

## Le nuove disposizioni antiriciclaggio. Da misure organizzative a regole della governance aziendale

*The new Aml provisions in Italy. How organizational rules become part of corporate governance*

**Luigi Donato**, Sidief (Banca d'Italia)

### Keywords

Banca d'Italia, antiriciclaggio, governance aziendale

### Jel codes

G21, G28, K42

**Le nuove disposizioni antiriciclaggio modificano l'equilibrio tra funzioni e responsabilità aziendali. Il punto qualificante è l'introduzione tra i requisiti minimi di un consigliere esecutivo nominato responsabile per l'antiriciclaggio che non sostituisce il responsabile aziendale della funzione antiriciclaggio né cancella la responsabilità collettiva degli organi. Ne risulta accresciuta l'esigenza di competenze tecniche specifiche. La filiera antiriciclaggio è più complessa ma anche più duttile per le diverse combinazioni consentite delle funzioni. L'impostazione è analoga a quella delle regole sulla governance ai sensi del Tub. Diverse sono le istituzioni di controllo: l'Unità di Supervisione e normativa antiriciclaggio della Banca d'Italia (Sna) e l'istituenda, a livello europeo, Anti-money laundering Authority (Amla). Si apre una nuova stagione di impegno per i vertici aziendali.**

*The new Italian Anti-Money Laundering provisions change the balance between corporate functions and responsibilities. The qualifying point is the introduction among the minimum requirements of a Director in charge of Aml who does not replace the corporate head of the function nor does it cancel the collective responsibility of the board. As a result, the need for specific technical skills is increased. The Aml chain is more complex but also more flexible due to the different combinations of functions allowed. The approach is similar to that of the rules on governance under the Italian banking law. There are two control institutions: the Aml Supervision and Regulatory Unit of the Bank of Italy (Sna) and the new European Anti-Money Laundering Authority (Amla). A new season of commitment for bank management begins.*

### 1. Premessa

La Banca d'Italia ha emanato, in data 1° agosto 2023, modifiche alle «Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni per finalità antiriciclaggio». Il provvedimento non si limita a ritoccare la normativa vigente dal marzo 2019 ma spinge verso una significativa evoluzione della governance delle banche e degli intermediari vigilati. Merita, quindi, un'analisi che conduca a una visione aggiornata del complesso equilibrio di funzioni e responsabilità aziendali in materia di antiriciclaggio (Aml) e dei riflessi che ne conseguono in termini di composizione e di funzionamento degli organi di vertice aziendali.

### 2. L'origine delle modifiche

Il provvedimento della Banca d'Italia costituisce il recepimento di un atto di soft law dell'Autorità Bancaria Europea

(Eba) risalente, in realtà, al 14 giugno 2022. Si tratta di *Orientamenti* sulla gestione della conformità e sul ruolo e le responsabilità del responsabile antiriciclaggio che l'Eba ha diramato ai sensi, in particolare, dell'art. 8 della direttiva (Ue) 2015/849; quest'ultima norma, come noto, ha posto le basi per l'approccio secondo cui le politiche, i controlli e le procedure interne devono essere commisurati ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e alla natura e alle dimensioni degli intermediari. Va precisato che gli atti di soft law, quali, appunto, orientamenti o raccomandazioni alle Autorità competenti (o agli stessi soggetti vigilati) pur essendo, per definizione, non vincolanti dimostrano un elevato grado di efficacia nel contesto della quantomeno complessa regolamentazione bancaria europea, grazie al principio *comply or explain*. Così è avvenuto per gli *Orientamenti*; la Banca d'Italia si è infatti attenuta alle in-

dicazioni dell'Eba con qualche opportuna precisazione, prescrivendo soluzioni strutturali per l'organizzazione aziendale, in particolare riguardo al ruolo, ai compiti e alle responsabilità dei diversi soggetti interni della «filiera antiriciclaggio», nonché alle politiche, alle procedure e ai controlli interni, sempre in applicazione della direttiva (Ue) 2015/849. Come vedremo più in dettaglio, dall'esame del provvedimento «di recepimento» della Banca d'Italia del 1° agosto 2023, il punto qualificante delle modifiche attiene all'organo di vertice, sia nella funzione di supervisione strategica sia in quella di gestione, riguardando composizione, conoscenze, abilità ed esperienze richieste, in modo più incisivo rispetto al passato. Tra le altre innovazioni si segnala una più attenta considerazione dell'ipotesi di esternalizzazione dei compiti operativi della funzione antiriciclaggio.

### 3. Il ruolo della Banca d'Italia

Fin dall'avvio della disciplina antiriciclaggio, partita con la prima direttiva europea 91/308/Cee del 10 giugno 1991 e con la legge 5 luglio 1991 n. 197, si è posto il problema della scelta del modello organizzativo dell'agenzia antiriciclaggio e della ripartizione di competenze con le autorità di vigilanza dei settori bancario e finanziario. Il criterio, in una prospettiva di cooperazione, è stato quello di affidare alle verifiche dell'agenzia le operazioni dei clienti e alle Autorità competenti il controllo sul versante delle prassi operative di tutti gli intermediari vigilati. In Italia, come noto, la funzione dell'agenzia antiriciclaggio è stata assunta prima dall'Ufficio Italiano dei Cambi (Uic) e poi, in base al d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, dall'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (Uif).

Trasferendo questo schema al livello normativo si è giunti all'art. 7 del vigente d.lgs. n. 231/2007 che – sempre in attuazione della normativa europea – affida in particolare alla Banca d'Italia non solo un ampio pacchetto di controlli e di misure di intervento antiriciclaggio sui diversi intermediari vigilati ma anche il compito di definire procedure e metodologie per la valutazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, in funzione dell'attività

svolta, nonché di adottare disposizioni di attuazione in tema di organizzazione, procedure e controlli interni e di adeguata verifica della clientela.

Un aspetto nuovo e specifico da segnalare, per la Banca d'Italia, è la decisione, attuata nell'ottobre 2022, di creare una nuova struttura, l'Unità di Supervisione e normativa antiriciclaggio (Sna), posta alle dirette dipendenze del Direttore. Nell'Unità sono confluite le attività antiriciclaggio (Aml) finora svolte dal Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria che riguardano, da un lato l'attività di supervisione su tutti gli intermediari vigilati e, dall'altro, le attività normative, metodologiche, di cooperazione internazionale e di analisi dei rischi.

La modifica dell'organizzazione della Banca d'Italia ha una motivazione forte che si ricollega alla riforma avviata a livello europeo (con il cosiddetto Aml Package presentato dalla Commissione il 20 luglio 2021) per la definizione di una disciplina maggiormente armonizzata (single rulebook) e la creazione di nuova Autorità europea (Anti-money laundering Authority, Amla) che sarà dotata, tra l'altro, di poteri di vigilanza sugli intermediari. Il Consiglio dell'Unione europea ha raggiunto l'accordo sul regolamento istitutivo dell'Amla<sup>1</sup>, ma non ancora una intesa sulla sua sede; l'avvio dell'istituzione e l'operatività dell'Amla sono quindi, al momento, slittati.

Non è difficile prevedere che la condivisione a livello europeo non solo della normativa ma anche dell'attività di controllo, con criteri analoghi a quelli tipici della vigilanza bancaria, avrà un impatto rilevante su tutti gli intermediari, analogo, verosimilmente, a quello suscitato dall'avvio, nel novembre 2014, del Single Supervisory Mechanism (Ssm) sotto l'egida della Bce.

Le nuove Disposizioni vanno quindi lette in questa prospettiva, come l'inizio di una nuova stagione di impegno organizzativo e di responsabilizzazione dei vertici aziendali.

### 4. Le nuove Disposizioni

Le modifiche vanno a inserirsi nel provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, la cui struttura non è

<sup>1</sup> La nuova Autorità risponde, in primo luogo, alla necessità di una risposta sovranazionale a fenomeni finanziari illeciti che hanno tipicamente una dimensione transnazionale. La particolare incisività del modello della futura Amla deriva anche dalla sua ampia competenza sia sul settore finanziario sia su quello non finanziario e sul ruolo di coordinamento attivo sia per i compiti di supervisione sui soggetti sia per le attività delle unità di informazione finanziaria dei paesi europei.

stata toccata. In particolare, restano fermi i tre principi generali alla base del provvedimento. Si tratta, in primo luogo, del principio di proporzionalità, secondo il quale l'applicazione della disciplina deve essere coerente con la natura, la dimensione, la complessità dell'attività svolta, la tipologia e la gamma dei servizi prestati. In attuazione del secondo principio, vale a dire dell'approccio basato sul rischio (risk based approach, che richiede una valutazione complessiva e aggiornata sulla propria esposizione al rischio di riciclaggio), gli intermediari devono definire una policy per le scelte concrete su assetti organizzativi, procedure e controlli, adottando le misure più idonee a prevenire il coinvolgimento in fatti di riciclaggio, coerentemente con la propria esposizione al rischio Aml. Il terzo principio concerne la fissazione di presidi organizzativi minimi, consistenti nella istituzione di una funzione antiriciclaggio responsabile del controllo aziendale in materia<sup>2</sup> e di un responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette, mentre alla funzione di revisione interna resta il compito di verificare in modo continuativo il grado di adeguatezza dell'assetto organizzativo antiriciclaggio e la sua conformità rispetto alla disciplina.

Ed è sulla previsione dei presidi organizzativi minimi che interviene la principale modifica apportata nell'agosto 2023: si tratta di un nuovo requisito obbligatorio consistente nella nomina di un esponente aziendale quale responsabile per l'antiriciclaggio (esponente responsabile, cfr. *infra*). L'enfasi delle modifiche è, quindi, mirata su questa innovazione, che costituisce un cambiamento non meramente «quantitativo» nella filiera antiriciclaggio, ma che determina sicuramente un impatto più ampio sugli stessi organi aziendali. Infatti, le nuove Disposizioni riscrivono le prescrizioni sul coinvolgimento degli organi aziendali partendo dalla regola secondo cui nella composizione va assicurata la presenza di conoscenze, abilità ed esperienze adeguate a comprendere i rischi di riciclaggio in relazione all'attività e al modello di business. Come nella precedente versione del 2019 vengono, poi, dettagliati i compiti, rispettivamente dell'organo con funzione di supervisione strategica e dell'organo con funzione di gestione<sup>3</sup>.

Per l'organo di supervisione strategica (nel modello tradizionale il consiglio di amministrazione) sono confermati i numerosi compiti relativi, in primo luogo, alla configurazione degli assetti organizzativi (dalla policy aziendale all'istituzione della funzione antiriciclaggio), alle linee di indirizzo per i controlli interni, al buon funzionamento dei flussi informativi, all'esame delle relazioni annuali del responsabile antiriciclaggio, dei controlli interni e dell'autovalutazione sui rischi. Ancora, l'organo deve garantire che le funzioni operative e quelle di controllo siano distinte, che sia assicurata la riservatezza delle segnalazioni di operazioni sospette, che siano state adottate efficaci misure correttive per superare le carenze emerse.

Inoltre, l'organo di supervisione strategica, sentito l'organo con funzioni di controllo (collegio sindacale o consiglio di sorveglianza nel sistema dualistico), ha la responsabilità della nomina del responsabile aziendale antiriciclaggio, con la precisazione – ora introdotta – che si deve dare conto analiticamente del possesso dei requisiti di quest'ultimo, nonché della nomina del responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette. A queste due nomine si aggiunge, sempre con le ultime modifiche, quella dell'esponente responsabile per l'antiriciclaggio, sulla base di una deliberazione che deve scaturire da una valutazione puntuale delle condizioni previste (cfr. *infra*) e che va verbalizzata in modo analitico. Ma la nomina di per sé non è sufficiente; deve anche essere assicurato che detto esponente sia sempre tempestivamente informato nel caso di decisioni che possano incidere sull'esposizione al rischio di riciclaggio.

Anche nelle Disposizioni ora modificate, all'organo con funzione di gestione (consiglieri esecutivi del Cda o consiglio di gestione) spetta attuare gli indirizzi strategici e le politiche di governo del rischio di riciclaggio approvati dall'organo con funzione di supervisione strategica, in particolare garantendo l'efficacia del sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi (in coerenza con l'autovalutazione). Lo stesso organo deve poi realizzare una procedura per la segnalazione delle operazioni sospette tale da assicurare omogeneità nei comportamenti, pieno utilizzo delle informazioni, ricostrui-

<sup>2</sup> Responsabile Aziendale Antiriciclaggio (Raa).

<sup>3</sup> Le funzioni di supervisione strategica e di gestione possono essere incardinate nello stesso organo aziendale, tipicamente nel consiglio di amministrazione; in questo caso la supervisione è svolta dal consiglio nel suo complesso mentre l'attività di gestione corrente è affidata a chi ha funzioni esecutive. Nel modello dualistico la funzione di supervisione strategica si considera, a fini di vigilanza, incentrata sul consiglio di sorveglianza (quando, ai sensi dello statuto, delibera sulle operazioni strategiche e sui piani industriali e finanziari) mentre la funzione esecutiva è affidata al consiglio di gestione.

bilità dell'iter valutativo, riservatezza, emersione delle operazioni anomale.

L'impegno richiesto dalle Disposizioni si estende alle procedure informatiche, ivi comprese quelle specifiche per l'operatività a distanza, alle procedure per la gestione dei rapporti con la clientela ad «alto rischio», alla formazione del personale e alla verifica dell'attività da questi svolta. E non da ultimo l'organo con funzioni di gestione deve predisporre le procedure e assicurare che siano trasmesse alle Autorità, in modo tempestivo, le comunicazioni previste dalla normativa antiriciclaggio.

In questo quadro, l'introduzione della figura dell'esponente responsabile per l'antiriciclaggio si riflette, inevitabilmente, anche sull'organo con funzione di gestione, del quale normalmente questi fa parte. Ciò in un contesto in cui l'articolazione dei compiti e delle responsabilità degli organi aziendali deve essere chiaramente definita e il sistema dei controlli interni deve essere in grado di intercettare, senza ritardo, carenze delle procedure ovvero prassi tali da poter determinare violazioni della disciplina Aml.

## 5. L'esponente responsabile per l'antiriciclaggio

La nomina, ora introdotta, dell'esponente responsabile non cancella la responsabilità collettiva degli organi aziendali, anzi la sua collocazione intermedia rispetto al responsabile aziendale della funzione antiriciclaggio lo pone proprio nella posizione di cinghia di trasmissione tra quest'ultimo e le funzioni di supervisione strategica e di gestione, cui potrà trasferire le informazioni rilevanti in materia Aml, quali le criticità emerse, le attività svolte, le interlocuzioni con le Autorità. Ma le Disposizioni non escludono che, almeno in caso di violazioni e carenze significative, resti compito del responsabile antiriciclaggio riferire direttamente agli organi aziendali. In ogni caso, a questi ultimi compete comunque farsi carico di assumere le misure correttive necessarie.

Questo schema di permanente responsabilizzazione dell'organo collegiale è confermato dal principio generale secondo cui nella composizione degli organi aziendali deve

essere assicurata la presenza di conoscenze, abilità ed esperienze adeguate a comprendere i rischi di riciclaggio correlati all'attività e al modello di business.

Ovviamente il primo esponente che deve essere dotato di queste caratteristiche è proprio quello nominato responsabile per l'antiriciclaggio, che deve possederle in modo rafforzato e in misura tale da poter garantire i numerosi compiti di natura esecutiva, e non solo di taglio strategico, che gli vengono affidati.

Le principali funzioni dell'esponente responsabile riguardano il monitoraggio dell'adeguatezza – sempre in base ai principi di proporzionalità e dell'approccio basato sul rischio – delle politiche, delle procedure e delle misure di controllo interno in materia di antiriciclaggio; egli inoltre deve coadiuvare l'organo con funzione di supervisione strategica nelle valutazioni concernenti l'articolazione organizzativa e la dotazione di risorse della funzione antiriciclaggio. L'esponente responsabile deve poi verificare che il responsabile aziendale della funzione antiriciclaggio abbia accesso diretto a tutte le informazioni necessarie, che disponga di risorse umane e tecniche e di strumenti sufficienti, che sia sempre informato sulle carenze individuate dalle altre funzioni di controllo interno o dall'Autorità di vigilanza. Nella sua funzione di snodo e di raccordo all'interno della governance per l'antiriciclaggio, deve anche fare in modo che la stessa funzione di gestione valuti effettivamente le problematiche e le proposte di intervento rappresentate dal responsabile della funzione antiriciclaggio.

In casi debitamente motivati e a condizione che sia preservata l'efficacia della funzione, l'incarico di esponente responsabile può essere attribuito al direttore generale; si tratta, in via esemplificativa, delle ipotesi in cui nell'organo di amministrazione non vi siano esponenti esecutivi ovvero l'organo sia a composizione ristretta ovvero, ancora, l'attribuzione dell'incarico a esponenti esecutivi comporterebbe una particolare onerosità in termini di disponibilità di tempo.

Per altro verso, in base alle Disposizioni, l'organo di supervisione strategica potrebbe anche affidare allo stesso esponente responsabile, purché privo di altre deleghe che ne pregiudichino l'autonomia, il compito di responsabile

aziendale della funzione antiriciclaggio, che pure rientra a pieno titolo tra le funzioni aziendali di controllo. L'adozione di un assetto organizzativo di questo tipo va valutata e (adeguatamente) motivata con riferimento al principio di proporzionalità e ai potenziali rischi di attenuazione della dialettica interna e di indebolimento delle forze in campo.

## 6. La trappola della conoscenza

La prima normativa antiriciclaggio venne accolta, ormai più di trent'anni fa, sicuramente con molte difficoltà dal sistema bancario e finanziario; da allora la situazione si è completamente trasformata. La disciplina antiriciclaggio è oggi diffusamente conosciuta grazie anche alle iniziative di sensibilizzazione delle Autorità e delle associazioni, costituisce materia di studio universitario, viene considerata con pari dignità nel più ampio insieme della regolamentazione bancaria e dei mercati finanziari.

In questa positiva realtà vanno ora a inserirsi le nuove richieste agli organi aziendali in termini di strategia e di gestione da parte delle recenti Disposizioni della Banca d'Italia in esame.

Nel confronto con questo pacchetto di regole dettagliate, emerge la necessità di una specifica cautela rispetto a quella che si potrebbe definire la trappola della conoscenza. In modo semplificato, il punto è che oltre a conoscere l'impianto e la logica della normativa occorre anche trasferirla nell'organizzazione interna; inoltre è molto positivo per gli organi aziendali aver acquisito un elevato grado di sensibilizzazione rispetto ai rischi del coinvolgimento anche inconsapevole in una vicenda di riciclaggio ma occorre poi passare a realizzare i meccanismi di prevenzione più adeguati rispetto al tipo e alle caratteristiche dell'attività svolta in concreto dall'intermediario.

Da queste considerazioni risulta rafforzata l'indicazione della Banca d'Italia di prestare massima attenzione proprio alla fase di applicazione della normativa antiriciclaggio e, in particolare, alla scelta di ricorrere all'esternalizzazione. In questa prospettiva, va sottolineata anche la cautela richiesta nella scelta dell'esponente responsabile dell'antiriciclaggio

che – come ricordato – deve possedere adeguate conoscenze, competenze ed esperienze e (forse soprattutto) disporre di tempo e risorse adeguate. Senza queste caratteristiche, del resto, le funzioni di supervisione strategica e di gestione verrebbero private delle informazioni necessarie per comprendere pienamente la rilevanza dei rischi reali di riciclaggio cui l'intermediario è esposto e non sarebbero in grado di esercitare i compiti di cui restano comunque responsabili.

## 7. La mappa della funzione aziendale antiriciclaggio

**La governance antiriciclaggio.** Dall'analisi svolta emerge una notevole complessità della governance e dell'organizzazione aziendale dell'antiriciclaggio, ma non va sottovalutata anche una non marginale duttilità delle soluzioni consentite dalle Disposizioni della Banca d'Italia, che si riflette anche sulle procedure interne, da calibrare, di conseguenza, caso per caso.

Nell'assetto delle responsabilità degli organi di vertice, la funzione di supervisione strategica si occupa della policy antiriciclaggio; a quella di gestione fa capo l'attuazione degli indirizzi, con particolare riguardo all'organizzazione e alle procedure; all'organo con funzione di controllo la vigilanza sull'osservanza della normativa e sulla completezza, funzionalità e adeguatezza dei sistemi di controllo antiriciclaggio. Al di sotto di questa ripartizione di compiti, di taglio, tutto sommato, tradizionale e corrispondente agli schemi seguiti dalla disciplina prudenziale, si articola la struttura specializzata nell'antiriciclaggio, incentrata su tre figure di soggetti «responsabili».

Il primo anello della catena è costituito dall'esponente responsabile, già esaminato, che può essere scelto tra i componenti dell'organo con funzione di gestione (ivi compreso il direttore generale) o tra quelli dell'organo di supervisione strategica, fermo restando che l'esponente, una volta assunto l'incarico, diviene «esecutivo».

Il secondo elemento, in posizione centrale e di piena indipendenza, è costituito dal responsabile aziendale della fun-

zione antiriciclaggio al quale fanno capo molte e diversificate funzioni, tra cui il compito di seguire l'evoluzione normativa, collaborare alla definizione delle politiche di governo del rischio di riciclaggio, compiere l'esercizio annuale di autovalutazione dei rischi di riciclaggio. Oltre a prestare supporto agli organi aziendali, il responsabile aziendale deve valutare il rischio di riciclaggio connesso all'offerta di prodotti e servizi nuovi e verificare l'affidabilità del sistema informativo per l'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela, conservazione dei dati e segnalazione delle operazioni sospette. Deve definire dettagliatamente responsabilità, compiti e modalità operative nella gestione del rischio di riciclaggio (cosiddetto manuale antiriciclaggio, che deve essere costantemente aggiornato e facilmente accessibile a tutto il personale). Seguono poi attività collegate al sistema dei controlli interni e al processo di gestione dei rischi di riciclaggio, ivi comprese le verifiche sulla funzionalità del processo di segnalazione delle operazioni sospette e delle valutazioni sull'operatività della clientela.

Il responsabile aziendale è, ancora, il referente nei confronti della Uif, alla quale deve trasmettere mensilmente i dati aggregati sull'operatività e le comunicazioni oggettive concernenti operazioni a rischio di riciclaggio. Interviene anche con riguardo alle situazioni di maggiore rischiosità definendo, d'accordo con il responsabile delle segnalazioni di operazione sospette, le procedure di gestione dei casi di rischio elevato da trattare con urgenza e informando gli organi aziendali delle azioni correttive adottate per superare le manchevolezze riscontrate o l'inadeguatezza delle risorse umane e tecniche assegnate alla funzione antiriciclaggio. Quando la decisione di avviare o proseguire un rapporto continuativo è sottoposta per legge (o per policy aziendale) all'autorizzazione di un alto dirigente, va acquisito il parere preventivo della funzione antiriciclaggio. Non poteva, infine, mancare la collaborazione con le altre funzioni aziendali nella predisposizione del piano di formazione e di aggiornamento su base continuativa del personale.

Come già anticipato, le due descritte posizioni possono anche essere abbinate, con l'assegnazione della responsabilità della funzione antiriciclaggio allo stesso esponente responsabile.

Ma la funzione antiriciclaggio può anche essere attribuita alla struttura che svolge la funzione di controllo di conformità, purché ciò non pregiudichi l'efficacia e la qualità dei controlli, ovvero a quella di risk management, a esito di una valutazione dell'idoneità di tale scelta rispetto all'entità e alla tipologia dei rischi di riciclaggio che la funzione è chiamata in concreto a gestire. La funzione antiriciclaggio non può, invece, essere assegnata alla funzione di revisione interna, per evitare un evidente rischio di conflitto d'interesse.

**Le regole per l'esternalizzazione.** I soli compiti – ma non la funzione antiriciclaggio – possono essere esternalizzati nel rispetto del principio di proporzionalità<sup>4</sup>, ma la responsabilità per la corretta gestione dei rischi di riciclaggio resta sempre, beninteso, in capo all'intermediario, e in particolare al responsabile antiriciclaggio, che non può in ogni caso mancare e che deve presidiare i rischi insiti in tale scelta e mantenere le competenze tecniche e gestionali necessarie per monitorare nel continuo le attività esternalizzate. Resta fermo che i compiti antiriciclaggio possono essere affidati a soggetti esterni a condizione che questi ultimi siano dotati di adeguati requisiti di professionalità, autorevolezza e indipendenza.

Le Disposizioni della Banca d'Italia del 2019 già precisavano i contenuti minimali dell'accordo di esternalizzazione, che prevedono, tra l'altro, i livelli di servizio (misurabili in termini oggettivi), la frequenza minima dei flussi informativi diretti al responsabile antiriciclaggio (e agli organi aziendali e alle funzioni di controllo), gli obblighi di riservatezza, la possibilità per l'intermediario, le Autorità di vigilanza e la Uif di acquisire informazioni e di accedere ai locali utilizzati dal fornitore di servizi.

Le modifiche del 2023 puntano, invece, l'attenzione sul ruolo specifico che deve svolgere il responsabile antiriciclaggio in caso di esternalizzazione. Questi deve monitorare con periodicità che il servizio sia svolto correttamente, secondo gli obblighi contrattuali, e che sia idoneo ad adempiere efficacemente agli obblighi antiriciclaggio; deve poi riferire regolarmente agli organi aziendali sull'andamento dei compiti esternalizzati per consentire che siano assunte, se del caso, misure correttive.

<sup>4</sup> Il limite dettato dal principio di proporzionalità porta a escludere l'esternalizzazione dei compiti nel caso di intermediari di dimensioni significative e operatività complessa. Per il caso dei gruppi cfr: *infra*.

La funzione antiriciclaggio – globalmente e non solo per la parte dei compiti operativi – può, invece, essere esternalizzata ad altre società del gruppo con sede in Italia. In questo caso il ruolo di verifica sopra descritto (che toccherebbe al responsabile antiriciclaggio, assente in questo caso) può essere affidato a un referente interno che abbia i medesimi requisiti di indipendenza, competenza, professionali e reputazionali; ciò, comunque, nel rispetto delle disposizioni della Banca d'Italia in materia di esternalizzazione o delega delle funzioni aziendali di controllo (Circolare 285, Parte I, Titolo IV, Capitolo 3, Sezione IV). In particolare, la responsabilità non può essere delegata; va rispettato il principio di proporzionalità; deve essere inviata una comunicazione alla Bce o alla Banca d'Italia. Per i gruppi bancari cooperativi, in funzione dell'attuazione degli indirizzi strategici e degli obiettivi operativi del gruppo, si applicano le disposizioni relative alla esternalizzazione di tutte le funzioni aziendali di controllo, in base alle previsioni del contratto di coesione (Circolare 285, Parte III, Capitolo 6, Sez. III, par. 1.3)

Il terzo «responsabile», che copre la fascia intermedia più operativa della filiera aziendale antiriciclaggio, è il responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette (Sos)<sup>5</sup> che può essere il legale rappresentante (ad esempio nel caso di succursale di banca estera) ovvero – come si verifica più frequentemente – un suo delegato, previa delibera dell'organo con funzione di supervisione strategica, sentito l'organo di controllo.

La posizione del responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette non è stata toccata dalle recenti modifiche; resta quindi confermato che deve essere in possesso di adeguati requisiti di indipendenza, autorevolezza e professionalità, che non può avere responsabilità dirette in aree operative, che non può essere gerarchicamente dipendente da soggetti appartenenti a queste aree. In concreto, deve svolgere la propria attività con autonomia di giudizio e nel rispetto degli obblighi di riservatezza, anche nei confronti degli esponenti e delle altre funzioni aziendali.

La delega può essere conferita anche al responsabile della funzione antiriciclaggio ma non a soggetti esterni né al responsabile della funzione di revisione interna, che deve re-

stare in una posizione di «terziarietà». Per completezza si segnala che, ove giustificato in base al principio di proporzionalità, la responsabilità della revisione interna può essere attribuita a un amministratore, dotato di specifiche deleghe in materia ma non di altre deleghe che sarebbero in contrasto con la sua autonomia.

**La filiera antiriciclaggio.** Come emerge da quanto descritto, le caratteristiche delle diverse funzioni in materia di antiriciclaggio sono piuttosto ibride, presentandosi come un mix tra compiti organizzativi, operativi e di controllo. Conseguentemente, vi è la possibilità di associare responsabilità diverse, nel rispetto di alcune regole di incompatibilità. In particolare, unire la funzione di compliance Aml con altre funzioni di controllo di pari livello incontra il limite della necessità di non generare conflitti di interesse e di non compromettere l'efficacia delle diverse funzioni. In concreto, il personale incaricato del controllo della conformità non va coinvolto in attività che è poi chiamato a verificare, nel settore dell'antiriciclaggio come in altri comparti operativi.

Rispetto alle posizioni già oggi operative del responsabile aziendale della funzione antiriciclaggio, del responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette, del responsabile della compliance, il nuovo soggetto ora previsto, l'esponente responsabile per l'antiriciclaggio, si caratterizza, in primo luogo, per essere un consigliere di amministrazione (o, in determinati casi, il direttore generale), che, in quanto tale, oltre alle caratteristiche specialistiche richieste, deve rispondere ai requisiti soggettivi per la nomina negli organi sociali di professionalità, onorabilità e indipendenza, soddisfare criteri di competenza e correttezza, dedicare il tempo necessario all'efficace espletamento dell'incarico (secondo i principi indicati dall'art. 26 Tub)<sup>6</sup>.

Deve poi contribuire alla diversificazione nella composizione dell'organo in termini di competenze, esperienze, età, genere, proiezione internazionale. E non da ultimo, come già precisato, deve possedere adeguate conoscenze, competenze ed esperienze sia nell'intera sfera dell'antiriciclaggio sia nel modello di business e del settore dell'intermediario. Nei gruppi, gli indirizzi strategici in materia di gestione del

<sup>5</sup> Fino al 1° gennaio 2024 resta in vigore il Provvedimento recante gli indicatori di anomalia per gli intermediari della Banca d'Italia risalente al 24 agosto 2010; dal prossimo anno andrà in vigore il recente Provvedimento dell'Uif «Indicatori di anomalia» del 12 maggio 2023 che sostituisce varie altre disposizioni e si presenta aggiornato con l'operatività del mercato finanziario, ad esempio contenendo numerosi e ampi riferimenti ai crypto-assets.

<sup>6</sup> Dopo molti anni di attesa, il regolamento in materia di requisiti e criteri di idoneità allo svolgimento dell'incarico degli esponenti aziendali delle banche e degli intermediari vigilati è stato emanato con d.m. n. 169 del 23 novembre 2020 del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

rischio di riciclaggio e controlli antiriciclaggio sono rimessi alla capogruppo, secondo il modello dell'art. 61 Tub. L'obiettivo è che vi sia un approccio globale, con una metodologia comune per la valutazione dei rischi di riciclaggio, con procedure di coordinamento e condivisione delle informazioni e con standard generali per l'adeguata verifica della clientela, la conservazione dei dati e la segnalazione delle operazioni sospette.

È poi possibile, ma non obbligatorio, esternalizzare la funzione antiriciclaggio all'interno del gruppo ovvero conferire al responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette della capogruppo o di altra società del gruppo la delega di cui all'art. 36 del d. lgs. n. 231/2007. In ogni caso, le società del gruppo che non hanno esternalizzato la funzione devono tenere informato, in maniera compiuta e tempestiva, il responsabile antiriciclaggio della capogruppo.

Tirando le somme, le figure previste per la funzione antiriciclaggio sono numerose: tuttavia le soluzioni organizzative possono essere diversificate secondo una logica modulare. La ragione di fondo di questa scelta va ricercata nell'eterogeneità dei soggetti destinatari<sup>7</sup> della normativa, che ha indotto a fissare linee guida e orientamenti non derogabili (nella logica dei presidi organizzativi minimi), ma consentendo la determinazione delle soluzioni organizzative più adatte alle specificità operative e dimensionali, coerentemente con l'esercizio di autovalutazione dei rischi e in applicazione di una policy dettagliata su assetti organizzativi, procedure e controlli interni (Marrone e Lelli, 2023).

In sintesi, l'apertura della Banca d'Italia a soluzioni «miste» va interpretata come una possibilità di optare per modelli ibridi solo se effettivamente motivati in punto di proporzionalità, e non già di consentire di semplificare l'organizzazione aziendale antiriciclaggio laddove non ve ne sia bisogno e la struttura sarebbe in grado di fornire le diverse figure previste dal modello di base.

Il minimo comune denominatore delle diverse soluzioni, in ogni caso, è che il personale impiegato nei compiti tipici della funzione antiriciclaggio debba essere adeguato nel numero, per competenze tecnico-professionali e per l'aggiornamento, anche attraverso programmi di formazione nel

continuo. L'enfasi posta sulla formazione nella materia antiriciclaggio trae origine dall'art. 11 della direttiva 91/308/Cee del 10 giugno 1991 e sembra oggi da riferire a due fattori: il primo è il completo superamento di un pregresso approccio in base al quale le prescrizioni antiriciclaggio rientravano, quantomeno nei primi tempi, nell'alveo degli adempimenti formali da poter affidare anche a personale che aveva una formazione non specifica, il secondo è frutto dell'evoluzione della disciplina, sempre più tecnica, sempre più dettagliata e sempre più da seguire con continuità, ormai impossibile da gestire con una preparazione solo generalista.

## 8. Le nuove regole nel quadro della governance delle banche

Anche se le variabili organizzative previste dal pacchetto di disposizioni della Banca d'Italia in materia di antiriciclaggio appaiono già complesse e articolate, l'attuazione delle disposizioni stesse è, in realtà, ancor più impegnativa.

Nelle Disposizioni antiriciclaggio ora modificate si precisa, infatti, che esse integrano le previsioni in materia di assetto di governo, organizzazione e controllo interno dettate da altre normative di settore e si applicano in modo unitario rispetto a esse. È più che opportuno quindi il confronto tra le due normative, antiriciclaggio e vigilanza prudenziale. A dire il vero dalla lettura della Circolare n. 285 (Disposizioni di vigilanza per le banche), della Circolare n. 288 (Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari) e del Provvedimento del 2 novembre 2022 (Disposizioni di vigilanza per gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica) non emerge un coordinamento stretto con le prescrizioni antiriciclaggio ma, certamente, risulta una impostazione di fondo unitaria e sono presenti svariati rinvii e richiami di collegamento per quanto riguarda il ruolo degli organi aziendali, l'assetto dei controlli, le disposizioni della capogruppo.

Può essere utile un esame in parallelo delle disposizioni antiriciclaggio sulle funzioni degli organi aziendali e di quelle di vigilanza prudenziale sul governo societario (cfr. Circ. 285,

<sup>7</sup> Sono destinatari, in primo luogo, gli intermediari sottoposti a vigilanza prudenziale (banche, istituti di moneta elettronica, istituti di pagamento, Sim, Sgr, Sicav, intermediari iscritti nell'elenco di cui all'art. 106 Tub, Poste Italiane, Cassa Depositi e Prestiti, soggetti che erogano microcredito). Si aggiungono le succursali di banche e società finanziarie extracomunitarie e comunitarie che operano in Italia nonché i prestatori di servizi di pagamento con sede in paesi UE tenuti all'istituzione del punto di contatto centrale in Italia. Dopo la modifica del Tuf con il d.lgs. 1° marzo 2023, n. 30 sembra desumersi che anche i fornitori di servizi di crowdfunding debbano o dovranno essere considerati destinatari delle disposizioni antiriciclaggio anche se – al momento – non sono ricompresi

dal d.lgs. n. 231/2007 tra i soggetti obbligati elencati nell'art. 3 e gli Orientamenti di vigilanza in materia di fornitori specializzati di servizi di crowdfunding per le imprese della Banca d'Italia del 2 agosto 2023 non affrontano il tema.



Titolo IV, Capitolo 1). Queste ultime partono dall'affermazione del principio del bilanciamento dei poteri tra l'organo di supervisione e quello di gestione e dall'obiettivo di assicurare il governo dei rischi cui la banca si espone<sup>8</sup>. Nella visione prudenziale e in quella antiriciclaggio i compiti dei due organi sono in larga misura analoghi. Ovviamente per la disciplina prudenziale emerge una maggiore ricchezza delle funzioni che, ad esempio, per l'organo di supervisione strategica ricomprendono: la prevenzione dei conflitti d'interesse, l'approvazione dei sistemi contabili, la supervisione del processo di informazione al pubblico, l'approvazione (e se del caso l'attuazione delle misure di riequilibrio) del piano di risanamento previsto dall'art. 69 *quater* Tub.

Appare poi un'evidente comunanza di impostazione e di obiettivi, in primo luogo per l'espressa previsione, ai fini della definizione delle strategie aziendali, anche dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, rispetto ai quali vanno considerate l'attività svolta, la clientela, le aree geografiche di riferimento.

Come ricordato, l'applicazione dei principi di proporzionalità e di approccio basato sul rischio deve partire sicuramente dalla piena conoscenza e comprensione della normativa da parte degli organi aziendali di vertice. In questa chiave di lettura l'introduzione della figura dell'esponente responsabile fornisce la soluzione organizzativa più opportuna per evitare che (estremizzando) gli organi finiscano per essere composti prevalentemente da esperti dell'antiriciclaggio e non da compagini opportunamente diversificate, con una pluralità di approcci e prospettive e quindi in grado di assicurare dialettica e strategie idonee e un governo efficace dei rischi per tutte le aree della banca, come richiesto dalla normativa di vigilanza sulla governance e dal d.m. n. 169/2020<sup>9</sup>.

Sul piano concreto dei controlli della Banca d'Italia, poi, nella Guida per l'attività di vigilanza (Circ. n. 269 aggiornata al 7 febbraio 2023) si prevedono varie forme di sinergia. Così, da un lato, le verifiche Aml vanno integrate con le informazioni di natura prudenziale utili e, dall'altro, le valutazioni qualitative in materia di antiriciclaggio vanno considerate per svolgere le analisi sull'adeguatezza degli as-

setti organizzativi, di governo e di controllo svolte dai Servizi di vigilanza prudenziale.

Inoltre, ai fini del processo di revisione e valutazione prudenziale (Srep) le valutazioni Aml rilevano, oltre che per il profilo dei sistemi di governo e controllo, anche per quelli relativi al modello di business e redditività, al rischio operativo e al rischio di liquidità.

In sintesi, l'obiettivo è che le strutture di vigilanza prudenziale e le strutture di vigilanza in materia Aml giungano, specie nei casi di un rischio maggiore di riciclaggio, a una «valutazione comune», ai sensi dell'art. 97, par. 6 della Crd (direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013), propedeutica ad adottare le misure adeguate.

Analoga valutazione comune – risulta agevole concludere – viene richiesta agli organi aziendali, i quali debbono far convergere, nelle strategie, nella gestione e nei controlli, i diversi profili di rilievo, tra i quali non può mancare l'antiriciclaggio, in conformità all'evoluzione normativa.

## 9. Entrata in vigore e prospettive

Volgendo lo sguardo alla crescita continua dell'antiriciclaggio, negli ultimi anni c'è da chiedersi se la disciplina sia ormai giunta a un punto di arrivo e sia destinata a durare nel tempo.

Per gli aspetti organizzativi, una fase di stabilità sembra probabile e di certo auspicabile, vista la completezza del disegno, l'impegno attuativo che comporta per i soggetti destinatari delle regole, i tempi necessari per realizzare le modifiche appena introdotte.

Quanto alle indicazioni sulle metodologie per la valutazione del rischio di riciclaggio, sulle misure per fronteggiare le prassi maggiormente rischiose e sui criteri per intercettare le operazioni sospette un flusso durevole di nuova normativa e di soft law sembra, invece, inevitabile. Un impulso non episodico sembra, infatti, connaturato alla rincorsa a intervenire sui varchi che restano di volta in volta aperti per le attività illecite, specie in relazione all'evoluzione tecnologica dei mercati finanziari e dei comparti limitrofi in cui vi è trasferimento di valore.

<sup>8</sup> Come ricordato, l'indicazione di due organi nella disciplina di vigilanza è una astrazione che si basa sulle due distinte funzioni, indirizzo strategico e gestione. La ripartizione in due organi può realizzarsi in modo lineare solo nel modello dualistico (come noto utilizzato solo marginalmente) mentre in quello tradizionale le due funzioni convivono nel consiglio di amministrazione e sono ripartite tra organo nel suo complesso e amministratori esecutivi.

<sup>9</sup> Del resto, i criteri di competenza che, in base al d.m. n. 169/2020, si affiancano ai requisiti di professionalità (o meglio, di esperienza) degli esponenti aziendali, spaziano (quanto a conoscenza teorica e esperienza pratica) in ambiti molto ampi. Si passa dal livello della regolamentazione e della programmazione stra-

tegica ad aspetti organizzativi, societari, di gestione dei rischi, di controllo interno, contabili, fino alla tecnologia informatica.

Del resto, i meccanismi per il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo nonché per l'attuazione delle sanzioni finanziarie si basano soprattutto su un approccio top-down secondo il quale gli impulsi partono dagli organismi internazionali e comunitari; nel caso specifico, in particolare, dalla Commissione europea, dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (Gafi o Financial Action Task Force, Fattf) e dall'Eba, oltre che dal Gruppo Egmont che raccoglie le Financial Intelligence Unit (Fiu).

In questo scenario, l'entrata in vigore delle modifiche alle Disposizioni organizzative della Banca d'Italia (pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 190 del 16 agosto 2023) è fissata al 14 novembre 2023. Ma l'attuazione della prescrizione più rilevante, vale a dire la nomina dell'esponente responsabile per l'antiriciclaggio, è prevista al primo rinnovo degli organi sociali successivo a tale data e comunque non oltre il 30 giugno 2026<sup>10</sup>.

A partire dal primo semestre 2024 vi saranno, quindi, le prime scelte e le prime nomine; poi si potrà iniziare a valutare se con le modifiche introdotte vi sarà stato un salto di qualità quanto a efficacia ed efficienza dell'organizzazione aziendale antiriciclaggio. Essenziali saranno le valutazioni e le indicazioni che esprimerà l'Unità di Supervisione e normativa antiriciclaggio.

L'altra importante scadenza a cui prestare molta attenzione sarà l'avvio dell'Amla, verosimilmente anche meno prossima. La governance dell'Autorità europea sarà sicuramente molto complessa; più importante per le banche e per gli intermediari sarà l'impostazione dei controlli. Per quanto è possibile anticipare, la prospettiva sembra essere la creazione di team di vigilanza cartolare e ispettiva per gli intermediari

accentrati e vigilati in via diretta (secondo lo schema del Single Supervisory Mechanism, Ssm), che opereranno con prassi di vigilanza omogenee.

A livello nazionale, è stato preannunciato che il nuovo modello di supervisione si baserà su una valutazione dei rischi a livello settoriale, classificando con algoritmi di analisi le tipologie di attività, e su una valutazione a livello individuale, con un punteggio di rischio per ciascun intermediario. L'attuazione è, in questo caso, ravvicinata e le nuove metodologie dovrebbero essere applicate a partire dal prossimo ciclo di analisi, relativo al 2022 (Szego, 2023).

In conclusione, la prospettiva è che l'attività antiriciclaggio si svolgerà nel futuro all'interno di un ecosistema sempre più simile, limitrofo e altrettanto impegnativo rispetto a quello della vigilanza prudenziale, anche se affidato solo in parte alle stesse istituzioni.

## Bibliografia

**Costanzo P.** (2023), «L'Amla (Anti-Money Laundering Authority europea)», in *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, Unità di informazione Finanziaria, Quaderni dell'antiriciclaggio n. 20.

**Marrone A., Lelli F.** (2023), *Premessa e Organi societari: compiti e responsabilità*, in *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, Unità di informazione Finanziaria, Quaderni dell'antiriciclaggio n. 20.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo 20.7.2021 Com (2021) 420 final 2021/0239 (Cod).

**Segretariato generale del Consiglio** (2021), *Regulation Establishing the Aml Authority*, 2021/0240 (Cod).

**Szego B.** (2023), intervento al workshop *Nuovi scenari Aml: La Banca d'Italia incontra il mercato*, 20 aprile.

**Unità di informazione finanziaria** (2023), *Rapporto Annuale 2021 e 2022, Provvedimento «Indicatori di anomalia» del 12 maggio 2023*.

<sup>10</sup> A seguito della consultazione pubblica sulle Disposizioni il termine ultimo per la nomina dell'esponente responsabile per l'antiriciclaggio è stato spostato al 30 giugno 2026 per tenere conto del possibile slittamento delle assemblee di approvazione del bilancio oltre la fine del mese di aprile.