

APPROFONDIMENTI

La banca dati centrale AML/CFT nel nuovo sistema europeo di vigilanza

Osservazioni sulla consultazione AMLA relativa
alle RTS attuative

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

Il 7 ottobre 2026 l'Anti-Money Laundering Authority (AMLA) ha avviato una consultazione pubblica sul documento *Consultation paper draft RTS under Article 11(6) AMLAR*, contenente il progetto di norme tecniche di regolamentazione (RTS) adottate ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6, del Regolamento (UE) 2024/1620 (AMLAR).

La consultazione - aperta fino al 3 novembre 2026, giorno in cui i diversi pareri saranno raccolti nel corso di un'audizione pubblica - è finalizzata a definire le informazioni che le autorità di vigilanza nazionali dovranno trasmettere alla futura banca dati centrale AML/CFT, nonché il relativo livello di dettaglio, i formati di trasmissione, le scadenze di reporting e le condizioni per eventuali richieste informative aggiuntive formulate dall'Autorità.

Il documento di consultazione invita tutte le parti interessate a presentare osservazioni motivate sulle disposizioni proposte, articolate secondo le quattro domande poste dall'Autorità.

La concentrazione in un'unica infrastruttura europea dei dati raccolti dalle autorità di vigilanza costituisce la risposta alle criticità che hanno caratterizzato il precedente assetto istituzionale¹.

Nel modello precedente, infatti, le informazioni AML/CFT rimanevano prevalentemente all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, con inevitabili asimmetrie informative tra autorità competenti. Il nuovo assetto consente invece una circolazione strutturata delle informazioni, favorendo la convergenza delle metodologie di valutazione del rischio, delle pratiche di supervisione, e delle informazioni derivanti dalle attività svolte dalla stessa AMLA.

Tale impostazione trova conferma anche nel Memorandum of Understanding concluso tra AMLA, EBA, EIOPA ed ESMA nel giugno 2025, il quale individua nello scambio sistematico di informazioni e nella cooperazione operativa tra le autorità europee uno strumento essenziale per assicurare un approccio

¹ Sul precedente modello di raccolta e condivisione delle informazioni AML/CFT attraverso EuReCA e sulle finalità di coordinamento affidate all'EBA v. G. Estrafallaces, *Il Registro centrale europeo delle carenze AML/CFT*, in *Il diritto penale della globalizzazione*, 2021, pp. 217 ss.

integrato alla vigilanza e promuovere la convergenza supervisionale nel settore finanziario².

L'alimentazione della banca dati non avverrà da parte dei soggetti obbligati, bensì attraverso le autorità di vigilanza che trasmetteranno ad AMLA informazioni riguardanti l'organizzazione e le risorse degli stessi supervisori, i soggetti obbligati vigilati, i relativi profili di rischio, le attività di vigilanza svolte, le misure correttive e sanzionatorie adottate e le valutazioni formulate nell'ambito della cooperazione con altre autorità.

I soggetti obbligati assumono tuttavia un ruolo essenziale nel funzionamento dell'intero sistema informativo.

Sebbene non siano destinatari di obblighi di trasmissione diretta verso AMLA, essi costituiscono la fonte primaria delle informazioni raccolte dalle autorità nazionali nell'ambito delle attività di vigilanza e delle valutazioni del rischio previste dal nuovo quadro europeo AML/CFT.

Le informazioni concernenti la struttura dei gruppi, i profili di rischio intrinseco e residuo, la qualità dei controlli AML/CFT e le eventuali violazioni accertate confluiranno infatti nella banca dati attraverso i canali di reporting e supervisione già esistenti a livello nazionale.

AMLA ha peraltro evidenziato che la nuova infrastruttura è stata progettata in modo da evitare l'introduzione di ulteriori obblighi di segnalazione diretta a carico dei soggetti obbligati.

La banca dati è destinata ad essere consultata principalmente da AMLA per lo svolgimento delle proprie funzioni di analisi dei rischi, vigilanza diretta e indiretta e promozione della convergenza della supervisione³.

² Memorandum of Understanding on cooperation and exchange of information between the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism (AMLA), the European Banking Authority (EBA), the European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) and the European Securities and Markets Authority (ESMA), 27 giugno 2025, spec. artt. 5 e 6. Il Memorandum è stato concluso ai sensi dell'art. 91 del Regolamento (UE) 2024/1620 e disciplina lo scambio reciproco di informazioni rilevanti per l'esercizio delle rispettive funzioni di vigilanza.

³ Ai sensi dell'articolo 11 del Regolamento (UE) 2024/1620 (AMLAR), la banca dati centrale AML/CFT è istituita e mantenuta da AMLA per supportare l'esercizio delle funzioni attribuite all'Autorità dall'articolo 5 del medesimo re-

Le informazioni potranno inoltre essere messe a disposizione delle autorità di vigilanza AML/CFT, delle autorità non AML competenti per specifiche finalità di vigilanza e alle Autorità europee di vigilanza (ESAs), ove necessario per l'esercizio delle rispettive funzioni, nel rispetto del principio della "necessità di sapere"⁴ e delle rigorose regole di riservatezza previste dall'AMLAR e dalle RTS⁵.

La banca dati non assume pertanto la funzione di semplice archivio centralizzato, ma si configura come una **piattaforma europea di intelligence di vigilanza**, destinata a trasformare informazioni raccolte a livello nazionale in conoscenza utilizzabile dall'intero sistema europeo AML/CFT per l'individuazione di rischi emergenti, vulnerabilità sistemiche e fenomeni transfrontalieri di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

2. Fondamento normativo e finalità della banca dati

L'articolo 11 del Regolamento AMLA individua le finalità perseguite attraverso l'istituzione della banca dati centrale AML/CFT. In particolare, la banca dati è concepita per: (1) rafforzare la convergenza delle prassi di vigilanza nell'Unione; (2) consentire ad AMLA di effettuare valutazioni e analisi comparative sui rischi AML/CFT; (3) supportare lo svolgimento dei compiti di vigilanza diretta e indiretta attribuiti all'Autorità; (4) favorire una visione integrata dell'esposizione ai rischi e delle misure adottate dalle autorità

golamento. Il Consultation Paper chiarisce che la banca dati è concepita come strumento a supporto dell'analisi dei rischi, della vigilanza indiretta e dell'oversight del sistema europeo AML/CFT nonché della vigilanza diretta sui soggetti selezionati a partire dal 2028, consentendo l'individuazione di vulnerabilità, rischi emergenti e fenomeni transfrontalieri. Cfr. Regolamento (UE) 2024/1620, artt. 5 e 11; Consultation Paper, sez. 3 ("Background and rationale"), pagg. 5-7, nonché Impact Assessment, sez. 5.1, "Policy objectives".

⁴ Per principio della "necessità di sapere" (*need-to-know principle*) si intende il criterio in base al quale l'accesso alle informazioni contenute nella banca dati AML/CFT è consentito esclusivamente ai soggetti che necessitano concretamente di tali informazioni per l'esercizio delle funzioni attribuite dal diritto dell'Unione. Il principio trova fondamento nello stesso articolo 11 del Regolamento (UE) 2024/1620 e nel considerando 18 del medesimo regolamento, che subordinano la circolazione delle informazioni al rispetto della riservatezza e della necessità di sapere. Esso è ulteriormente declinato dall'articolo 8 della bozza di RTS, che limita l'utilizzo delle informazioni alle finalità istituzionali del sistema europeo di vigilanza AML/CFT e subordina, di regola, la divulgazione verso soggetti esterni al previo consenso dell'autorità che le ha trasmesse.

⁵ L'articolo 8 delle RTS stabilisce che l'utilizzo delle informazioni all'interno del sistema di vigilanza AML/CFT non richiede il consenso preventivo dell'autorità che le ha trasmesse, mentre la loro comunicazione verso soggetti esterni è soggetta, di regola, al meccanismo del *prior consent*. Cfr. Consultation Paper, sez. 3.1 e 3.5; Impact Assessment, sezione A ("Problem identification"), pag. 25; articolo 8 della bozza di RTS.

competenti nei diversi Stati membri.

In tale contesto, le norme tecniche di regolamentazione in consultazione assumono particolare rilievo poiché definiscono in maniera dettagliata il patrimonio informativo destinato ad alimentare la banca dati e, quindi, il concreto ambito conoscitivo di cui AMLA potrà disporre per il perseguimento delle predette finalità.

L'elemento maggiormente innovativo della proposta risiede **nell'ampiezza e nella granularità** delle informazioni che le autorità di vigilanza saranno tenute a trasmettere.

Il progetto di RTS prevede la raccolta di informazioni riconducibili a tre principali categorie:

a. informazioni sulle autorità di vigilanza. La banca dati comprenderà dati relativi all'organizzazione dei sistemi nazionali di vigilanza, ai relativi poteri, alle competenze attribuite alle autorità e agli organismi di autoregolamentazione, nonché alle risorse umane e finanziarie impiegate nelle attività AML/CFT.

L'inclusione di dati concernenti il numero di addetti AML/CFT, la loro distribuzione funzionale, le competenze specialistiche disponibili e le risorse finanziarie destinate alla vigilanza evidenzia come l'obiettivo dell'AMLA non sia limitato alla conoscenza dei rischi presenti nei soggetti obbligati. La banca dati è destinata, piuttosto, a consentire una **valutazione comparativa delle capacità istituzionali delle autorità nazionali**, introducendo una forma di monitoraggio delle condizioni organizzative nelle quali la vigilanza AML/CFT viene concretamente esercitata.

Questa scelta riflette la volontà del legislatore europeo di monitorare non soltanto i soggetti vigilati, ma anche l'efficacia delle strutture di supervisione nazionali. La banca dati diventa così uno **strumento di meta-vigilanza sul funzionamento dell'intero sistema europeo**;

b. informazioni sui soggetti obbligati. Le autorità nazionali dovranno trasmettere informazioni dettagliate sui profili di rischio intrinseco e residuo, sulla qualità dei controlli AML/CFT, sull'appartenenza a gruppi e sulla partecipazione ai collegi di vigilanza. Particolarmente significativa è la scelta, sostenuta nella valutazione d'impatto delle RTS, di acquisire **dati granulari relativi a tutti i soggetti obbligati e**

non soltanto agli intermediari potenzialmente soggetti alla vigilanza diretta dell'AMLA. Tale impostazione è considerata dall'Autorità la più idonea a sostenere analisi comparative, individuazione di tendenze emergenti e valutazioni di rischio a livello dell'Unione.

c. informazioni sulle attività di vigilanza e sulle misure sanzionatorie. La banca dati raccoglierà inoltre informazioni sulle attività ispettive, sulle verifiche tematiche e sulle misure correttive adottate dalle autorità nazionali. Le RTS prevedono la trasmissione di tutte le sanzioni amministrative e delle informazioni relative alle violazioni accertate, **superando la logica più restrittiva adottata in EuReCA.** Da un punto di vista sistemico, ciò consentirà all'AMLA di costruire una mappatura europea delle criticità AML/CFT e di individuare eventuali fenomeni ricorrenti che, considerati singolarmente a livello nazionale, potrebbero non apparire rilevanti.

3. Panoramica delle domande oggetto della consultazione

Le domande oggetto della consultazione riflettono le principali scelte regolamentari che AMLA è chiamata a operare nella definizione della banca dati centrale AML/CFT.

Attraverso di esse emergono i profili relativi all'ambito informativo della banca dati, ai flussi di condivisione tra autorità e alle garanzie di qualità, riservatezza e utilizzo delle informazioni. La loro analisi consente, pertanto, di ricostruire la struttura e le finalità dell'infrastruttura prevista dall'articolo 11 AMLAR.

Domanda 1:

“Avete osservazioni sulle proposte contenute negli articoli 1⁶, 5⁷ e 6⁸ (informazioni sulle autorità di vigilanza, sugli organismi di autoregolamentazione e sulle loro aree di competenza, nonché sulle attività di vigilanza) del progetto di RTS? Se ritenete che siano necessari adeguamenti, vi preghiamo di spiegarne le ragioni e di fornire informazioni sull’impatto che le proposte avrebbero se rimanessero invariate”.

La prima domanda della consultazione concerne uno dei profili più innovativi dell’intero progetto di banca dati AMLA: la raccolta sistematica di informazioni non soltanto sui soggetti obbligati e sui rischi

6 L’articolo impone alle autorità nazionali di trasmettere alla banca dati AMLA informazioni strutturate riguardanti:

- identità e contatti dell’autorità;
- persone responsabili dell’accesso alla banca dati;
- organismi di autoregolamentazione eventualmente vigilati;
- eventuali autorità capofila o meccanismi di coordinamento;
- categorie di soggetti obbligati sottoposti a vigilanza e loro numerosità, nonché livello di rischio attribuito ai settori di competenza sulla base della più recente valutazione nazionale del rischio;
- livello di rischio attribuito ai settori vigilati;- compiti e poteri dell’autorità di vigilanza previsti dalla normativa AML/CFT

Obiettivo dell’articolo è quello di consentire ad AMLA di avere una mappatura completa dell’architettura di vigilanza AML/CFT dell’Unione, individuando chi è competente per ciascun settore e con quali strumenti opera.

7 L’articolo richiede la comunicazione delle attività di vigilanza effettivamente svolte, indicando:

- soggetto vigilato interessato;
- natura dell’intervento;
- ambito oggetto del controllo;
- data di avvio e conclusione;
- eventuale stato di attività ancora in corso;
- partecipazione di altre autorità;
- rapporti di revisione tematica quando esistenti.

Un’attività deve essere segnalata quando rappresenta l’utilizzo di un vero e proprio strumento di vigilanza, sia nell’ambito della pianificazione ordinaria sia in risposta a rischi emergenti o eventi specifici.

Obiettivo dell’articolo è quello di permettere ad AMLA di monitorare l’intensità, la frequenza e l’orientamento delle attività di vigilanza svolte nei diversi Stati membri e favorire la convergenza delle prassi di supervisione.

8 L’articolo impone la trasmissione di dati quantitativi relativi a:

- numero di specialisti AML/CFT (espressi in FTE);
- distribuzione del personale tra attività giuridiche, analisi dei rischi, vigilanza e enforcement;
- budget annuale dedicato alle attività AML/CFT.

Obiettivo dell’articolo è consentire ad AMLA di valutare la capacità operativa e le risorse effettivamente disponibili presso le autorità nazionali e gli organismi di autoregolamentazione.

AML/CFT, ma anche sulle autorità nazionali chiamate ad esercitare le relative funzioni di vigilanza.

Gli articoli 1, 5 e 6 perseguono l’obiettivo di costruire una rappresentazione armonizzata dell’ecosistema europeo della supervisione antiriciclaggio attraverso la raccolta di dati relativi all’assetto istituzionale delle autorità competenti, agli organismi di autoregolamentazione, alle attività di vigilanza concretamente svolte e alle risorse umane e finanziarie impiegate per l’esercizio delle funzioni AML/CFT.

La scelta regolatoria risulta particolarmente significativa poiché evidenzia come la futura banca dati non sia concepita esclusivamente quale strumento di monitoraggio dei soggetti vigilati, ma anche quale meccanismo di osservazione delle capacità operative delle autorità nazionali.

Le informazioni richieste dall’articolo 6, concernenti il numero di specialisti AML/CFT espressi in full-time equivalent (FTE), la loro distribuzione funzionale e i budget destinati alle attività di vigilanza, consentono, infatti, all’AMLA di acquisire una visione comparata delle condizioni organizzative nelle quali la supervisione viene esercitata nei diversi Stati membri.

Sotto questo profilo, la banca dati sembra assumere una funzione che va oltre la tradizionale raccolta di informazioni di vigilanza, configurandosi anche come uno strumento di valutazione delle capacità istituzionali del sistema europeo AML/CFT. Attraverso la standardizzazione delle informazioni relative a strutture, competenze e attività di supervisione, AMLA mira, infatti, a creare una base conoscitiva uniforme idonea a sostenere le proprie attività di analisi, monitoraggio e promozione della convergenza delle prassi di vigilanza.

Tale impostazione pone tuttavia un tema di rilievo. Sebbene gli indicatori previsti dalle RTS consentano una misurazione omogenea delle risorse disponibili presso le autorità nazionali, essi sembrano rappresentare in misura prevalente la dimensione quantitativa della capacità amministrativa. Rimangono invece solo indirettamente apprezzabili elementi quali il livello di specializzazione del personale, l’esperienza maturata nella gestione di casi complessi, il grado di sviluppo delle competenze tecnologiche o la capacità di partecipazione alle reti di cooperazione transfrontaliera, fattori che incidono in maniera determinante sull’effettività della vigilanza AML/CFT.

In tale prospettiva, la consultazione solleva implicitamente la questione di come conciliare l’esigenza

di standardizzazione informativa con la necessità di rappresentare la complessità e l'eterogeneità dei modelli organizzativi nazionali, evitando che la comparabilità dei dati si traduca in una rappresentazione eccessivamente semplificata delle reali capacità di supervisione delle autorità competenti.

In tale prospettiva, la consultazione pone implicitamente il tema dell'individuazione di categorie informative sufficientemente standardizzate da consentire la rappresentazione di modelli organizzativi differenti senza sacrificare le peculiarità dei singoli ordinamenti.

Domanda 2:

“Avete osservazioni sulle proposte contenute nell'articolo 2 (informazioni sui soggetti obbligati che devono essere trasmesse dalle autorità di vigilanza) del progetto di RTS? Se ritenete che siano necessari adeguamenti, vi preghiamo di spiegarne le ragioni e di fornire informazioni sull'impatto che le proposte avrebbero se rimanessero invariate”.

La seconda domanda della consultazione riguarda il nucleo informativo relativo ai soggetti obbligati destinato ad alimentare la banca dati centrale AML/CFT.

L'articolo 2 del progetto di RTS individua, infatti, il set di informazioni che le autorità di vigilanza dovranno trasmettere con riferimento ai singoli soggetti vigilati, comprendendo dati identificativi, informazioni sull'eventuale appartenenza a gruppi, ai punti di contatto centrali, all'eventuale partecipazione a collegi di vigilanza AML/CFT e, soprattutto, elementi relativi alla valutazione del rischio residuo di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

La struttura della disposizione evidenzia la scelta dell'AMLA di fondare la futura banca dati su informazioni granulari riferite ai singoli soggetti obbligati e non esclusivamente su dati aggregati a livello settoriale o nazionale. La consultazione sembra pertanto interrogare gli operatori circa l'adeguatezza del livello di dettaglio richiesto e il corretto equilibrio tra esigenze informative dell'Autorità, oneri di trasmissione gravanti sulle autorità nazionali e obiettivo di assicurare un patrimonio informativo suffi-

cientemente uniforme e comparabile a livello europeo⁹.

Domanda 3:

“Avete osservazioni sulle proposte contenute negli articoli 3 e 4 (informazioni sulle misure di esecuzione e sui pareri o consigli forniti ad altre autorità) della bozza di RTS? Se ritenete che siano necessari adeguamenti, vi preghiamo di illustrarne le motivazioni e di fornire informazioni sull'impatto che le proposte avrebbero se rimanessero invariate”.

La terza domanda della consultazione si concentra sulle informazioni concernenti l'esercizio dei poteri di enforcement e sulle forme di cooperazione istituzionale che caratterizzano il sistema europeo di vigilanza AML/CFT.

Se la seconda domanda riguardava la costruzione del profilo informativo dei soggetti obbligati, la terza attiene invece alle conseguenze che l'attività di vigilanza produce sul piano correttivo e sanzionatorio, nonché alla circolazione delle valutazioni e dei pareri formulati dalle autorità competenti nell'ambito di procedimenti amministrativi che coinvolgono altre autorità pubbliche, secondo una logica di cooperazione informativa che trova ulteriore espressione nei meccanismi di scambio previsti tra AMLA e le Autorità europee di vigilanza¹⁰.

⁹ Nella sezione dedicata alla valutazione d'impatto, AMLA ha esaminato tre opzioni regolatorie riguardanti il livello di granularità delle informazioni sui soggetti obbligati da trasmettere alla banca dati centrale. In particolare, è stata considerata un'opzione A, basata sulla raccolta di dati fortemente aggregati, idonei a fornire una visione generale del mercato ma limitati sotto il profilo analitico; un'opzione B, consistente nella trasmissione di informazioni più dettagliate soltanto per determinate categorie di soggetti o di dati ritenuti maggiormente rilevanti; e un'opzione C, infine accolta come soluzione preferita, fondata sulla raccolta completa e granulare delle informazioni riferite all'insieme dei soggetti obbligati, ritenuta maggiormente funzionale alle attività di analisi dei rischi, vigilanza indiretta e promozione della convergenza della supervisione a livello dell'Unione. Cfr. Consultation Paper, sez. 5.1, *Political issue n. 1: Granularity of obliged entities' risk profile information to be submitted to the central AML/CFT database*, opzione preferita C.

¹⁰ In tale prospettiva si colloca anche il Memorandum of Understanding stipulato tra AMLA, EBA, EIOPA ed ESMA il 27 giugno 2025, che prevede la trasmissione reciproca di informazioni concernenti, tra l'altro, procedimenti autorizzativi, valutazioni di acquisizioni qualificate, fit and proper assessments e revoche di autorizzazioni, confermando la rilevanza sistemica della condivisione di valutazioni prudenziali e AML/CFT all'interno dell'architettura europea di vigilanza.

La questione sottesa agli articoli 3 e 4 del progetto di RTS risulta riconducibile all'individuazione del livello di dettaglio necessario affinché la banca dati AMLA possa rappresentare non soltanto i rischi e le vulnerabilità dei soggetti obbligati, ma anche le modalità con cui tali rischi vengono concretamente affrontati dalle autorità di vigilanza e riflessi nei procedimenti autorizzativi e valutativi che interessano il mercato finanziario e non finanziario.

In tale prospettiva, la consultazione sembra interrogare gli operatori circa l'equilibrio tra esigenze di completezza informativa, proporzionalità degli obblighi di segnalazione e tutela della riservatezza delle informazioni relative a persone fisiche e procedimenti ancora in corso.

Gli articoli richiamati disciplinano, da un lato, la trasmissione alla banca dati delle misure amministrative, delle sanzioni pecuniarie e delle penalità periodiche adottate nei confronti dei soggetti obbligati in conseguenza di violazioni della disciplina AML/CFT o di carenze nei relativi sistemi di controllo interno¹¹; dall'altro, la comunicazione dei pareri e delle valutazioni formulate dalle autorità di vigilanza nei confronti di altre autorità nell'ambito di procedimenti autorizzativi, di revoca dell'autorizzazione o di valutazione dell'idoneità degli esponenti aziendali e degli azionisti qualificati, qualora tali valutazioni evidenzino profili di rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo ovvero conducano ad esiti negativi¹².

Le disposizioni in esame sembrano pertanto perseguire l'obiettivo di consentire all'AMLA di sviluppare una conoscenza strutturata non soltanto delle situazioni di rischio, ma anche delle reazioni di vigilanza

¹¹ L'articolo 3 prevede la trasmissione di informazioni relative a tutte le misure amministrative, sanzioni pecuniarie e penalità periodiche irrogate dalle autorità di vigilanza per violazioni della normativa AML/CFT o per carenze suscettibili di generare tali violazioni. Devono essere comunicati, tra l'altro, il soggetto interessato, la tipologia e lo stato della misura, l'eventuale coinvolgimento di persone fisiche, l'importo delle sanzioni, le modalità di pubblicazione del provvedimento, nonché informazioni dettagliate sulla natura, gravità, impatto e stato delle violazioni o carenze accertate e sulle eventuali azioni di follow-up programmate dall'autorità competente. Cfr. articolo 3 del progetto di RTS.

¹² L'articolo 4 richiede la comunicazione dei pareri o delle consulenze fornite ad altre autorità quando essi sollevano preoccupazioni sotto il profilo AML/CFT o comportano una valutazione negativa. Le informazioni da trasmettere comprendono una sintesi delle questioni rilevanti ai fini del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, il tipo di parere formulato, l'autorità destinataria, il soggetto obbligato eventualmente interessato e, ove pertinente, i dati identificativi della persona fisica oggetto della valutazione. Cfr. articolo 4 del progetto di RTS.

e delle valutazioni prudenziali espresse dalle autorità nazionali, favorendo una lettura comparata delle prassi di enforcement e dei criteri applicati nei diversi ordinamenti dell'Unione.

Domanda 4:

“Avete osservazioni sulle proposte contenute negli articoli 7, 8 e 9 (informazioni aggiuntive, consenso preventivo, specifiche tecniche, qualità dei dati e riservatezza) della bozza di RTS? Se ritenete che siano necessari adeguamenti, vi preghiamo di illustrarne le motivazioni e di fornire prove dell'impatto che le proposte avrebbero se rimanessero invariate”.

La quarta domanda della consultazione si colloca su un piano parzialmente diverso rispetto a quelle precedenti.

Se le prime tre sono prevalentemente dedicate all'individuazione delle informazioni da raccogliere e trasmettere alla banca dati AMLA, la quarta concerne invece le regole che ne rendono possibile il funzionamento operativo e ne garantiscono l'affidabilità giuridica e tecnica. Essa riguarda, in altre parole, la **governance del patrimonio informativo** destinato ad alimentare la banca dati centrale AML/CFT.

La questione regolatoria sottesa agli articoli 7, 8 e 9 è riconducibile alla ricerca di un equilibrio tra esigenze potenzialmente concorrenti: da un lato, la necessità di assicurare all'AMLA e alle autorità di vigilanza un accesso tempestivo a informazioni complete e utilizzabili per fini di supervisione; dall'altro, l'esigenza di contenere gli oneri amministrativi gravanti sulle autorità nazionali, garantire la qualità dei dati trasmessi e preservare la riservatezza di informazioni particolarmente sensibili.

In questo senso, la consultazione non si interroga più sul contenuto della banca dati, bensì sulle condizioni che ne consentono un utilizzo efficace, proporzionato e conforme ai principi di tutela delle informazioni.

Gli articoli richiamati disciplinano, rispettivamente, i poteri dell'AMLA di richiedere informazioni ulteriori rispetto a quelle oggetto di reporting ordinario¹³, il regime di circolazione e divulgazione delle in-

¹³ L'articolo 7 disciplina le richieste di informazioni aggiuntive che AMLA può rivolgere alle autorità di vigilanza ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, AMLAR. Tali richieste sono ammesse soltanto quando le informazioni risultino

formazioni contenute nella banca dati mediante il meccanismo del consenso preventivo dell'autorità che le ha prodotte¹⁴ e, infine, le modalità tecniche di trasmissione delle informazioni e i presidi volti ad assicurarne qualità, completezza e aggiornamento¹⁵.

Le disposizioni in esame sembrano pertanto perseguire un obiettivo complementare rispetto a quello degli articoli analizzati nelle domande precedenti. Se gli articoli 1-6 definiscono il patrimonio informativo che alimenta la banca dati AMLA, gli articoli 7-9 stabiliscono le regole destinate a governarne l'acquisizione, la condivisione e la gestione. Essi rappresentano, sotto questo profilo, l'infrastruttura giuridica e tecnica attraverso la quale la centralizzazione informativa voluta dal legislatore europeo può realizzarsi senza compromettere i principi di proporzionalità, riservatezza e qualità del dato, che costituiscono condizioni essenziali per l'effettiva utilità della banca dati ai fini della vigilanza AML/CFT.

4. Le origini del progetto: dall'esperienza EuReCA alla banca dati AMLA

La futura banca dati AMLA non nasce in un vuoto istituzionale. Essa rappresenta l'evoluzione dell'esperienza maturata con EuReCA (European Reporting System for Material AML/CFT Weaknesses), la banca dati istituita dall'European Banking Authority (EBA) nel 2022 per raccogliere informazioni sulle carenze significative riscontrate dagli organismi di vigilanza degli enti finanziari.

necessarie per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Autorità e devono essere accompagnate dall'indicazione della base giuridica, delle ragioni della richiesta e dell'utilizzo previsto dei dati. Le richieste devono inoltre rispettare il principio di proporzionalità e, salvo proroghe motivate, le informazioni devono essere trasmesse entro trenta giorni lavorativi. Cfr. articolo 7 del progetto di RTS.

14 L'articolo 8 stabilisce il regime di riservatezza delle informazioni contenute nella banca dati e disciplina il meccanismo del consenso preventivo (*prior consent*). Le informazioni possono circolare liberamente all'interno del sistema europeo di vigilanza AML/CFT ai fini dei compiti istituzionali dell'AMLA e delle autorità competenti; per la loro divulgazione a soggetti esterni al sistema è invece generalmente richiesto il consenso dell'autorità che le ha trasmesse, salvo i casi in cui la comunicazione sia prevista o imposta dal diritto dell'Unione. La disposizione contiene inoltre specifiche tutele per le informazioni provenienti da autorità di Paesi terzi. Cfr. articolo 8 del progetto di RTS.

15 L'articolo 9 disciplina il formato, le procedure di trasmissione e i requisiti di qualità dei dati. AMLA è chiamata a definire le specifiche tecniche comuni per lo scambio delle informazioni, promuovendo ove possibile processi automatizzati di reporting. Le autorità di vigilanza devono designare referenti responsabili della trasmissione dei dati e assicurare che le informazioni comunicate alla banca dati siano complete, accurate, aggiornate e conformi agli standard qualitativi necessari per consentire analisi comparabili e un efficace utilizzo delle informazioni a livello unionale. Cfr. articolo 9 del progetto di RTS.

EuReCA aveva una portata limitata: raccoglieva principalmente informazioni su "material weaknesses" e misure correttive adottate nel settore finanziario¹⁶. Ciò nonostante, l'esperienza ha evidenziato il valore strategico di una raccolta centralizzata delle informazioni di vigilanza, consentendo uno scambio più rapido di dati tra autorità nazionali e favorendo l'individuazione di rischi transfrontalieri.

Il legislatore europeo ha, pertanto, scelto di ampliare radicalmente questo modello senza interrompere bruscamente il sistema informativo già operante presso l'EBA, ma prevedendo una fase di graduale trasferimento delle funzioni verso AMLA.

A tal fine, AMLA ed EBA avrebbero dovuto concludere un accordo bilaterale riguardante l'accesso, il finanziamento e la gestione congiunta della banca dati AML/CFT originariamente istituita presso l'EBA ai sensi dell'articolo 9a del Regolamento (UE) n. 1093/2010. Durante tale periodo transitorio l'EBA avrebbe continuato a ricevere le informazioni trasmesse dalle autorità competenti, analizzarle e metterle a disposizione del sistema europeo, operando per conto di AMLA e utilizzando le risorse finanziarie da essa fornite.

Nell'ambito del completamento del trasferimento delle competenze AML/CFT dall'European Banking Authority (EBA) ad AMLA, avvenuto il 1° gennaio 2026, è avvenuto anche il passaggio del database **Eu-ReCa** e del relativo patrimonio informativo, confermando il ruolo di tale esperienza quale antecedente diretto dei nuovi strumenti informativi sviluppati dall'Autorità europea¹⁷.

Tra l'altro, la disciplina transitoria prevede un'introduzione graduale dell'obbligo di alimentazione della banca dati. Fino al **27 giugno 2028**, le disposizioni dell'articolo 11 trovano applicazione esclusivamente nei confronti delle autorità di vigilanza del settore finanziario, mentre le autorità competenti del settore non finanziario possono aderire anticipatamente soltanto su base volontaria. Soltanto a decorrere dalla data citata la banca dati assumerà la configurazione pienamente estesa delineata dal regolamento.

¹⁶ Sulla nozione di *material weakness* e sui criteri utilizzati per qualificarne la rilevanza, v. G. Estrafallaces, *Il Registro centrale europeo delle carenze AML/CFT*, cit., spec. parr. 2 e 3.

¹⁷ Comunicato disponibile all'indirizzo internet <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-and-aml-complete-handover-amlcft-mandates>, 19 gennaio 2026.

La banca dati prevista dall'articolo 11 AMLAR non rappresenta dunque una cesura rispetto al sistema precedente, bensì la sua evoluzione nel contesto del nuovo assetto di vigilanza europea centrato sull'AMLA.

In questa prospettiva, EuReCA può essere letta come il primo laboratorio di condivisione informativa AML/CFT a livello unionale, mentre la banca dati AMLA costituisce lo strumento attraverso il quale tale funzione viene stabilmente integrata nelle competenze della nuova Autorità europea.

5. Centralizzazione informativa, convergenza supervisionale e vigilanza data-driven

La banca dati centrale prevista dall'articolo 11 AMLAR non assolve esclusivamente una funzione di raccolta e conservazione delle informazioni trasmesse dalle autorità competenti, ma appare destinata a svolgere un ruolo più ampio nel processo di integrazione della vigilanza antiriciclaggio europea.

La disponibilità di dati armonizzati e comparabili provenienti da tutti gli Stati membri consente infatti di sviluppare una base informativa comune sulla quale fondare le valutazioni dei rischi, la definizione delle priorità di vigilanza e l'elaborazione degli orientamenti applicativi, favorendo una progressiva convergenza delle prassi di supervisione all'interno dell'Unione.

In tale prospettiva, la banca dati rappresenta uno degli strumenti attraverso cui AMLA potrà perseguire l'obiettivo di ridurre le divergenze interpretative e operative che hanno storicamente caratterizzato l'applicazione della disciplina AML/CFT nei diversi ordinamenti nazionali.

La standardizzazione delle informazioni raccolte e delle modalità di trasmissione costituisce infatti una condizione essenziale affinché fenomeni aventi caratteristiche analoghe possano essere valutati secondo parametri uniformi, limitando il rischio di approcci nazionali eccessivamente differenziati.

L'istituzione di un'infrastruttura informativa centralizzata produce, inoltre, conseguenze rilevanti sul piano degli equilibri istituzionali tra livello europeo e livello nazionale.

Nella tradizionale architettura decentrata della vigilanza antiriciclaggio, il patrimonio informativo relativo agli operatori vigilati risultava prevalentemente concentrato presso le singole autorità nazionali, mentre la cooperazione europea si fondava su meccanismi di scambio selettivo delle informazioni. La

banca dati AMLA introduce invece un modello nel quale l'Autorità europea può disporre di una visione integrata dell'intero mercato dell'Unione, superando la frammentazione informativa che ha a lungo caratterizzato il sistema.

La centralizzazione delle informazioni produce effetti che vanno oltre il mero rafforzamento della cooperazione amministrativa. L'accesso a dati aggregati e comparabili riferiti all'intero contesto europeo consente infatti di trasformare l'informazione raccolta in conoscenza utilizzabile ai fini della vigilanza.

La conseguenza più rilevante è la possibilità per AMLA di sviluppare progressivamente capacità di early warning, individuando anomalie che, considerate isolatamente, potrebbero apparire prive di particolare significatività a livello nazionale, ma che, osservate nella prospettiva dell'intero mercato europeo, possono rivelare fenomeni di arbitraggio normativo, carenze diffuse nei sistemi di controllo o nuove modalità operative utilizzate dalla criminalità economica.

Sotto questo profilo, la disponibilità di un patrimonio informativo comune rafforza la capacità di coordinamento dell'Autorità e ne accresce il ruolo nel promuovere una più coerente applicazione della disciplina AML/CFT, confermando come la disponibilità e la qualità delle informazioni rappresentino una componente essenziale dell'efficacia della vigilanza.

Tale evoluzione richiede tuttavia che la centralizzazione dei dati sia accompagnata da adeguate garanzie in termini di qualità delle informazioni raccolte, sicurezza informatica, tracciabilità degli accessi e tutela dei diritti fondamentali. L'efficacia e la legittimazione del nuovo sistema dipenderanno infatti non soltanto dalla quantità dei dati disponibili, ma anche dalla capacità di assicurarne l'affidabilità, l'aggiornamento e l'utilizzo coerente con le finalità perseguite dal legislatore europeo.

6. Dalla raccolta delle informazioni alla produzione di conoscenza: funzioni avanzate e sfide di governance della banca dati AMLA

L'istituzione della banca dati centrale AML/CFT non pone soltanto questioni relative alla raccolta e alla condivisione delle informazioni, ma apre la strada a nuove modalità di utilizzo del patrimonio informativo europeo nell'esercizio della vigilanza.

Se i paragrafi precedenti hanno evidenziato il contributo della banca dati alla convergenza supervisionale e al rafforzamento delle capacità di analisi dell'AMLA, ulteriori riflessioni riguardano gli impieghi operativi che possono derivare dalla disponibilità di informazioni strutturate, comparabili e accessibili su scala unionale.

In primo luogo, la banca dati può costituire uno strumento di convergenza delle metodologie di valutazione del rischio. La raccolta dei dati sottostanti ai profili di rischio intrinseco e residuo dei soggetti obbligati non consente soltanto di confrontare i risultati delle valutazioni effettuate dalle autorità nazionali, ma permette anche di analizzare i criteri utilizzati per giungere a tali risultati. Ne deriva la possibilità per l'AMLA di individuare divergenze metodologiche, promuovere prassi comuni e favorire, nel tempo, una progressiva standardizzazione dei modelli di risk assessment utilizzati all'interno dell'Unione.

In secondo luogo, la banca dati potrebbe contribuire a contrastare fenomeni di forum shopping regolamentare e di arbitraggio della vigilanza. La possibilità di correlare informazioni relative ai gruppi transfrontalieri, ai collegi di vigilanza, alle attività ispettive e alle misure correttive adottate nei diversi Stati membri rende più agevole individuare operatori che manifestano criticità ricorrenti in più giurisdizioni o che beneficiano di differenze negli approcci di supervisione adottati a livello nazionale. In tale prospettiva, la banca dati rappresenta uno strumento di riequilibrio delle asimmetrie informative che tradizionalmente caratterizzano i sistemi di vigilanza decentrati.

In terzo luogo, assume particolare rilievo la scelta di acquisire informazioni relative a tutte le misure amministrative, sanzioni pecuniarie e violazioni riscontrate, superando il modello adottato da EuReCA, limitato alle sole carenze materiali. Tale impostazione consente la costruzione di una vera e propria base empirica europea delle violazioni AML/CFT, utile non solo per finalità di vigilanza, ma anche per valutare l'effettiva efficacia deterrente degli strumenti sanzionatori e individuare aree di non conformità ricorrenti nei diversi settori economici.

La standardizzazione, comparabilità e automazione dei dati previste dalle RTS sembrano porre le basi per future applicazioni di strumenti avanzati di analisi. Sebbene il documento di consultazione non menzioni espressamente tecniche di intelligenza artificiale o machine learning, la costruzione di una

base dati strutturata e interoperabile è funzionale allo sviluppo di modelli predittivi, sistemi di analisi delle anomalie e strumenti di supporto alle decisioni di vigilanza. Da questo punto di vista, la banca dati AMLA potrebbe rappresentare il primo passo verso una forma di supervisione europea sempre più data-driven.

Accanto a tali opportunità emergono tuttavia rilevanti questioni di governance informativa.

L'ampiezza del patrimonio informativo destinato a confluire nella banca dati, la presenza di dati personali e la crescente importanza delle elaborazioni automatizzate rendono centrale il tema delle garanzie che devono accompagnarne l'utilizzo.

Non si tratta soltanto di proteggere la riservatezza delle informazioni, ma anche di assicurare qualità dei dati, tracciabilità degli accessi, correttezza delle elaborazioni e trasparenza nell'impiego delle informazioni a fini di vigilanza.

In tale contesto assumono particolare rilievo il principio della necessità di sapere, i meccanismi di prior consent previsti dalle RTS e i limiti temporali alla conservazione dei dati personali stabiliti dall'AMLAR. Tali presidi non rappresentano meri adempimenti procedurali, ma costituiscono elementi essenziali per garantire la legittimazione del nuovo modello informativo europeo e preservare un adeguato equilibrio tra efficacia della vigilanza e tutela dei diritti fondamentali.

La banca dati AMLA si configura pertanto non soltanto come un'infrastruttura di supporto alla supervisione, ma anche come un banco di prova della capacità dell'ordinamento europeo di governare grandi ecosistemi informativi ad elevata intensità regolatoria.

Il successo dell'iniziativa dipenderà non solo dalla quantità delle informazioni raccolte, ma soprattutto dalla capacità di assicurare che tali informazioni siano affidabili, proporzionate, correttamente utilizzate e inserite all'interno di un quadro di accountability coerente con i principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione.

7. I limiti operativi della centralizzazione informativa

Se la creazione della banca dati centrale AML/CFT rappresenta uno dei pilastri dell'architettura europea della vigilanza antiriciclaggio, non può tuttavia essere ignorato il fatto che l'efficacia di un sistema informativo non dipende esclusivamente dall'ampiezza del patrimonio informativo raccolto, bensì dalla capacità di trasformare i dati in conoscenza utilizzabile ai fini della supervisione.

Sotto tale profilo, il progetto AMLA presenta una sfida di straordinaria complessità. Le RTS prospettano infatti la raccolta di informazioni riferite a migliaia di soggetti obbligati, centinaia di autorità competenti e un numero potenzialmente elevatissimo di attività ispettive, misure correttive, procedimenti sanzionatori e valutazioni di rischio.

Il rischio non è quindi quello della scarsità informativa, ma, paradossalmente, quello dell'abbondanza.

La letteratura sulla regolazione e sulla governance dei dati evidenzia da tempo il fenomeno dell'*information overload*, ossia la situazione nella quale l'accumulo di informazioni supera la capacità delle istituzioni di analizzarle efficacemente. In altri termini, *abundantia non semper utilitas est*: non ogni incremento quantitativo dei dati si traduce automaticamente in un miglioramento della qualità delle decisioni.

Per l'AMLA la vera sfida potrebbe pertanto non consistere nella costruzione della banca dati, bensì nella gestione del suo ciclo di vita informativo. La raccolta uniforme di dati provenienti da ventisette ordinamenti giuridici differenti richiederà infatti un grado particolarmente elevato di **standardizzazione semantica e tecnico-metodologica**. Divergenze nelle classificazioni dei rischi, nei modelli ispettivi o nelle pratiche sanzionatorie potrebbero compromettere la comparabilità dei dati e generare analisi distorte o incomplete.

Inoltre, la crescente dipendenza da processi di aggregazione e trattamento automatizzato delle informazioni pone il problema della qualità dei dati (*data quality risk*). Dati incompleti, obsoleti o incoerenti potrebbero produrre effetti moltiplicativi all'interno di un sistema centralizzato, influenzando valutazioni di rischio, priorità di vigilanza e allocazione delle risorse ispettive. In un contesto caratterizzato da elevata automazione, il principio informatico del *garbage in, garbage out* assume una rilevanza isti-

tuzionale non trascurabile¹⁸.

Ulteriore profilo meritevole di attenzione riguarda la concentrazione presso un'unica autorità europea di un patrimonio informativo senza precedenti nel settore AML/CFT.

Se tale centralizzazione produce evidenti benefici in termini di convergenza della vigilanza e riduzione delle asimmetrie informative, essa determina contestualmente una crescente dipendenza del sistema europeo da una singola infrastruttura tecnologica e organizzativa.

La banca dati AMLA potrebbe infatti assumere le caratteristiche di un vero e proprio *single point of failure* dell'ecosistema europeo della vigilanza antiriciclaggio. Eventuali vulnerabilità informatiche, malfunzionamenti operativi, errori sistemici nei processi di raccolta o classificazione dei dati potrebbero propagarsi simultaneamente all'intero sistema di supervisione.

Particolarmente delicata è inoltre la questione della cybersicurezza. La banca dati sarà presumibilmente destinata a contenere informazioni relative a vulnerabilità AML/CFT, misure correttive, procedimenti sanzionatori, strutture proprietarie societarie e possibili indicatori di rischio riferiti a soggetti operanti in tutta l'Unione europea. Essa potrebbe pertanto diventare un obiettivo privilegiato per attori ostili, gruppi criminali organizzati o soggetti interessati ad acquisire informazioni sensibili sulle modalità di funzionamento dei sistemi di controllo.

In questa prospettiva, la resilienza operativa della banca dati non costituisce un aspetto meramente tecnico, ma una componente essenziale della credibilità stessa dell'AMLA quale autorità europea di vigilanza.

Da una prospettiva istituzionale più ampia, la banca dati potrebbe produrre effetti che vanno oltre quelli esplicitamente perseguiti dal legislatore europeo.

La disponibilità di un patrimonio informativo unico e centralizzato attribuisce infatti all'AMLA un van-

¹⁸ Sul rapporto tra qualità dei dati e affidabilità delle decisioni automatizzate, espressione del principio comunemente sintetizzato nella formula *garbage in, garbage out (GIGO)*, v. K. Cukier, V. Mayer-Schönberger, *Big Data. A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think*, London, 2013, spec. pp. 129 ss.

taggio cognitivo potenzialmente superiore a quello detenuto dalle singole autorità nazionali. Nel tempo, ciò potrebbe tradursi in una crescente influenza dell'Autorità europea nella definizione delle priorità di vigilanza, delle metodologie di valutazione del rischio e delle prassi ispettive.

Pur restando formalmente immutata la distribuzione delle competenze tra livello europeo e nazionale, la concentrazione della conoscenza potrebbe favorire una progressiva centralizzazione sostanziale delle funzioni di supervisione. In altri termini, *scientia potentia est*: il controllo dell'informazione tende fisiologicamente a tradursi in capacità di indirizzo e influenza.

La circostanza che l'AMLA disponga di una visione aggregata e comparativa dell'intero sistema europeo AML/CFT potrebbe generare una forma di influenza regolatoria che prescinde dall'esercizio diretto di poteri vincolanti. L'accesso privilegiato alle informazioni tende infatti ad attribuire all'Autorità una capacità di orientamento capace di incidere sulle priorità di vigilanza e sugli standard operativi adottati dalle autorità nazionali, rafforzandone il ruolo di fatto oltre i confini delle competenze formalmente attribuite dal legislatore europeo.

Si tratta di una dinamica che non deve essere necessariamente interpretata in termini negativi. Essa potrebbe anzi contribuire a rafforzare la coerenza applicativa della normativa AML/CFT all'interno dell'Unione.

Tuttavia, richiede adeguati meccanismi di **trasparenza, accountability e controllo democratico**, affinché la crescente centralizzazione informativa non determini un indebolimento del ruolo delle autorità nazionali e delle peculiarità dei singoli mercati.

In tale prospettiva, l'evoluzione del sistema dovrà essere governata secondo il principio *in medio stat virtus*, preservando un equilibrio sostenibile tra integrazione europea e autonomia delle autorità nazionali, tra esigenza di uniformità della vigilanza e rispetto delle specificità dei contesti domestici.

8. La banca dati AMLA e le capacità amministrative delle autorità nazionali

L'istituzione della banca dati centrale AML/CFT evidenzia una dimensione spesso meno considerata dei processi di integrazione europea: quella relativa alla capacità amministrativa delle autorità incaricate di dare concreta attuazione agli obblighi previsti dal legislatore unionale.

La realizzazione di un'infrastruttura informativa comune non dipende infatti esclusivamente dalla definizione di standard normativi uniformi o dall'adozione di soluzioni tecnologiche avanzate, ma richiede che le amministrazioni nazionali dispongano delle risorse organizzative necessarie per operare all'interno del nuovo sistema.

Sotto questo profilo, il progetto delineato dalle RTS appare destinato a incidere significativamente sulle modalità di esercizio della vigilanza AML/CFT. L'adempimento degli obblighi di raccolta, validazione e trasmissione delle informazioni presuppone infatti l'esistenza di strutture amministrative in grado di integrare processi di supervisione tradizionali con attività sempre più orientate alla gestione e all'analisi dei dati.

L'eterogeneità che caratterizza le autorità competenti europee costituisce, in tale contesto, un elemento di particolare rilevanza. Le differenze esistenti sotto il profilo dimensionale, organizzativo e tecnologico riflettono percorsi istituzionali differenti e possono incidere sulla capacità delle singole amministrazioni di adattarsi con tempestività al nuovo modello di vigilanza. L'introduzione di standard informativi comuni rischia pertanto di confrontarsi con livelli di maturità amministrativa non omogenei, rendendo necessario un progressivo rafforzamento delle capacità operative delle autorità meno strutturate.

Particolare rilievo assume inoltre il tema delle competenze professionali richieste dalla trasformazione della vigilanza in senso sempre più data-driven. Accanto alle tradizionali competenze giuridiche e ispettive, divengono sempre più rilevanti conoscenze riconducibili alla data governance, alla gestione della qualità del dato, all'analisi quantitativa e all'utilizzo di strumenti digitali avanzati.

Ciò non implica il superamento della figura del supervisore AML/CFT tradizionalmente intesa, ma ne determina una progressiva evoluzione verso profili professionali caratterizzati da una crescente

interdisciplinarietà.

Tale processo pone sfide significative in termini di reclutamento, formazione e retention del personale.

Le competenze maggiormente richieste dal nuovo modello di supervisione appartengono, infatti, a professionalità particolarmente ricercate anche dal settore privato, con la conseguenza che **le autorità pubbliche potrebbero incontrare difficoltà nel competere per l'acquisizione e il mantenimento delle risorse più qualificate**. Ne deriva l'esigenza di sviluppare strategie di formazione continua e percorsi di valorizzazione professionale capaci di sostenere nel tempo l'evoluzione delle funzioni di vigilanza.

In questa prospettiva, la banca dati AMLA evidenzia come la costruzione di un sistema europeo di supervisione sempre più integrato non costituisca soltanto un progetto regolatorio o tecnologico, ma rappresenti anche un processo di sviluppo istituzionale.

L'effettiva realizzazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo richiederà infatti che il rafforzamento delle competenze dell'Autorità europea sia accompagnato da un parallelo investimento nelle capacità organizzative e professionali delle autorità nazionali, nella consapevolezza che l'efficacia della vigilanza europea dipende in misura significativa dalla solidità delle amministrazioni che ne costituiscono il livello operativo.

9. Gli effetti della centralizzazione informativa sui soggetti obbligati

Se la banca dati centrale dell'AMLA costituisce uno degli elementi più innovativi del nuovo assetto europeo della vigilanza AML/CFT, una valutazione complessiva del progetto richiede di considerare anche le conseguenze che tale infrastruttura è destinata a produrre, sia pure indirettamente, sui soggetti obbligati.

La nuova architettura informativa europea, infatti, pur non imponendo obblighi di trasmissione diretta nei confronti dell'Autorità, si alimenta in larga misura di informazioni provenienti dagli operatori vigilati e raccolte dalle autorità nazionali nell'esercizio delle rispettive funzioni di supervisione¹⁹.

¹⁹ Regolamento (UE) 2024/1620 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (AMLA), considerando 6-11 e articolo 11.

Una prima implicazione concerne la crescente rilevanza della qualità dei dati. La centralizzazione delle informazioni amplia sensibilmente le capacità di analisi delle autorità europee, ma rende altresì più evidente la dipendenza dell'intero sistema dall'affidabilità delle informazioni raccolte a monte.

In un contesto caratterizzato da interconnessione e circolazione sistematica dei dati, errori, incoerenze classificatorie o rappresentazioni non aggiornate del rischio possono propagarsi ben oltre il singolo contesto nazionale, incidendo sulla formazione delle valutazioni di vigilanza e sulla comparabilità delle analisi svolte a livello unionale. La qualità del dato tende così ad assumere una valenza che trascende il mero adempimento documentale, configurandosi come elemento essenziale della corretta rappresentazione regolamentare del soggetto obbligato e del suo profilo di rischio.

Un secondo profilo riguarda il rapporto tra valutazioni di vigilanza e garanzie procedurali. La disponibilità di informazioni aggregate provenienti da molteplici fonti consente alle autorità competenti di sviluppare analisi più sofisticate e coerenti con l'approccio risk-based che permea il nuovo AML Package europeo.

Tuttavia, quanto più le decisioni di vigilanza si fondano su basi informative estese e su elaborazioni complesse, tanto più rilevante diviene l'esigenza che i destinatari delle stesse possano comprenderne i presupposti essenziali. In tale prospettiva assumono particolare rilievo il principio di buona amministrazione sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il più generale requisito di intelligibilità delle decisioni amministrative, quali condizioni necessarie per l'effettivo esercizio del diritto di difesa²⁰.

La banca dati è inoltre destinata a incidere, sia pure indirettamente, sulle modalità con cui gli operatori vengono osservati e valutati dalle autorità competenti. La possibilità di correlare informazioni provenienti da differenti giurisdizioni e riferite a gruppi operanti su base transfrontaliera accresce la capacità di individuare schemi ricorrenti, vulnerabilità comuni e fattori di rischio non immediatamente percepibili a livello nazionale. Pur in assenza di qualunque forma di pubblicità esterna delle informazio-

²⁰ Sul rapporto tra trasparenza amministrativa, accountability regolatoria e qualità delle decisioni pubbliche nell'ordinamento dell'Unione europea, v. A. Alemanno, *How Much Better Regulation Can We Expect from the EU?*, in *Common Market Law Review*, 2015, pp. 65-82.

ni raccolte, tale patrimonio conoscitivo è suscettibile di influenzare l'intensità dell'attività di vigilanza e la classificazione del rischio attribuita ai singoli operatori. Quanto maggiore sarà la capacità dell'AMLA di elaborare e valorizzare tali informazioni, tanto più centrale diverrà l'esigenza di assicurare accuratezza, aggiornamento e adeguata contestualizzazione dei dati utilizzati.

Infine, merita attenzione il tema della sostenibilità degli oneri informativi. Sebbene l'impianto delineato dall'AMLA persegua espressamente l'obiettivo di evitare nuovi obblighi di reporting diretto verso l'AMLA, non può escludersi che, almeno nella fase iniziale di attuazione del sistema, le esigenze informative delle autorità nazionali tendano ad ampliarsi.

Ciò potrebbe risultare particolarmente significativo nei confronti di operatori caratterizzati da modelli organizzativi innovativi o da una marcata dimensione transfrontaliera, come i CASP, rispetto ai quali i processi di standardizzazione informativa sono ancora in fase di consolidamento.

La sfida regolatoria consisterà pertanto nel garantire che il valore generato dalla condivisione europea delle informazioni rimanga proporzionato ai costi di compliance sostenuti dagli operatori, evitando fenomeni di duplicazione informativa e preservando un equilibrio ragionevole tra efficacia della vigilanza e sostenibilità degli obblighi regolamentari.

10. Considerazioni conclusive

La consultazione avviata dall'AMLA offre una rappresentazione particolarmente eloquente della traiettoria evolutiva intrapresa dalla vigilanza europea in materia AML/CFT.

Se in passato il problema era spesso individuato nella scarsità delle informazioni disponibili e nella loro frammentazione tra ordinamenti nazionali, il nuovo paradigma sembra muovere dall'assunto opposto: che una disponibilità pressoché illimitata di dati costituisca, di per sé, una condizione sufficiente per migliorare la qualità della supervisione.

Si tratta di una premessa certamente affascinante e, per certi versi, tipica della contemporanea fiducia regolatoria nelle capacità ordinatrici dell'informazione. Resta tuttavia aperta una questione che la consultazione, forse comprensibilmente, affronta solo indirettamente: se l'accumulazione crescente

di dati produca effettivamente una migliore comprensione dei fenomeni osservati oppure rischi talvolta di sostituire l'analisi con la mera catalogazione.

La banca dati AMLA rappresenta infatti un progetto di straordinaria ambizione istituzionale. Per la prima volta, l'Unione europea tenta di costruire una memoria informativa comune della vigilanza antiriciclaggio, capace di superare la tradizionale frammentazione nazionale e di rendere osservabili fenomeni che, considerati isolatamente, sfuggirebbero ad una lettura sistemica. È difficile negare il valore di tale obiettivo. Del resto, in un mercato integrato, anche l'intelligence di vigilanza tende inevitabilmente ad assumere una dimensione sovranazionale.

Proprio per questo, tuttavia, il successo dell'iniziativa non potrà essere misurato dal numero di campi compilati, di dataset raccolti o di terabyte archiviati. Se così fosse, sarebbe sufficiente affidare la convergenza supervisionale agli amministratori di database, soluzione certamente efficiente ma probabilmente non contemplata dai Trattati.

La sfida reale è rappresentata piuttosto dalla costruzione di un linguaggio comune della vigilanza.

Le RTS presuppongono infatti che autorità nazionali caratterizzate da tradizioni giuridiche, metodologie ispettive, assetti organizzativi e livelli di maturità tecnologica profondamente differenti siano in grado di tradurre la complessità delle proprie valutazioni in informazioni standardizzate e comparabili. È un obiettivo condivisibile, ma che richiederà un significativo sforzo di adattamento culturale oltre che tecnico.

Sotto questo profilo, merita particolare attenzione il ruolo delle autorità nazionali. La consultazione sembra talvolta suggerire l'immagine di un sistema nel quale il dato fluisce naturalmente verso il centro europeo, quasi per spontanea generazione amministrativa. La realtà è inevitabilmente più complessa. Dietro ogni informazione trasmessa alla banca dati vi sono attività ispettive, analisi documentali, confronti con gli operatori, valutazioni giuridiche e decisioni di vigilanza che continuano ad essere svolte prevalentemente a livello nazionale. La qualità dell'intelligenza europea dipenderà quindi, in misura non trascurabile, dalla capacità operativa delle amministrazioni che la alimentano quotidianamente.

Da questo punto di vista, la banca dati AMLA produce un effetto interessante: mentre nasce formal-

mente come strumento di osservazione dei soggetti obbligati, finisce inevitabilmente per diventare anche uno specchio delle autorità di vigilanza stesse. Le informazioni su risorse, strutture, attività e risultati consentiranno infatti una comparazione sempre più sofisticata delle capacità amministrative nazionali. **Una forma di vigilanza sulla vigilanza che il legislatore europeo probabilmente considera una virtù e che alcune amministrazioni potrebbero percepire con sentimenti più articolati.**

Infine, non può essere ignorato un ultimo paradosso. L'intera architettura poggia sull'idea che la disponibilità di informazioni condivise favorisca la convergenza delle prassi e una maggiore uniformità dell'azione supervisiva nell'Unione. Eppure, proprio quanto più l'infrastruttura sarà efficace, tanto più l'AMLA si troverà a disporre di un vantaggio cognitivo rispetto alle singole autorità nazionali.

Come insegna una consolidata lezione istituzionale, la concentrazione della conoscenza tende raramente a rimanere neutrale rispetto alla distribuzione del potere: in altre parole, **il potere formale può restare invariato, ma il potere sostanziale può spostarsi verso chi possiede una visione più completa del sistema.**

Come osservava Foucault, *"There is no power relation without the correlative constitution of a field of knowledge, nor any knowledge that does not presuppose and constitute at the same time power relations"*²¹.

²¹ M. Foucault, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione* (*Surveiller et punir. Naissance de la prison*, 1975), Torino, Einaudi, ult. ed., p. 30 (ed. orig. p. 27): *"Non esiste relazione di potere senza la correlativa costituzione di un campo di sapere, né sapere che non presupponga e non costituisca al tempo stesso relazioni di potere"*.



DB non solo
diritto
bancario

A NEW DIGITAL EXPERIENCE

 **dirittobancario.it**
