le sue molteplici varianti³⁸ presenta un elevato trasso di crescita, molte aziende difettano della fiducia necessaria ad utilizzare i sistemi di IA su larga scala. Al riguardo, si rileva il timore da parte degli organi di gestione della mancata sicurezza nel trattamento dei dati e della poca trasparenza nelle decisioni automatiche. Per tale motivo, il legislatore europeo stabilisce all'art. 5 del Reg. UE n. 2024/1689 principi di trasparenza, affidabilità e responsabilità nelle varie pratiche di IA che vieta,³⁹ andando a classificare i relativi rischi come “inaccettabile”, “elevato”, “relativo”, “minimo o nullo”.⁴⁰ In aggiunta, viene qui ribadita l'importanza per gli operatori di mercato, per le funzioni di controllo e per i programmati ed utilizzatori di macchine IA di adottare sempre un approccio *risk based*.

Il criterio della subordinazione di una specifica attività alla classificazione e valutazione del suo rischio sottostante rappresenta il pilastro su cui si regge anche il

complesse con molti strati per identificare pattern intricati in grandi volumi di dati». Da qui, infatti, la struttura del sistema di IA può essere scomposta in diversi fattori concatenati: i) *Machine Learning* (ML); ii) *Deep Learning* (DL); iii) *Generative AI* (Gen. AI); iv) *Large Language Model* (LLMs).

³⁸ Tra le quali appare opportuno, in siffatto contesto, rimandare al “rischio da ignoto tecnologico” nelle operazioni di pagamento esposto da L. MUTTINI, *Frodi informatiche e responsabilità della banca: i nuovi orientamenti dell'Arbitrato Bancario Finanziario*, in Rivista di Diritto Bancario, Trento, n. 1/2021, pp. 43 ss.

³⁹ Art. 5 del Reg. UE 2024/1689, che vieta espressamente «*la messa in servizio o l'uso di un sistema di IA che utilizza tecniche subliminali che agiscono senza che una persona ne sia consapevole o tecniche volutamente manipolative o ingannevoli aventi lo scopo o l'effetto di distorcere materialmente il comportamento di una persona o di un gruppo di persone, pregiudicando in modo considerevole la loro capacità di prendere una decisione informata, inducendole pertanto a prendere una decisione che non avrebbero altrimenti preso, in un modo che provochi o possa ragionevolmente provocare a tale persona, a un'altra persona o a un gruppo di persone un danno significativo (...)*sfrutta le vulnerabilità di una persona fisica o di uno specifico gruppo di persone, dovute all'età, alla disabilità o a una specifica situazione sociale o economica, con l'obiettivo o l'effetto di distorcere materialmente il comportamento di tale persona o di una persona che appartiene a tale gruppo (...)», continuando in tal senso.

⁴⁰ Artt. 5, 6, 7, 8, 9, 10 del Reg. UE 2024/1689.

sistema di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo.⁴¹ Ne deriva, dunque, l'utilizzo da parte dell'organismo di antiriciclaggio di meccanismi IA, già progettati e programmati nel rispetto della normativa AML/CFT.

Tenuto conto di quanto appena esposto, appare lapalissiano l'approccio che deve essere assunto dalla funzione di *Internal Audit* all'interno del contesto aziendale rinnovato da cotanta tecnologia. In particolare, la terza linea di difesa, durante tutta la sua missione di *assurance*, dovrà dapprima definire un *framework* di *governance* che tenga conto di tutta la normativa del settore IA, contribuendo di conseguenza alla diffusione di una cultura aziendale in merito, e poi supportare la creazione di una valutazione del rischio (c.d. *Risk Assessment*) specifico interagendo con tutte le altre funzioni in perimetro.⁴²

Si prospettano, quindi, nuove sfide all'orizzonte.

Nicolò Di Fausto
Dottore di ricerca
in Scienze Giuridiche e Politiche

⁴¹ VANNI, CORSINI, TAGLIABUE, MATTEUCCI, SOFFIANTINI, TAGNI, op. cit., p. 16 e ss.

⁴² ABRAMO, AMBROSINI, BOZZOLLA, DE ANGELIS, DI NARDO, IORIO, PAPARELLA, PETAZZI, PIERONI, TARTARI, ZARILLO, ZUCCHETTA, op. cit., p. 29.

ANTIRICICLAGGIO E CASSE PREVIDENZIALI: PRINCIPIO DI LEGALITA' SOSTANZIALE E DECENTRAMENTO FUNZIONALE *

*(Anti-Money Laundering and social security funds: principle of
substantial legality and functionale decentralization)*

ABSTRACT: *L'articolo esplora l'evoluzione della normativa antiriciclaggio (AML) e il suo impatto sulle casse previdenziali, concentrando sul principio di legalità sostanziale e sul decentramento funzionale. A partire dalla Convenzione Falcone e dai successivi accordi internazionali, si delinea l'evoluzione della legislazione contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, con particolare attenzione alle dinamiche europee e alle autorità competenti.*

L'articolo evidenzia altresì la crescente cooperazione internazionale e l'importanza di un approccio normativo che bilanci la protezione dei valori fondamentali con la lotta alla criminalità transnazionale. In particolare, si discute del nuovo quadro normativo europeo, inclusa la creazione dell'Autorità Anti-Money Laundering (AMLA), e delle sue implicazioni per la gestione del rischio nelle Casse previdenziali, sottolineando la necessità di sviluppare una regolazione decentrata e l'adozione di strumenti innovativi per monitorare i flussi economici.

Il testo conclude con un'analisi della necessità di armonizzare le politiche di gestione dei rischi operativi in questo contesto, suggerendo l'uso di "soft law" come strumento complementare per garantire la stabilità dei mercati.

This article examines the evolution of anti-money laundering (AML) regulations and their impact on social security funds, focusing on the principle of substantial legality and the decentralization of regulatory powers. The paper highlights the progressive development of regulatory frameworks in response to the increasing scale of money

* Contributo approvato dai revisori.

laundering and the changing economic context, from the transition from industrial to post-industrial societies. The importance of international cooperation in combating money laundering, terrorism financing, and organized crime is emphasized, especially following the publication of the EU's AML Package and the establishment of the AMLA (Anti-Money Laundering Authority).

The article also considers the international response to terrorism financing post-9/11 and its integration with the anti-money laundering framework. It further explores the introduction of AML regulations at the European Union level, including the EU directives and the establishment of the European AML Authority, highlighting the challenges of decentralizing authority while maintaining adherence to constitutional principles.

Finally, the paper reflects on the specific role of social security funds in the AML regulatory landscape, stressing the importance of governance and operational risk management within these funds to prevent their involvement in money laundering activities. The conclusion underscores the need for comprehensive monitoring systems and a balance between regulatory authority and the flexibility to respond to new financial crime patterns.

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Dalla Convenzione Falcone agli Accordi internazionali - 3. Segue. La politica di lotta al terrorismo: dalle twin towers al controllo dei flussi - 4. Profili applicativi - 5. Profili conclusivi: regolazione AML fuori ambito delle Casse di Previdenza.

1. La crescita della dimensione economica del riciclaggio ha determinato la reazione del regolatore che, nel corso degli anni, si è dovuto confrontare con un sistema dei mercati in costante mutamento.¹

¹ APOLLONIO, *Il riciclaggio dei capitali mafiosi*, Milano, 2025, p. 3 e ss.; URBANI, *Verso la centralizzazione della supervisione antiriciclaggio? (Towards the centralization of Anti-Money Laundering Supervision)*, Riv. trim. dir. econ., 1/2022, p. 172 e ss. Per una riflessione sulle esigenze da perseguire con la futura regolazione e nuove tecnologie, cfr. LEMMA, *The public intervention on cryptocurrencies between innovation and regulation*, in *Open Review of Management Banking and*

Il quadro degli strumenti rimediali per la lotta alla criminalità si è sviluppato, nel delineato contesto, in funzione dell'ammodernamento dei meccanismi di circolazione della ricchezza, che si presentano innovativi rispetto al passato.

Nel seguire il predetto mutamento, il regolatore ha dovuto altresì considerare che il passaggio dalla società industriale a quella post-industriale ha determinato il superamento dell'originaria visione del contrasto alla criminalità,² mediante il ricorso ad una politica legislativa garantista dei valori fondamentali, tra cui l'ordine economico.³

Al fine di superare l'ormai anacronistico sistema di tutele ancorato agli originari paradigmi normativi, e allo scopo di adeguare la regolazione alla mutata realtà economica e all'innovazione tecnologica, il sistema si è dotato di strumenti maggiormente specializzati per il contrasto alla criminalità, avendo di mira l'esigenza di seguire i flussi di capitali allo scopo di conoscere tutti gli aspetti del fenomeno criminale che si andava persegliendo.

Non v'è dubbio, peraltro, che l'ottica general preventiva, solidale e di stampo costituzionale abbia segnato l'evoluzione della normativa in tema di riciclaggio, così da confermare il particolare disvalore sociale attribuito ai fenomeni di consolidamento degli illeciti patrimoniali.

In proposito, il legislatore ha coniato la natura colposa del reato di riciclaggio,⁴ nonché costantemente esteso il concetto di "utilità" nei requisiti costitutivi dell'illecito, come di qui a breve si vedrà, soprattutto nella legislazione speciale di stampo europeo ed internazionale.⁵

² Finance, 2022; CAPRIGLIONE, *Le cripto attività tra innovazione tecnologica ed esigenze regolamentari*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, p. 225 e ss. In materia, DINI, *Alla scoperta del denaro sporco*, in *Giorn. banc.* (II), 1992, p. 43 ss. MAGISTRO, *Riciclaggio dei capitali illeciti*, Giuffrè, Milano, 1990;

³ MANTOVANI, *Delitti contro il patrimonio*, Milano, 2024.

⁴ APOLLONIO, cit., p. 33 e ss.

⁵ Come, ad esempio, accaduto nell'ambito del d.lgs. n. 195/2001.

⁵ L'efficacia pervasiva del riciclaggio si ricava dalla sua stessa matrice etimologica, in quanto la derivazione dal greco *kyklos* cerchio, giro, consente di confermare l'attualità del fenomeno anche con

In tale contesto, la recente pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 19 giugno 2024 del c.d. *AML Package* rappresenta il raggiungimento di un traguardo importante per la politica integrata dell’Unione nel contrasto al riciclaggio. Al fine di rafforzare gli strumenti per la lotta alla criminalità, il legislatore europeo ha completato l’*iter* di perfezionamento della normativa antiriciclaggio, nell’intento di assicurare una disciplina uniforme, non frammentaria e, allo stesso tempo, idonea a salvaguardare i valori primari dell’Unione europea.

Pertanto, può dirsi che il nuovo assetto normativo rispecchia l’esigenza dell’ordinamento giuridico di contrastare il fenomeno del riciclaggio, nelle declinazioni dell’associazione mafiosa e di ostacolare il finanziamento del terrorismo, in una prospettiva che valorizza un approccio di stampo sostanziale al disposto dell’art. 25 Cost.

Nello specifico, l’intervento di regolazione (che ha portato alla costituzione dell’AMLA, *Anti-Money Laundering Authority*) opera secondo il modello delle *authorities* mediante la previsione di poteri indipendenti, con penetranti prerogative istruttorie e sanzionatorie.

Questo innovativo assetto regolatorio conduce, invero, a riflettere sulla concezione classica del principio di legalità (art. 25 Cost.), essendo invalsa la prassi normativa che assegna a soggetti esterni agli organi dello Stato poteri decentrati di controllo nel contrasto alle attività illecite, anche di stampo mafioso.⁶

L’esigenza di assicurare l’effettivo contrasto al riciclaggio ha, difatti, determinato l’inaugurazione di misure innovative rispetto al passato e maggiormente in grado di perseguire il moderno rimpiego del denaro proveniente da attività illecite.

Oltre ad essere dotate di un sistema amministrativo maggiormente semplificato, le stesse *Authority* possono contare su strumenti versatili per la lotta alla criminalità,

riferimento al ciclo dei rifiuti, nei pericoli derivanti dai mercati neri paralleli (*parallel black markets*) di bonifica delle aree contaminate.

⁶ Sul punto, ampi spunti di riflessione vengono offerti da CIRILLO, *I limiti del potere regolatorio ARERA*, servizio studio del Consiglio di Stato, in giustizia amministrativa.it.

potendo meglio valutare l'incidenza delle misure assunte, adeguandone il modello all'obiettivo da perseguire.

In proposito, il ricorso all'AMLA riposa sull'esigenza di assicurare il perseguimento di specifici obiettivi, giustificando il ricorso a strumenti più snelli di controllo e di più adeguato monitoraggio, ma non per questo difformi rispetto al paradigma costituzionale-decentrato dello Stato, come si è detto in forza di una visione sostanziale della tutela dell'ordinamento *ex art. 25 Cost.*

2. Risale al febbraio del 1909 il *symposium* promosso da *Theodore Roosevelt* tenutosi a *Shanghai*, alla presenza di molteplici Paesi ivi incluso il nostro (USA, Austria-Ungheria, Cina, Francia, Germania, Regno Unito, Giappone, Paesi Bassi, Persia, Portogallo, Russia e Siam), finalizzato alla risoluzione delle questioni legate al narcotraffico cinese.⁷

Sicché, al fine di inquadrare i paradigmi del fenomeno, occorre condurre un'analisi preliminare nell'ambito delle iniziali cooperazioni governative che, grazie alla successiva Convenzione dell'Aja del 1912, hanno condotto all'ampliamento delle misure di controllo del riciclaggio. Il delineato contesto ha dato avvio al percorso poi confluito nella Convenzione di Vienna del 1988 delle Nazioni Unite, quale primo accordo intergovernativo per la criminalizzazione del riciclaggio di denaro nell'innovativa strategia contro la criminalità transnazionale.

A ben guardare, il prospettato modello per la tutela dei mercati ha trovato inquadramento nell'esigenza di interrompere le attività illecite, colpendo alla base l'attività tesa al riciclaggio, in quanto strumento di reinvestimento dei proventi da reato.

Oltre alle misure classiche di lotta al riciclaggio (si pensi al caso della confisca,

⁷ Per una ricostruzione in materia, ampiamente GOLDBARSHT - DE KOLER, *Financial Crime, Law and Governance, Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, 6330 Cham, Switzerland, 2024.

et similia), si è affermato un quadro regolatorio ispirato alla cooperazione internazionale, con la previsione di specifici rimedi tesi al contrasto della criminalità. In proposito, gli strumenti assunti per avversare le attività criminali (come, ad esempio, il contrasto al possesso o all'uso di beni derivanti, direttamente o indirettamente, da reato) sono stati accompagnati dal divieto per gli Stati di negare l'accesso ai documenti amministrativi per questioni legate al segreto bancario.

Viene in rilievo, dunque, la scelta del legislatore di protendere verso un bilanciamento degli interessi contrapposti evidentemente orientato alla creazione di un sistema di regolazione teso al contrasto delle zone bianche (*fight against free zones*).

Le turbolenze criminali, indotte dal frequente riversamento nei mercati dei proventi illeciti dei reati, hanno fatto emergere la gravità di tale processo, stimolando l'accelerazione dello sviluppo degli interventi di cooperazione internazionale, tanto che, nel 2000, si è giunti alla Convenzione di Palermo, meglio conosciuta come “*risoluzione Falcone*” di cui alla celebre metafora “*follow the money*”.⁸

Ai fini della presente comunicazione, deve ritenersi particolarmente significativa la circostanza che la stessa Convenzione di Palermo ha ampliato la definizione di “*riciclaggio di denaro*” fornita dalle Nazioni Unite. Non a caso, la portata applicativa del *pactum sceleris* è stata estesa in maniera tale da potervi includere molteplici reati. Ciò è accaduto soprattutto grazie all'ampliamento del concetto “*proventi di reato*” e di “*gruppo criminale organizzato*”, entrambi costruiti per ampliare il campo di applicazione dei rimedi contro il riciclaggio.

Da qui, l'ordinamento ha dato ingresso ai successivi ed importanti interventi di lotta alla corruzione. Nello specifico, ci si riferisce alla Convenzione delle Nazioni Unite (UNCAC) del 2004 che ha previsto misure simili a quelle contemplate nel sistema dell'antiriciclaggio, consolidando l'utilizzo di regole uniformi per frenare la

⁸ UN Convention against Transnational Organized Crime (opened for signature 12 December 2000, entered into force 29 September 2003) 2225 UNTS 209 (Palermo Convention).

crescita della criminalità transnazionale e per perseguire fattispecie connotate da un particolare disvalore sociale.

È forse in questo scenario che hanno trovato inquadramento le prime forme di *Authority* per il contrasto alla corruzione, se si considera che la stessa UNCAC ha raccomandato alle parti ratificanti di attuare le politiche comuni mediante da predisposizione di *organismi indipendenti* per favorire la piena operatività di tali politiche.

Ed invero, l'esigenza di istituire dei sistemi di regolazione adeguati alla lotta al antiriciclaggio ha costantemente favorito il confronto fra gli Stati, fino al raggiungimento di un consenso unanime sul piano delle misure da adottare. Ne è emerso il valore ampiamente condiviso della cultura dell'*etica* della finanza, fondata sul principio dell'autoresponsabilità.

Si è, dunque, dato impulso ad un sistema di regole maggiormente specializzato in funzione del bene giuridico da perseguire, con strumenti capaci di colpire l'antiriciclaggio dal punto di vista della lotta ai crimini terroristici e alle relative fonti di finanziamento.

3. Prima ancora degli attentati alle *twin towers* dell'11 settembre 2001, la comunità internazionale non aveva ancora definito i presidi della lotta al terrorismo, nonostante l'ampio dibattito in materia. Conseguentemente, si è addivenuti alla creazione di un modello che, nell'ormai acquisito e diffuso consenso sui rimedi esperibili contro il terrorismo, ha determinato l'unanime reazione del contesto istituzionale.

La prospettiva comune della lotta al riciclaggio ha, quindi, accelerato le successive decisioni delle organizzazioni internazionali, come avvenuto nel caso delle stesse Nazioni Unite.⁹ In proposito, occorre ricordare che, dopo la risoluzione del 17

⁹ Sul punto, diffusamente cfr. GOLDBARSHT, *Lecturer in Law, Global Counter-Terrorist Financing and Soft Law: Multi-Layered Approaches*, Macquarie University, 2020.

dicembre 1996 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite - aente ad oggetto l'analisi delle misure per prevenire e contrastare il finanziamento dei terroristi e delle organizzazioni terroristiche - si è pervenuti alla proposta francese per la creazione di una Convenzione delle Nazioni Unite sul finanziamento del terrorismo. Nello specifico, il progetto è stato approvato durante la conferenza del G8 di Londra sul terrorismo del 7 e dell'8 dicembre 1998.¹⁰ Da qui, è stata adottata, dall'Assemblea Generale, la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo dell'08 dicembre 1999.¹¹

Le posizioni degli Stati rispetto ai prospettati fenomeni di criminalità hanno trovato riscontro in soluzioni tangibili, se non altro perché la Convenzione del 1999 ha rappresentato il primo trattato internazionale assunto per affrontare direttamente il finanziamento del terrorismo, dando conferma alla necessità di definire un quadro giuridico per la cooperazione internazionale.

Si è fatto in precedenza riferimento all'orientamento delle organizzazioni internazionali di assicurare una politica di contrasto al riciclaggio volta ad estenderne il campo di operatività. Per tale ragione, pare opportuno evidenziare che la Convenzione sul finanziamento del terrorismo ha offerto una definizione di "fondi" molto ampia al fine di potervi sussumere beni di ogni tipo ed in qualunque modo acquisiti.

Si è giunti, finalmente, alla decisione assunta dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 28 settembre 2001 relativa alla risoluzione 1373, nel cui ambito il contrasto alla raccolta dei fondi per finalità illecite ha costituito il punto centrale della discussione.

¹⁰ G8 Justice and Interior Ministers (1998), *cfr.* nota 35 in GOLDBARSHT, *Lecturer in Law, Global Counter-Terrorist Financing and Soft Law: Multi-Layered Approaches*, Macquarie University, 2020.

¹¹ Convenzione internazionale contro il finanziamento del terrorismo dell'8 dicembre 1999, ricognitiva delle adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite ai sensi del capitolo VII della Carta, dalla normativa comunitaria e dalle raccomandazioni del Gafi-Fatf. https://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/contrastofinanziamento_terrorismo/.

Ulteriormente, il 29 luglio 2005 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato all'unanimità la risoluzione 161748 per l'attuazione di *standard* globali di lotta al finanziamento del terrorismo internazionale contenuti nelle raccomandazioni del GAFI. Più di recente, questo appello è stato confermato dalla risoluzione 2462 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 28 marzo 2019.

Quanto al livello eurounitario, poi, vanno evidenziate le Relazioni pubblicate dalla Commissione europea sull'attuazione della Direttiva UE/2015/849, nonché la Direttiva UE/2024/1226 relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione.

Concludendo sul punto e proiettando il percorso storico testé delineato verso il contesto nazionale, va considerato che la lotta al riciclaggio ha trovato una costante attenzione da parte del legislatore italiano, sempre proteso ad affinare la lotta al fenomeno del riciclaggio (avendo particolare riguardo alle specificità delle mafie domestiche).

Ed invero, appare utile richiamare la legge 21 febbraio 2024, n. 15, che ha dettato principi e criteri direttivi al fine del recepimento delle disposizioni dell'Unione europea rilevanti in materia, mediante la delega al Governo di adottare uno o più decreti legislativi per l'adeguamento, tra gli altri, delle disposizioni interne al Regolamento UE/2018/1672 e alle disposizioni del Regolamento UE/2021/776, nonché agli altri Regolamenti rilevanti in materia (Reg. UE/2023/1113, UE/2023/1114 e UE/2021/2167. Inoltre, la legge 28 giugno 2024, n. 90 ha dettato disposizioni in materia di rafforzamento della cybersicurezza nazionale e dei reati informatici.¹²

4. Muovendo dalle considerazioni svolte in premessa, va considerato che è stato recentemente perfezionato il complessivo quadro di regolazione in materia di antiriciclaggio. Nello specifico, ci si riferisce al c.d. *AML Package*, il quale ha trovato

¹² Per una panoramica, si rimanda a Banca d'Italia, Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, Quaderni dell'Antiriciclaggio, I - 2024.

la sua collocazione nell’ambito delle proposte legislative presentate dalla Commissione nel 2021 in conseguenza del Piano d’Azione per la politica integrata in materia.¹³

Analogamente è a dirsi per l’articolato complesso dispositivo che ridefinisce i paradigmi istituzionali di riferimento: ci si riallaccia al regolamento UE/2024/1620 del 31 maggio 2024 di istituzione dell’Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (regolamento AMLA o AMLAR), nonché al regolamento UE/2024/1624 del 31 maggio 2024, afferente alla prevenzione dell’uso del sistema informatico ai fini del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo e la direttiva UE/2024/1640 del 31 maggio 2024 relativo ai meccanismi che gli Stati membri debbono istituire per la prevenzione di siffatti illeciti economico-finanziari.

Pertanto, può dirsi che gli operatori del settore possono ora prendere a riferimento l’Autorità antiriciclaggio europea, la quale – nel ricoprire un ruolo transazionale, in quanto organo di supervisione alle FIU (*Financial intelligence unit*) – darà corso alla produzione di regole destinate ad influenzare l’ambiente di riferimento. Grazie al nuovo sistema sull’antiriciclaggio, si delinea quindi un sistema armonizzato quale opera di completamento rispetto all’originario impianto regolatorio in materia.

Come pure si è visto, il paradigma che poneva al centro del sistema di regolazione specifiche Autorità di controllo e di supervisione torna in tutta la sua attualità con la nuova Authority istituita nel regolamento UE/2024/1620; quest’ultima, nel particolare, gode di specifici poteri per assicurare il coordinamento fra i vari soggetti coinvolti (FIU), nonché per scrutinare potenziali fattori di rischio

¹³ Nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 19 giugno 2024 sono stati pubblicati (a) il regolamento UE/2024/1620 del 31 maggio 2024, di istituzione dell’Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (regolamento AMLA o AMLAR); (b) il regolamento UE/2024/1624 del 31 maggio 2024, afferente alla prevenzione dell’uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (AMLR); (c) la direttiva UE/2024/1640 del 31 maggio 2024, relativa ai meccanismi che gli Stati membri sono tenuti ad istituire per prevenire l’uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (AMLD6).

connessi al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo.¹⁴

Non potendosi in questa sede procedere all'esaustiva disamina delle disposizioni sull'AML nel loro complesso, tuttavia, appare opportuno evidenziare come all'Autorità sia anche affidato il compito di adottare regolamenti per la creazione di norme tecniche di attuazione da proporre alla Commissione, nonché linee guida e raccomandazioni (ivi inclusa la possibilità di emanare degli indicatori aventi ad oggetto attività o comportamento sospetti).

Nell'ambito delle misure previste *in subiecta materia*, viene in rilievo anche il Regolamento UE/2024/1624 (AMLR) del Parlamento e del Consiglio del 31 maggio 2024, concernente la prevenzione dell'uso del sistema informatico a fini di riciclaggio.

In via di prima approssimazione, va detto che la rilevanza di detto provvedimento travalica il contenuto tecnico delle norme in materia di antiriciclaggio, per individuare – e, quindi, sensibilizzare – i soggetti da esso obbligati ad una rinnovata attenzione verso il contrasto del riciclaggio. Ciò, anche per effetto delle misure che questi sono tenuti ad adottare in ossequio a ragioni correlate al bene giuridico protetto.

Fermi, quindi, la costruzione istituzionale incentrata sull'AMLA e il contrasto di pratiche inaccettabili (tra cui l'esistenza di strumenti anonimi), va considerato il ruolo degli Stati Membri, chiamati a recepire la sesta Direttiva (UE/2024/1640 del 31 maggio 2024), concernente i meccanismi da istituire per prevenire tali forme di crimini, che completa l'organigramma in tema di antiriciclaggio, offrendo anche una valutazione sovranazionale affidata alla Commissione SNRA.

5. Alla luce della ricostruzione sistematica sino ad ora effettuata, è emerso l'impegno istituzionale sia a livello nazionale, europeo e internazionale, volto alla ricerca dei migliori strumenti di regolazione per garantire la stabilità dei mercati nel

¹⁴ Ampiamente, *cfr.* BANCA D'ITALIA, *Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, Quaderni dell'Antiriciclaggio*, I - 2024.

contrastò alla criminalità e alla lotta al riciclaggio.

A livello soggettivo, l'esigenza di arginare il riciclaggio (o meglio, i relativi effetti economici) si proietta ben oltre le pratiche sperimentate sinora per isolare i soggetti ad alto rischio o per evitare l'esecuzione di operazioni sospette.

Quel che appare necessario – ma ancora non condiviso – è l'obiettivo di evitare ogni contatto tra i circuiti dell'economia legale e quelli che potrebbero esser stati alimentati dai proventi delle attività criminali.

Non v'è dubbio, infatti, che gli investitori istituzionali dovrebbero esser chiamati a circoscrivere i propri scambi di capitali esclusivamente con soggetti che sono in grado di dimostrare la regolarità dei flussi cui hanno attinto per finanziarie le proprie operazioni.

Pertanto, appare necessario che i soggetti in parola siano sottoposti a controlli antiriciclaggio estesi alle controparti che, di volta in volta, offrono strumenti finanziari o altre forme di investimento.¹⁵

Per ciò che attiene alle Casse previdenziali, in tale contesto, assumono rilievo le disposizioni sancite dal d.lgs. n. 231/2007 e, soprattutto, le regole di (auto)comportamento dettate dai Consigli d'amministrazione nei confronti della *governance* aziendale, essendo questo l'ambito in cui possono essere previste le prescrizioni volte a garantire la corretta politica di gestione dei rischi operativi.

A ben considerare, il comportamento tipico dei mercati nell'avvicendarsi repentino degli eventi potrebbe condurre alla creazione di regole di condotta da parte degli operatori istituzionali, al fine di armonizzare le loro scelte di gestione rispetto all'intervento del legislatore, sebbene le stesse non siano espressamente ricomprese nel novero del modello regolatorio del 2024.

¹⁵ Si consiglia la consultazione di MATTALIA, *La giurisdizione della Corte dei Conti sull'utilizzo del denaro pubblico da parte di soggetti privati*, *Dir. Amm.*, fasc.3, 1° settembre 2024, p. 797 e ss.; FRANCHINA, *La responsabilità erariale dei soggetti privati: aspetti funzionali e tutela processuale*, in *Giur. it.*, 2022, p. 772.

In un'ottica *de iure condendo*, la salvaguardia del sistema dei mercati e degli investimenti - incarnando un valore fondamentale dell'ordinamento (*rectius*, la Costituzione ne incoraggia il ricorso “*in tutte le sue forme*” ai sensi dell’art. 47) - potrebbe essere autoregolata dalla previsione di un sistema di *soft law*.

Sulla scorta di tale premessa, andranno individuati - in base ad un’analisi economico-statistica ed ambientale, vale a dire procedendo allo studio delle caratteristiche dei vari contesti che vengono in rilievo per la lotta alla criminalità (e anche avvalendosi dell’*Artificial Intelligence*) - gli interventi e le misure da realizzare nel riferimento ad una riconversione delle strutture di analisi e di controllo alla ricerca di nuovi orizzonti per la lotta alla criminalità.

Ciò, tanto più, per i soggetti previdenziali ormai privatizzati, mediante la creazione di un sistema di regole di autocondotta dinamico e flessibile, ma non per questo non efficace o inidoneo al contrasto alla criminalità.

Da qui, il fulcro della futura politica di regolazione finalizzata alla lotta al riciclaggio potrebbe essere decentrata, nella valorizzazione del principio di autoresponsabilità, salva, tuttavia, la necessità di indagare più approfonditamente il problema dell’impatto che una regolazione siffatta potrebbe generare sul funzionamento del mercato, nonché riguardo agli strumenti di monitoraggio e disciplinatori all’oggi esistenti.

Quanto detto trova inquadramento nell’ambito della nuova disciplina sull’antiriciclaggio, laddove, accanto alle regole scritte di gestione, si delinea l’esigenza di prevedere strumenti flessibili di contrasto alla criminalità da parte dei soggetti attuatori dei compatti della previdenza.

Tali finalità non appaiono, tuttavia, perseguitibili attraverso l’armonizzazione della disciplina delle Casse di previdenza rispetto a quella dei Fondi Pensione¹⁶ - quali

¹⁶ Sui fondi pensione, si consiglia la consultazione di CESARI - MARE’, *Finanza e previdenza: i fondi pensione e la sfida dei mercati*, Bologna, 2017; SALERNO, *Fondi pensione negoziali. Costituzione, gestione e vigilanza*, Milano, 2002.

soggetti ricompresi nella nuova disciplina di settore (AMLA) -, ricorrendo una significativa distinzione tra le due categorie giuridiche.¹⁷

Nel composito quadro di un sistema armonizzato, tali argomentazioni potrebbero trovare conforto alla luce della legge finanziaria per il 2023, in tema di limiti agli investimenti delle Casse previdenziali, essendo quest'ultima, com'è noto, intervenuta sull'attività d'investimento delle Casse di previdenza di cui al d.lgs. n. 509/1994 e al d.lgs. n. 103/1996, prevedendo, ai sensi dell'art. 1, comma 311, che venga adottato un regolamento interministeriale sui limiti agli investimenti.¹⁸

Inoltre, il nuovo art. 1, comma 311, della legge di bilancio per il 2023 ha determinato la modifica all'art. 6 TUF, essendo stato previsto, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 1 del 2024, l'inserimento delle Casse di previdenza tra le controparti qualificate nell'ambito delle operazioni finanziarie.

Conclusivamente, l'esigenza general preventiva della lotta al riciclaggio, ribadita dai documenti europei ed internazionali susseguitisi nella storia del contrasto alla criminalità organizzata, impongono regole certe e obblighi specifici per gli operatori maggiormente specializzati, interessati dall'attività d'investimento del denaro. Occorre pertanto costruire un sistema che sappia, in concreto, agevolare l'accertamento procedimentale del riciclaggio, per l'adozione dei provvedimenti necessari al fine del contrasto alla criminalità mafiosa.

A tal fine, il ricorso ad un modello decentrato dello Stato che riconosca espressamente alle istituzioni previdenziali - quali soggetti ai sensi dell'art. 118, comma 4, Cost. - la capacità di autoregolarsi nel settore degli investimenti potrebbe migliorare la gestione dei rischi derivanti dal reimpiego del denaro proveniente da

¹⁷ A differenza dei fondi pensione, ad esempio, le Casse previdenziali si caratterizzano in funzione di dell'ammontare del contributo previdenziale versato che può variare in relazione a diversi elementi (età pensionabile, contributi dovuti, momento di collocamento a riposo il professionista). E soprattutto, nel caso delle Casse previdenziali appare prevalente una logica d'investimento di lungo periodo. A ciò consegue l'adozione di modelli differenziati per consentire una gestione più snella e più idonea a superare eventuali fenomeni imprevisti dei mercati.

¹⁸ V. legge 29 dicembre 2022, n. 197.

reato.

Il prospettato modello potrebbe, invero, inaugurare un innovativo percorso di lotta alla criminalità, rimettendo agli Enti interessati la previsione dei migliori strumenti di contrasto al riciclaggio, attuando una regolazione decentrata ed “autoregolata” nei limiti imposti alle libertà fondamentali ai sensi dell’art. 41 Cost., in applicazione della legalità sostanziale nel paradigma di cui all’art. 25 Cost.

Alessio C. Mauro

Associato di diritto dell'economia

nell'Università e-Campus

LA DISCIPLINA ANTIRICICLAGGIO NEL SETTORE CALCISTICO PROFESSIONISTICO *

(Anti-Money Laundering regulation in the professional football sector)

ABSTRACT: Il Regolamento 2024/1624 in tema di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo amplia la categoria dei «soggetti obbligati», ricomprendendovi le società calcistiche professionalistiche e gli agenti di calciatori. La nuova disciplina, se da un lato denota un apprezzabile sforzo del Legislatore europeo teso ad arginare altre forme di rischio di riciclaggio, dall'altro non sembra però tener conto delle peculiarità dello sport calcio, evidenziando una serie di limiti e criticità, tra cui la mancanza di una più stretta compatibilità con i modelli propri dell'ambito calcistico e il difetto di un'estensione delle norme anche ad altre discipline sportive particolarmente popolari. Da qui anche l'opportunità di completare il quadro degli organi coinvolti nell'applicazione della disciplina antiriciclaggio, anche nell'ottica della tutela dei principi concorrenziali, con un ulteriore soggetto dotato di specifiche competenze nel contesto calcistico e, più in generale, sportivo.

Regulation 2024/1624 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing expands the category of «obliged entities» to include professional football clubs and football agents. While the new regulation reflects a commendable effort by the European legislator to address additional money laundering risks, it appears not to fully take into account the specific characteristics of the football sector. This results in a number of limitations and critical issues, including a lack of closer alignment with the operational models typical of professional football, and the failure to extend the rules to other particularly popular

* Contributo approvato dai revisori.

sports disciplines. This situation underscores the need to complete the framework of bodies involved in the application of anti-money laundering rules, also from the perspective of safeguarding competition principles, by introducing an additional entity equipped with specific expertise in the football and, more broadly, in the sports sector.

SOMMARIO: 1. Il contesto di riferimento. - 2. Le peculiarità del settore calcistico e la Clearing House della FIFA. - 3. La nuova normativa antiriciclaggio applicata al calcio. - 4. Conclusioni.

1. Il progressivo sviluppo del giro d'affari legato allo sport calcio e l'entità delle transazioni finanziarie ad esso correlate, hanno sollevato un'esigenza di controllo, al fine di evitare che la competizione sportiva potesse esser sostenuta da capitali segnati da vicende criminali. A ciò si aggiunga, poi, il crescente rilievo economico del relativo comparto, in quanto esso si relazione con l'economia reale e con i consumatori dei relativi beni e servizi. Ciò ha costituito il presupposto che ha indotto il regolatore europeo a ricoprendere i principali soggetti operanti nel settore in esame nel novero dei destinatari degli obblighi stabiliti dalla disciplina antiriciclaggio. A conferma di quanto precede vi sono le indicazioni della XXVIII edizione della Football Money League; report annuale attraverso cui vengono condivisi gli esiti di talune analisi sulle performance finanziarie dei più rilevanti club calcistici mondiali; essa, infatti, ha evidenziato l'ennesimo trend di crescita economica del settore.¹

Pertanto, oltre al valore sociale della correttezza sportiva, vengono in considerazione dati economici che confermano i livelli di crescita costante dal punto di vista economico e finanziario, tanto da aver alimentato nel tempo l'avvio di nuove iniziative, tra cui quelle destinate all'istituzione di ulteriori competizioni calcistiche, alla costruzione di impianti sportivi, progettati in relazione alle necessità

¹ Deloitte Football Money League 2025, gennaio 2025, consultabile su <https://www.deloitte.com/uk/en/services/financial-advisory/analysis/deloitte-football-moneyleague.html>.

dell'*entertainment* sportivo, o al passaggio al professionismo anche di leghe e società calcistiche femminili.

Dunque, dal quadro sopra descritto appare evidente il rapporto tra il rischio riciclaggio e il calcio, da cui il dibattito poi sorto sull'estensione degli obblighi antiriciclaggio alle società che amministrano le relative squadre consacrato nella nuova disciplina. Del resto, già nel 2007, la Commissione Europea aveva ricompreso il riciclaggio tra i rischi associati allo sport professionistico.² Inoltre, il GAFI, i.e. il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale, l'organismo intergovernativo che si propone l'elaborazione e lo sviluppo di strategie di lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e di prevenzione del finanziamento al terrorismo, aveva sottolineato la facilità del calcio per lo spostamento e riciclo di denaro.

Nel corso degli anni, poi, l'ulteriore sviluppo economico del settore ha spinto nel 2019 la Commissione Europea a inserire il calcio professionistico tra i nuovi settori a rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nella *"Relazione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno e sono connessi ad attività transfrontaliere"*.³

Più di recente, anche l'Europol ha riferito che lo sport professionistico, e in particolare il calcio professionistico, è esposto al rischio di riciclaggio.⁴

Ed ancora, nel 2023, il governo inglese ha pubblicato il cd. *White Paper on football governance*, ovvero il piano regolatore per il sistema calcistico ove si è

² Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Libro bianco sullo sport*, 2007, “*lo sport si trova ad affrontare nuove minacce e sfide, come la pressione commerciale, lo sfruttamento dei giovani giocatori, il doping, la corruzione, il razzismo, le scommesse illegali, la violenza, il riciclaggio del denaro e altre attività pregiudizievoli per lo sport*”.

³ “*Il calcio professionistico è stato oggetto di valutazione dato che, pur rimanendo uno sport popolare, è anche un'industria globale con un impatto economico significativo. La complessa organizzazione del calcio professionistico e la mancanza di trasparenza hanno creato un terreno fertile per l'utilizzo di risorse illegali. In questo sport vengono investite somme di denaro discutibili, senza alcun rendimento o guadagno finanziario apparente o spiegabile*”.

⁴ Cfr. EUROPOL, *The involvement of organised crime groups in sports corruption*, 2021.

evidenziato che la grande diffusione e la popolarità secolare del calcio oltremanica aumentano il rischio che i club vengano utilizzati per il riciclaggio di denaro e per finanziamento illecito.⁵

Più direttamente in relazione a tale profilo, va considerato che il framework giuridico unionale in materia si compone di un “*pacchetto antiriciclaggio*”, ora composto dal Regolamento Antiriciclaggio 2024/1624⁶ (cd. *Single Rulebook*), dalla VI Direttiva Antiriciclaggio 2024/1640/UE,⁷ e, infine, dal Regolamento AMLA 2024/1620,⁸ che istituisce l’Autorità di vigilanza per la lotta al riciclaggio (cd. *Authority for Anti-money Laundering*).⁹

Ferme le ragioni che orientano la presente indagine verso l’approfondimento del settore calcistico, va subito detto che il Regolamento in parola amplia la categoria dei «soggetti obbligati», enucleandovi, come si vedrà in seguito, le società calcistiche professionalistiche e gli agenti di calciatori, cui, a partire dal 2029, sarà applicabile la

⁵ *A sustainable future - reforming club football governance*, febbraio 2023, in cui viene dato atto che “(...) *The Review found examples of owners who were subsequently imprisoned for offences including money laundering. The significant popularity and influence of English football heightens the risk of clubs being exploited as a money-laundering tool for illicit finance.* 7.24. *In support of its objectives relating to ensuring clubs’ financial sustainability and promoting sustainable investment, the Regulator will aim to mitigate the presence and risk of the investment of illicit finance in English football clubs.* 7.25. *To address this, the Regulator would assist government agencies in conducting enhanced due diligence checks on a prospective owner’s source of wealth, aimed at identifying links to criminality or corruption. The Regulator would not directly regulate money-laundering or crime, nor would it make unilateral judgments that risk straying into foreign policy. The Regulator would exchange information with existing regulators and agencies to support their statutory objectives*”.

⁶ Regolamento (UE) 2024/1624 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 relativo alla prevenzione dell’uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, in *Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea*, Serie L, 19 giugno 2024.

⁷ Direttiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l’uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, e modifica e abroga la direttiva (UE) 2015/849, in *Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea*, Serie L, 19 giugno 2024.

⁸ Regolamento (UE) 2024/1620 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 che istituisce l’Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010 e (UE) n. 1095/2010, in *Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea*, Serie L, 19 giugno 2024.

⁹ Sulla nuova Autorità v. COSTANZO, *L’AMLA (Anti-Money Laundering Authority europea)*, in CASTALDI - CLEMENTE (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, Roma, 2023, p. 98 ss.

nuova disciplina.¹⁰

Del resto, se la necessità di trasparenza nelle costose operazioni di trasferimento dei calciatori aveva determinato già in passato la Federazione internazionale (FIFA) a introdurre il controverso divieto per le terze parti, quali privati o fondi di investimento di detenere quote di partecipazione nella proprietà dei «cartellini» dei calciatori (cd. TPO, *Third-party ownership*)¹¹, ora, come si legge più dettagliatamente nel Regolamento, vengono maggiormente in rilievo la vasta popolarità dello sport calcio, gli interessi finanziari coinvolti e la prevalenza di

¹⁰ Per un approfondimento, si rinvia ad ANDRACCHIO, *Profilo evolutivo della disciplina antiriciclaggio. Integrazione europea della supervisione e sussidiarietà orizzontale del mercato*, Collana “Diritto dei Mercati”, Milano, 2024; CAPRIGLIONE, *L’antiriciclaggio tra prevenzione sociale e disinquinamento del settore finanziario*, in *Banca borsa titoli di credito*, 1998, p. 418 e ss.; ID., *Riservatezza ed obbligo d’informazione nella legislazione antiriciclaggio e in quella antiterrorismo*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 2, 2004, 2, pp. 254-276; D’INNOCENZO, *Le funzioni della normativa antiriciclaggio in rapporto all’efficienza e alla stabilità del sistema finanziario e all’abbassamento della rischiosità sistemica*, in *Banca Impresa Società*, 2014, p. 431 e ss.; DI VIZIO, *Il riciclaggio nella prospettiva penale ed in quella amministrativa. Definizioni di riciclaggio*, in *Quaderni dell’antiriciclaggio. Analisi e studi UIF*, 2017, pp. 1-37; DONATIVI, *Il “titolare effettivo” di società di capitali nella disciplina antiriciclaggio*, in *Giurisprudenza commerciale*, n. 1, 2023, 1, pp. 5-46; GRECO, *Antiriciclaggio “fra pari”: profili critici del “Know Your Customer” nei rapporti interbancari*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’Economia*, 1s, n. 2022, pp. 136-162; MINTO, *Disciplina antiriciclaggio e obbligo di adeguata verifica della clientela: aspetti normativi e regolamentari legati all’outsourcing ad external service providers*, in *Banca impresa società*, n. 2, 2022, pp. 295-322; ID., “I’d love to help you, but I simply can’t... or can I?” *Anti-Money Laundering legislation and regulatory challenges concerning customer due diligence obligations in the platform era*, in *Euzw. Europaische zeitschrift für wirtschaftsrecht*, n. 21, 2022, pp. 986-993; ID., *Il sistema dei controlli interni delle banche e la gestione del rischio di riciclaggio*, Milano, 2023; PELLEGRINI, *Anti-Money Laundering Legislation in the light of the Proposal of the Third EC Directive*, in *European Business Law Review*, 2005, pp. 1181 ss.; SEPE, *La nuova disciplina antiriciclaggio nell’AML Package*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’Economia*, n. 3s, 2024, pp. 310-331; SICLARI, *L’antiriciclaggio dopo la V Direttiva UE*, in *Dirigenza bancaria*, 2019, p. 13 e ss.; SICLARI (a cura di), *The New Anti-Money Laundering Law. First Perspectives on the 4th European Union Directive*, Londra, 2016; URBANI, *Disciplina antiriciclaggio e ordinamento del credito*, Padova, 2005; ID., *Gli strumenti di contrasto dell’economia illegale*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Milano, 2024, p. 619 e ss.; ID., *La disciplina di contrasto del riciclaggio e dell’usura*, in *L’attività delle banche*, Milano, 2020, p. 595 e ss.; ID., *Verso la centralizzazione della supervisione antiriciclaggio?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’economia*, n. 1s, 2022, pp. 172-190.

¹¹ Cfr. Circolare FIFA del 22 dicembre 2014, n. 1464, che ha vietato la proprietà di diritti economici riguardanti i calciatori da parte di terze parti a partire dal 1 maggio 2014.

operazioni transfrontaliere a fronte di assetti proprietari «opachi».¹² ¹³

2. Appare necessario muovere dal chiarimento del percorso che si intende intraprendere in questo scritto, in quanto si rileva la presenza di particolarismi legati all'applicabilità dell'ordinamento sportivo ai destinatari degli obblighi antiriciclaggio ora in considerazione, laddove - nell'ambito dello sport calcio - esso induce a ritenere che vi sia una diversa soggezione dei relativi appartenenti rispetto alle disposizioni previste dal diritto comune.¹⁴

¹² Cfr. Regolamento 2024/1624, Considerando n. 24, “*le attività delle società calcistiche professionistiche e degli agenti calcistici sono esposte al rischio di riciclaggio e ai reati presupposto associati a causa di diversi fattori inerenti al settore calcistico, quali la popolarità mondiale del calcio, gli importi considerevoli, i flussi di cassa e gli interessi finanziari coinvolti, la prevalenza di operazioni transfrontaliere e talvolta gli assetti proprietari opachi. Tutti questi fattori espongono il calcio a possibili abusi commessi da criminali per legittimare fondi illeciti e rendono così lo sport vulnerabile al riciclaggio e ai reati presupposto associati. Tra i principali settori di rischio figurano, ad esempio, le operazioni con investitori e sponsor, compresi gli inserzionisti, e il trasferimento di giocatori. Le società calcistiche professionistiche e gli agenti calcistici dovrebbero pertanto mettere in atto solide misure antiriciclaggio, compresa l'adeguata verifica della clientela per quanto concerne gli investitori, gli sponsor, compresi gli inserzionisti, e altri partner e controparti con i quali effettuano operazioni. Al fine di evitare oneri sproporzionati per le società di minori dimensioni che sono meno esposte al rischio di abusi criminali, gli Stati membri dovrebbero potere, sulla base di un comprovato minore rischio di riciclaggio, di reati presupposto associati e di finanziamento del terrorismo, esentare talune società calcistiche professionistiche dagli obblighi del presente regolamento, in tutto o in parte*”.

¹³ Cfr. Regolamento 2024/1624, Considerando n. 25, “*in ragione delle loro attività, le società calcistiche professionistiche che competono nelle massime divisioni dei rispettivi campionati nazionali di calcio sono maggiormente esposte a rischi più elevati di riciclaggio e di reati presupposto associati rispetto alle società calcistiche che gareggiano in divisioni inferiori. Ad esempio, le società calcistiche della massima divisione effettuano transazioni finanziarie di maggiore rilievo, come trasferimenti di giocatori e accordi di sponsorizzazione di valore elevato, potrebbero presentare strutture societarie più complesse con vari livelli di proprietà ed è molto più probabile che effettuino operazioni transfrontaliere. Tali fattori fanno sì che le società della massima divisione risultino più attrattive per i criminali e offrano maggiori opportunità di occultare fondi illeciti. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero potere esentare le società calcistiche professionistiche della prima divisione solo nei casi di basso livello di rischio comprovato e purché il fatturato di tali società, per ciascuno dei due anni precedenti, sia inferiore a 5 000 000 EUR o al controvalore in moneta nazionale. Ciononostante, il rischio di riciclaggio non è determinato esclusivamente dalla divisione in cui gareggia la società calcistica. Anche le società di divisioni inferiori possono essere esposte a rischi significativi di riciclaggio e reati presupposto associati. Gli Stati membri dovrebbero pertanto essere in grado di esentare dagli obblighi del presente regolamento solo le società calcistiche delle divisioni inferiori che sono associate a un basso livello di rischio comprovato di riciclaggio, reati presupposto associati o finanziamento del terrorismo*”.

¹⁴ Per un approfondimento v. SICLARI-ANDRACCIO, *Calcio professionistico e regolazione antiriciclaggio*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 2, n. 2024, p. 167 e ss., e la

Rileva, infatti, sia l'affiliazione diretta e/o indiretta delle società a federazioni nazionali, europee e internazionali; sia l'unicità dell'ambito in esame si coglie dai profili dei soggetti proprietari delle società calcistiche e dalle particolarità delle attività finanziarie svolte parallelamente allo svolgimento delle competizioni sportive.

Per vero, sul piano economico, va considerato che, negli ultimi anni, si è assistito infatti all'acquisizione di club calcistici da parte di soggetti, tra cui, ad esempio, fondi sovrani, fondi di investimento, multinazionali, gruppi societari, che di fatto hanno accelerato il processo di diversificazione dei profitti e, di conseguenza, lo svolgimento di attività istituzionali anche differenti da quella calcistica.¹⁵

Peculiare è il caso di quella prestigiosa società calcistica professionistica portoghese che, da un lato, ha acquisito partecipazioni in altri soggetti che si occupano della gestione delle infrastrutture sportive, della fornitura di servizi medici o della gestione delle trasmissioni televisive, e, dall'altro, detiene quote di fondi di investimento e di società operanti nell'ambito assicurativo.

Inoltre, ai fini dell'identificazione degli obblighi di cui sono destinatarie le società calcistiche professionalistiche, va considerato che talvolta queste ultime operano anche in quelle nuove realtà finanziarie correlate alle nuove tecnologie,¹⁶

bibliografia ivi richiamata dagli autori, tra cui LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in CANTAMESSA, RICCIO, SCIANCALEPORE, *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, 2008, p. 1 e ss., e BATELLI, *Diritto privato dello sport*, Torino, 2021.

¹⁵ A titolo esemplificativo, la casistica mostra esempi di partecipazione delle società calcistiche in altre compagnie coinvolte nel settore immobiliare (acquisto e gestione di stadi e immobili legati allo svolgimento di competizioni sportive), turistico, sanitario o altro ancora.

¹⁶ LEMMA, *Fintech regulation: the need for a research*, in *Open review of management, banking and finance*, dicembre 2018; SARTORI, *Antiriciclaggio e monete virtuali*, in *Dirigenza bancaria*, n. 200, v. 42, 2019, pp. 30-33; SERATA, *Innovazione tecnologica e prevenzione del riciclaggio*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 4s, 2023, pp. 57-72.

tra cui il crowdfunding¹⁷ e le criptoattività.¹⁸

Ed invero, è ormai un dato acquisito che le tradizionali voci in attivo dei bilanci societari legate alle plusvalenze derivanti dalla vendita dei calciatori o i cd. *diritti tv*¹⁹, non costituiscono più l'unico strumento per generare profitti, ma sempre più frequentemente vengono associate ad altre operazioni finanziarie delle società o di loro partecipate.

Da qui la necessità che il compendio disciplinare consideri le verifiche, tra cui anche quella sul soggetto che compie effettivamente le operazioni o che alle stesse sia correlato, per valutare se questi è destinatario degli obblighi antiriciclaggio e in quale veste (società calcistica professionistica o diversa). Tanto più che, come si vedrà nel successivo paragrafo, se le operazioni finanziarie esulano dai contesti tradizionalmente correlati al mercato calcistico, le altre parti non rientrano nella

¹⁷ CAPRIGLIONE, *Brevi note sul “crowdfunding”*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’Economia*, n. 2, 2023, pp. 118-147; CIERVO, *Il rischio di money laundering e money dirtying connesso alle piattaforme e alle operazioni di crowdfunding: valutazione e gestione alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, n. 1s, 2018, p. 3 e ss.; LEMMA, “*Crowdfunding*” e disintermediazione creditizia: dallo “*shadow banking system*” alla nuova riserva di attività, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’Economia*, n. 3s, 2023, pp. 61-85; ROTONDO, *La regolazione europea e italiana del crowdfunding. Un possibile “modello” di regolazione per gli strumenti di finanza alternativa?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’Economia*, n. 3s, 2024, pp. 97-110; SEPE, *Le offerte di “crowdfunding” tra mercato primario e secondario: il regime delle bacheche elettroniche e la circolazione delle quote di S.r.l.*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’Economia*, n. 3s, 2023, pp. 184-201; TAPIA HERMIDA, *La nueva regulación europea y española de los servicios y de las plataformas de financiación participativa (crowdfunding)*, in *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, n. 31, 2022.

¹⁸ CAPRIGLIONE, *Le cripto attività tra innovazione tecnologica ed esigenze regolamentari*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’Economia*, n. 3, 2022, 1, pp. 225-280; DE GIORGI, *Regolamento MiCA e disciplina antiriciclaggio (and reverse)*, in ANNUNZIATA-SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Criptoattività. La disciplina europea nel contesto globale*, Bologna, 2024; LEMMA, *Quali controlli per le valute virtuali?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’Economia*, 1s, 3, 2022, pp. 52-82; LEMME, *Criptovalute e riciclaggio: un rapporto “troppo facile”*, in *Dialoghi di Diritto dell’Economia*, Ottobre 2024; PASSARETTA, *La valuta virtuale nel sistema dei servizi di pagamento e di investimento*, Torino, 2023, pp. 139-144; RABITTI, *Le regole di supervisione nel mercato digitale: considerazioni intorno alla comunicazione Banca d’Italia in materia di tecnologie decentralizzate nella finanza e cripto-attività*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’Economia*, n. 3s, 2022, pp. 119 ss.; TAPIA HERMIDA, *Desafíos en la regulación y supervisión de los criptoactivos en la Unión Europea y en España*, in *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, n. 28, 2021, pp. 7-8.

¹⁹ Cfr. D.Lgs. 9 gennaio 2008, n. 9, recante la disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse, in *Gazzetta Ufficiale* del 1 febbraio 2008, n. 27.

nozione di investitori dettata dal Regolamento 1624/2024.²⁰

Rileva, pertanto, l'obbligo per le federazioni affiliate di utilizzare un sistema di trasferimento elettronico e registrazione dei calciatori, gestito dalla cd. *Clearing House* (la Stanza di Compensazione della federazione internazionale), per processare a livello centrale e automatizzare le transazioni finanziarie tra le società calcistiche inerenti alla cessione dei calciatori. Sul piano giuridico, va considerata la specificità della posizione della FIFA Clearing House. La quale opera come intermediario nel sistema dei pagamenti nelle operazioni di trasferimento dei calciatori e, in linea con i principi della PSD2²¹, ha ottenuto nel 2022 la licenza per operare come istituto di pagamento dalla ACPR (*Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution*), organismo di vigilanza francese che supervisiona il settore bancario e assicurativo.

Pertanto, l'intervento antiriciclaggio deve considerare che le attività della Stanza di Compensazione sono disciplinate dal recente Regolamento di settore, approvato dal Consiglio della FIFA il 10 dicembre 2024 ed entrato in vigore il 1 gennaio 2025. Più nel dettaglio, l'art. 1.2. prevede alcuni obiettivi specifici, tra cui il miglioramento e la promozione della trasparenza finanziaria nelle attività del calcio mercato, nonché la prevenzione delle condotte fraudolente nel sistema dei trasferimenti calcistici.²²

²⁰ Come anticipato, gli interessi economici sottesy al mondo calcistico hanno indotto anche la stessa Federazione internazionale (FIFA) a promuovere l'integrità e la trasparenza finanziaria in conformità alle norme contro il riciclaggio di denaro e altri reati finanziari.

²¹ Direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, Serie L 337, 23 dicembre 2015, pp. 35-127. Sul tema v. MEZZACAPPO-TROIANO, *La maggiore convergenza nel negative scope della PSD2: i nuovi criteri applicativi della "limited network exclusion"*, in *Rivista di diritto bancario*, n. 3, 2022, pp. 481-511.

²² L'art. 1 enuclea gli obiettivi dell'azione complessiva della FIFA Clearing House, tra cui sono ricompresi "a) tutelare la stabilità contrattuale tra calciatori professionisti e club; b) favorire la formazione dei giovani calciatori; c) promuovere uno spirito di solidarietà tra il calcio d'élite e quello di base; d) proteggere i minori; e) mantenere l'equilibrio competitivo; e f) garantire la regolarità delle competizioni sportive". Gli obiettivi specifici della FIFA Clearing House sono: a) elaborare pagamenti specifici relativi al trasferimento di calciatori tra club; b) proteggere l'integrità del sistema dei trasferimenti calcistici; c) migliorare e promuovere la trasparenza finanziaria nel trasferimento del calcio sistema e d) prevenire condotte fraudolente nel sistema dei trasferimenti calcistici.

Sorge una questione di ordine generale, laddove i policy maker europei dovrebbe risolvere sul piano politico la questione relativa all'adattamento di un ordinamento (antiriciclaggio) all'altro (quello sportivo) o viceversa. Non è questa, tuttavia, la sede per proporre una soluzione disciplinare ad un dubbio etico e morale; pertanto, occorre assumere che l'UE possa dar corso ad un'azione volta a condizionare tutti i soggetti che possono risolvere la predetta questione.

Alla luce di quanto precede, in attesa dell'azione testè invovata, appare utile considerare che il Regolamento della Federazione internazionale prevede una serie di misure finalizzate a conseguire tale obiettivo, tra cui le regole dettate dall'art. 4 in tema di obbligo di garanzia (ad opera delle associazioni e del club) che le informazioni sulle registrazioni e sui trasferimenti dei calciatori (anche relative ai club affiliati) siano «affidabili», «accurate» e «complete» di registrazione.

Le stesse informazioni, poi, devono rimanere sempre disponibili elettronicamente, anche per favorire i pagamenti dei «premi di formazione» alle società che hanno lanciato i giovani calciatori nei campionati professionistici.

Inoltre, le regole stabilite in materia di passaporto elettronico del giocatore, cd. *EPP*, garantiscono di poter ripercorre la carriera intera dei calciatori con i dati delle varie transazioni che li hanno interessati, risalendo così al percorso non solo sportivo, ma anche economico che ha coinvolto il tesserato.

Ancora, l'art. 15 del Regolamento dispone le regole per il monitoraggio dei rapporti commerciali e delle transazioni.

In tale ottica, ai fini delle analisi AML/CFT, va considerato che la Stanza di Compensazione compie le verifiche sulle parti coinvolte nel trasferimento di denaro (dalla Società) o di inoltro di risorse economiche (dalla stessa Stanza di Compensazione) per garantire specificamente il rispetto della disciplina in materia di antiriciclaggio e per contrastare il finanziamento del terrorismo.

Trattasi di una «valutazione di conformità» che sembra legittimare la Clearing House a richiedere a qualsiasi soggetto coinvolto nella transazione di fornire le

informazioni relative alla struttura societaria, a quella organizzativa, alla titolarità effettiva, alla fonte di finanziamento e alla fonte di ricchezza.

Infatti, il diniego a una tale richiesta di informazioni potrebbe comportare il mancato superamento della valutazione di conformità, da cui la sospensione del procedimento di elaborazione del pagamento dell'operazione esaminata, restando comunque fermo l'obbligo di superare la valutazione di conformità, che potrà essere richiesta «in secondo esame» non prima del decorso di sei mesi dalla data di notifica dell'esito negativo della prima valutazione.

Inoltre, la parte non conforme potrà essere soggetta a procedimento disciplinare e all'irrogazione di una sanzione tra le diverse irrogabili; tra queste, un rimprovero, una multa, un'imposta pari al 2,5% dei premi di formazione dovuti, un risarcimento al club affiliato (equivalente alla misura del premio di formazione non erogabile), la perdita del premio di formazione, fino ad arrivare al divieto di registrare nuovi giocatori (in altri termini, un blocco delle attività di calciomercato che dunque si traduce nel divieto per le società di acquistare nuovi giocatori).²³

E' comunque previsto un particolare meccanismo «giustificativo» che esime la parte inadempiente dall'essere sottoposta a procedimento disciplinare, ove la mancata conformità è originata dalle sanzioni internazionali irrogate in uno Stato o comunque in un determinato ambito territoriale in cui il soggetto opera oppure è domiciliato, ovvero per non meglio precise circostanze straordinarie al di fuori del controllo della parte non conforme.

Non v'è dubbio che tale meccanismo sia destinato ad interagire con le dinamiche proprie dell'intervento antiriciclaggio, per cui si avverte l'esigenza di un'azione di coordinamento che possa consentire di coniugare l'eticità richiesta nello sport alla regolarità imposta agli operatori economici.

²³ Cfr. Art. 17 del Regolamento della Stanza di Compensazione della FIFA.

3. Esaminando l’incidenza del compendio disciplinare di matrice europea all’ambito calcistico, va considerato che il Regolamento 2024/1624 prevede espressamente norme riguardanti “*a) le misure che i soggetti obbligati devono applicare per prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo; b) gli obblighi in materia di trasparenza della titolarità effettiva per i soggetti giuridici, i trust espressi e gli istituti giuridici affini; c) le misure volte a limitare l’abuso degli strumenti anonimi*”.

Più nel dettaglio, il primo nucleo normativo richiamato all’interno della categoria dei “*soggetti obbligati*” ricomprende i principali operatori del settore calcistico professionistico.

Tra questi, l’*art. 3, n. 3, lettera n*, del Regolamento individua gli *agenti calcistici*, poi definiti dall’*art. 2, n. 53*, quelle persone fisiche o giuridiche che, dietro compenso, forniscono servizi di intermediazione e rappresenta calciatori o società calcistiche professionalistiche nelle trattative per la conclusione di un contratto per un calciatore o rappresentano società calcistiche professionalistiche nelle trattative per la conclusione di un accordo di trasferimento di un calciatore.

In altri termini, si tratta dei soggetti che mettono in relazione due o più parti ai fini della conclusione, del rinnovo o della risoluzione di un contratto di prestazione sportiva professionalistica di calciatori, del trasferimento delle prestazioni sportive di calciatori professionisti presso altre società sportive, e, infine, del tesseramento di calciatori professionisti.

Seppur la portata della definizione indicata dal Regolamento sembra a una prima analisi particolarmente ampia, e ciò in quanto non ricomprende alcun riferimento all’attività svolta in uno Stato membro, è evidente che l’attività di rappresentanza deve essere svolta almeno da un soggetto «europeo» per la applicabilità della disciplina unionale. Inoltre, la definizione difetta di un riferimento alle società di agenti calcistici, che invece hanno assunto una posizione rilevante nel mercato dei trasferimenti dei calciatori.

Ad ogni modo, per l'individuazione degli agenti calcistici e per le verifiche sulle operazioni si dovrà necessariamente coordinare il complesso legislativo con le norme speciali che regolano le attività in esame.²⁴

Rileva, in particolare, l'*art. 3, n. 3, lettera o*, indica invece le *società calcistiche professionistiche* quali ulteriori «soggetti obbligati» limitatamente alle operazioni con un investitore, con uno sponsor, con agenti calcistici o altri intermediari, e, infine, le operazioni dirette al trasferimento di un calciatore.

Una società calcistica professionista è poi definita dall'*art. 2, n. 52*, del Regolamento come qualsiasi persona giuridica che è, possiede o gestisce una società calcistica cui è stata concessa una licenza e che partecipa al o ai campionati nazionali di calcio in uno Stato membro, i cui giocatori e il cui personale sono assunti contrattualmente e remunerati in cambio dei loro servizi.

Anche per le società calcistiche professionistiche si rinviene una prima criticità nella definizione normativa, ovvero nell'incompletezza degli elementi indicati dal Legislatore europeo e nella mancata identificazione delle peculiarità delle competizioni calcistiche più rilevanti.

Ciò evidenza prima di tutto i limiti del nuovo Regolamento e la possibile inefficacia e inefficienza del sistema di tutele apprestato dalla normativa europea.

Sul punto basti evidenziare che il nuovo regime non può essere esteso alle società calcistiche inglesi che, paradossalmente, partecipano alla competizione calcistica nazionale più rilevante dal punto di vista economico nel contesto territoriale europeo (determinato dal punto di vista strettamente sportivo) e hanno pure accesso alle competizioni continentali, al pari di altre società calcistiche professionalistiche (fuori dal contesto definitorio del Regolamento) appartenenti a Stati extra UE o non aderenti allo spazio economico europeo.

Quanto precede pone una criticità in ordine alla tutela concorrenziale (su cui

²⁴ Cfr. Regolamento FIFA per Agenti di calcio entrato in vigore il 1° gennaio 2025 e, più specificatamente per l'ordinamento interno, il Regolamento FIGC approvato ad aprile 2025.

si tornerà nel paragrafo conclusivo), atteso che la disciplina antiriciclaggio non è estesa a tutti i soggetti sportivi che partecipano alle medesime competizioni continentali e, comunque, a tutte le società calcistiche con cui si possono concludere le operazioni indicate dal Regolamento.

Altra questione controversa deriva dalle norme della Sezione II del Regolamento recanti le disposizioni applicabili ai gruppi, ove non viene del tutto chiarito quali siano il rapporto e le dinamiche che legano la società calcistica professionistica principale (in talune ipotesi stabilita fuori dall'UE) e le altre partecipanti (al gruppo), tanto più l'ordinamento sportivo consente a più società di poter essere ricondotte allo stesso gruppo, con l'unico limite di non poter partecipare alla medesima competizione.

Infine, potrà porsi un problema di compatibilità tra la positiva valutazione di conformità della Stanza di Compensazione della FIFA e l'eventuale incapacità per le società calcistiche professionistiche di rispettare l'obbligo di applicare le misure di adeguata verifica (le cui norme del Regolamento risultano ben più rigorose rispetto alla più generale disciplina dell'ordinamento sportivo), e, dunque, l'obbligo di astenersi dal compimento dell'operazione.

Da una tale ricostruzione potrebbe addivenirsi a una legittima conclusione dell'operazione nell'ambito strettamente sportivo, ma, contestualmente, in contrasto con la disciplina antiriciclaggio.

Si noti che la questione non è di agevole risoluzione, tenendo anche a mente che, nell'ultimo periodo, nonostante il meccanismo delle sanzioni e i vari «pacchetti» introdotti, sono state comunque concluse le operazioni con le società calcistiche russe, consentite di fatto dalla Federazione internazionale.

Il tema è ancor più rilevante ove si consideri che l'esecuzione delle «operazioni» nel settore calcistico è molto rapida, in alcune situazioni immediata per le peculiari tempistiche imposte dai «calendari» e, dunque, pone problemi applicativi alla luce della necessità delle verifiche imposte dal Regolamento.

Per altro verso, il ricorso alle cessioni temporanee con obbligo di «riscatto» e le cessioni definitive con pagamenti dilazionati in più esercizi, soluzioni particolarmente diffuse nel mercato calcistico anche per ovviare ai paletti imposti dal meccanismo del «*Fair Play Finanziario*» della Federazione calcistica europea (UEFA),²⁵ impone che gli obblighi dettati dalla disciplina antiriciclaggio permangono per periodi ben più prolungati rispetto alle canoniche stagioni sportive. Ne deriva che una sopravvenuta violazione della normativa possa precludere la definitiva conclusione dell'operazione, con tutte le problematiche che ne potrebbe conseguire a livello finanziario (l'eventuale minor valore del «cartellino» del calciatore e le sorti delle prime rate di pagamento già versate), a livello contabile (gli ammortamenti) e a livello sportivo (il calciatore potrebbe ritornare in una squadra ove il suo ruolo è già stato coperto).

Inoltre, se da un lato anche i risultati sportivi potrebbero risultare alterati da una tale anomalia, dall'altro lato le transazioni finanziarie eventualmente venute meno potrebbero aggravare ulteriormente i bilanci societari e le difficoltà di sanare le esposizioni derivanti dal frequente ricorso al finanziamento bancario per sostenere gli investimenti sportivi e non.

Ulteriore aspetto peculiare della disciplina introdotta dal nuovo Regolamento è rappresentato dal meccanismo delle esenzioni stabilito dall'art. 5 per talune società calcistiche professionalistiche.

La disposizione in parola prevede anzitutto che gli Stati membri possano decidere di esonerare, anche in via parziale, dagli obblighi previsti dalla disciplina quelle società calcistiche professionalistiche che partecipano alla massima divisione del campionato nazionale di calcio e che hanno registrato un fatturato annuo complessivo inferiore a cinque milioni di euro (in alternativa, al controvalore in moneta nazionale) nei due esercizi precedenti, ove la natura e le dimensioni

²⁵ UEFA Club Licensing and Financial Sustainability Regulations.

operative delle predette società giustifichino un «comprovato basso livello di rischio».

Anche il sistema delineato per le esenzioni mostra dei presupposti difficilmente compatibili con le società calcistiche professionistiche iscritte alle prime divisioni dei campionati nazionali europei.

Il criterio economico individuato nel primo comma della norma è infatti incoerente con l'entità dei fatturati riscontrati negli ultimi anni, tanto che il dato numerico indicato dal Legislatore europeo non rispecchia l'andamento finanziario del settore calcistico, di entità ben più elevata per tutti i partecipanti ai campionati di calcio indicati nella disciplina.

Al riguardo si riscontra uno specifico elemento di criticità, in quanto il riferimento ai due esercizi precedenti non tiene poi conto del fatto che una società calcistica professionistica potrebbe aver partecipato nelle passate stagioni sportive a divisioni inferiori, da cui, per ovvi motivi, un fatturato ben più limitato per le corrispondenti annualità. Anche la valutazione di un basso livello di rischio diventa attività di non agevole compimento se si considera che le varie società partecipano alla medesima lega calcistica, conseguono le medesime finalità istituzionali ed eseguono le stesse operazioni finanziarie (a prescindere dal valore economico), relazionandosi il più delle volte con le medesime parti.

Tali circostanze, a prescindere dagli aspetti dimensionali delle società, già di per sé militano per un miglioramento delle regole che presidiano lo svolgimento di una valutazione che dovrà esser coerente e uniforme del livello di rischio per tutte le società sportive professionistiche partecipanti ai massimi campionati nazionali.

Nella medesima direzione va pure considerato che il fatturato è direttamente dipendente, anche nel breve periodo, dalle variabili costituite dalle prestazioni sportive (non solo a livello di squadra, ma anche dei singoli calciatori) e dai risultati conseguiti “sul campo”, elementi che possono modificare improvvisamente quella situazione “statica” che sembra presupporre la norma in esame e, pertanto,

vanificare il risultato che intendere conseguire il Legislatore con tale previsione.

Al contrario, la realtà dinamica, incerta e non prevedibile che contraddistingue il settore calcistico si mostra non del tutto in linea con i presupposti individuati per l'adozione delle esenzioni.

Le medesime considerazioni valgono anche in riferimento alla seconda parte del comma primo dell'art. 5, attraverso cui si consente agli Stati membri di esonerare, in tutto o in parte, dagli obblighi dettati dalla disciplina antiriciclaggio le società calcistiche professionalistiche partecipanti alle divisioni inferiori, in considerazione di un comprovato basso livello di rischio, rappresentato dalla natura e dalle dimensioni operative di dette società calcistiche professionalistiche. Diversamente, la situazione che emerge sembra suggerire che proprio tali competizioni siano quelli potenzialmente a maggior rischio, se non altro per la minore visibilità.

Inoltre, nelle competizioni inferiori sono anche iscritte alcune tra le seconde squadre delle società professionalistiche partecipanti alle massime divisioni calcistiche, le società partecipate da altre più rilevanti dal punto di vista finanziario o, comunque, da compagni stabiliti in ambienti territoriali ove il tasso di criminalità organizzata risulta indubbiamente più alto.

Complessivamente, sembra allora che un'efficiente applicazione delle regole antiriciclaggio al calcio richieda uno specifico impegno, quantomeno in sede di afferazione degli standard tecnici di riferimento, in quanto si ritiene che l'attuale impianto normativo in tema di esenzioni debba essere più comiutamente delineato sui modelli calcistici e sulla situazione che effettivamente si riscontrano in tale contesto.

Del resto, la valutazione del rischio delle società calcistiche professionalistiche richiamata al secondo comma, o la stessa valutazione del rischio per l'intera attività determinata al successivo art. 10 del Regolamento, sembra confermare tale conclusione.

4. Un primo esame dell'estensione degli obblighi della normativa antiriciclaggio ai soggetti calcistici mostra, da un lato, la difficoltà di contestualizzare la disciplina al settore calcistico (in ragione delle particolari caratteristiche sportive e non dell'ambiente in esame) e, dall'altro lato, conferma la consapevolezza del Legislatore europeo circa la necessità di adottare un meccanismo di prevenzione dei rischi.

Le due evidenze si intersecano vicendevolmente, tanto da rendere auspicabile una modifica di taluni profili disciplinati in sede unionale.

Anzitutto, emerge già ad oggi la necessità di dettagliare le definizioni normative e ampliare il novero delle operazioni richiamate dal Regolamento 2024/1624 e della casistica per le quali le società calcistiche rientrano nella categoria di soggetti obbligati.

Peraltro, le ipotesi indicate nella nuova disciplina sarebbero, come visto, già sottoposte a una verifica ai fini antiriciclaggio nell'ambito dell'ordinamento sportivo. Nella prassi invece, benchè le operazioni finanziari siano condotte dai medesimi soggetti e connaturate da un collegamento, seppur indiretto, con le attività sportive della società calcistiche, lo scenario finanziariamente più rilevante sembra appartenere a contesti extracalcistici.

Uno specifico ordine di questioni viene sollevato dalla partecipazione delle società calcistiche a gruppi di matrice extraeuropea e dal meccanismo del ranking calcistico adottato per il sistema delle esenzioni; essi, infatti, sembrano suggerire poi l'opportunità di coinvolgere nel regime delle verifiche le federazioni e completare il quadro degli organi coinvolti nell'applicazione della disciplina antiriciclaggio con un ulteriore soggetto dotato di specifiche competenze nel contesto calcistico e, più in generale, sportivo, per determinati aspetti e con tutte le differenze del caso, sulla scorta dell'esperienza dell'Agenzia mondiale antidoping (WADA).

Pur nel rispetto dei rispettivi ordinamenti e prerogative, a ciò va aggiunta la necessità di coordinamento tra le norme antiriciclaggio e quelle sportive, anche per

evitare un nuovo «disallineamento» già emerso in situazioni in cui erano state violate contestualmente norme sportive e penali (vedi il caso Schwarzer).²⁶

Le medesime necessità di coordinamento si pongono altresì con riferimento ai principi e alle norme dell'ordinamento europeo, ove peraltro la disciplina antiriciclaggio è funzionale alla tutela concorrenziale, particolarmente sensibile nell'ambito calcistico, come evidenziato anche dai dibattiti sorti in merito al tema della «Superlega europea».²⁷

Tale profilo emerge non solo in relazione alla necessità di sottoporre agli stessi obblighi di legge le società calcistiche professionalistiche, anche extraeuropee, partecipanti alla medesima competizione continentale (da cui traggono ingenti profitti), ma anche con riferimento agli assetti proprietari delle medesime società, ove quelle acquisite nell'ultimo periodo dai fondi sovrani hanno sistematicamente conseguito, per le maggiori risorse finanziarie a disposizione, i risultati sportivi più prestigiosi²⁸.

Sotto altro profilo, la disciplina palesa una incoerenza di fondo ove circoscrive gli obblighi ai soli soggetti sportivi «calcistici».

Deve notarsi invece che i presupposti dell'intervento normativo unionale in esame e i rischi dalla stessa richiamati si rinvengono anche in altri sport, parimenti

²⁶ GRILLO, *Una vicenda senza fine: il caso Schwarzer*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, n. 1, 2021, pp. 109-134.

²⁷ Sul tema si rinvia a ARGENTATI, *Il caso “Superlega”. Dal monopolio delle federazioni sportive al monopolio del mercato?*, in *Mercato concorrenza regole*, nn. 1-2, 2023, pp. 313-331; BASTIANON, *Superlega: una lettura della sentenza della Corte di giustizia in chiave prospettica*, in *Rivista di diritto sportivo*, n. 1, 2024, pp. 19-34; FRANCARIO, *Ordinamento sportivo e diritto antitrust secondo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea: il caso Superlega*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2024, pp. 375-401; GUERRIERI, *La Superlega e la concorrenza nel mondo del calcio*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 2, 2024, pp. 469-486; MAZZETTI DI PIETRALATA, *Lo sport e la concorrenza: il caso Superlega*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2024, pp. 485-497; MERONE, *Lo sport sotto la lente del diritto unionale: dalla Superlega all'arbitrato sportivo*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 6, 2024, pp. 1485-1498; PROTTO, *Dalla Costituzione alla Superlega: l'irresistibile ascesa giuridica dello sport*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 6, 2024, pp. 1460-1461; ORLANDO, *La sentenza della Corte di giustizia sulla Superlega: ancora lontani dal triplice fischio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2024, pp. 289-319.

²⁸ Per un approfondimento, si rinvia a PASSARETTA, *Fondi Sovrani e concorrenza sleale nello sport*, in *Mercato, Concorrenza Regole*, fasc. 1-2, 2024, pp. 150-174.

caratterizzati da un altro grado di popolarità e transazioni finanziarie di entità elevate.

Inoltre, non è infrequente il caso di polisportive che, pur partecipando alle competizioni di differenti discipline sportive, concludono operazioni con i medesimi soggetti (si veda il caso degli sponsor cumulativi per l'intera polisportiva) che assumo rilevanza, nel contesto antiriciclaggio, solo ove riferibili allo sport calcio.

In altri termini, può accadere che una società sportiva che partecipa contestualmente alla Champions League (nel calcio) e all'Eurolega (nel basket) sia immotivatamente sottoposta agli obblighi antiriciclaggio solo con riferimento alle operazioni tipicamente calcistiche.

Tale considerazione imporrebbe una rivisitazione dei principi già individuati nella nuova disciplina, anche in virtù del fatto che da qui al 2029 si prevede, in tutti gli sport, un nuovo incremento dei dati finanziari, da cui la necessità di contrastare più adeguatamente il rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

In definitiva, se l'Europa intende davvero sottrarre il calcio professionistico alle opacità finanziarie senza snaturarne l'identità, occorre che il nuovo impianto antiriciclaggio - nel suo progressivo dispiegarsi sino al 2029 - si saldi con l'ordinamento sportivo in un disegno coerente, proporzionato e risk-based, capace di garantire un effettivo level playing field, di presidiare la concorrenza e, soprattutto, di restituire alla competizione sportiva il suo bene più prezioso: la credibilità.

Francesco Affinito

*Assegnista di ricerca di Diritto dell'economia
nell'Università degli Studi UnitelmaSapienza*