



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

La nuova vigilanza antiriciclaggio alla luce dell'AML Package

Intervento di Sebastiano Laviola

Capo dell'Unità di Supervisione e normativa antiriciclaggio della Banca d'Italia*

Seminario Annuale ABI "Antiriciclaggio: novità, impatti e prospettive"

Roma - Scuderie di Palazzo Altieri, 1 luglio 2025

Introduzione

Ringrazio l'Associazione Bancaria Italiana per l'invito a questo seminario, che offre un'occasione preziosa di confronto in una fase di profonda trasformazione per il sistema europeo antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo (per brevità, "AML").

Il riciclaggio di denaro rappresenta una grave minaccia per l'economia e la sicurezza dei cittadini e può determinare effetti destabilizzanti per il sistema finanziario. Contrastarlo significa anche difendere la stabilità finanziaria, la concorrenza, la competitività del sistema economico, il corretto funzionamento del sistema bancario e finanziario e, più in generale, l'integrità dell'economia complessivamente intesa. Per questo, un sistema AML efficace rappresenta oggi uno dei presidi fondamentali per la sicurezza economica dell'Unione.

L'esperienza degli anni passati ha mostrato i limiti di un approccio europeo basato sull'armonizzazione minima, che non ha tenuto il passo con rischi sempre più complessi e transnazionali, favoriti da un contesto di instabilità geo-politica, crescente proiezione degli intermediari oltre confine e spinta all'innovazione tecnologica. Casi di riciclaggio avvenuti anche a livello europeo hanno messo in evidenza le lacune di alcuni sistemi nazionali e la necessità di un rafforzamento della cooperazione tra autorità.

Con l'adozione del pacchetto antiriciclaggio l'Unione Europea ha compiuto un passo deciso verso una maggiore efficacia e integrazione nel contrasto al riciclaggio. In particolare, con l'istituzione dell'autorità antiriciclaggio europea (*Anti-Money Laundering Authority*, AMLA) l'Europa si è dotata di un'Autorità incaricata di promuovere un approccio di vigilanza integrato, al fine di superare la frammentazione che caratterizza i sistemi nazionali quanto a metodologie di analisi, ambiti di applicazione e misure di vigilanza. Come ha recentemente ricordato la Presidente Bruna Szego¹, la nuova

⁺ Ringrazio A. Beninati, C. Galasso e I. Sisi per la preparazione di questo intervento.

¹ https://www.aml.europa.eu/system/files/2025-05/20250507_Speech_AMLA%20Chair_Dublin_EAFCS.pdf

Autorità poggerà la sua azione su tre pilastri fondamentali: i) il completamento e l'attuazione uniforme di un insieme unico di regole AML (*Single Rulebook*); ii) il rafforzamento della cooperazione tra autorità, sia a livello europeo che internazionale; iii) la supervisione diretta dei soggetti finanziari più esposti ai rischi. Sono obiettivi ambiziosi, che richiedono una forte cooperazione a diversi livelli. In questa prospettiva, il ruolo delle autorità di vigilanza nazionali resta centrale: non solo come soggetti incaricati dell'attuazione dei controlli a livello nazionale, ma come parte integrante della costruzione del nuovo assetto.

La Banca d'Italia ha da tempo avviato un processo di adeguamento organizzativo e operativo per rispondere in modo efficace alla transizione europea. Già nel 2022, è stata istituita l'Unità di Supervisione e Normativa Antiriciclaggio (SNA), con il compito di integrare le funzioni normative e di controllo sul contrasto del riciclaggio con una visione specializzata e strategica, in un quadro di stretta cooperazione con la vigilanza prudenziale e con l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF).

In coerenza con l'obiettivo europeo, abbiamo rafforzato la capacità di analisi e di presidio dei rischi, rivisto le nostre procedure e i modelli valutativi. L'azione di supervisione è stata intensificata con l'introduzione di nuovi strumenti nella vigilanza cartolare per svolgere sia approfondimenti specifici su singoli intermediari, sia analisi tematiche a carattere trasversale; la qualità e l'intensità del dialogo con gli intermediari è stata accresciuta attraverso l'organizzazione di incontri di lavoro (*workshop*) con l'industria, eventi dedicati e incontri annuali con i principali operatori. Siamo fortemente convinti che il dialogo rappresenti una leva importante per accrescere la cultura e la comprensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (per brevità, "ML") – sia attuali che emergenti – e il livello di consapevolezza del settore bancario.

Al tempo stesso, abbiamo contribuito attivamente alla costruzione del nuovo pacchetto legislativo, e siamo impegnati nell'attuazione del nuovo sistema di vigilanza europeo. In quest'ambito, abbiamo partecipato ai lavori avviati dall'EBA, nel 2024, su richiesta della Commissione, per definire la bozza di standard tecnici di regolamentazione giudicati prioritari per l'attuazione del nuovo pacchetto. Questi standard – che domani saranno oggetto di riflessione in questo convegno – riguardano temi cruciali per l'impostazione della nuova architettura europea, quali le metodologie di valutazione del rischio degli intermediari e i criteri di selezione per la vigilanza diretta da parte dell'AMLA, gli obblighi di adeguata verifica e la disciplina secondaria in materia di sanzioni. La consultazione pubblica sugli standard è terminata a inizio giugno. I contributi pervenuti, che includono quelli dell'industria bancaria e finanziaria italiana, saranno oggetto di attenta analisi e valutazione, al fine del completamento dei testi che saranno trasmessi alla Commissione e all'AMLA entro il prossimo ottobre.

Nel prosieguo del mio intervento, mi soffermerò sulle principali evidenze che emergono dall'attività di vigilanza antiriciclaggio svolta sul settore bancario, sui rischi emergenti e sulle sfide future che ci attendono.

Le principali evidenze AML sul settore bancario

L'Analisi nazionale del rischio – recentemente pubblicata dal Comitato di sicurezza finanziaria² – ha rilevato la complessiva solidità dei presidi di prevenzione del sistema bancario italiano a fronte di un contesto settoriale caratterizzato da un livello di rischio che, per estensione e complessità dell'attività svolta, si presenta come molto significativo. Questa valutazione è confermata anche dagli esiti dei controlli effettuati dalla Banca d'Italia.

Negli ultimi anni si è assistito a un progressivo rafforzamento della *governance* aziendale del rischio di riciclaggio, che sta ora proseguendo anche per effetto dell'adeguamento delle banche alle modifiche che abbiamo apportato, nel 2023, alle disposizioni sull'organizzazione e i controlli interni AML per recepire gli orientamenti dell'EBA su ruolo e compiti del responsabile antiriciclaggio. Si tratta di segnali incoraggianti, che vanno nella direzione di una maggiore integrazione della prospettiva antiriciclaggio nei processi decisionali di vertice. Di particolare rilievo è stata l'introduzione dell'obbligo di individuare un esponente responsabile per l'AML all'interno del Consiglio di Amministrazione quale elemento di raccordo tra il Consiglio e la funzione antiriciclaggio e di garanzia per la piena efficacia del sistema dei controlli AML. Perché questo ruolo sia efficacemente svolto, è opportuno che le banche adottino alcuni accorgimenti organizzativi, quali ad esempio momenti di verifica da parte dell'organo collegiale del corretto esercizio dell'incarico conferito; il raccordo con i membri non esecutivi del Consiglio coinvolti nel presidio dei rischi; la collaborazione con il responsabile della funzione antiriciclaggio e – nell'ambito dei gruppi – fra l'esponente di gruppo e quelli delle singole componenti dello stesso. Le soluzioni organizzative adottate a questo riguardo dagli intermediari sono monitorate con attenzione nell'ambito dell'azione di supervisione, data la rilevanza degli assetti di *governance* e del funzionamento delle funzioni di controllo ai fini di un efficace presidio del rischio.

Sempre sul piano organizzativo, osserviamo la tendenza a creare centri di competenza AML all'interno dei gruppi bancari. Questi modelli, se da un lato possono favorire la specializzazione e l'uniformità dei controlli e rendere più efficiente l'allocatione delle risorse, specie relativamente alla gestione degli indicatori di potenziale anomalia (*alert*) nell'ambito del monitoraggio transazionale, dall'altro, possono spesso implicare che le analisi siano effettuate da operatori che non hanno una diretta conoscenza della clientela.

Non sono tuttavia mancati casi in cui le verifiche condotte presso le banche hanno messo in luce situazioni di grave sottostima dell'esposizione al rischio e presidi aziendali incapaci di mitigare le minacce e la rischiosità connesse al modello di business, alla tipologia di clientela servita, ai canali distributivi impiegati; queste situazioni hanno confermato la forte interconnessione tra rischio di riciclaggio e gli altri rischi aziendali, specie quello di credito, e la necessità di valorizzare le sinergie con le altre funzioni di controllo interno. In alcuni casi la gravità delle problematiche emerse sotto il profilo prudenziale e AML ha richiesto severe misure di intervento da parte della Banca d'Italia, quali la rimozione degli esponenti, la nomina di commissari o il divieto di effettuare nuove operazioni.

² https://www.dt.mef.gov.it/it/news/2025/riciclaggio_27052025.html

Inoltre, sul piano della corretta implementazione dell'approccio basato sul rischio, in alcuni casi abbiamo osservato un limitato impegno nella conduzione dell'esercizio di autovalutazione dei rischi, in termini – ad esempio - di strutturazione dei processi e di strumenti utilizzati. La Banca d'Italia attribuisce all'autovalutazione un ruolo centrale nella definizione di presidi AML coerenti con le caratteristiche del singolo intermediario. Non si tratta di un adempimento formale, ma di un esercizio fondamentale per identificare e mitigare i rischi, da condurre con rigore metodologico e con piena responsabilizzazione degli organi aziendali. Gli esiti dell'autovalutazione devono tradursi, ove necessario, in concreti interventi di rafforzamento dei presidi, sia in termini organizzativi sia nell'indirizzo delle procedure di adeguata verifica della clientela, di monitoraggio delle transazioni e della segnalazione delle operazioni sospette.

Ulteriori progressi devono essere realizzati anche nei processi di profilatura della clientela, dove l'affinamento delle metodologie di valutazione in base al rischio (*risk scoring*) deve essere accompagnato a una più attenta ponderazione dei fattori di rischio all'interno dei modelli di valutazione, sfruttando anche i benefici che in questo senso possono venire da una prudente introduzione di sistemi basati su nuove tecnologie. Il contributo derivante dall'utilizzo di sistemi innovativi è infatti ancora contenuto e non sempre adatto alla gestione delle posizioni più rischiose, che richiedono analisi più approfondite. In materia di adeguata verifica, si rileva una crescente diffusione dei metodi di verifica digitali (*onboarding*) e una progressiva automazione delle procedure di rinnovo e aggiornamento delle informazioni. Tali sviluppi pongono opportunità e rischi: è essenziale che le soluzioni adottate garantiscano standard di identificazione e aggiornamento robusti, verificabilità dei dati e piena tracciabilità e comprensibilità dei processi automatizzati. In tale contesto, osserviamo una progressiva interconnessione tra i rischi di riciclaggio, le minacce *cyber* e i rischi di frodi digitali in relazione alla quale è necessario sviluppare approcci integrati che sappiano cogliere le sinergie tra le diverse dimensioni del rischio, anche alla luce delle novità introdotte dal Regolamento DORA.

Sul fronte del monitoraggio delle transazioni, si registrano investimenti crescenti sui sistemi di individuazione delle anomalie. L'adozione dell'intelligenza artificiale nei controlli AML – ancora ad uno stadio iniziale - rappresenta una delle sfide più promettenti e al tempo stesso più delicate del prossimo futuro, e il monitoraggio transazionale costituisce un ambito di elezione per l'applicazione di queste tecnologie. È tuttavia fondamentale che questi strumenti siano governati in modo trasparente e responsabile, con adeguati presidi di controllo umano e validazione periodica dei modelli. L'attività di vigilanza ha messo in evidenza, in alcuni casi, debolezze in questo importante processo, quali, ad esempio, l'elevato numero di segnali di anomalia generate dai sistemi di controllo, a fronte di un basso tasso di conversione in segnalazioni di operazioni sospette; una concentrazione dei segnali su pochi indicatori e, in alcuni casi, su specifici clienti, anche con ripetizioni della stessa tipologia di segnale; rigidità nelle parametrizzazioni dei sistemi. Per rilevare in maniera efficace e tempestiva le operazioni sospette, è necessaria una corretta calibrazione dei sistemi e degli strumenti - anche innovativi - applicati a supporto del monitoraggio transazionale, sulla base delle caratteristiche e dell'effettiva rischiosità del modello di business dell'intermediario e della clientela servita.

Guardando ai rischi emergenti, quattro aree sono state oggetto di recente di iniziative specifiche.

Una prima area di attenzione ha riguardato la tematica degli IBAN virtuali, suscettibili di ostacolare la tracciabilità dei flussi finanziari: con la Comunicazione del 12 dicembre 2024 la Banca d'Italia e la UIF hanno fornito agli intermediari bancari e finanziari indicazioni sugli obblighi antiriciclaggio da applicare in caso di apertura e gestione di conti dotati di IBAN virtuali e delineato buone prassi osservate presso un campione di banche e prestatori di servizi di pagamento per mitigare i rischi ML/TF derivanti dalla loro offerta.

Una seconda area ha riguardato il settore delle cripto-attività, che, come ricordato dal Governatore nelle sue considerazioni finali, è particolarmente esposto, a livello internazionale, al rischio di usi illeciti. In quest'ambito, a seguito dell'attribuzione alla Banca d'Italia di poteri di vigilanza AML sul comparto, sono stati avviati i lavori per estendere agli operatori del settore le metodologie di valutazione del rischio di ML e la normativa secondaria in materia. Sono stati inoltre recepiti gli orientamenti dell'Autorità Bancaria Europea (EBA) rivolti a tali soggetti. Le banche che decideranno di estendere la propria operatività in questo comparto dovranno prestare particolare attenzione ad adeguare i propri sistemi di governo e controllo del rischio di riciclaggio alle peculiarità delle cripto-attività e delle tecnologie basate su registri distribuiti, considerarne attentamente i fattori di maggiore rischio, quali ad esempio i casi in cui l'offerta implichi transazioni con indirizzi auto-ospitati e collegamenti con giurisdizioni ad alto rischio.

Una terza area di particolare rilievo, alla luce dell'attuale contesto geopolitico, riguarda i rischi derivanti dalla mancata attuazione o elusione delle misure restrittive. Su questo fronte, la Banca d'Italia ha recentemente recepito, ad aprile e maggio scorsi³, gli orientamenti emanati dall'EBA sulla materia. Questi orientamenti – applicabili a partire dal 30 dicembre 2025 – mirano a promuovere una maggiore armonizzazione in un'area caratterizzata da approcci nazionali eterogenei, emersi chiaramente a seguito dell'imposizione da parte dell'Unione delle sanzioni finanziarie nei confronti della Russia. Gli orientamenti pongono l'accento – oltre che sugli obblighi di controllo (*screening*) – anche sulla *governance* dei rischi attraverso – tra l'altro – l'introduzione dell'obbligo per gli intermediari di condurre un apposito esercizio di autovalutazione del rischio di mancata attuazione o elusione delle misure restrittive. Ci attendiamo che le banche prestino particolare attenzione all'applicazione di questi orientamenti, conducendo un'analisi delle eventuali lacune (*gap analysis*) al fine di giungere preparate all'attuazione delle misure richieste entro la scadenza del 30 dicembre.

Infine, la Banca d'Italia e l'UIF hanno collaborato alla definizione di raccomandazioni sul corretto ed efficace presidio dei rischi connessi ai finanziamenti garantiti da fondi pubblici. L'attenzione si è focalizzata sull'adeguatezza delle misure adottate dalle banche meno significative per presidiare i rischi di utilizzo distorto delle garanzie pubbliche. L'analisi delle modalità di concessione e gestione di tali finanziamenti ha messo in evidenza l'importanza di una piena integrazione tra i presidi AML e le funzioni di concessione e monitoraggio del credito, nella logica di un'effettiva convergenza tra approcci prudenziali

³ Cfr. Nota n. 48 del 8 aprile 2025 e Nota n. 52 del 19 maggio 2025.

e antiriciclaggio. A conclusione dell'analisi, nei primi mesi del 2025, alle banche esaminate sono stati ricordati alcuni profili chiave nella gestione di finanziamenti assistiti da garanzia pubblica e sono state formulate puntuali richieste per sollecitare una maggiore consapevolezza e valutazione dei rischi di ML/TF connessi a questa specifica operatività, rispetto alle quali le banche sono ora al lavoro.

Linee evolutive della supervisione AML

Guardando al medio periodo, da qui al 2028 – anno in cui prenderà avvio la vigilanza diretta da parte dell'AMLA – la nostra azione continuerà a essere orientata lungo le seguenti direttrici: regolamentazione, metodi e controlli, cooperazione con altre autorità e dialogo con il settore privato.

Sul piano regolamentare, collaboreremo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per adeguare il quadro normativo nazionale per il contrasto del riciclaggio a quello europeo e parteciperemo ai lavori normativi europei necessari per dare attuazione ai numerosi mandati contenuti nella nuova disciplina. In tale ambito, ci confronteremo con il settore bancario e finanziario sull'impatto delle misure e sui requisiti che essi introducono. Proseguiremo, inoltre, nell'attività di comunicazione al sistema, con l'obiettivo di promuovere comportamenti virtuosi e rafforzare il livello di consapevolezza dei rischi di riciclaggio.

Nel frattempo, continueremo a rafforzare le nostre metodologie di analisi dei rischi, consolidando la cooperazione con le altre autorità nazionali, in primis l'UIF e la Guardia di Finanza, in particolare su temi di natura strategica come la valutazione e l'analisi dei rischi emergenti. In coerenza con i principi e le priorità delineate dal Regolamento istitutivo dell'AMLA, lavoreremo a un adeguamento progressivo delle nostre metodologie, così da favorire una convergenza verso le nuove pratiche europee.

Per quanto riguarda i controlli, intendiamo consolidare, in linea con le previsioni del Regolamento istitutivo dell'AMLA, un approccio tematico nell'analisi cartolare e ispettiva, centrato sull'approfondimento di specifici fenomeni di rischio e dell'esposizione degli intermediari a tali fattori, per assicurare un presidio qualificato e mirato di tutti i comparti dell'intermediazione bancaria e finanziaria e prepararci in prospettiva a proseguire in questa modalità di approfondimento in cooperazione con l'Autorità europea, che farà delle analisi tematiche un ordinario strumento di supervisione antiriciclaggio.

Il nuovo quadro europeo apre significative opportunità di semplificazione e modernizzazione. L'introduzione del *single rulebook* faciliterà l'operatività degli intermediari *cross-border*, promuovendo al contempo maggiore coerenza nei controlli. L'attenzione alla vigilanza AML sui gruppi, alla protezione dei dati nei processi di condivisione degli stessi, nonché all'uso dell'intelligenza artificiale e delle nuove tecnologie nei presidi AML, richiederà approcci evoluti, capaci di bilanciare efficacia, responsabilità e tutela dei diritti fondamentali.

La collaborazione con le altre autorità sia nazionali che estere e con l'industria sarà la leva decisiva per affrontare con successo questa fase di transizione. Il ricorso a forme strutturate

di partenariato pubblico-privato (PPP) su tematiche di rilevanza strategica rappresenta uno strumento importante per rafforzare la capacità di individuare e prioritizzare le minacce, nonché per accrescere la consapevolezza sui rischi. In questa prospettiva, la Banca d'Italia partecipa a un progetto pilota di PPP che coinvolge altre autorità nazionali e un gruppo bancario significativo. L'iniziativa si sta rivelando particolarmente utile per arricchire il patrimonio informativo e metodologico di tutti gli attori coinvolti, grazie alla condivisione di competenze, esperienze e prospettive complementari. Anche alla luce di questa positiva esperienza, sono in corso i lavori – in collaborazione con l'UIF e con l'ABI – per avviare una nuova iniziativa di partenariato strategico, di più ampia portata, che coinvolga un numero maggiore di autorità pubbliche e di soggetti privati. La cooperazione strutturata tra pubblico e privato rappresenta un elemento chiave per rafforzare la resilienza del sistema nel contrasto ai fenomeni illeciti.

Conclusioni

L'attuazione delle nuove regole europee comporterà inevitabilmente un processo di adeguamento per le autorità nazionali e per il settore bancario e finanziario, ma anche opportunità significative.

Tra i costi di transizione, va considerato l'impegno richiesto per adattare prassi, sistemi e strutture operative al nuovo quadro europeo. Al riguardo, sarà fondamentale adottare – nella definizione della normativa attuativa – un approccio rigoroso e pragmatico che coniughi le esigenze di semplificazione con quelle di presidio effettivo dei rischi. In questo senso, l'applicazione di un approccio basato sul rischio, che tenga conto anche delle specificità settoriali e dimensionali, rappresenta una leva cruciale per garantire l'efficacia delle regole senza generare oneri sproporzionati. Il processo di armonizzazione della regolamentazione sarà accompagnato da una forte convergenza – su impulso dell'AMLA – delle prassi e delle procedure di vigilanza verso standard comuni. Solo così sarà possibile garantire un presidio uniforme del rischio di riciclaggio nei vari paesi europei e assicurare condizioni di parità concorrenziale.

Sul versante delle opportunità, merita menzionare:

- a semplificazione normativa, grazie all'adozione di un *single rulebook* che renderà più agevole l'operatività *cross-border* e ridurrà le differenze e frammentazioni regolamentari tra Stati membri;
- l'integrazione delle prospettive di vigilanza, che consentirà di valutare in modo più coordinato e completo i rischi di ML a livello di gruppi, settori e giurisdizioni;
- la valorizzazione delle sinergie tra vigilanza AML e attività delle FIU, che potrà essere favorita dalla coesistenza, nell'AMLA, di entrambe le funzioni;
- il rafforzamento della vigilanza AML a livello di gruppo, con una maggiore coerenza tra i controlli esercitati su scala nazionale ed europea;
- lo sviluppo di soluzioni per la condivisione dei dati, che – se ben governate – potranno rendere più tempestiva ed efficace l'azione di contrasto, pur nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati personali.

La Banca d'Italia intende svolgere un ruolo attivo, costruttivo e responsabile nel processo di transizione, nella consapevolezza che il successo della nuova architettura AML dipenderà anche dalla qualità del dialogo con tutti gli stakeholder.

Grazie per l'attenzione.