

APPROFONDIMENTI

Le RTS AMLA sull'adeguata verifica della clientela

Presupposti applicativi e riflessi
sull'ordinamento italiano

Ottobre 2026

Giampaolo Estrafallaces, Consigliere senior della Banca d'Italia



Giampaolo Estrafallaces, Consigliere senior della Banca d'Italia*

**Le opinioni espresse non impegnano l'Istituto di appartenenza.*

1. Introduzione

L'adozione della relazione finale contenente il progetto di norme tecniche di regolamentazione (RTS) predisposte dall'Autorità per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (AMLA) ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2024/1624 (AMLR) rappresenta una delle più rilevanti manifestazioni del processo di costruzione dell'Unione europea dell'antiriciclaggio¹. Queste RTS si collocano infatti all'interno della più ampia riforma introdotta dal c.d. AML Package del 2024 e perseguono l'obiettivo di assicurare un'applicazione uniforme delle misure di adeguata verifica della clientela nell'intero mercato interno.

L'analisi della versione definitiva delle RTS consente di cogliere una significativa evoluzione rispetto alle prime ipotesi elaborate dall'AMLA².

In particolare, il testo finale è caratterizzato da una costante attenzione alla proporzionalità, alla neutralità tecnologica e alla valorizzazione dell'approccio basato sul rischio, in un'ottica di armonizzazione che non si traduce in un aumento della prescrittività normativa, bensì nella definizione di criteri comuni per l'esercizio della discrezionalità tecnica attribuita ai soggetti obbligati.

In tale ottica, la rilevanza delle RTS non si esaurisce nell'ambito dell'ordinamento europeo, ma investe direttamente i sistemi nazionali di prevenzione del riciclaggio. Per quanto concerne l'ordinamento italiano, si pone dunque la questione di verificare in quale misura le nuove regole tecniche siano idonee a incidere sull'interpretazione e sull'applicazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, che continua a costituire l'architrave del sistema nazionale antiriciclaggio.

¹ Le consultazioni pubbliche avviate dall'AMLA il 9 febbraio 2026 e concluse l'8 maggio 2026 hanno riguardato, rispettivamente, il documento Consultation Paper, Draft Regulatory Technical Standards under Article 28(1) of Regulation (EU) 2024/1624 e il documento Consultation Paper, Draft Regulatory Technical Standards on criteria for business relationships, occasional transactions and linked transactions as well as lower thresholds under Article 19(9) of Regulation (EU) 2024/1624. Le relative relazioni finali sono state adottate il 30 settembre 2026 e pubblicate dall'AMLA il 1° ottobre 2026, con contestuale trasmissione alla Commissione europea ai fini della loro adozione mediante regolamento delegato.

² Per una disamina del progetto di RTS posto in consultazione dall'AMLA nel febbraio 2026 e sviluppato a partire dal precedente lavoro predisposto dall'EBA, v. G. Estrafallaces, *Adeguata verifica: le RTS AMLA di attuazione del Regolamento AMLR*, in questa rivista, aprile 2026.

Si sostiene nel presente contributo che le RTS AMLA non determinano, almeno nell'attuale fase di attuazione del nuovo quadro europeo, un'esigenza di revisione organica della disciplina primaria contenuta nel d.lgs. n. 231/2007. Esse risultano piuttosto destinate a produrre effetti prevalentemente sul piano interpretativo e applicativo, incidendo sulle modalità di esercizio della discrezionalità dei soggetti obbligati e delle autorità di vigilanza.

L'analisi delle nuove norme tecniche AMLA richiede inoltre una considerazione congiunta delle RTS adottate ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, e di quelle predisposte ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 9, del Regolamento (UE) 2024/1624.

La complementarità tra i due interventi regolamentari riflette direttamente l'impostazione del legislatore europeo, che ha affidato all'AMLA il compito di sviluppare, da un lato, norme tecniche volte a specificare il contenuto degli obblighi di adeguata verifica della clientela e, dall'altro, criteri destinati a individuare i presupposti applicativi di tali obblighi attraverso la qualificazione delle relazioni come rapporti d'affari, operazioni occasionali o operazioni collegate. Le prime disciplinano pertanto le modalità con cui le informazioni devono essere raccolte, verificate e aggiornate; le seconde consentono invece di stabilire quando l'intero apparato della customer due diligence venga in rilievo.

L'esame congiunto delle due relazioni finali AMLA consente pertanto di cogliere con maggiore completezza la portata delle innovazioni introdotte dal nuovo quadro europeo e di valutarne gli effetti sul sistema nazionale di prevenzione del riciclaggio.

Le relazioni finali adottate dall'AMLA non segnano tuttavia il completamento del processo regolamentare europeo. I progetti di norme tecniche saranno trasmessi alla Commissione europea ai fini della loro adozione formale mediante regolamenti delegati e, successivamente, pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Solo a seguito di tale procedimento le RTS acquisteranno efficacia giuridica vincolante e diverranno direttamente applicabili negli Stati membri.

Parallelamente, dalle stesse relazioni emerge come l'AMLA consideri tali interventi soltanto una fase di un più ampio processo di costruzione del quadro normativo europeo antiriciclaggio. L'Autorità ha

infatti preannunciato la prosecuzione dei lavori volti a sviluppare ulteriori strumenti regolamentari e orientamenti applicativi, mantenendo al centro della propria azione i principi di proporzionalità, semplificazione e approccio basato sul rischio.

In particolare, l'AMLA ha lasciato intendere la possibile elaborazione di future linee guida interpretative destinate ad agevolare l'applicazione pratica delle nuove disposizioni nei diversi settori e a favorire una convergenza sempre più uniforme delle prassi di vigilanza all'interno dell'Unione³.

Il contributo esamina dapprima le RTS AMLA in materia di adeguata verifica della clientela e successivamente le RTS relative all'identificazione dei rapporti d'affari, delle operazioni occasionali e delle operazioni collegate, per poi valutarne unitariamente le implicazioni operative per i soggetti obbligati italiani.

Parte I - RTS AMLA ex articolo 28 AMLR (Customer Due Diligence)

2. L'approccio basato sul rischio come criterio ordinatore del sistema europeo e nazionale

Tra gli elementi di maggiore rilievo della relazione finale emerge il definitivo consolidamento del principio del *risk-based approach* quale criterio ordinatore dell'intera disciplina dell'adeguata verifica della clientela. L'AMLA chiarisce infatti che le RTS non devono essere interpretate come una sequenza rigida di obblighi documentali, ma come uno strumento destinato a consentire la comprensione del rischio concretamente associato alla relazione d'affari o all'operazione occasionale⁴.

L'articolo 1 delle RTS stabilisce espressamente che la natura, l'intensità e la frequenza delle verifiche, nonché l'ampiezza delle informazioni da raccogliere, devono risultare proporzionate al livello di rischio

³ "To address sectoral concerns, AMLA will assess the possibility to provide further guidance after the publication of the draft RTS", AMLA, Final Report, Draft Regulatory Technical Standards under Article 28(1) of Regulation (EU) 2024/1624, 4 Accompanying documents, p.40.

⁴ "Avoiding excessive prescriptiveness was a key consideration for AMLA throughout the drafting of the RTS; for example, the text was revised to clarify that its provisions should not be interpreted as imposing checklist-based obligations instead, be implemented in a proportionate and risk-based manner, taking into account the specific circumstances of the obliged entity", AMLA, Final Report, Draft Regulatory Technical Standards under Article 28(1), cit., 4.2 Feedback on the public consultation, p.47.

individuato dal soggetto obbligato. Ne consegue che la conformità normativa non deve essere valutata sulla base della quantità delle informazioni raccolte, bensì sulla capacità delle misure adottate di identificare, valutare e mitigare il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Tale impostazione risulta pienamente coerente con l'architettura del diritto italiano. Già l'articolo 2, comma 2, del d.lgs. n. 231/2007 stabilisce che le misure preventive devono essere proporzionate al rischio associato alla tipologia di cliente, al rapporto continuativo, alla prestazione professionale, al prodotto o alla transazione, mentre gli articoli 15 e 16 richiedono ai soggetti obbligati di dotarsi di procedure di analisi e mitigazione del rischio coerenti con le caratteristiche della propria attività.

La principale novità delle RTS risiede dunque non nell'introduzione di nuovi principi, ma nel rafforzamento della valenza operativa di principi che il legislatore nazionale aveva già formalmente recepito. Le innovazioni introdotte dalle RTS si collocano infatti nell'ambito di principi già consacrati dall'AMLR, del quale esse precisano i criteri applicativi e le modalità di attuazione. Sotto questo profilo, il nuovo quadro europeo appare destinato a incidere sulle prassi applicative, **scoraggiando letture formalistiche dell'adeguata verifica e favorendo una compliance sostanziale orientata all'effettiva comprensione del rischio.**

In questa prospettiva, le RTS sembrano recepire il principio secondo cui *substantia praevalet formae*, escludendo che la conformità possa essere valutata attraverso meri automatismi documentali o attraverso la verifica della presenza di un numero predeterminato di informazioni.

Mentre non sembra potersi ravvisare, allo stato, una frizione sistematica tra le nuove norme tecniche europee e il tessuto normativo primario rappresentato dal d.lgs. n. 231/2007, le **Disposizioni della Banca d'Italia del 30 luglio 2019** continuano a riflettere, per taluni aspetti, un'impostazione metodologica maturata in un contesto antecedente all'entrata in vigore dell'AMLR e delle RTS AMLA le cui innovazioni paiono collocarsi prevalentemente sul terreno della specificazione applicativa e dell'armonizzazione interpretativa.

Ferma restando la necessaria verifica del contenuto dei futuri regolamenti delegati della Commissione europea, **i principali effetti delle RTS sembrano pertanto destinati a manifestarsi nell'ambito della**

regolazione secondaria e delle metodologie di vigilanza⁵, rispetto alle quali potrebbe rendersi opportuno un progressivo riallineamento ai nuovi parametri europei.

3. Armonizzazione e semplificazione normativa quali corollari del principio di proporzionalità

Un ulteriore profilo di particolare interesse concerne il rapporto tra armonizzazione e semplificazione regolamentare.

Nella relazione finale l'AMLA evidenzia come uno degli obiettivi perseguiti sia consistito nell'evitare fenomeni di sovraregolazione attraverso la limitazione delle RTS alle sole materie che richiedevano effettivamente una specificazione tecnica⁶. L'Autorità sottolinea infatti di avere deliberatamente evitato la riproduzione di disposizioni già adeguatamente disciplinate dall'AMLR⁷.

La scelta di eliminare l'originario articolo dedicato ai *senior managing officials*, che imponeva sostanzialmente l'applicazione agli alti dirigenti degli stessi obblighi informativi previsti per i titolari effettivi, nonché di sopprimere la disposizione relativa all'aggiornamento della clientela a basso rischio, che riproduceva il regime di aggiornamento già disciplinato dall'AMLR, costituisce una manifestazione concreta di tale orientamento⁸.

⁵ Per metodologie di vigilanza si intendono i criteri e gli approcci utilizzati dalle autorità competenti per valutare la conformità dei soggetti obbligati agli obblighi AML/CFT. Le RTS AMLA sembrano destinate a favorire un'evoluzione della supervisione verso modelli maggiormente incentrati sulla qualità delle valutazioni di rischio e sulla proporzionalità delle misure adottate, piuttosto che sul controllo meramente formale degli adempimenti documentali.

⁶ Sul punto, v. AMLA, Final Report, Draft Regulatory Technical Standards under Article 28(1), cit., parr. 2.2 e 2.3, nei quali l'Autorità individua tra gli obiettivi delle RTS la riduzione degli oneri normativi, la limitazione delle duplicazioni rispetto all'AMLR e il perseguimento della proporzionalità applicativa.

⁷ Sul tema della limitazione delle RTS ai soli aspetti effettivamente bisognosi di specificazione tecnica e della scelta metodologica volta ad evitare duplicazioni dell'AMLR, v. già G. Estrafallaces, *Adeguata verifica: le RTS AMLA di attuazione del Regolamento AMLR*, cit.

⁸ In particolare, la bozza sottoposta a consultazione pubblica conteneva un autonomo articolo 13 ("Informazioni sui dirigenti di alto livello"), il quale imponeva ai soggetti obbligati di raccogliere e verificare nei confronti dei *senior managing officials* le medesime informazioni richieste per i titolari effettivi, consentendo soltanto di sostituire l'indirizzo di residenza con quello della sede legale della persona giuridica. Nel testo definitivo l'articolo è stato soppresso in quanto ritenuto duplicativo rispetto all'AMLR e potenzialmente idoneo a generare confusione tra la figura del titolare effettivo e quella dell'alto dirigente; è stata mantenuta unicamente la previsione oggi contenuta nell'articolo 3, par. 2, relativa all'utilizzo dell'indirizzo della sede legale. Analogamente, è stato eliminato l'originario

In entrambi i casi l'AMLA ha ritenuto che il mantenimento delle disposizioni avrebbe determinato una mera duplicazione normativa senza apportare un reale valore aggiunto sotto il profilo applicativo.

Sotto un profilo metodologico, tali modifiche assumono altresì rilievo quale manifestazione della capacità del procedimento consultivo europeo di incidere concretamente sul contenuto della regolazione tecnica.

La relazione finale evidenzia infatti come numerose osservazioni formulate da associazioni di categoria, intermediari, professionisti e altri stakeholder siano state effettivamente recepite dall'Autorità.

Il procedimento risulta pertanto espressione di una forma evoluta di *better regulation*, nella quale la qualità della regolazione è perseguita non mediante l'accrescimento delle prescrizioni, bensì attraverso la loro razionalizzazione. In altri termini, *non multa sed multum*: non una maggiore quantità di regole, ma regole maggiormente coerenti con le finalità perseguite.

La rilevanza di tale impostazione per l'ordinamento italiano risulta considerevole. L'esperienza applicativa del d.lgs. n. 231/2007 ha infatti evidenziato, soprattutto nel settore finanziario, una progressiva tendenza all'espansione degli adempimenti documentali, **spesso alimentata dal timore di contestazioni da parte delle autorità di vigilanza**. Le RTS sembrano, invece, promuovere una diversa concezione della compliance, fondata sull'effettiva necessità delle informazioni raccolte e sulla loro funzionalità rispetto al rischio da presidiare.

4. Titolarità effettiva e strutture proprietarie complesse: dal formalismo alla valutazione sostanziale

Uno degli aspetti più innovativi della versione definitiva delle RTS riguarda la disciplina delle strutture proprietarie e di controllo.

articolo 23 ("Aggiornamenti dei dati di identificazione dei clienti in situazioni a basso rischio"), il quale prevedeva che, quando un soggetto obbligato decideva di applicare la misura semplificata prevista dall'articolo 33(1)(b) AMLR, cioè ridurre la frequenza degli aggiornamenti della CDD, dovesse comunque monitorare il rapporto per verificare che:

1. non vi fossero variazioni nelle circostanze rilevanti per la valutazione del rapporto d'affari;
2. non si fossero verificati eventi che richiedano l'aggiornamento delle informazioni del cliente;
3. non fossero emerse operazioni sospette o inconsuete incompatibili con un rapporto classificato a basso rischio.

Durante la fase di consultazione numerosi operatori avevano evidenziato il rischio che l'impostazione iniziale conducesse ad associare automaticamente la complessità societaria all'elevata rischiosità⁹.

L'AMLA ha accolto tali osservazioni e ha profondamente modificato la disciplina originaria. Nella versione sottoposta a consultazione pubblica, l'originario articolo 12 qualificava come "struttura proprietaria e di controllo complessa" quella caratterizzata dalla presenza di almeno tre livelli tra il cliente e il titolare effettivo e da ulteriori elementi quali l'esistenza di trust o istituti analoghi, l'utilizzo di *nominee shareholders* o *nominee directors*, la localizzazione di entità intermedie in giurisdizioni extra-UE ovvero assetti idonei a ridurre la trasparenza della proprietà. In tali ipotesi, la norma prevedeva l'acquisizione di ulteriori informazioni e documenti, quali organigrammi societari, al fine di comprendere e verificare la struttura¹⁰.

Nel testo definitivo l'AMLA ha abbandonato questa impostazione, eliminando la definizione normativa di struttura complessa e fondendo gli originari articoli 11 e 12 nell'attuale articolo 11 ai sensi del quale elementi come la presenza di trust, la partecipazione di *nominee shareholders*, la stratificazione multilivello della partecipazione societaria o il collegamento con giurisdizioni ad alto rischio non sono più

⁹ Sul contenuto della versione posta in consultazione e sulla definizione originaria di struttura proprietaria complessa, v. G. Estrafallaces, *Adeguata verifica: le RTS AMLA di attuazione del Regolamento AMLR*, cit.

¹⁰ Articolo 12 (ORIGINARIO) – Comprensione della struttura proprietaria e di controllo del cliente in caso di strutture societarie complesse

1. Per comprendere la struttura proprietaria e di controllo del cliente ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2024/1624, i soggetti obbligati devono considerare una struttura proprietaria e di controllo come una struttura societaria complessa qualora vi siano tre o più livelli tra il cliente e il titolare effettivo e, inoltre, sia soddisfatta più di una delle seguenti condizioni:

(a) esiste un accordo giuridico o un'entità giuridica simile, come una fondazione, in uno qualsiasi dei livelli;

(b) il cliente e le entità giuridiche presenti in uno qualsiasi di questi livelli sono registrati in giurisdizioni al di fuori dell'UE;

(c) sono presenti azionisti o amministratori fiduciari nella struttura;

(d) la struttura oscura o riduce la trasparenza della proprietà senza alcuna motivazione o giustificazione economica legittima.

2. Nel caso di strutture societarie complesse di cui al paragrafo 1, gli enti obbligati, ove necessario a integrare le misure adottate a norma dell'articolo 11, ottengono ulteriori informazioni, quali un organigramma.

3. I soggetti obbligati adottano misure adeguate al rischio per accertarsi dell'accuratezza delle informazioni ottenute.

(Trad. dell'a.).

configurati come indicatori automatici di rischio elevato, ma come fattori che il soggetto obbligato deve valutare **caso per caso** nel contesto complessivo della struttura osservata¹¹.

La portata delle modifiche introdotte dall'AMLA emerge con particolare evidenza dal raffronto tra la disciplina contenuta nella bozza sottoposta a consultazione pubblica e quella risultante dal testo definitivo, sintetizzato nella tabella che segue.

11 Articolo 11 – AMLA, Final Report, Draft Regulatory Technical Standards under Article 28(1), cit., – Comprensione della struttura proprietaria e di controllo del cliente

1. I soggetti obbligati adottano misure adeguate al rischio per assicurarsi di comprendere la struttura proprietaria e di controllo del cliente ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2024/1624.

2. Ai fini del primo comma e nei casi in cui la struttura proprietaria e di controllo del cliente comprenda più di una persona giuridica o di un accordo giuridico tra il cliente e i suoi titolari effettivi, i soggetti obbligati devono ottenere le seguenti informazioni su tali persone giuridiche e/o accordi giuridici intermedi:

(a) la forma giuridica di tali entità e/o accordi;

(b) l'esistenza di eventuali amministratori o azionisti prestanome;

(c) la giurisdizione di costituzione o registrazione della persona giuridica o del rapporto giuridico;

(d) nel caso di un trust, la giurisdizione della legge che lo disciplina;

(e) ove applicabile, le quote di partecipazione detenute da ciascuna entità giuridica o accordo giuridico, nonché dalle relative suddivisioni, per classe o tipo di azioni e/o diritti di voto espressi in percentuale del rispettivo totale;

(f) ove applicabile, qualora una persona giuridica a un livello intermedio della struttura di proprietà e di controllo abbia i propri titoli quotati su un mercato regolamentato, le informazioni relative al mercato regolamentato su cui i titoli sono quotati, nonché il numero e la percentuale di azioni quotate su un mercato regolamentato.

3. I soggetti obbligati devono assicurarsi di comprendere in che modo la struttura di proprietà e di controllo influisca sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo associati al cliente.

4. I soggetti obbligati devono valutare se siano necessarie ulteriori informazioni per comprendere la struttura di proprietà e di controllo, tenendo conto di elementi che possono aumentarne la complessità, quali:

(a) il numero di livelli intermedi tra il cliente e il titolare effettivo;

(b) la presenza di accordi giuridici o di entità giuridiche simili in uno qualsiasi di tali livelli;

(c) il fatto che il cliente o eventuali entità giuridiche presenti in uno qualsiasi di tali livelli siano registrati in giurisdizioni ad alto rischio;

(d) il coinvolgimento di azionisti o amministratori prestanome nella struttura.

(trad. dell'a.).

Tabella – Evoluzione della disciplina delle strutture proprietarie e di controllo

Elemento disciplinato	Testo in consultazione articolo 12	Testo definitivo articolo 11
Esistenza di una disciplina autonoma delle strutture complesse	Si, l'articolo 12 era dedicato interamente alle strutture societarie complesse	No. L'articolo autonomo è stato eliminato e la disciplina è confluita nell'articolo 11 relativo alla comprensione della struttura proprietaria e di controllo del cliente.
Quando una struttura è considerata complessa	La struttura era considerata complessa quando vi erano almeno tre livelli tra cliente e titolare effettivo e ricorreva più di una delle condizioni individuate dalla norma.	Non è più prevista una definizione normativa rigida di struttura complessa. Il soggetto obbligato valuta la necessità di ulteriori informazioni tenendo conto di elementi che possono aumentare la complessità della struttura.
Presenza di trust o istituti analoghi	Costituiva uno dei criteri rilevanti per qualificare la struttura come complessa	Costituisce solo uno degli elementi che il soggetto obbligato può considerare nella valutazione della complessità
Presenza di nominee shareholders o nominee directors	Era uno degli elementi che contribuivano alla qualificazione della struttura come complessa	È uno dei fattori che possono aumentare la complessità della struttura, da valutare nell'ambito dell'approccio basato sul rischio.
Presenza di entità estere	Era rilevante la presenza nella struttura di entità registrate in giurisdizioni al di fuori dell'Unione europea.	Rileva la presenza di entità registrate in giurisdizioni ad alto rischio quale possibile elemento che aumenta la complessità della struttura.

Strutture che riducono la trasparenza dell'assetto proprietario	Costituivano un criterio espresso di complessità quando la struttura oscurava o riduceva la trasparenza della titolarità effettiva senza una legittima motivazione o giustificazione economica.	Non costituiscono più un criterio autonomo di "struttura complessa". Il soggetto obbligato deve comunque comprendere la struttura proprietaria e di controllo del cliente e valutarne l'impatto sul rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nell'ambito di un approccio basato sul rischio.
Obbligo di acquisire documentazione aggiuntiva	Previsto espressamente. La norma indicava come esempio l'acquisizione di un organigramma societario.	Non è più previsto un obbligo specifico collegato a strutture definite come complesse. Informazioni ulteriori sono raccolte quando necessarie per comprendere la struttura proprietaria e di controllo del cliente.
Ruolo del soggetto obbligato	Applicazione sostanzialmente vincolata ai criteri individuati dalla norma.	Maggiore discrezionalità nella valutazione della complessità della struttura e delle informazioni necessarie, secondo un approccio basato sul rischio.
Logica complessiva della disciplina	Valutazione fondata su criteri normativi predefiniti che determinavano la qualificazione della struttura come complessa.	Maggiore discrezionalità nella valutazione della complessità della struttura e delle informazioni necessarie secondo un approccio basato sul rischio.

L'approccio è perfettamente coerente con le disposizioni nazionali in materia di titolarità effettiva. Gli articoli 20 e 22 del d.lgs. n. 231/2007, unitamente alle disposizioni attuative della Banca d'Italia, impongono la ricostruzione dell'assetto proprietario e di controllo del cliente secondo criteri proporzionati al

rischio, **senza attribuire valore presuntivo ad alcuna particolare configurazione societaria.**

La principale conseguenza applicativa della nuova formulazione consiste nel superamento di una concezione meramente strutturale del rischio. Le nuove RTS sembrano infatti affermare un principio di notevole rilevanza sistematica: **la complessità societaria non equivale necessariamente a opacità e, quindi, non coincide automaticamente con un maggiore rischio di riciclaggio.**

L'innovazione assume particolare interesse anche con riferimento all'interpretazione delle disposizioni nazionali in materia di titolarità effettiva poiché le RTS AMLA rafforzano l'idea che **la complessità della catena partecipativa costituisca un dato conoscitivo e non una presunzione normativa di rischio elevato.**

Ne dovrebbe derivare una progressiva evoluzione delle prassi applicative e dei modelli di profilatura utilizzati dagli intermediari, **oggi talvolta orientati ad attribuire automaticamente livelli di rischio più elevati in presenza di strutture articolate.**

Tale evoluzione potrebbe riflettersi anche sulle Disposizioni della Banca d'Italia del 30 luglio 2019. In particolare, meriterebbero un riesame gli indicatori di rischio elevato contenuti nell'Allegato 2, (*Fattori di rischio elevato*) lettera A, nn. 4, 5 e 9, che attribuiscono specifico rilievo a trust, fiduciarie, partecipazioni detenute tramite *nominee shareholders* e assetti proprietari complessi.

Sebbene tali disposizioni configurino fattori di rischio e non presunzioni assolute, la versione definitiva delle RTS AMLA sembra valorizzare maggiormente **una valutazione caso per caso della rilevanza concreta di tali elementi, ridimensionandone la valenza indiziaria automatica.**

5. Neutralità tecnologica e flessibilità operativa nell'adeguata verifica

Particolare attenzione merita anche il tema della neutralità tecnologica¹². La relazione finale chiarisce che gli obblighi di identificazione della clientela, individuazione delle PEP e screening delle sanzioni

¹² Per una prima analisi del principio di neutralità tecnologica e delle disposizioni della bozza RTS in materia di identificazione, fonti affidabili e strumenti tecnologici di adeguata verifica, v. G. Estrafallaces, *Adeguata verifica: le RTS AMLA di attuazione del Regolamento AMLR*, cit.

possono essere assolti mediante strumenti automatizzati, controlli manuali o soluzioni ibride, purché tali strumenti siano efficaci e proporzionati rispetto ai rischi individuati¹³.

La scelta risulta particolarmente significativa per i soggetti obbligati del settore non finanziario, che, nel corso della consultazione pubblica, avevano manifestato il timore che la bozza di RTS attribuisse una preferenza agli strumenti di screening automatizzati, con il rischio di imporre oneri di compliance sproporzionati agli operatori di minori dimensioni o con modelli di business a bassa intensità operativa.

L'AMLA ha risposto chiarendo che il criterio discriminante non è la tecnologia adottata ma l'efficacia dei controlli esercitati.

Nella medesima prospettiva di neutralità tecnologica e proporzionalità si collocano ulteriori modifiche introdotte nella versione definitiva delle RTS.

L'articolo 4 prevede una maggiore flessibilità nella raccolta delle informazioni relative al luogo di nascita, consentendo di utilizzare le modalità di rappresentazione contenute nel documento identificativo¹⁴; l'articolo 5 chiarisce che, in presenza di cittadinanze multiple, è sufficiente verificare almeno una delle nazionalità possedute dal cliente¹⁵; l'articolo 7 conferma il carattere residuale degli strumenti alter-

¹³ "The principle of technological neutrality was also respected, for example in relation to the measures related to verification of the identity on a non-face-to-face basis, as well as the screening requirements for the identification of politically exposed persons and the screening of customers and beneficial owners against targeted financial sanctions.", AMLA, Final Report, Draft Regulatory Technical Standards under Article 28(1), cit., 4.1 Impact Assessment with Cost-Benefit Analysis, p. 34 e articolo 17, par. 3, e articolo 25, par. 2, lett. a), delle RTS.

¹⁴ Nella bozza sottoposta a consultazione pubblica, l'articolo 4 prevedeva che le informazioni sul luogo di nascita comprendessero almeno il nome del Paese e che fossero raccolti anche gli eventuali ulteriori elementi riportati nel documento di identità, nel passaporto o in un documento equivalente. Nella versione definitiva, l'AMLA ha adottato un approccio più flessibile, stabilendo che il soggetto obbligato acquisisca il dato relativo al luogo di nascita nella forma in cui esso risulta dal documento identificativo o dai mezzi di identificazione elettronica utilizzati. Pertanto, possono essere utilizzati, a seconda dei casi, il riferimento al Paese, allo Stato, alla città, al comune, alla località o al villaggio. La relazione finale spiega che tale modifica è stata introdotta per tenere conto delle differenti modalità con cui le autorità nazionali indicano il luogo di nascita nei documenti di identità e per evitare la raccolta di informazioni ulteriori non necessarie ai fini dell'adeguata verifica.

¹⁵ L'originario articolo 5 della bozza imponeva ai soggetti obbligati di acquisire informazioni su tutte le cittadinanze possedute dal cliente, nonché sull'eventuale status di apolide, rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria. Nel testo definitivo l'AMLA ha accolto le osservazioni formulate in consultazione, prevedendo che il soggetto obbligato

nativi di identificazione a distanza rispetto ai mezzi espressamente riconosciuti dall'AMLR¹⁶; mentre l'articolo 15 attenua l'originario approccio integralmente *look-through* nei confronti degli organismi di investimento collettivo¹⁷.

Pur intervenendo su profili differenti, tali modifiche risultano accomunate dalla medesima impostazione di fondo: evitare che gli obblighi di adeguata verifica si traducano nella raccolta di informazioni o nell'adozione di **procedure eccedenti rispetto a quanto effettivamente necessario per la comprensione e la mitigazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo**.

In questa prospettiva emerge con particolare chiarezza il legame tra proporzionalità e neutralità tecnologica che permea l'intero impianto delle RTS.

Anche sotto tale profilo il sistema italiano appare già sostanzialmente allineato. Il d.lgs. n. 231/2007 non impone, infatti, specifiche soluzioni tecnologiche per l'adempimento degli obblighi di identificazione e verifica della clientela, ma consente il ricorso sia a modalità di identificazione a distanza sia agli strumenti di identificazione elettronica previsti dalla normativa europea, lasciando ai soggetti obbligati

debba adottare misure ragionevoli per accertare l'esistenza di cittadinanze multiple ma che, una volta dichiarate, sia sufficiente verificare almeno una di esse. La relazione finale motiva tale scelta con l'esigenza di evitare oneri verificativi sproporzionati, pur mantenendo un adeguato livello di conoscenza del cliente.

¹⁶ Nella versione sottoposta a consultazione pubblica l'articolo 7 consentiva il ricorso a soluzioni di identificazione a distanza ogniquale non fossero disponibili mezzi di identificazione elettronica conformi al regolamento eIDAS o servizi fiduciari qualificati. Nel testo finale la disposizione è stata resa più rigorosa e al contempo più chiara, precisando che tali strumenti alternativi possono essere utilizzati soltanto quando non sia ragionevolmente prevedibile che il cliente possa presentare il documento identificativo di persona e non abbia accesso ai mezzi di identificazione elettronica espressamente previsti dall'articolo 22, par. 6, AMLR. La relazione finale sottolinea pertanto il carattere residuale degli strumenti alternativi rispetto ai metodi di verifica direttamente riconosciuti dal legislatore europeo.

¹⁷ La bozza di consultazione adottava un'impostazione sostanzialmente *look-through*, prevedendo che l'organismo di investimento collettivo dovesse essere in grado di ottenere dall'intermediario le informazioni necessarie per identificare e verificare l'identità degli investitori finali senza indebito ritardo e su richiesta. A seguito delle osservazioni ricevute, l'AMLA ha modificato l'articolo 15 eliminando tale previsione e limitandosi a richiedere che l'OIC accerti l'assoggettamento dell'intermediario a obblighi AML/CFT equivalenti e l'adeguatezza delle procedure di adeguata verifica da esso adottate. La relazione finale chiarisce espressamente che la modifica mira ad evitare una sistematica acquisizione delle informazioni sugli investitori sottostanti e ad attenuare l'originario approccio integralmente *look-through* previsto dalla bozza.

la scelta delle soluzioni maggiormente idonee in rapporto ai rischi da presidiare e alle caratteristiche della propria attività.

6. Adeguata verifica semplificata e rafforzata: continuità dell'impostazione e valorizzazione dell'approccio proporzionato

Una significativa conferma dell'impostazione complessiva adottata dall'AMLA emerge dalla disciplina delle misure semplificate e rafforzate di adeguata verifica.

Sotto questo profilo, il testo definitivo non si discosta in misura significativa dalla versione sottoposta a consultazione pubblica. Già nella bozza l'AMLA aveva escluso la possibilità di introdurre ulteriori ipotesi di semplificazione rispetto a quelle previste dall'AMLR, ritenendo che l'introduzione di nuove deroghe rischiasse di eccedere il mandato conferito all'Autorità. Tale impostazione è stata integralmente confermata nella relazione finale, nella quale l'AMLA ribadisce di non aver individuato ulteriori misure di adeguata verifica semplificata applicabili in modo generalizzato senza creare, di fatto, esenzioni non contemplate dal legislatore europeo.

La continuità dell'impostazione originaria non ha tuttavia impedito all'Autorità di introdurre alcuni correttivi diretti a rafforzare la proporzionalità applicativa del regime.

In particolare, a seguito delle osservazioni formulate nel corso della consultazione pubblica, l'AMLA ha chiarito che **le disposizioni in materia di adeguata verifica rafforzata non devono essere interpretate come un elenco rigido e cumulativo di informazioni da acquisire**, ma come un catalogo di possibili misure da modulare in funzione del rischio concretamente individuato.

La relazione finale sottolinea infatti che i soggetti obbligati conservano un margine di discrezionalità nella determinazione delle misure rafforzate appropriate, in coerenza con l'articolo 34, paragrafo 4, dell'AMLR e con l'approccio basato sul rischio che permea l'intera disciplina.

Ne consegue che le informazioni relative alla provenienza dei fondi, all'origine della ricchezza, ai rapporti commerciali del cliente o alla struttura proprietaria non devono essere richieste in modo indiscriminato, ma nella misura in cui risultino effettivamente necessarie per comprendere e mitigare il rischio

associato al caso concreto.

Anche sotto questo profilo emerge una sostanziale continuità con gli articoli 23, 24 e 25 del d.lgs. n. 231/2007, ma al contempo **si rafforza una lettura meno formalistica degli obblighi rafforzati**, destinata verosimilmente a influenzare sia l'attività di vigilanza sia la giurisprudenza in materia antiriciclaggio.

Se le RTS adottate ai sensi dell'articolo 28 AMLR disciplinano il contenuto degli obblighi di adeguata verifica, occorre ora esaminare le norme tecniche dedicate all'individuazione delle situazioni nelle quali tali obblighi trovano applicazione.

Parte II - Le RTS AMLA ex articolo 19 AMLR

7. L'identificazione dei rapporti d'affari e delle operazioni occasionali come presupposto dell'adeguata verifica

In attuazione del mandato conferito dall'articolo 19, paragrafo 9, del Regolamento (UE) 2024/1624, l'AMLA ha elaborato una distinta proposta di norme tecniche concernente l'identificazione dei rapporti d'affari, delle operazioni occasionali e delle operazioni collegate.

L'analisi di tali RTS non può essere disgiunta da quella relativa alle norme tecniche in materia di adeguata verifica della clientela, poiché esse intervengono in una fase logicamente antecedente rispetto alla customer due diligence, disciplinandone il presupposto applicativo. Prima ancora di stabilire quali informazioni acquisire e con quale intensità effettuare i controlli, il soggetto obbligato deve infatti de-

terminare se si trovi in presenza di un rapporto d'affari¹⁸ ovvero di un'operazione occasionale¹⁹.

La qualificazione determina l'applicabilità delle misure di adeguata verifica della clientela. Essa comporta inoltre, ove ricorra un rapporto d'affari, l'attivazione degli obblighi di monitoraggio continuativo, che costituiscono uno dei principali strumenti di rilevazione delle anomalie e delle operazioni sospette.

Al riguardo, l'AMLA sottolinea che un'interpretazione non uniforme di tali concetti potrebbe generare significative differenze applicative tra gli Stati membri, favorendo fenomeni di arbitraggio normativo e compromettendo l'effettività del sistema di prevenzione europeo²⁰.

Particolarmente significativo appare il fatto che l'Autorità non abbia inteso introdurre nuove definizioni sostanziali di rapporto d'affari o di operazione occasionale. Le relative nozioni sono già contenute nel Regolamento (UE) 2024/1624 e continuano a costituire il riferimento normativo principale.

¹⁸ Ai sensi dell'articolo 2, par. 1, n. 19, del Regolamento (UE) 2024/1624 (AMLR), per «rapporto d'affari» si intende un «rapporto d'affari, professionale o commerciale correlato alle attività professionali svolte da un soggetto obbligato che viene stabilito tra un soggetto obbligato e un cliente, anche in assenza di un contratto scritto e del quale si presuma, al momento in cui viene instaurato, o che acquisisce successivamente, una certa ripetitività o durata». Tra gli elementi che possono essere considerati rilevanti, in particolare, la circostanza che al cliente sia riconosciuto un accesso continuativo a servizi rientranti nell'ambito della disciplina AML/CFT; l'esistenza di un accordo o di un assetto operativo che consenta l'utilizzo ripetuto di prodotti o servizi; la ragionevole aspettativa che il cliente effettui operazioni in modo ricorrente nel tempo; la presenza di un monitoraggio continuativo da parte del soggetto obbligato; nonché la conservazione di infrastrutture, strumenti o dati che consentano l'esecuzione di future operazioni senza la necessità di una nuova instaurazione del rapporto. L'AMLA sottolinea tuttavia che la presenza di uno o più di tali criteri non comporta automaticamente l'esistenza di un rapporto d'affari, né la loro assenza ne esclude necessariamente la sussistenza, la quale deve essere accertata sulla base di una valutazione complessiva delle circostanze del caso concreto.

¹⁹ L'AMLR non contiene una definizione espressa di «operazione occasionale», la cui nozione si ricava in via residuale rispetto a quella di rapporto d'affari. Deve pertanto considerarsi operazione occasionale un'operazione, ovvero una prestazione di servizi connessa a un'operazione, che non è effettuata nell'ambito di un rapporto d'affari ai sensi dell'articolo 2, par. 1, n. 19, del Regolamento (UE) 2024/1624. Le RTS AMLA confermano che rapporto d'affari e operazione occasionale costituiscono categorie reciprocamente esclusive.

²⁰ "...a fragmented landscape in the interpretation of the concept of business relationship and occasional transaction has been identified. Such divergences could lead to the inconsistent application of CDD requirements by obliged entities and could create opportunities for regulatory arbitrage and an uneven level of protection of EU citizens against money laundering and terrorist financing (ML/TF) risks"; AMLA, Final Report, Draft Regulatory Technical Standards on criteria for identifying business relationships, occasional transactions and linked transactions as well as lower thresholds under Article 19(9) of Regulation (EU) 2024/1624, 4 Accompanying documents, p.16.

Le RTS perseguono piuttosto la finalità di assicurare un'interpretazione uniforme di tali concetti all'interno dell'Unione, individuando alcuni criteri che i soggetti obbligati devono prendere in considerazione nella propria valutazione.

L'obiettivo è quindi quello di favorire la convergenza applicativa senza alterare l'equilibrio definitorio già delineato dal legislatore europeo.

Sotto questo profilo assume particolare rilievo la precisazione contenuta nella relazione finale secondo cui i criteri individuati dalle RTS non hanno carattere esaustivo né possono essere considerati automaticamente determinanti²¹. La presenza di uno dei criteri individuati dall'AMLA non comporta necessariamente l'esistenza di un rapporto d'affari, così come la sua assenza non esclude che tale rapporto possa essere ravvisato sulla base delle circostanze concrete. La valutazione finale continua, pertanto, a fondarsi sulla definizione contenuta nell'AMLR e richiede un apprezzamento complessivo dei fatti rilevanti del caso concreto.

Si tratta di una scelta di notevole rilievo sistematico, poiché evita il rischio che le RTS vengano interpretate come una griglia rigida di requisiti formali e conferma la natura sostanziale dell'analisi richiesta ai soggetti obbligati.

La scelta si inserisce coerentemente nella più ampia tendenza, riscontrabile nell'intero AML Package, a sostituire una concezione formalistica della compliance con una valutazione sostanziale e contestualizzata del rischio.

In tale ottica, l'identificazione del rapporto d'affari non costituisce semplicemente una qualificazione preliminare, ma rappresenta essa stessa una manifestazione del risk-based approach che permea l'intero sistema europeo dell'antiriciclaggio.

²¹ AMLA, Final Report, Draft Regulatory Technical Standards on criteria for identifying business relationships, occasional transactions and linked transactions, cit., 4.2.1, pp. 27-28; v. anche Considerando 4 delle RTS.

8. Le operazioni collegate e la prevenzione dell'elusione delle soglie di adeguata verifica

Accanto alla disciplina dei rapporti d'affari e delle operazioni occasionali, uno dei profili di maggiore interesse delle RTS adottate ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 9, del Regolamento (UE) 2024/1624 riguarda l'identificazione delle operazioni collegate.

Sotto questo profilo, la consultazione pubblica non ha determinato una revisione dell'impostazione originaria paragonabile a quella registrata, ad esempio, per le strutture proprietarie complesse nelle RTS in materia di adeguata verifica della clientela. L'AMLA ha infatti sostanzialmente confermato l'architettura della disciplina posta in consultazione, mantenendo invariati sia la definizione di operazioni collegate derivante dall'AMLR sia i principali criteri individuati per la loro identificazione. Le modifiche introdotte nel testo definitivo riguardano prevalentemente la precisazione della portata applicativa di tali criteri e il rafforzamento dell'approccio proporzionato e basato sul rischio.

Ai sensi dell'articolo 2, par. 1, n. 20, del Regolamento (UE) 2024/1624, per *operazioni collegate* si intendono infatti "due o più operazioni con origine, destinazione e finalità identiche o simili, oppure caratterizzate da altre caratteristiche rilevanti, effettuate in un determinato periodo di tempo". La qualificazione assume particolare rilevanza ai fini dell'applicazione delle soglie che fanno sorgere l'obbligo di adeguata verifica della clientela nelle operazioni occasionali.

Infatti, ai fini della verifica del superamento delle soglie previste dall'articolo 19 AMLR, devono essere considerate unitariamente anche operazioni formalmente distinte ma sostanzialmente riconducibili a una medesima finalità economica. Attualmente l'AMLR prevede, tra l'altro, l'obbligo di adeguata verifica per **operazioni occasionali di importo pari o superiore a 10.000 euro**, nonché soglie specifiche inferiori per particolari settori e attività caratterizzati da maggiore esposizione al rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

In particolare, trovano applicazione le soglie di 1.000 euro per i trasferimenti di fondi e per le operazioni occasionali effettuate dai prestatori di servizi per le cripto-attività, di 3.000 euro per le operazioni in contanti e di 2.000 euro per determinate operazioni effettuate presso prestatori di servizi di gioco d'azzardo.

Qualora più operazioni collegate, considerate nel loro complesso, superino tali soglie, il soggetto obbligato è tenuto ad applicare le misure di adeguata verifica della clientela²².

La bozza sottoposta a consultazione individuava già un insieme articolato di indicatori riferibili all'identità o alla similitudine dell'origine e della destinazione delle operazioni, ai rapporti familiari o commerciali tra i soggetti coinvolti, all'utilizzo della stessa infrastruttura digitale, alla riconducibilità delle operazioni al medesimo acquisto sottostante, nonché alla presenza di ulteriori caratteristiche comuni idonee a rivelare un collegamento economico sostanziale. Tali criteri sono stati sostanzialmente mantenuti nella versione definitiva delle RTS.

L'intervento dell'AMLA si è concentrato, piuttosto, sul chiarimento della natura e della funzione di tali indicatori.

In particolare, la relazione finale sottolinea che i criteri previsti dalle RTS non hanno carattere esaustivo né assumono valore automaticamente determinante.

L'accertamento dell'esistenza di operazioni collegate deve infatti fondarsi su una valutazione complessiva dei fatti e delle circostanze rilevanti e nessuno degli elementi indicati dalle RTS può essere considerato, isolatamente, sufficiente o necessario per qualificare due o più operazioni come collegate.

Un ulteriore aspetto sul quale l'AMLA è intervenuta a seguito della consultazione riguarda la disponibilità delle informazioni necessarie per effettuare tale valutazione. Numerosi partecipanti avevano infatti evidenziato il rischio che la disciplina potesse essere interpretata nel senso di imporre ai soggetti ob-

²² A titolo esemplificativo: (i) tre trasferimenti di fondi da 400 euro ciascuno effettuati dallo stesso soggetto verso il medesimo beneficiario nell'arco di pochi giorni, che complessivamente superano la soglia di 1.000 euro prevista dall'AMLR; (ii) due versamenti in contanti di 1.600 euro e 1.700 euro effettuati da un medesimo cliente nell'ambito della stessa operazione economica, che complessivamente superano la soglia di 3.000 euro; (iii) l'acquisto di un medesimo bene mediante pagamenti frazionati effettuati da soggetti collegati tra loro (ad esempio familiari o società appartenenti al medesimo gruppo) quando l'origine, la destinazione e la finalità economica delle operazioni risultino sostanzialmente coincidenti. Le RTS AMLA precisano che la valutazione deve fondarsi su un apprezzamento complessivo delle circostanze rilevanti, tenendo conto, tra gli altri elementi, di rapporti familiari o societari tra i clienti, dell'utilizzo di intermediari comuni, di infrastrutture digitali condivise, di un acquisto sottostante comune o di altre caratteristiche che evidenzino un collegamento sostanziale tra le operazioni.

bligati un'attività di raccolta informativa ulteriore e autonoma finalizzata esclusivamente alla ricerca di possibili collegamenti tra operazioni.

L'Autorità ha accolto tali osservazioni, chiarendo espressamente che i criteri devono essere applicati esclusivamente **sulla base delle informazioni già disponibili** o che ragionevolmente dovrebbero essere nella disponibilità del soggetto obbligato in ragione della natura della sua attività. Ne consegue che le RTS non impongono l'acquisizione di ulteriori dati al solo scopo di verificare l'esistenza di operazioni collegate.

Particolarmente significativa appare tale scelta sotto il profilo sistematico. Essa conferma che l'obiettivo perseguito dall'AMLA non consiste nell'ampliare gli obblighi informativi gravanti sugli operatori, bensì nell'assicurare che le soglie previste dall'AMLR non possano essere eluse attraverso il frazionamento artificioso di operazioni economicamente unitarie. In questa prospettiva, i criteri individuati dalle RTS svolgono una funzione eminentemente interpretativa e applicativa, orientando il giudizio del soggetto obbligato senza trasformarlo in un'attività investigativa generalizzata.

L'impostazione europea presenta significativi punti di contatto con l'ordinamento italiano. Sebbene il Regolamento (UE) 2024/1624 utilizzi la nozione di "operazioni collegate", il sistema nazionale conosce da tempo il fenomeno delle operazioni frazionate.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lett. v), del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, per operazione frazionata si intende un'operazione unitaria sotto il profilo economico di valore pari o superiore alle soglie rilevanti, realizzata attraverso più operazioni singolarmente inferiori effettuate in momenti diversi e in un circoscritto periodo di tempo.

In termini sostanzialmente analoghi, le Disposizioni della Banca d'Italia del 30 luglio 2019 definiscono l'operazione frazionata come un'operazione economicamente unitaria posta in essere mediante una pluralità di operazioni distinte e prevedono che gli obblighi di adeguata verifica trovino applicazione anche quando le soglie rilevanti siano superate attraverso operazioni frazionate. Ne consegue che, pur nella diversità terminologica, sia la disciplina nazionale sia quella europea muovono dall'esigenza di impedire che il frazionamento artificioso di un'unica operazione economica possa essere utilizzato per eludere gli obblighi di adeguata verifica della clientela.

Le nuove RTS non introducono dunque una categoria concettuale estranea all'esperienza italiana, ma offrono una cornice interpretativa comune a livello europeo per l'individuazione delle operazioni economicamente unitarie.

Il loro contributo principale risiede nell'esplicitazione di criteri applicativi armonizzati che potranno orientare tanto i soggetti obbligati **quanto le autorità competenti**, riducendo il rischio di divergenze interpretative tra gli Stati membri e favorendo una maggiore convergenza delle prassi di vigilanza.

9. Armonizzazione e semplificazione: la scelta di non introdurre ulteriori soglie

Un ulteriore profilo di particolare interesse della proposta di RTS adottata ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 9, del Regolamento (UE) 2024/1624 concerne la decisione dell'AMLA di non introdurre ulteriori soglie inferiori per l'applicazione delle misure di adeguata verifica della clientela nelle operazioni occasionali. La questione riveste un'importanza significativa poiché attiene direttamente all'equilibrio tra esigenze di prevenzione del riciclaggio e sostenibilità degli oneri gravanti sui soggetti obbligati.

Nel corso dell'elaborazione delle RTS, **l'Autorità ha esaminato espressamente la possibilità di identificare specifici settori, categorie di soggetti obbligati o tipologie di operazioni caratterizzati da livelli di rischio tali da giustificare l'applicazione di soglie ulteriormente ridotte rispetto a quelle già previste dall'AMLR.**

L'analisi è stata condotta tenendo conto dell'esperienza di vigilanza maturata, delle valutazioni sovranazionali del rischio e dei contributi ricevuti nel corso della consultazione pubblica. **Tuttavia, la relazione finale conclude che non sono emersi elementi sufficientemente solidi per dimostrare la necessità e la proporzionalità di un ulteriore abbassamento delle soglie già stabilite dal legislatore europeo.**

La scelta risulta coerente con l'impostazione metodologica che caratterizza l'intero intervento regolamentare dell'AMLA. L'Autorità osserva, infatti, che l'introduzione di ulteriori soglie inferiori determinerebbe un ampliamento dell'ambito di applicazione degli obblighi di adeguata verifica, con conseguenti costi organizzativi, procedurali e amministrativi a carico dei soggetti obbligati. In assenza di evidenze concrete circa l'esistenza di rischi non adeguatamente mitigati dalle soglie già previste dall'AMLR, tali

oneri risulterebbero difficilmente giustificabili alla luce del principio di proporzionalità²³.

Non meno rilevante il richiamo alla certezza del diritto. L'AMLA evidenzia infatti come il nuovo quadro legislativo europeo sia ancora in fase di progressiva attuazione e come l'introduzione immediata di ulteriori soglie differenziate rischierebbe di aumentare la complessità applicativa in una fase già caratterizzata da significativi interventi di adeguamento organizzativo e procedurale. La decisione di conservare le soglie attualmente previste dall'AMLR contribuisce pertanto ad assicurare maggiore stabilità regolamentare e a favorire un'applicazione uniforme delle disposizioni nei diversi Stati membri²⁴.

Sotto il profilo sistematico, tale scelta si collega direttamente alle più ampie considerazioni sviluppate in materia di semplificazione normativa. La rinuncia ad ampliare ulteriormente il numero delle soglie e delle eccezioni conferma infatti la volontà dell'AMLA di evitare fenomeni di sovraregolazione e di privilegiare una disciplina fondata su principi generali piuttosto che su una crescente proliferazione di regole speciali.

In tale prospettiva, la scelta di non introdurre ulteriori soglie inferiori rappresenta una concreta applicazione del principio secondo cui una disciplina efficace non coincide necessariamente con una disciplina più complessa, ma con una regolazione proporzionata, coerente e sostenibile nel tempo.

²³ "AMLA has observed that introducing additional lower thresholds would constitute a significant regulatory intervention, as it would directly expand the scope of mandatory customer due diligence requirements and result in additional operational and administrative burdens for obliged entities. Such measures could only be justified where clear and compelling evidence of both necessity and proportionality exists. However, since the entry into force of Regulation (EU) 2024/1624, no conclusive information has emerged indicating that any additional lower thresholds are necessary and proportionate to mitigate ML/TF risks across the Union", AMLA, Final Report, Draft Regulatory Technical Standards on criteria for identifying business relationships, occasional transactions and linked transactions, cit., 4.1, pp. 23-24.

²⁴ "Maintaining the existing thresholds supports legal certainty and avoids unnecessary system changes, operational adjustments and administrative costs during the implementation of the new AML/CFT framework", AMLA, Final Report, Draft Regulatory Technical Standards on criteria for identifying business relationships, occasional transactions and linked transactions, cit., p.5.

Parte III - Effetti applicativi delle RTS AMLA nell'ordinamento italiano

10. I riflessi operativi delle RTS AMLA sul sistema italiano

Al di là dei profili strettamente normativi, le RTS AMLA sono destinate a produrre effetti concreti e immediati sull'organizzazione dei presidi antiriciclaggio dei soggetti obbligati italiani. Pur non imponendo, nella maggior parte dei casi, modifiche legislative al d.lgs. n. 231/2007, esse incidono sulle modalità attraverso cui gli obblighi già previsti dalla normativa nazionale dovranno essere interpretati, applicati e dimostrati nei confronti delle autorità di vigilanza.

Un primo effetto riguarda i sistemi di *customer due diligence* e i relativi modelli di classificazione del rischio. Intermediari bancari e finanziari, professionisti, operatori non finanziari e prestatori di servizi per le cripto-attività saranno chiamati a riesaminare le proprie procedure interne per verificare che le informazioni raccolte siano effettivamente correlate ai rischi identificati e **non derivino da logiche meramente standardizzate o da prassi consolidate di raccolta documentale generalizzata**. In tale prospettiva, le RTS incentivano un progressivo superamento dei modelli fondati su checklist uniformi a favore di procedure capaci di giustificare l'effettiva necessità delle informazioni richieste al cliente.

Particolarmente rilevante risulta, inoltre, l'impatto sui processi di identificazione e aggiornamento delle informazioni sulla clientela. **Le nuove disposizioni valorizzano il ricorso ai dati già disponibili presso il soggetto obbligato, all'interno del gruppo**²⁵ ovvero acquisiti nell'ambito del rapporto contrattuale, limitando la richiesta di informazioni ulteriori ai soli casi nei quali esse risultino necessarie per comprendere il rischio associato alla relazione.

Tale impostazione potrebbe attenuare l'esigenza di talune attività di remediation documentale che negli ultimi anni hanno caratterizzato l'attuazione degli obblighi di adeguata verifica da parte di molti operatori.

²⁵ Cfr. articolo 16, par. 3, delle RTS, secondo cui, nell'identificare lo scopo e la natura prevista del rapporto d'affari o dell'operazione occasionale, i soggetti obbligati tengono conto anche delle informazioni già disponibili presso altri soggetti obbligati appartenenti al medesimo gruppo.

Ulteriori effetti pratici riguarderanno la disciplina della titolarità effettiva. **L'abbandono di criteri eccessivamente rigidi nella qualificazione delle strutture proprietarie complesse imporrà ai soggetti obbligati uno sforzo maggiore sul piano valutativo.** Non sarà infatti più sufficiente dimostrare l'esistenza di determinati indicatori strutturali, ma occorrerà documentare le ragioni per cui tali elementi risultino effettivamente rilevanti ai fini del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nel caso concreto. Ciò comporterà verosimilmente una revisione delle metodologie interne di analisi della titolarità effettiva e dei processi di attribuzione del livello di rischio.

Le RTS producono inoltre effetti significativi sul piano tecnologico e organizzativo. L'esplicita affermazione della neutralità tecnologica consente di superare l'idea secondo cui l'adozione di strumenti automatizzati rappresenti necessariamente la soluzione preferibile sotto il profilo della conformità. I soggetti obbligati potranno continuare a utilizzare strumenti automatizzati, controlli manuali oppure modelli misti, purché siano in grado di dimostrarne l'efficacia e la proporzionalità rispetto alla propria esposizione al rischio. Tale elemento assume particolare rilievo per le categorie professionali e per gli operatori non finanziari di minori dimensioni, i quali potranno adottare soluzioni organizzative coerenti con il proprio modello operativo senza essere costretti a sostenere costi tecnologici sproporzionati.

Le implicazioni potrebbero estendersi anche alle metodologie ispettive. L'enfasi posta dalle RTS sulla necessità di correlare quantità e qualità delle informazioni raccolte al rischio concretamente individuato potrebbe infatti favorire una progressiva evoluzione dei paradigmi di accertamento, orientando l'attività di supervisione verso la verifica della razionalità delle valutazioni effettuate, della tracciabilità del processo decisionale e della coerenza tra rischio rilevato e misure adottate, piuttosto che verso il mero riscontro dell'adempimento di prescrizioni documentali predeterminate.

In un contesto caratterizzato dalla crescente centralità del principio di proporzionalità, **l'attenzione ispettiva tenderà presumibilmente a concentrarsi meno sull'esistenza formale di specifici documenti e maggiormente sulla capacità del soggetto obbligato di dimostrare la coerenza tra il rischio individuato, le informazioni raccolte e le misure adottate per mitigarlo.** Si tratta di un'evoluzione che potrebbe modificare sensibilmente il rapporto tra soggetti obbligati e autorità competenti, spostando il baricentro della verifica dalla completezza documentale alla qualità del processo decisionale e dell'analisi del rischio.

Non può inoltre escludersi che tali sviluppi inducano la Banca d'Italia a riesaminare, almeno in parte, l'impianto delle proprie disposizioni attuative in materia di adeguata verifica.

Una simile evoluzione non discenderebbe dall'esigenza di colmare lacune del quadro legislativo nazionale, bensì dalla necessità di assicurare che la disciplina di vigilanza rifletta compiutamente i criteri di proporzionalità, pertinenza e dimostrabilità delle valutazioni posti al centro delle RTS AMLA. In tale prospettiva, l'eventuale revisione delle **Disposizioni della Banca d'Italia del 30 luglio 2019 si collocherebbe in una logica di riallineamento metodologico e applicativo, piuttosto che di adeguamento a sopravvenute incompatibilità normative.**

Sul piano operativo non può, infine, trascurarsi la disciplina transitoria introdotta dagli articoli 28 e 29 delle RTS.

La versione definitiva chiarisce il trattamento della clientela preesistente e prevede un intervallo di sei mesi tra l'entrata in vigore e l'applicazione delle disposizioni²⁶. Tale soluzione risulta coerente con il principio di certezza del diritto e con l'esigenza di consentire ai soggetti obbligati l'adeguamento dei propri presidi organizzativi, procedurali e informatici senza determinare effetti distorsivi o aggravii eccessivamente gravosi.

La medesima esigenza di gradualità e sostenibilità applicativa sembra del resto riflettersi nell'intero approccio regolamentare dell'AMLA, orientato **non tanto all'introduzione di nuovi obblighi sostanziali quanto all'affinamento dei criteri interpretativi e delle metodologie di applicazione della disciplina.** Ne deriva una progressiva valorizzazione di modelli di compliance fondati sulla proporzionalità delle misure e sulla correlazione tra intensità dei presidi e rischio effettivamente rilevato.

²⁶ La disciplina transitoria è contenuta negli articoli 28 e 29 delle RTS. In particolare, l'articolo 28 disciplina l'adeguamento dei rapporti d'affari preesistenti ai requisiti del Regolamento (UE) 2024/1624 e delle RTS secondo una logica risk-based, mentre l'articolo 29 prevede l'applicazione delle RTS decorsi sei mesi dalla loro entrata in vigore, al fine di consentire ai soggetti obbligati l'adeguamento dei sistemi, delle procedure interne e dei presidi di compliance.

11. Considerazioni conclusive

L'esame congiunto delle RTS predisposte dall'AMLA ai sensi degli articoli 19 e 28 del Regolamento (UE) 2024/1624 consente di cogliere una trasformazione che trascende il piano meramente tecnico e investe la stessa configurazione del sistema europeo della customer due diligence.

Le due iniziative regolamentari concorrono infatti alla costruzione di un modello unitario nel quale l'individuazione delle situazioni che richiedono l'applicazione degli obblighi AML/CFT e la definizione delle modalità attraverso cui tali obblighi devono essere adempiuti risultano governate da principi comuni di proporzionalità, neutralità tecnologica e approccio basato sul rischio.

La portata innovativa delle RTS non sembra tuttavia risiedere nell'introduzione di nuovi obblighi sostanziali o nell'alterazione dei fondamenti dell'attuale disciplina.

Sotto questo profilo, i principi valorizzati dall'AMLA trovano già ampio riconoscimento tanto nell'AMLR quanto nell'ordinamento italiano e, in particolare, nel d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

Le nuove norme tecniche paiono piuttosto perseguire un obiettivo di **armonizzazione interpretativa** e di **precisazione applicativa**, volto a rendere maggiormente uniforme l'esercizio della discrezionalità tecnica attribuita ai soggetti obbligati e alle autorità competenti.

È proprio sotto tale profilo che sembrano emergere i riflessi più significativi per l'ordinamento nazionale.

Le RTS AMLA **non appaiono infatti destinate, sulla base del contenuto delle relazioni finali adottate dall'AMLA, a incidere in misura rilevante sull'architettura normativa primaria** del sistema italiano, la quale già recepisce i principali paradigmi del diritto europeo dell'antiriciclaggio. Tale valutazione resta peraltro subordinata alla verifica del contenuto definitivo dei regolamenti delegati che saranno adottati dalla Commissione europea.

Gli effetti più rilevanti sembrano invece destinati a manifestarsi sul terreno dell'applicazione concreta degli obblighi di adeguata verifica, della costruzione dei sistemi di controllo interno e dei criteri attraverso cui le autorità valuteranno l'idoneità dei presidi adottati dai soggetti obbligati.

In tale prospettiva, **le Disposizioni della Banca d'Italia del 30 luglio 2019 potrebbero costituire il naturale terreno di emersione degli effetti indiretti delle RTS AMLA.**

L'eventuale aggiornamento di tali disposizioni non avrebbe infatti la funzione di recepire nuovi obblighi sostanziali, bensì quella di riallineare criteri applicativi, metodologie di valutazione del rischio e parametri di supervisione a un modello europeo che attribuisce crescente rilevanza alla pertinenza delle informazioni raccolte, alla giustificabilità delle scelte effettuate e alla dimostrabilità del processo valutativo sottostante.

In questo senso, l'evoluzione potrebbe riguardare soprattutto le modalità di profilatura della clientela, i criteri di aggiornamento delle informazioni, la valutazione delle strutture proprietarie complesse e l'applicazione delle misure semplificate e rafforzate di adeguata verifica.

La relazione finale AMLA sembra infatti muovere da una premessa di fondo che attraversa trasversalmente entrambe le serie di RTS: la conformità non può essere identificata con la mera esecuzione di adempimenti documentali predeterminati. La qualità dell'analisi, la ragionevole correlazione tra rischio individuato e informazioni raccolte, nonché la capacità del soggetto obbligato di spiegare e documentare le proprie scelte assumono una rilevanza crescente ai fini dell'effettività dei presidi di prevenzione. Ne deriva una progressiva **valorizzazione della sostanza economica delle relazioni e delle operazioni rispetto alla verifica puramente formale della completezza documentale.**

Le RTS sembrano inoltre prefigurare una possibile evoluzione delle stesse metodologie di vigilanza. In un contesto caratterizzato da una sempre maggiore armonizzazione europea, l'attenzione delle autorità competenti potrebbe progressivamente spostarsi dalla verifica dell'esistenza di singoli adempimenti alla valutazione della coerenza complessiva dei processi adottati dal soggetto obbligato. Ciò potrebbe tradursi in paradigmi ispettivi maggiormente orientati a verificare la razionalità delle valutazioni compiute, la tracciabilità del percorso decisionale e l'effettiva capacità dei sistemi di controllo di individuare e mitigare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Un'ulteriore considerazione riguarda il rapporto tra le RTS AMLA analizzate nel presente contributo e gli orientamenti emanati dall'Autorità bancaria europea (EBA) in materia di prevenzione del riciclaggio.

gio e del finanziamento del terrorismo²⁷. Il nuovo quadro istituzionale delineato dal Regolamento (UE) 2024/1624 attribuisce infatti all'AMLA competenze regolamentari e di convergenza della vigilanza particolarmente ampie, esercitate, tra l'altro, attraverso l'elaborazione di norme tecniche di regolamentazione ai sensi degli articoli 19, par. 9, e 28, par. 1, nonché mediante l'adozione di orientamenti e altri strumenti di supporto all'applicazione uniforme della disciplina europea.

Ciò nondimeno, tale evoluzione non sembra implicare, almeno nell'attuale fase di attuazione del nuovo sistema, un automatico superamento degli orientamenti EBA adottati ai sensi dell'articolo 16 del Regolamento (UE) n. 1093/2010, i quali continuano a rappresentare un rilevante punto di riferimento interpretativo per i soggetti obbligati e per le autorità competenti. Molti dei principi valorizzati dalle RTS AMLA, quali l'approccio basato sul rischio, la proporzionalità delle misure di adeguata verifica e la necessità di correlare le informazioni raccolte al rischio concretamente individuato, si pongono del resto in sostanziale continuità con l'impostazione già sviluppata dalle EBA Guidelines sui fattori di rischio ML/TF e dagli altri orientamenti dell'Autorità bancaria europea in materia di customer due diligence.

Sotto questo profilo, le RTS sembrano costituire non tanto un elemento di discontinuità rispetto al precedente quadro interpretativo, quanto piuttosto un ulteriore livello di specificazione tecnica all'interno del processo di costruzione del Single AML Rulebook.

Resta tuttavia aperta la questione del futuro coordinamento tra le nuove fonti regolamentari AMLA e gli strumenti di soft law elaborati dall'EBA, coordinamento che potrà essere progressivamente definito attraverso le future iniziative regolamentari e interpretative dell'AMLA e gli eventuali interventi del legislatore europeo volti ad assicurare coerenza, certezza del diritto e uniformità applicativa nell'ambito dell'Unione.

²⁷ In particolare, si fa riferimento agli *EBA Guidelines on customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the ML/TF risk associated with individual business relationships and occasional transactions* (EBA/GL/2021/02), emanati ai sensi dell'articolo 16 del Regolamento (UE) n. 1093/2010, nonché ai relativi orientamenti sui fattori di rischio ML/TF ivi incorporati e periodicamente aggiornati, tuttora applicabili salvo successivi interventi di modifica, sostituzione o abrogazione.



DB non solo
diritto
bancario

A NEW DIGITAL EXPERIENCE

 **dirittobancario.it**
