

Il «vigillaggio» europeo dei titani delle regolazioni economiche

Domenico Andracchio

*Con un abito da sera e una cravatta bianca,
anche un agente di borsa può guadagnare
la reputazione di essere civilizzato*

O. Wilde

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'accentramento euro-unitario della vigilanza bancaria. – 3. Le efficienze e le (perduranti) criticità della vigilanza bancaria europea. – 4. La vigilanza bancaria europea e la supervisione antiriciclaggio. – 5. La regolazione europea dell'antiriciclaggio. – 6. Differenze e similitudini tra il sistema di vigilanza bancaria europea e quello di supervisione antiriciclaggio. – 7. La creazione di un sistema di supervisione europea antiriciclaggio: il «gemello diverso» del Meccanismo di vigilanza unico. – 8. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Presso il «Ministero della Pace» cui era affidata l'attuazione della propaganda dell'unico partito ammesso nell'Oceania, comandata dalla misteriosa entità (il Grande Fratello) che tutto vedeva e controllava, vi lavoravano diverse centinaia di funzionari. Nei ranghi dell'apparato ministeriale figurava anche un tale Winston Smith. Era un uomo sulla quarantina addetto a svolgere delle routinarie mansioni: leggere e analizzare i documenti che gli venivano passati dai superiori, per riscriverne il contenuto in maniera tale che si ponesse in linea con la propaganda del regime. Conduceva una vita monotona, piatta; potremmo dire triste. La vita lavorativa non lo appagava più di tanto e quella personale non andava meglio. Era separato e senza figli. Insomma, il modello ideale di persona mano-

vrabile e influenzabile. Eppure nutriva un fiammante desiderio di libertà: sognava di vivere in un contesto privo di quei controlli pervasivi e soffocanti praticati dal regime. Bramava la libertà. E rimuginava, quindi, sull'essenza ontologica e teleologica dei controlli. Nel farlo ebbe modo di soffermarsi su uno *slogan* in voga in quel periodo: «Chi controlla il passato controlla il futuro. Chi controlla il presente controlla il passato». Il personaggio cui ci si riferisce – come si sarà compreso – è il protagonista del celebre romanzo di George Orwell «*Nineteen Eighty-Four*» o, più semplicemente, «1984».

La sua trama è stata, e continua ad essere, fonte imperitura di stimoli e riflessioni che coinvolgono i più diversi ambiti dell'azione umana e umanoide. È un racconto normalmente inscritto nel genere dei romanzi di fantapolitica. Eppure, l'evoluzione tecnica e tecnologica che interessa le moderne economie, nelle quali sofisticati programmi e dispositivi digitali sono in grado di acquisire e trattare (anche mediante l'Intelligenza artificiale¹) quantità impressionanti di dati e informazioni che riguardano la vita di un po' tutti noi, sarebbe di per sé idonea a fare espungere il romanzo dal genere fantascientifico. I controlli immaginati da Orwell hanno oramai poco o nulla di fantascienza. Basti solo considerare che dei tanti nomi che possono essergli affibbiati, quella attuale è pure l'epoca dei *Big data*² della *FinTech*, della *RegTech*, della *SupTech*³ e delle cripto-attività⁴. Non tutti i controlli vengono, però, per nuocere. Ve ne sono di alcuni necessari, che debbono essere esercitati (direttamente o indirettamente) per assicurare la cura concreta di interessi pubblici, senza per questo compromettere le libertà del singolo. È questo il regno dei controlli ammessi dalla legislazione di ogni Paese che intenda garantire uno «Stato di diritto». La tassonomia dei controlli, che in sé sono un «potere» (forse tra i più pervasivi), restituisce un quadro pletorico e

¹ Tra gli ormai moltissimi contributi, senza alcuna pretesa di esaustività, I. Bocchini, *La regolazione giuridica dell'intelligenza artificiale*, Torino, 2024; A. Lalli, *La regolazione pubblica delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale*, Torino, 2024. Con specifico riferimento alle implicazioni dell'IA nel settore bancario e finanziario, A. Davola, *Algoritmi decisionali e trasparenza bancaria*, Torino, 2020; Id., *Quali controlli per le valute virtuali?*, in *Riv. trim. dir. econ.*, Suppl. 3, 2022, 52 ss.; M. Pellegrini, *L'intelligenza artificiale nell'organizzazione bancaria: quali sfide per il regolatore?*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2021, 422 ss.; V. Lemma, *The public intervention on cryptocurrencies between innovation and regulation*, in *Open Review of Management Banking and Finance*, 2022; F. Capriglione, *Le cripto attività tra innovazione tecnologica ed esigenze regolamentari*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, 225 ss.; M. Irrera, M.S. Catalano, *Criptovalute e NFT: il quadro normativo di riferimento*, in *Dir. econ. impr.*, 2022, 614 ss.

² L. Ammannati, A. Canepa, G. Greco, U. Minneci (a cura di), *Algoritmi, Big Data, piattaforme digitali. La regolazione dei mercati in trasformazione*, Torino, 2021.

³ Per questi e altri profili, M. Cian, C. Sandei (a cura di), *Diritto del Fintech*, Milano, 2024.

⁴ M.T. Paracampo, *I prestatori di servizi per le cripto-attività. Tra mifidizzazione della MICA e tokenizzazione della Mifid*, Torino, 2023.

variopinto⁵. I criteri discretivi sono dei più vari⁶. Quale che sia la configurazione morfologica del controllo v'è un elemento che rimane costante: l'essere funzionalmente preordinato ad accertare la *compliance* di un atto, di una attività e/o di una condotta al paradigma definito da una norma di legge, di regolamento ovvero da norme tecnico-specialistiche di diverso rango.

Per quale ragione prendere l'abbrivo dal concetto (tormentato e tormentabile) di controllo? Questa la risposta. Perché la regolazione giuridica del settore bancario chiama in causa una peculiare categoria di controlli: quelli esercitati dalle autorità di governo del credito sull'esercizio dell'attività di impresa bancaria⁷. Gli è, in effetti, che malgrado la disciplina civilistica abbia – da sempre – assoggettato l'attività bancaria alle norme dell'imprenditore commerciale *ex art.* 2195 c.c., sino alla fine degli anni '80 dello scorso secolo non sono mancati indirizzi giurisprudenziali per i quali tale attività fosse suscettibile di essere qualificata come pubblico servizio. Per questo si ritenne di dover normativamente specificare il carattere imprenditoriale della banca. Ciò che avvenne dapprima con il d.P.R. 27 giugno 1985, n. 350, che, nel dettare la disciplina dell'autorizzazione bancaria, chiarì che tale attività avesse «carattere di impresa, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'ente che la esercita» e, successivamente, con il d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia – T.U.B.), che al suo articolo 10 ha ribadito come la raccolta di risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito, quale *proprium* dell'attività bancaria, «ha carattere d'impresa»⁸.

⁵ M.S. Giannini, *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1263 ss.; Id., *Relazione di sintesi*, in *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli*, Milano, 1991, 92 ss.; F. Garri, *I controlli nell'ordinamento italiano*, Milano, 1998; E. Bani, M. Giusti (a cura di), *Le vigilanze economiche*, Padova, 2004; L. Lorenzoni, *I controlli pubblici sull'attività dei privati e l'effettività della regolazione*, in *Dir. amm.*, 2017, 780 ss.

⁶ Per vero, i criteri per distinguere i controlli possono ora attenere alla natura del soggetto controllato, che conduce alla distinzione tra controlli pubblici e privati; ora al momento nel quale il controllo deve essere compiuto, che permette di distinguere controlli preventivi, concomitanti o successivi; ora ancora ai soggetti controllati, che permette di distinguere i controlli su organizzazioni pubbliche (controlli amministrativi), quelli sulle imprese (controlli economici) e quelli su cittadini e altre tipologie di persone giuridiche (controlli fiscali, controlli ambientali, controlli antimafia, etc.); ora alle tecniche di esercizio, che consentono di distinguere i controlli esercitati esclusivamente dalle autorità pubbliche da quelli esercitati, sotto l'impulso o l'autorizzazione dei pubblici poteri, da soggetti privati; ora ancora alla finalità che si intende perseguire, che autorizzata a distinguere i controlli diretti a verificare la conformità di un atto o di una azione a parametri legislativi, piuttosto che a parametri tecnico-scientifici ovvero a regole (anche non scritte) che attengono al merito delle decisioni assunte dal soggetto controllato, etc.

⁷ S. Amoroso, *Le regolazioni delle attività economiche: nozioni generali*, in C. San Mauro (a cura di), *Manuale di diritto delle reti nei mercati regolati*, Torino, 2024, 1 ss., nonché E. Monaci, *La struttura della vigilanza sul mercato finanziario*, Milano, 2007.

⁸ Per un esame del dibattito dottrinale sviluppatosi lungo tutta la pluriennale evoluzione della regolazione giuridica dell'attività bancaria, tra i moltissimi altri, si vv. G. Miraulo, *Ordinamento bancario e tutela del risparmio*, Roma, 1927; A. De Gregorio, *La legislazione italiana sulla tutela del credito*, in *Riv. dir. comm.*, 1929, 30 ss.; Id., *La legislazione italiana sulla tutela del risparmio*, in *ibidem*, 1929, 301 ss.; M.S. Giannini, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1939, 707 ss.; Id., *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, 105 ss.; G. Vignocchi, *Il servizio del*

La natura di impresa dell'attività bancaria, sancita nella normativa codicistica ed extra-codicistica, ha tra i suoi precipitati logici l'applicazione alla stessa dello statuto costituzionale dell'impresa (art. 41 Cost.)⁹. Essa deve quindi considerarsi «libera nella determinazione dei fini da raggiungere e dei modi nei quali esprimersi», così che «soltanto la legge può determinare i programmi e i controlli opportuni perché la stessa possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali»¹⁰. Detti programmi e controlli – dotati di necessaria copertura legislativa – trovano giustificazione nell'orientare l'attività bancaria verso il fine sociale massimamente identificabile nella tutela del risparmio¹¹. A sua volta, la tutela del risparmio

credito nell'ordinamento pubblicistico italiano, Milano, 1968; M. Nigro, *Profili pubblicistici del credito*, Milano, 1969; C.M. Pratis, *La disciplina giuridica delle aziende di credito*, Milano, 1972; S. Cassese, *Documenti sulla preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia*, in *Storia contemporanea*, 1974, 3 ss.; Id., *È ancora attuale la legge bancaria del 1936?*, Roma, 1987; Id., *Come è nata la legge bancaria del 1936?*, Roma, 1988; G. Ruta, *Il sistema della legislazione bancaria*, Roma, 1975; M. Porzio, *Il governo del credito*, Napoli, 1976; G. Ferri, *La validità attuale della legge bancaria*, in *Riv. dir. comm.*, 1974, 129 ss.; A. Cantaro, D. La Rocca, *La cultura giuridica sulla riforma bancaria (1925-1940)*, in Aa.Vv. *Banca ed industria tra le due guerre*, Bologna, 1981, 271 ss.; F. Capriglione, *La legislazione bancaria e prospettive di riforma*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1980, 250 ss.; M. Rispoli Farina, *Il controllo sull'attività creditizia dalla tutela del risparmio al dirigismo economico*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1981, 161 ss.; M. Porzio (a cura di), *La legge bancaria. Note e documenti sulla sua storia segreta*, Bologna, 1981; C.M. Pratis, *Per una revisione della legge bancaria: ragioni, criteri, prospettive*, in *Dir. dell'impresa*, 1982, 547 ss.; A. Nigro, *La "storia segreta" della legge bancaria del 1936*, in *Riv. soc.*, 1982, 1193 ss.; G. Sangiorgio, F. Capriglione, *La legge bancaria: evoluzione normativa e orientamenti esegetici*, Roma, 1986; M. Fornasari, *La banca, la borsa, lo Stato. Una storia della finanza (secoli XIII-XXI)*, Torino, 2017; C. Brescia Morra, *Il diritto delle banche. Le regole dell'attività*, Bologna, 2020; F. Giorgianni, C.M. Tardivo, *Il nuovo diritto delle banche e degli intermediari finanziari in Italia e in Europa*, Torino, 2021; M.S. Desario, R. Croce, *La nozione di banca nell'evoluzione storica dell'ordinamento del credito*, in *Dial. dir. econ.*, 2024, 1-48.

⁹ Sul tema, senza pretesa di esaustività, R. Levi, *I controlli dello stato sulla produzione industriale: contributo allo studio della disciplina corporativa della produzione*, Milano, 1938; V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959; E. Cheli, *Libertà e limiti dell'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, 303 ss.; P. Barcellona, *Intervento statale e autonomia privata nella disciplina dei rapporti economici*, Milano, 1969; A. Baldassarre, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, 1971, 593 ss.; F. Galgano, *La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionali*, in F. Galgano (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1977, 512 ss.; V. Ottaviano, *La regolazione del mercato. I principi costituzionali*, in F. Galgano (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1979, 452 ss.; P. De Carli, *Costituzione e attività economiche*, Padova, 1978; A. Pace, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, 1982, 531 ss.; M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; Id., *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1991, 373 ss.; F. Trimarchi Banfi, *Organizzazione economica ad iniziativa privata e organizzazione economica ad iniziativa riservata negli articoli 41 e 43 della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1992, 3 ss.; L. Torchia, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, 1992; A. Negrelli, *Accesso al mercato e autorizzazioni amministrative nazionali*, Milano, 2016; S. Del Gatto, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, Roma, 2019.

¹⁰ R. Costi, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 2012, 56 ss.

¹¹ Sulla disciplina costituzionale della tutela del risparmio, F. Merusi, *Art. 47*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1980, 156 ss.; G.M. Salerno, *Art. 47*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 318 ss.; F. Guizzi, *La tutela del risparmio nella Costituzione*, in *Il Filangieri*, 2005, 172 ss.; S. Baroncelli, *Art. 47*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 946 ss.; A. Nigro, V. Santoro (a cura di), *La tutela del risparmio*, Torino, 2007; S. Dettori, A. Zito, *Risparmio (tutela del)*, in G. Greco, M. Chiti (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, 1731 ss.; M. Giampieretti, *Art. 47*, in S. Bartole, R. Bin (a

viene assicurata dalle autorità di governo del credito con dei controlli che prendono il nome di *vigilanza*¹². Quest'ultima si traduce in un controllo finalizzato a garantire il rispetto, da parte degli enti creditizi, della «sana e prudente gestione» e, di riflesso, la stabilità, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario, nonché l'osservanza delle disposizioni in materia creditizia¹³. Pur facendone teoricamente parte, la vigilanza sugli enti creditizi non deve essere, quindi, confusa con i controlli. Vero è che la vigilanza costituisce, in certo senso, pure espressione di un controllo di legittimità, dal momento che ha come suo «oggetto la verifica di conformità dei comportamenti dei vigilati a parametri di legittimità e talvolta a parametri tecnici o di scienza dell'amministrazione»¹⁴. Ma non è men vero che vale a differenziarsi dal controllo *stricto sensu*, in quanto la stessa attua una «verifica generale e globale dell'attività e dell'organizzazione dell'ente in ogni sua direzione»¹⁵, laddove invece il controllo attua una verifica puntuale e circoscritta a determinate attività ovvero a determinati aspetti dell'attività e dell'organizzazione del soggetto controllato¹⁶. Si intuisce, dunque, che i poteri nei quali può venire estrinsecandosi la vigilanza sulle banche sono molteplici¹⁷.

cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 474 ss.; C. Buzzacchi, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 cost. e funzioni della Banca Centrale Europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 39 ss.; Id., *Il risparmio a fondamento del sistema economico e sociale: la tutela della Costituzione e gli scenari di evoluzione*, in *Dial. dir. econ.*, 2015, 285 ss.

¹² L. Arcidiacono, *La vigilanza nel diritto pubblico. Aspetti problematici e profili ricostruttivi*, Milano, 1984; S. Valentini, *Vigilanza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.* XLVI, 1993, 701 ss.; S. Amorosino, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, in E. Bani, M. Giusti, a cura di, cit., 2004, 25 ss.; M. D'Alberti, *La vigilanza economica esercitata da pubblici poteri*, in *ibidem*, 75 ss.; C. Brescia Morra, *Le forme della vigilanza*, in F. Capriglione (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Padova, 2005, 308 ss.; R. Lener, *Mercati finanziari. Vigilanza*, in *Treccani.it*, 2019.

¹³ Non è dubbio che quella della sana e prudente gestione è una clausola generale capace di fungere da perno portante della regolazione delle banche. Come incisamente osservato da alcuni studiosi, «è, nello stesso tempo, finalità della vigilanza e regola di condotta per gli intermediari. Nella prima accezione, essa costituisce il parametro per valutare la validità delle scelte imprenditoriali; nella seconda, essa impone l'osservanza di regole a carattere tecnico, suscettibili di variare a seconda dell'attività svolta e del contesto di operatività. Sana è la gestione condotta secondo i criteri di redditività e, per traslato, l'impresa che compie scelte allocative in base a criteri di merito. Prudente è la gestione in grado di valutare adeguatamente il rischio». Sul punto, I. Borrello, *Il controllo pubblicistico del credito*, in S. Cassese (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, 2856 ss.

¹⁴ M. Stipo, *Vigilanza e tutela (dir. amm.)*, in *Enc. giur.* XXXII, 1994, 6. Si veda, anche G. Ghetti, *Vigilanza, vigilanze*, in E. Bani, M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche*, cit., 13.

¹⁵ M. Stipo, *op. ult. cit.*, 6.

¹⁶ Per ogni più ampia considerazione, L. Torchia, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Roma, 1990.

¹⁷ S. Amorosino, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2004, 733 ss., che distingue, con consueto pensiero illuminato e illuminante, la *vigilanza ex ante* (adozione di disposizioni di carattere generale circa l'adeguatezza patrimoniale, il contenimento del rischio, le partecipazioni detenibili, il governo societario e l'adozione o revoca di provvedimenti autorizzatori), la *vigilanza continuativa* (richiesta di informazioni e compimento di ispezioni), la *vigilanza pre-sanzionatoria* (convocazione degli organi di vertice e rimozione degli stessi), la *vigilanza di conservazione* (autorizzazione alla vendita di una parte dell'attività ad un acquirente privato, al trasferimento temporaneo delle attività e passività ad un ente costituito e gestito dalle autorità competenti per proseguire le funzioni più importanti, in vista di una successiva vendita sul mer-

Che allora? Lo *slogan* orwelliano sui controlli richiamato all'inizio è fulgido esempio di come il significato delle parole cangia a seconda dei contesti nei quali sono collocate. Fin troppo scontato che, in un contesto totalitario e dittatoriale incentrato sul controllo delle masse, il «Chi controlla il passato controlla il futuro. Chi controlla il presente controlla il passato» è fonte di inquietudine, paura e turbamento. Qui il potere di controllo, nella sua essenza di capacità di signoreggiare l'esistenza di altri per provocarvi cambiamenti che vadano in una certa direzione, finisce con l'assumere le sfumature hobbesiane del potere, esercitato fuori da ogni regola e garanzia, per produrre un vantaggio (rilevante e intenzionale) a chi lo esercita e non anche a quelli sui quali viene esercitato. Se non fosse che quelle stesse parole, collocate in un diverso contesto quale quello della vigilanza bancaria, diventano fonte di conforto e rassicurazione e, all'un tempo, di verità. Sono fonte di conforto e rassicurazione, perché la vigilanza sulle banche è una *species* del più ampio *genus* di quei controlli pubblici esercitati, nel rispetto di una precisa cornice giuridica, al fine di assicurare che il risparmio di famiglie e imprese sia affidato ad imprese sane e prudente che operino all'interno di un mercato stabile, competitivo e integro. E sono fonte di verità, perché lo *slogan* fornisce un insegnamento di metodo valido anche per i «controlli bancari»: per assicurare che il sistema bancario non venga interessato da gravi turbamenti sistemici (controllo del futuro) è necessario verificare che quanti intendano esercitare l'attività bancaria siano autorizzati, previa ricognizione della sussistenza di requisiti di idoneità patrimoniale, professionale, morale e organizzativa (controllo del passato), e che tali requisiti permangano fintantoché quell'ente intenda rimanere nel mercato bancario (controllo del presente).

Dopo aver tracciato, nei suoi grandi movimenti, l'evoluzione della regolazione europea della vigilanza bancaria e di quella di prevenzione del riciclaggio di ricchezza illecita, e aver dato conto della esistenza di alcuni titani della regolazione – il Meccanismo di vigilanza unico (MVU) e il nuovo sistema di supervisione dell'antiriciclaggio – lo scritto intende provare a rispondere a tre domande di fondo: come hanno sin qui interagito le autorità di vigilanza bancaria e quelle di supervisione del riciclaggio? Quanto sinergico è stato il dialogo-cooperativo tra queste autorità? E come potrà evolversi tale cooperazione all'indomani della nascita della nuova Autorità europea antiriciclaggio (AMLA)? Una simile indagine pare – il condizionale è d'obbligo – utile perché l'uno (il MVU) ha già speso più di dieci candeline, mentre l'altro (il Sistema di supervisione AML/CFT)

cato, al trasferimento delle attività deteriorate ad un veicolo societario che ne gestisca la liquidazione in tempi ragionevoli, al *bail-in*, ossia la svalutazione di azioni e crediti e la conversione degli stessi in azioni per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca) e, infine, la *vigilanza di fuoriuscita dolce dal mercato* (avvio della procedura di liquidazione coatta amministrativa).

è appena nato. Il primo ha dimostrato, pur con qualche incertezza, di meritarsi l'appellativo di titano, mentre l'altro dovrà ancora dimostrare di meritarselo.

2. *L'accentramento euro-unitario della vigilanza bancaria*

Nell'ordinamento giuridico euro-unitario – lo si sa – il sistema di vigilanza bancaria è stato, a lungo, guidato dal principio dell'*home country control*. Era infatti rimesso alle autorità nazionali, senza che vi fossero strutture europee dotate di poteri di coordinamento o di vigilanza diretta. Il che dava luogo a non poche differenze regolatorie e di prassi di vigilanza, le quali venivano, solo in parte, compensate da alcuni istituti di mutuo riconoscimento come il c.d. passaporto europeo. Lo scoppio della crisi finanziaria e dei debiti sovrani del 2007-2009 portò alla luce tutte le debolezze del sistema bancario europeo. Molti istituti di credito e, di conseguenza diversi Stati membri, si trovarono esposti agli effetti perniciosi provocati dalla caduta delle banche d'affari statunitensi; su tutte, la Lehman Brothers. L'avvertita esigenza di porre rimedio alla scarsa resilienza del sistema bancario – per lo più dovuta al ridotto grado di uniformità della regolazione e delle prassi di vigilanza – aprì un'ampia discussione in seno alle istituzioni europee¹⁸. Ci rese presto conto che per migliorare le regole ed assicurare la stabilità e l'integrità del sistema doveva essere ridisegnata l'architettura delle organizzazioni pubbliche deputate all'esercizio dei poteri di regolazione e di vigilanza¹⁹.

La prima risposta alla crisi finanziaria fu – come si sa – la creazione del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF), costituito da appositi organismi (l'Autorità bancaria europea (ABE), l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), rispettivamente deputati all'esercizio di poteri diretti a ridurre sia la probabilità di fallimento di singoli istituti finanziari (c.d. vigilanza micro-prudenziale), sia quella che il fallimento di un singolo istituto possa dare luogo a crisi sistemiche dell'intero settore (c.d. vigilanza macro-prudenziale)²⁰. L'istituzione del

¹⁸ D. Siclari, *La regolazione bancaria e dei mercati finanziari: dalla 'neutralizzazione' dell'indirizzo politico sul mercato all'unificazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 189 ss.

¹⁹ Sul punto, per tutti, D. Siclari, *Crisi dei mercati finanziari, vigilanza, regolamentazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 45 ss.; F. Capriglione, *Globalizzazione, crisi finanziaria e mercati: una realtà su cui riflettere*, in G. Colombini, M. Passalacqua (a cura di), *Mercato e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di stato*, Napoli, 2012, 14 ss.

²⁰ In argomento, F. Capriglione, *Crisi a confronto (1929 e 2009). Il caso italiano*, Padova, 2009; Id., *Globalizzazione, crisi finanziaria e mercati: una realtà su cui riflettere*, in *Conc. e merc.*, 2012, 867 ss.; E. Ferran, *Understanding the New Institutional Architecture of EU Financial Market Supervision*, in G. Ferrarini, K.J. Hopt, E. Wymeersch (a cura di), *Financial Regulation and Supervision. A post-crisis analysis*, Oxford, 2012, 111 ss.;

SEVIF fondava, però, su obblighi di «cooperazione debole» tra autorità europee e autorità nazionali, le quali continuano ad essere le uniche titolari delle funzioni di vigilanza, laddove invece le autorità europee avevano sostanzialmente solo funzioni regolatorie.

L'aggravarsi della crisi finanziaria non lasciò inerti. Piuttosto, portò alla elaborazione di un progetto ancora più ambizioso. La strada che si ritenne di seguire fu quella di creare una cornice giuridica uniforme applicabile a tutti gli enti creditizi europei (c.d. *single rulebook*) e di procedere alla creazione di alcuni peculiari congegni organizzativi e procedurali diretti a trasferire al livello europeo rilevanti funzioni di vigilanza e di risoluzione delle crisi bancarie. La creatura che ne ha tratto scaturigine è stata l'Unione bancaria europea (UBE)²¹, quale «pietra miliare nella costruzione europea, non meno importante della moneta unica e del vincolo del pareggio di bilancio», che ha dato luogo ad un «vero e proprio ordinamento europeo del credito, in cui non solo la funzione di regolamentazione, ma anche quelle di vigilanza prudenziale e, successivamente, la nuova funzione di risoluzione degli enti creditizi a rischio di insolvenza sono state attratte a livello sovranazionale, secondo dinamiche di accentramento complesse e originali»²².

L'Unione bancaria europea poggia – come noto – su tre pilastri cui corrispondono altrettanti sistemi organizzativi e procedurali: il Meccanismo di vigilanza unico (MVU), il Meccanismo di risoluzione unico (MRU) e il Sistema europeo di assicurazione dei depositi (SEAD), che però ancora non è stato istituito²³. Ai fini che in questa sede più interessano è il MVU quello sul quale soffermarsi²⁴. Istituito con il Regolamento 1024/2013/UE è un articolato congegno

F. Guarracino, *Supervisione bancaria europea. Sistema delle fonti e modelli teorici*, Padova, 2012; M. Pellegrini, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2012, 57 ss.; F. Capriglione, A. Troisi, *L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi*, Torino, 2014; V. Troiano, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo*, in M. Pellegrini (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Vicenza, 2016, 505 ss.

²¹ Sull'UBE, tra i moltissimi altri contributi, F. Capriglione, *L'Unione Bancaria Europea. Una sfida per un'Europa più unita*, Milano, 2013; S. Pugliese, *L'Unione bancaria europea tra esigenze di coerenza interna e risposte alle sfide globali*, in *Dir. un. eu. (II)*, 2014, 831 ss.; L. Torchia, *Unione bancaria: un approccio continentale?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 11 ss.; M.P. Chiti, V. Santoro (a cura di), *L'Unione bancaria europea*, Pisa, 2016; R. Ibrido, *L'unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017; S. Amorosino, *L'Unione Bancaria Europea e l'egemonia delle decisioni politiche*, in *Riv. dir. banc.*, 2018, 31 ss.; M. Macchia, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Torino, 2018; M.P. Chiti, V. Santoro (a cura di), *Il diritto bancario europeo. Problemi e prospettive*, Pisa, 2022.

²² S. Cassese, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 79.

²³ F. Guarracino, *Dal meccanismo di vigilanza unico (SSM) ai sistemi Centralizzati di risoluzione delle crisi e di Garanzia dei depositi: la progressiva Europeizzazione del settore bancario*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2012, 199 ss.

²⁴ F. Capriglione, *European Banking union. A challenge for a more united Europe*, 2013, 5 ss.; Id., *L'applicazione del meccanismo unico di supervisione bancaria: una vigilia di ingiustificati timori*, in *Apertacontrada.it*, 2014; R. Lener, E. Rulli, *The reforms of the European financial markets supervision. The difficult coordination between EU and Member States*, in *Law and Economics Yearly Review*, 2013, 99 ss.; V. Troiano, *The New Institutional Structure of EBA*, in *Law and Economics Yearly Review*, 2013, 163 ss.; R. D'Ambrosio, *Due process and*

amministrativo (privo di personalità giuridica) diretto a perseguire l'obiettivo di contribuire, mediante compiti e poteri di vigilanza micro-prudenziale e macro-prudenziale, alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione e di ciascun Stato membro, con pieno riguardo all'unità e all'integrità del mercato interno, in base alla parità di trattamento degli enti creditizi al fine di impedire l'arbitraggio regolamentare. Ha dato luogo ad un rafforzamento accentratore dei processi di integrazione europea della vigilanza bancaria, mediante la previsione di «procedure», di «compiti», di «poteri» e di «criteri di ripartizione» ispirati da una dinamica bi-direzionale: per un verso, centralizzandolo a livello europeo la titolarità e l'esercizio di compiti e poteri di vigilanza bancaria originariamente attribuiti a livello nazionale; per altro verso, mantenendo a livello nazionale l'esercizio, a certe condizioni, di alcuni compiti di vigilanza.

All'interno del MVU convivono la Banca Centrale Europea (BCE), quale unità posta al centro e avente la «responsabilità del funzionamento efficace e coerente del Meccanismo»²⁵, e le autorità nazionali di vigilanza (c.d. autorità nazionali competente – ANC), poste in posizione decentrata e con funzioni prevalentemente ausiliarie. I criteri di distribuzione dei lavori sono molto articolati²⁶, dal

safeguards of the persons subject to SSM supervisory and sanctioning proceedings, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, 74, 2013; C. Brescia Morra, *From the Single Supervisory Mechanism to the Banking Union. The Role of the ECB and the EBA*, LUISS – School of European Political Economy Working Paper, 2014; Id., *La nuova architettura della vigilanza bancaria in Europa*, in *Banca, impresa, soc.*, 2015, 73 ss.; A. Magliari, *Vigilanza bancaria e integrazione europea. Profili di diritto amministrativo*, Napoli, 2020.

²⁵ In dottrina, sui poteri di vigilanza bancaria della BCE, si v. S. Ortino, *La cooperazione internazionale e transfrontaliera in materia di vigilanza bancaria. Il ruolo della Banca centrale europea*, in S. Amorosino, G. Morbidelli, M. Morisi (a cura di), *Istituzioni. Mercato e Democrazia*, Torino, 2002, 518 ss.; M. Pacini, *La «vigilanza prudenziale» tra banche centrali nazionali e banca centrale europea*, in *Banca, impresa, società*, 2003, 366 ss.; R.M. Lastra, *The Evolution of the European Central Bank*, in *Fordham International Law Journal*, 2012, 1274 ss.; S. Antoniazzi, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013; Id., *L'Unione bancaria europea: i nuovi compiti della Bce di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2014, 359 ss.; M. Clarich, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 993 ss.; B. Wolfers, T. Voland, *Level the playing field: The new supervision of credit institutions by the European Central Bank*, in *Common Market Law Rev.*, 2014, 1463 ss.; K. Lackhoff, M. Meissner, *Contesting Decisions in the Single Supervisory Mechanism: What Banks must observe for a proceeding at the Administrative Board of Review*, in *Journal of International Banking Law and Regulation*, 2015, 285 ss.; F. Politi, *La vigilanza della BCE nelle dinamiche fra istituzioni europee e nei rapporti fra Unione europea e Stati membri*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2018, 1035 ss. Da ultimo, si v. il bel volume, con ricchezza di spunti e di riferimenti, di A. Barone, G. Drago (a cura di), *La funzione di vigilanza della Banca Centrale Europea. Poteri pubblici e sistema bancario*, Roma, 2023.

²⁶ Ad ogni buon conto, sono due i criteri fondamentali per l'allocazione delle competenze. Il primo postula che la BCE eserciti direttamente la vigilanza prudenziale sugli enti di più grandi dimensioni e aventi una maggiore importanza (c.d. enti significativi), mentre le autorità nazionali sono competenti ad esercitare poteri di vigilanza sugli enti creditizi aventi dimensioni e importanza minori (enti meno significativi); il secondo, invece, postula che la BCE sia legittimata ad esercitare in via esclusiva – senza che assuma rilevanza alcuna la significatività dell'ente creditizio – le prerogative di vigilanza che attengono al rilascio e alla revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia, nonché alla valutazione delle notifiche di acquisizione e di cessione di parteci-

momento che l'intero MVU fonda «su di una combinazione di separazione di competenze tra BCE e autorità di vigilanza nazionali, meccanismi di cooperazione e strumenti di integrazione amministrativa, di tipo sia strutturale (in particolare, attraverso i Gruppi congiunti di vigilanza) che funzionale (tramite vari tipi di procedimenti composti)»²⁷. L'integrazione della vigilanza bancaria europea²⁸ che si è inteso favorire con l'istituzione del MVU non deve, però, indurre a pensare che tale meccanismo attragga in sé tutte le discipline che concorrono – a vario titolo – a favorire la regolazione euro-unitaria del mercato bancario. Non ogni funzione destinata ad incidere sulla vigilanza bancaria è stata interessata dalla dinamica accentratrice che anima l'intero meccanismo. Vi sono, infatti, dei limiti di operatività, i quali attengono ora alla tipologia dei soggetti operanti nei mercati finanziari, ora ad alcune materie che, pur strettamente connesse alla vigilanza bancaria, mantengono una certa dose di distinzione e autonomia ordinamentale e istituzionale. Per vero, sono escluse dalla vigilanza bancaria all'interno del MVU le imprese di assicurazioni, in ragione dell'esplicito limite ai poteri della BCE sancito dal TFUE. Del pari, rimangano esclusive – giusto il considerando 28 del Regolamento 1024/2013 – le prerogative delle autorità nazionali concernenti la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo (AML/CTF)²⁹.

3. *Le efficienze e le (perduranti) criticità della vigilanza bancaria europea*

Quasi senza accorgersene ne è passata di acqua sotto i ponti. Dalla sua istituzione ad oggi sono trascorsi poco più di dieci anni. Formalmente istituito nel 2013, il MVU è infatti diventato pienamente operativo nel novembre del 2014. Il ricorrere di questo anniversario ha fatto sì che molti studiosi di diversa estrazione (prevalentemente giuristi ed economisti) abbiano ritenuto di fare un bilancio dei risultati che il primo pilastro dell'Unione bancaria europea è stato in grado di conseguire fino ad ora. La gran parte degli osservatori concorda nel ritenere che il MVU abbia contribuito a creare un sistema economico più stabile grazie alla sinergica collaborazione registratasi tra la BCE e le ANC. Vi sono quanti hanno, appunto, rilevato come «la collaborazione fra autorità nazionali e BCE si sia rive-

pazioni qualificate. Sul punto, v. F. Ciraolo, *Il Regolamento UE n. 1024/2013 sul meccanismo unico di vigilanza e l'unione bancaria europea. Prime riflessioni*, in *Amministrazione in cammino*, 2014.

²⁷ M. De Bellis, *La costruzione giurisprudenziale dell'Unione bancaria tra consolidamento e garanzie: un bilancio a dieci anni*, in A. Magliari (a cura di), *Il meccanismo unico di vigilanza: un bilancio dopo i primi dieci anni*, Napoli, 2024, 77.

²⁸ Molto acute le riflessioni sviluppate sul tema da A. Barone, G. Drago, C. Nicolosi, *L'erompere della vigilanza bancaria europea*, in *Persona e amministrazione*, 2021, 675 ss.

²⁹ Mette bene in luce questi aspetti, A. Magliari, *Vigilanza bancaria e integrazione europea*, cit., 112 ss.

lata fondamentale nella fase di avvio del sistema, di fronte a momenti di incertezza. Ed è proprio la collaborazione ad aver permesso alla BCE di creare una cooperazione sinergica con, e tra, le Autorità nazionali di vigilanza, capace di mettere a frutto le preziose tradizioni di vigilanza e il *know-how* coltivati nell'arco di decenni dai funzionari nazionali»³⁰.

Altri commentatori hanno osservato come «la vigilanza unica abbia lavorato bene; sono sotto gli occhi di tutti i numeri che misurano il rafforzamento del sistema bancario europeo realizzato nel decennio, che ha consentito fra l'altro al sistema stesso di superare brillantemente le tre sfide all'economia globale dell'inizio di questi anni 20: la pandemia, la recessione e i fallimenti bancari Usa del marzo 2023»³¹. In perfetta linea di corrispondenza si pongono, ancora, quanti hanno affermato che «il sistema bancario europeo sia oggi più stabile e robusto, come dimostrato anche dalla “resilienza” degli istituti di credito nella fase più critica della pandemia da Covid-19 nel corso della quale essi non sono stati soltanto capaci di reggere la crisi, ma anche di continuare a sostenere l'economia reale senza interrompere il flusso dei finanziamenti. Inoltre, nel 2023 la crisi bancaria del Credit Suisse in Svizzera e quella della Silicon Valley Bank e a catena di altri istituti di credito negli Stati Uniti non hanno avuto ricadute negative significative sul sistema bancario europeo»³².

Le criticità, però, non mancano. Quattro i principali profili di miglioramento. In primo luogo, il ridotto livello di armonizzazione che la normativa europea ancora soffre, dal momento che «la disciplina sostanziale in materia bancaria è tutt'ora, e nonostante i significativi sforzi di addivenire a un *single rulebook* europeo, contenuta in direttive di armonizzazione, così che l'accentramento della funzione di vigilanza in sede europea continua a poggiare su un *corpus* normativo estremamente variegato e composito, costituito solo in parte da regole europee direttamente applicabili, il che implica che la regolazione permanga nazionale»³³. In secondo luogo, la frammentazione organizzativa dell'architettura istituzionale, in buona parte dovuta «alla pluralità di attori coinvolti, ai non univoci criteri di riparto delle competenze tra gli stessi, nonché alla complessità degli strumenti di coordinamento»³⁴. In terzo luogo, la incompiutezza del disegno originario, essendosi ancora lontani dall'aver una piena integrazione dei gruppi bancari transfrontalieri, così da ridurre «la possibilità di un *risk sharing* privato consistente nel fat-

³⁰ M. Perassi, A. Zoppini, *Quali prospettive a dieci anni dal Meccanismo di vigilanza unico*, in *Il Sole 24 Ore*, 2023.

³¹ I. Angeloni, *I tre fronti su cui agire per sviluppare il sistema bancario*, in *Il Sole 24 Ore*, febbraio 2024.

³² M. Clarich, *Luci e ombre del Meccanismo unico di vigilanza a dieci anni dalla sua introduzione*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, 2023, 4.

³³ M. Macchia, *Vigilanza bancaria e paradigmi di integrazione amministrativa*, in A. Magliari (a cura di), *Il meccanismo unico di vigilanza*, cit., 2024, 39.

³⁴ In questi termini, sempre M. Macchia, *op. cit.*, 39.

to che le perdite subite in uno Stato membro, la cui economia reale versi in una situazione difficoltà dovuta a una fase di recessione, possano essere sostenute all'interno della banca a dimensione europea dagli utili conseguiti in un altro Stato membro»³⁵. Infine, la mancata realizzazione di un vero e proprio mercato europeo dei capitali che «consentirebbe alle banche europee di gestire in modo più efficiente i propri bilanci, con la possibilità di cartolarizzare i prestiti erogati e di distribuirli a livello europeo agli operatori di mercato attraverso strumenti liquidi»³⁶.

4. *La vigilanza bancaria europea e la supervisione antiriciclaggio*

I contributi nei quali è stato fatto un bilancio dei primi dieci anni del MVU sono tributabili all'ingegno di valenti accademici. In essi, però, sembra non essere stata riservata molta attenzione ad un aspetto di non trascurabile importanza: quello che attiene all'evoluzione dei rapporti tra la vigilanza bancaria e la supervisione antiriciclaggio. La rilevanza di tale aspetto discende direttamente dalla constatazione che i sistemi regolatori e i plessi istituzionali della vigilanza prudenziale e della supervisione antiriciclaggio sono strettamente interrelati. La finalità della regolazione giuridica dell'antiriciclaggio è quella di assicurare l'ordinato funzionamento delle dinamiche concorrenziali, in uno con la stabilità economica e finanziaria e con la tutela dell'ordine pubblico e democratico³⁷. Del pari, la finalità del MVU è quella di contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione e di ciascuno Stato membro. Con il che risulta evidente che le finalità della vigilanza bancaria e quelle della supervisione antiriciclaggio, se non possono considerarsi sovrapponibili, presentano sicuri punti di specularità e di interrelazione³⁸.

³⁵ M. Clarich, *Luci e ombre del Meccanismo unico di vigilanza a dieci anni dalla sua introduzione*, cit., 3.

³⁶ M. Clarich, *op. cit.*, 3.

³⁷ Sull'evoluzione della disciplina antiriciclaggio, sia consentito rinviare a D. Andracchio, *Profili evolutivi della disciplina antiriciclaggio. Integrazione europea della supervisione e sussidiarietà orizzontale del mercato*, Milano, 2024.

³⁸ Non foss'altro che tanto la inosservanza dei requisiti prudenziale (patrimoniali e organizzativi), quanto le operazioni di riciclaggio possono attentare alla integrità e alla stabilità del sistema economico e finanziario. Nell'ambito del MVU l'attuazione delle misure di prevenzione del riciclaggio – come si è potuto anticipare – rientra tra le prerogative rimaste in capo alle autorità nazionali. Ma l'accertamento di violazioni della normativa *anti-money laundering* è nondimeno destinato ad incidere sull'esercizio delle prerogative della vigilanza bancaria. Invero, qualora la verifica dei requisiti di professionalità e onorabilità degli organi di amministrazione dei soggetti vigilati, così come la vigilanza nell'ambito del processo di revisione e valutazione prudenziale, dovesse fare emergere violazioni della normativa antiriciclaggio, la BCE sarebbe legittima ad irrogare sanzioni e addirittura a revocare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria.

Ora, la regolazione antiriciclaggio è inevitabilmente espansiva³⁹. La costante mutevolezza delle tecniche e dei settori economici attraverso cui l'agente economico criminale punta ad iniettare ricchezza illecita nei circuiti legali dell'economia impone ai *policy makers* di elaborare soluzioni regolatorie capaci di neutralizzare, se non anticipare, la creatività del capitalismo criminale. Non è un caso che il perimetro dei soggetti tenuti all'osservanza della disciplina antiriciclaggio si sia ampliato a dismisura. Si è passati da una regolazione antiriciclaggio riferita alle sole banche e agli intermediari finanziari non bancari ad una regolazione che ricomprende categorie variegatissime di soggetti: p. es., notai, avvocati, commercialistici, prestatori di servizi di pagamento, prestatori di cripto-attività, società calcistiche, etc. La fisiologica espansione dell'ambito di applicazione della regolazione AML non fa venire meno, però, la centralità delle banche in questo settore. La ragione è presto detta: per le caratteristiche proprie del mercato bancario, in cui gli intermediari sono strettamente interconnessi tra di loro, un possibile coinvolgimento degli enti creditizi in vicende di riciclaggio potrebbe financo dare luogo a crisi sistemiche e mettere a repentaglio la stabilità stessa dell'intero sistema bancario. È per questo che la prevenzione del riciclaggio assume una importanza decisiva nella vigilanza prudenziale. Il fatto che le autorità di vigilanza prudenziale siano funzionalmente (e in alcuni casi anche strutturalmente) distinte da quelle preposte alla prevenzione del riciclaggio impone una stretta collaborazione. Ed è proprio per questo che negli anni sono state adottate una serie di soluzioni pro-collaborative⁴⁰.

Dopo poco più di dieci anni di operatività del MVU, un interessante terreno di indagine sul quale provare a muoversi pare essere, allora, proprio quello che concerne il livello di integrazione frattanto raggiuntosi tra la vigilanza prudenziale e la supervisione antiriciclaggio. C'è da dire che le risultanze emerse da alcuni *report* delle competenti autorità – tra cui il ciclo di verifiche condotto dall'ABE – sono poco esaltanti. Oltre alla rilevata scarsa consapevolezza del personale delle autorità di vigilanza prudenziale nel cogliere quegli indicatori di anomalia tali da giustificare

³⁹ Per questi aspetti, A. Urbani, *Nota introduttiva al d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231*, in L. Salamone, P. Spada (a cura di), *Commentario breve al diritto delle cambiali, degli assegni e di altri strumenti di credito e mezzi di pagamento*, Padova, 2014, 933 ss.; Id., *Le mobili frontiere della disciplina antiriciclaggio*, in *Dir. banc. fin.*, 2010, 243 ss.; Id., *Gli strumenti di contrasto dell'economia illegale*, in F. Capriglione (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Milano, 2019, 545 ss.; P. Fratangelo, *Prevention and Countering of Money Laundering and Terrorism Financing*, in D. Siclari (a cura di), *Italian Banking and Financial Law. Supervisory Authorities and Supervision*, Londra, 2015, 105 ss.

⁴⁰ Dapprima il Consiglio dell'Unione, con un *Action Plan* del 2018, ha rimarcato la necessità di intensificare, ai fini di una più efficace vigilanza prudenziale, la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le autorità prudenziali e quelle competenti in materia di AML/CFT. Di poi, la BCE, oltre a siglare un accordo di collaborazione e scambio di informazioni con numerose autorità competenti nella prevenzione del riciclaggio, ha ritenuto di dotarsi al proprio interno di una Funzione di coordinamento dell'antiriciclaggio con la *mission* di creare una rete antiriciclaggio volta ad integrare il rischio di riciclaggio nella vigilanza prudenziale. Dà conto di questi strumenti di cooperazione, M. Macchia, *Vigilanza bancaria e paradigmi di integrazione amministrativa*, cit., 49.

un coinvolgimento degli esperti AML/CFT, la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza prudenziale e quelle AML/CFT avviene spesso in maniera sporadica e al di fuori di procedure formale, tanto che alcune autorità di vigilanza prudenziale si limitano a considerare il rischio di riciclaggio soltanto in via generica e teorica, altre poi non forniscono la necessaria formazione AML/CFT al personale dipendente e, alcune di esse, richiedono rare volte informazioni alle FIUs⁴¹. A ben considerare, queste e altre criticità sono destinate ad influire sull'esercizio delle prerogative della BCE. Sebbene non si abbiano rapporti ufficiali sull'efficacia del protocollo di collaborazione stipulato dalla BCE con le autorità nazionali deputate alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, le carenze e le inefficienze riscontrabili nelle autorità nazionali di vigilanza sono potenzialmente idonee a compromettere l'azione stessa della BCE e, in definitiva, il funzionamento complessivo del MVU⁴²; se la «base nazionale» del MVU risulta animata da ANC carenti nell'integrare i rischi di riciclaggio all'interno dei procedimenti di vigilanza prudenziale, simili carenze finiscono con l'incidere, negativamente, anche sulle funzioni di vigilanza prudenziale della BCE⁴³.

5. *La regolazione europea dell'antiriciclaggio*

Il quadro attuale non è esaltante. Ma quali sono le principali cause della non troppo efficiente integrazione sin qui registratasi tra la vigilanza bancaria europea e la supervisione antiriciclaggio? La domanda non è delle più semplici. Per provare a risponderci una buona maniera sembra essere quella di procedere – anzitutto – alla intercettazione delle caratteristiche indefettibili che hanno contradd-

⁴¹ Cfr. ABE, *Rapporto sugli approcci delle Autorità nazionali competenti alla vigilanza delle banche rispetto all'antiriciclaggio e al contrasto al finanziamento del terrorismo (Round 4)*, EBA/REP/2024/25.

⁴² Per rendersene conto è sufficiente mettere mente al procedimento di revoca dell'autorizzazione bancaria per gravi violazioni della disciplina antiriciclaggio. Tale procedimento – disciplinato dagli artt. 80-84, del Regolamento BCE 468/2014 – può essere avviato per iniziativa dell'autorità nazionale ovvero della BCE. Quando è l'autorità nazionale a ritenere che l'autorizzazione di un ente creditizio debba essere integralmente o parzialmente revocata, la stessa presenta alla BCE un progetto di decisione di revoca, che l'autorità europea valuta (senza ritardo) al fine di decidere se adottare, o meno, un provvedimento di revoca. In questa ipotesi, dunque, il procedimento conosce una fase nazionale e una fase europea. Tale articolazione a doppio livello non ricorre, invece, quando l'avvio del procedimento avviene a cura della BCE, la quale ben può venire a conoscenza di circostanze che possono giustificare la revoca di un'autorizzazione. In questi casi, la BCE, consultandosi con l'autorità nazionale competente e con l'ente creditizio, potrà adottare direttamente un provvedimento di revoca allorché ritenga che ricorrano le condizioni e presupposti previsti dal pertinente diritto europeo. Orbene, nell'una come nell'altra ipotesi, la revoca dell'autorizzazione bancaria (anche per violazioni AML/CFT) richiede una certa cooperazione tra la BCE e le ANC, le quali ultime assumono un ruolo ausiliario nell'esercizio decentrato (sugli enti creditizi meno significativi) di funzioni di vigilanza prudenziale la cui titolarità rimane in capo alla BCE.

⁴³ Sulle implicazioni delle violazioni della disciplina antiriciclaggio sulle decisioni di vigilanza prudenziale (in specie, la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, se si vuole, si v. D. Andracchio, *Pluteunomia. La vigilanza bancaria europea alla prova della supervisione antiriciclaggio*, in *Federalismi.it.*, 2024.

distinto la «regolazione antiriciclaggio» sino a prima del recente Pacchetto AML/CFT⁴⁴. Con una precisazione, che si rende d'obbligo. Il riferimento alla «regolazione antiriciclaggio» deve intendersi nella accezione elaborata dalla migliore dottrina e valida per ogni tipo di regolazione delle attività economiche. Nel senso che, al pari di tutte le altre regolazioni economiche, anche quella antiriciclaggio si compone di due anime: per un verso, la regolamentazione, quale insieme dei principi, delle norme e dei criteri dettati da atti (legislativi, amministrativi e tecnici) di vario ordine e natura e, per altro verso, il controllo o la vigilanza esercitati da organismi e strutture (pubbliche o private) al fine di assicurare il rispetto della regolamentazione da parte degli operatori ai quali è destinata⁴⁵.

La moderna regolazione antiriciclaggio – come noto – è il frutto di iniziative legislative adottate negli ultimi trent'anni dal legislatore europeo per dare attuazione agli indirizzi del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (*Financial Action Task Force* - FAFT); l'organismo intergovernativo – originariamente istituito come *task force* provvisoria in occasione del G-7 tenutosi a Parigi nel 1989 – con l'obiettivo di contribuire alla protezione del sistema finanziario ed economico dalle minacce del riciclaggio di proventi illeciti e del finanziamento del terrorismo⁴⁶. La forma giuridica degli atti con i quali il legislatore europeo è, per lungo tempo, intervenuto in materia è stata quella delle direttive di armonizzazione minima, ossia provvedimenti legislativi con cui l'Unione europea fissa gli obiettivi da conseguire, lasciando al contempo agli Stati membri ampia discrezionalità nella individuazione delle modalità ritenute più idonee al conseguimento di essi. La prima direttiva europea in materia è stata la 91/308/CE, per poi giungersi – passando dalla seconda (direttiva 2001/97/CE) e dalla terza (direttiva 2006/60/CE) – alla direttiva 2015/849/UE (quarta direttiva) e alla direttiva 2018/843/UE (quinta direttiva)⁴⁷.

⁴⁴ In argomento, per una puntuale e stimolante analisi dei principali contenuti del recente Pacchetto AML/CFT, I. Borrello, *Il nuovo ordinamento antiriciclaggio europeo*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2025, 47 ss. e all'ampio saggio di M. Sepe, *La nuova disciplina antiriciclaggio nell'AML Package*, in *Riv. trim. dir. econ. Suppl.* 3, 2024, 311 ss.

⁴⁵ S. Amorosino, *Le regolazioni delle attività economiche: nozioni generali*, in C. San Mauro (a cura di), *Manuale di diritto delle reti nei mercati regolari*, cit., 1 ss.

⁴⁶ T. Scherman, *International efforts to combat laundering: the role of the Financial Action Task Force*, in H. MacQueen (a cura di), *Money laundering*, Edimburgo, 1993, 12 ss.; F. Bestagno, *L'attività del Gruppo d'azione finanziaria internazionale sul riciclaggio di denaro sporco*, in U. Draetta (a cura di), *Rapporto del gruppo di ricerca su Criminalità economia e cooperazione internazionale*, Milano, 1996, 68 ss.; Aa.Vv., *La criminalità transnazionale organizzata. Dal riciclaggio all'usura*, Torino, 1998, 19 ss.; M. Condemi, F. De Pasquale (a cura di), *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, Roma, 2008.

⁴⁷ Per una analisi delle direttive AML/CFT succedutesi nel tempo, senza alcuna pretesa di esaustività, P. Costanzo, *La disciplina antiriciclaggio*, in S. Amorosino, C. Rabitti Bedogni (a cura di), *Manuale di diritto dei mercati finanziari*, S. Milano, 2004, 478 ss.; M. Pellegrini, *Anti-Money Laundering Legislation in the light of the Proposal of the Third EC Directive*, in *European Business Law Review*, 2005, 1181 ss.; E. Cassese, P. Costanzo, *La*

Il quadro regolatorio scaturito da tali interventi si è sviluppato lungo entrambi i fronti della regolazione: quello della regolamentazione e quello del controllo.

Quanto alla regolamentazione, i soggetti ritenuti esposti al rischio di essere sfruttati per fini di riciclaggio (banche, intermediari non bancari, cambia valute, prestatori di servizi di pagamento, notai e avvocati, etc.) sono stati assoggettati ad alcuni obblighi: obblighi di adeguata verifica della clientela, obblighi di conservazione dei dati e dei documenti, obblighi di adottare appropriate soluzioni procedurali e organizzative interne, nonché obblighi di comunicazione e segnalazione delle operazioni sospette. Quanto invece all'assetto istituzionale del controllo, gli Stati membri sono stati chiamati ad istituire delle autorità *ad hoc*, ossia le Unità di Informazione Finanziaria – UIF o *Financial Intelligence Units – FIUs*)⁴⁸ con il principale compito di fungere da raccordo tra le autorità (amministrative e giudiziarie) coinvolte nella prevenzione e nella repressione del riciclaggio e di analizzare le segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio (SOS). Al contempo, le autorità e le organizzazioni nazionali con funzioni di controllo (p. es., Ordini professionali) e di vigilanza (p. es., Banca d'Italia, Consob e IVASS) sugli operatori esposti al rischio AML sono state chiamate ad esercitare compiti preordinati a fissare regole che facilitino l'attuazione dei presidi antiriciclaggio, nonché a controllare l'adeguatezza delle soluzioni adottate dagli operatori per conformarsi alla regolazione antiriciclaggio.

Si capisce bene che la supervisione antiriciclaggio è stata, per lungo tempo, ad esclusivo appannaggio delle autorità nazionali. Nel 2019 si registra, però, una prima significativa variazione. Con il Regolamento. 2019/2175/UE è stato attribuito all'Autorità bancaria europea (ABE) un ruolo di coordinamento nelle politiche dell'antiriciclaggio, sostanziandosi nel riconoscimento alla stessa di una serie di prerogative volte a favorire un maggior grado di uniformità di prassi: poteri acquisitivi, provvedendo alla raccolta di informazioni sulle carenze delle misure di prevenzione del riciclaggio nei singoli Stati membri; poteri regolatori, adottando

terza direttiva comunitaria in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 5 ss.; A. Urbani, A. Minto, *Recent trends in designing the EU anti-money laundering regulatory landscape: the fourth AML directive between lights, shadows and future perspectives*, in *Review of Law & Economics*, 2016, 151 ss.; Id., *La Quarta Direttiva europea in materia di antiriciclaggio, tra luci, ombre e prospettive*, in *Dir. banc. fin.*, 2017, 119 ss.; D. Siclari (a cura di), *The New Anti-Money Laundering Law. First Perspectives on the 4th European Union Directive*, Londra, 2016; Id. *L'antiriciclaggio dopo la V Direttiva UE*, in *Dirigenza bancaria*, 2019, 13 ss.

⁴⁸ In tema, V. Mitsilegas, *New Forms of Transnational Policing: The Emergence of Financial Intelligence Units in the European Union and the Challenges for Human Rights*, in *Journal of Money Laundering Control*, 2000, 250 ss.; M. Al-Rashdan, *An analytical study of the financial intelligence units enforcement mechanisms*, in *Journal of Money Laundering Control*, 2012, 483 ss.; R.J. Lowe, *Anti-money laundering. The need for intelligence*, in *Journal of Financial Crime*, 2017, 472 ss.; F. Fauzi, K.R. Szulczyk, A. Basyith, *Moving in the right direction to fight financial crime: prevention and detection*, in *Journal of Financial Crime*, 2018, 362 ss.; O. Reznik, M. Utkina, O. Bondarenko, *Financial intelligence (monitoring) as an effective way in the field of combating money laundering*, in *Journal of Money Laundering Control*, 2023, 94 ss.

orientamenti, norme comuni e progetti tecnici di regolamentazione e di attuazione degli atti legislativi; poteri di assistenza consultiva e operativa in favore delle autorità coinvolte nella prevenzione del riciclaggio; poteri di monitoraggio sugli sviluppi del mercato e sulle potenziali vulnerabilità di esso; poteri di verifica *inter pares* e di valutazione, di modo da verificare l'efficacia delle strategie e delle risorse impiegate dalle autorità nazionali nella prevenzione del riciclaggio, etc⁴⁹.

6. *Differenze e similitudini tra il sistema di vigilanza bancaria europea e quello di supervisione antiriciclaggio*

Non serve indugiare oltre per cogliere i profili che più rilevano ai fini che ci si propone in questa sede. Il primo profilo concerne le differenze esistenti tra la vigilanza bancaria europea all'interno del MVU e la supervisione antiriciclaggio, sino a prima della creazione del nuovo supervisore europeo. Il secondo profilo concerne, invece, le similitudini esistenti tra il come si articolava la vigilanza bancaria sino a prima della creazione del Meccanismo di vigilanza unico e il come si sia articolava la supervisione antiriciclaggio, fintantoché non sia portata a pieno regime l'operatività del menzionato nuovo supervisore europeo dell'antiriciclaggio.

Vediamo di provare a spiegarci, iniziando dalle differenze. L'architettura istituzionale su cui fonda l'attuale vigilanza bancaria europea è di tipo «gerarchico» e «semi-parallelo», in quanto v'è una autorità europea (BCE) che ha la titolarità di tutte le principali funzioni di vigilanza esercitate (direttamente) sugli enti di credito significativi e (indirettamente) su quelli meno significativi, con le autorità nazionali che debbono fornire ausilio alla prima nell'esercizio della vigilanza diretta (p. es., mediante scambio di informazioni, trasmissione di proposte di provvedimenti, supporto operativo nelle ispezioni, etc.) e nell'esercizio della vigilanza indiretta (p. es., mediante il monitoraggio e la regolazione degli enti meno significativi)⁵⁰. Di contro, l'architettura istituzionale della supervisione antiriciclaggio ha risposto sino ad ora al modello del «supporto», nel senso che le funzioni di controllo sull'osservanza dei presidi antiriciclaggio sono state esercitate dalle autorità nazionali (p. es., autorità di vigilanza dei mercati finanziari, UIF, organismi di autoregolamentazione, autorità investigative, etc.), con l'autorità europea (ABE) che si è limitata ad

⁴⁹ Sulla portata della riforma della disciplina delle Autorità di vigilanza europea, A. Magliari, *La proposta di riforma delle Autorità europee di vigilanza finanziaria. Verso un ulteriore accentramento delle funzioni di vigilanza a livello sovranazionale: prospettive e problemi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 391 ss. Per un inquadramento dei poteri dell'ABE, D. Vese, *A Game of Thrones: ruolo e poteri dell'autorità bancaria europea alla luce degli orientamenti della Corte di Giustizia*, in *Riv. dir. banc.*, 2023, 1 ss.

⁵⁰ In questi termini, G. Lo Schiavo, *The Single Supervisory Mechanism (SSM) and the EU Anti-Money Laundering framework compared: governance, rules, challenges and opportunities*, in *Journal of Banking Regulation*, 2022, 91 ss.

esercitare una funzione di supporto mediante l'esercizio di poteri di regolazione (p. es., Linee guida, orientamenti, pareri, raccomandazioni, etc.).

Non solo. La quotidiana attività di vigilanza prudenziale sugli enti significativi viene svolta, all'interno del MVU, dai c.d. Gruppi di supervisione congiunta (*Joint supervisory teams*), ossia strutture di *staff* nelle quali si trovano a cooperare funzionari della BCE e funzionari delle autorità nazionali, così che «l'esecuzione delle funzioni – di esclusiva competenza europea – viene, in concreto, affidata a un modello ibrido, in cui operano sia l'apparato europeo che quelli nazionali, sebbene in modo assolutamente originale rispetto al passato»⁵¹. Per converso, le autorità di supervisione antiriciclaggio cooperano, per lo più, attraverso accordi o protocolli d'intesa (poco vincolanti) che hanno ad oggetto lo scambio di informazioni, senza però creare (in maniera sistematica e strutturale) dei *forum* destinati a favorire uno scambio di conoscenze ed esperienza di cui sarebbero portatori i funzionari delle diverse amministrazioni (europea e nazionale) coinvolti. Deriva che il modello di *governance* di queste due regolazioni dell'economia è – fino a quando non diverrà pienamente operativa la nuova Autorità europea antiriciclaggio – assai diverso: la vigilanza bancaria implica una cooperazione tra autorità europea e autorità nazionali, che risponde a criteri di riparto finalizzati, pur nella precisa distinzione dei compiti, a favorire una comune cultura europea; la supervisione antiriciclaggio risponde, invece, ad una logica di marcata distinzione di compiti tra autorità nazionali e autorità europee, la quale rende assai ridotte le possibilità di favorire lo sviluppo di una comune cultura europea nella prevenzione del riciclaggio di ricchezza illecita.

A questo aggiungasi che la disciplina sostanziale della vigilanza bancaria è contenuta – nonostante le recenti modifiche adottate in conseguenza di Basilea IV – nel Regolamento 575/2013/Ue (CRR), nella direttiva 2013/36/Ue (CRD-IV), nonché nella dir. 2014/59/Ue (BRRD) e negli atti di regolazione e di attuazione adottati dalla Commissione, su proposta dell'ABE. Ci si trova, dunque, in presenza di una disciplina sostanziale di tipo misto: in parte europea e in parte nazionale, con la prima che non si limita a fissare obiettivi rispetto ai quali gli Stati membri hanno la libertà di individuare le modalità più idonee, ma anche regole uniformi direttamente applicabili. Di contro, la disciplina sostanziale della supervisione antiriciclaggio è sì ibrida, ma la porzione europea è stata dettata – come si è detto – da direttive che, in quanto tali, si sono limitate a fissare obiettivi da conseguire, senza per questo dettare norme sostanziali direttamente applicabili.

⁵¹ C. Nicolosi, *La vigilanza prudenziale e i modelli di integrazione amministrativa europea: dall'agencification a un unicum sovranazionale*, in *Ambientediritto.it*, 2022, 14.

E le similitudini? Sempre fino a prima dell'ultimo Pacchetto AML/CFT⁵², la regolazione e la supervisione antiriciclaggio si trovavano nelle stesse condizioni in cui versava la vigilanza prudenziale prima della crisi finanziaria e della conseguente creazione del MVU. La circostanza che la disciplina sostanziale AML sia stata dettata soltanto da direttive europee, in uno con l'attribuzione alle sole autorità nazionali della funzione di controllo antiriciclaggio, hanno determinato un mosaico di supervisor nazionali con significative differenze in termini di risorse umane, finanziarie e di prassi, nonché una legislazione frammentata e assai poco uniforme. Il che ha avuto dei riflessi sui livelli di efficacia della supervisione antiriciclaggio, come peraltro dimostrato da alcune eclatanti vicende di intermediari coinvolti in casi di riciclaggio (p. es., Danske Bank, Wirecard, etc.). A loro volta, quasi fosse un effetto domino, il mosaico di supervisor e l'esistenza di una regolazione poco uniforme nei singoli Stati membri hanno favorito l'affermarsi di prassi preordinate a disincentivare il compimento di controlli AML stringenti sugli operatori nazionali di maggiori dimensioni, favorendo gli stessi con «approcci più affettuosi e permissivi», in ragione del fatto che le risorse finanziarie detenute da questi sono spesse volte essenziali per lo sviluppo economico e sociale di un Paese⁵³.

Volendo allora chiudere il cerchio, i ridotti livelli di interazione tra la vigilanza prudenziale e la supervisione antiriciclaggio trovano una delle principali cause (se non la principale) nelle profonde differenze che interessano i modelli di regolazione e di *governance* della vigilanza-supervisione. Tali differenze (organizzative e procedurali) hanno fatto plausibilmente da ostacolo alla integrazione di tali due regolazioni e alla diffusione di una comune cultura europea sia in tema di vigilanza prudenziale che di prevenzione del riciclaggio. Di risulta, gli strumenti di cooperazione (pure previsti e auspicati dalla normativa europea⁵⁴) sono risultati assai depotenziati. Non soltanto i meri accordi per lo scambio di informazioni, ma financo i Collegi AML/CFT, quali strutture interne che le autorità di vigilanza sono state chiamate a costituire per valutare (insieme ad autorità nazionali AML/CFT) i rischi di riciclaggio ai fini dell'assunzione di provvedimenti prudenziali sono risultati poco efficaci. D'altronde, malgrado gli orientamenti ABE del 2019⁵⁵, nella già richiamata quarta Relazione sul funzionamen-

⁵² Oltre alla già menzionata dottrina, in argomento si vv. anche gli scritti di V. De Falco, *La rete europea nel contrasto al riciclaggio di denaro. Le ragioni di una complessità*, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 2022, 2, 249 ss.; A. Vita, *Antiriciclaggio e capitale regolamentare nelle banche, prospettive alla luce dell'AMLA*, in *Riv. trim. dir. econ.*, suppl. 1, 2025, 94 ss.; C. Nicolosi, *Who watches the guardians? Vigilanza ed effettività del sistema antiriciclaggio, tra esistenti criticità e prossima europeizzazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2025, 2, 305 ss.

⁵³ Sul punto, D. Schlarb, *Rethinking anti-money laundering supervision: The Single Supervisory Mechanism – a model for a European anti-money laundering supervisor?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2022, 69 ss, spec. 76.

⁵⁴ In particolare, la quarta e la quinta direttiva AML/CFT hanno, infatti, posto molta enfasi sull'esigenza di una cooperazione delle autorità antiriciclaggio (anche) con le autorità di vigilanza prudenziale.

⁵⁵ Cfr. ABE, Orientamenti in materia di collegi AML/CFT, JC 2019/8.

to di tali Collegi, la stessa Autorità ha riscontrato che la frequenza delle riunioni, la qualità e la quantità delle informazioni scambiate e la profondità dei temi affrontati nelle riunioni erano tutt'altro che sufficientemente adeguati⁵⁶.

7. *La creazione di un sistema di supervisione europea antiriciclaggio: il «gemello diverso» del Meccanismo di vigilanza unico*

Le criticità della regolazione antiriciclaggio – lo si è detto – erano sostanzialmente simili a quelle della vigilanza prudenziale prima che venisse creato il MVU. E poiché – lo si è detto pure – i benefici che il MVU ha apportato nel settore della vigilanza bancaria sono stati comunque rilevanti, la scelta di ispirarsi a quel modello per riproporlo anche nel settore antiriciclaggio è stata, in certo senso, naturale e fisiologica. Al punto che non sono mancati quanti hanno parlato, a buon donde, di vera e propria «forza attrattiva»⁵⁷ del MVU⁵⁸.

Nel 2020 la Commissione europea ha invero annunciato un «Piano d'azione per una politica integrata in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo», poi confluito nel regolamento 2024/1624/UE, nel regolamento 1620/2024/UE, che ha istituito l'AMLA⁵⁹, nonché nella direttiva

⁵⁶ Cfr. ABE, Quarto Rapporto quarta relazione sul funzionamento dei collegi antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo (AML/CFT), EBA/REP/2024/27.

⁵⁷ M. Macchia, *Vigilanza bancaria e paradigmi di integrazione amministrativa*, cit., 40.

⁵⁸ A. Magliari, *Il sistema europeo di contrasto al riciclaggio: alcune considerazioni sui modelli di integrazione amministrativa nell'UE*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2025, 2, 280, afferma che «nell'ordinamento giuridico europeo, d'altronde, i processi di messa in comune e accentramento della funzione risultano sovente l'esito della variabile combinazione di due dinamiche, tra loro antitetiche. Per un verso, l'Unione tende a riprodurre i modelli organizzativi e gli strumenti giuridici già utilmente sperimentati in altri ambiti settoriali (c.d. *path dependency*). Per altro verso, alla volontà di seguire strade già battute si contrappone la necessità di tenere conto, caso per caso, di una serie di fattori "singolari", che richiedono l'adozione di soluzioni *ad hoc*».

⁵⁹ Sull'AMLA e sulla sua attitudine a modellare, con efficiente logica addizionale, la dimensione istituzionale dell'ordinamento finanziario europeo, molto interessanti le considerazioni sviluppate, con un incedere argomentativo serrato ed elegante, da F.M. Mancioffi, *L'Autorità per la lotta al riciclaggio (AMLA): un nuovo modello europeo di supervisione?*, in *Federalismi.it*, 2025, 221 ss., che rileva come «l'istituzione di autorità uniche di coordinamento si è sempre rivelata un'esperienza positiva in ambito UE. In tale contesto, l'AMLA, dotata di personalità giuridica, ha l'obiettivo di proteggere l'interesse pubblico, la stabilità e l'integrità del sistema finanziario dell'Unione e il buon funzionamento del mercato interno. In particolare, tale Agenzia decentrata dell'UE intende prevenire l'utilizzo del sistema finanziario per finalità AML/CFT, individuare e valutare i rischi che minacciano il mercato UE, supervisionare il mercato interno, promuovere l'armonizzazione nelle prassi delle FIU nonché sostenere lo scambio di informazioni tra queste ultime e le autorità competenti. In sostanza, trattasi di un'Autorità che agisce coordinando e cooperando con le autorità nazionali e che intende realizzare una vigilanza e regolamentazione uniforme per superare le inefficienze derivanti dalla disomogeneità normativa e operativa degli ordinamenti degli Stati membri. La scelta di istituire un nuovo soggetto giuridico – al posto di delegare nuove funzioni alle Autorità già esistenti – promuove un sistema organico, con caratteristiche peculiari nel panorama delle agenzie dell'Unione e, dunque, separato rispetto agli apparati a questo connessi (come il SSM e quello dedicato alle indagini penali in cui rientrano l'Europol, Eurojust e *European Public Prosecutor*). [...] Dopo l'istituzione del SEVIF e dell'UBE, l'introduzione dell'AMLA segna una svolta significativa nel pro-

2024/1640/UE (sesta direttiva). Per effetto di tale Pacchetto⁶⁰ si è inteso, per un verso, favorire una maggiore uniformità della disciplina sostanziale attraverso un *single rulebook* e, per altro verso, rimediare alle inefficienze e disparità di trattamento connesse al caleidoscopico mosaico di supervisor nazionali attraverso la creazione dell'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (AMLA) posta al centro di una peculiare «unione amministrativa di settore» che, sulla falsariga del MVU, prevede una ripartizione di compiti tra autorità europea e autorità nazionali⁶¹. Sebbene non siano mancati studiosi contrari a centralizzare a livello europeo la supervisione antiriciclaggio, sull'assunto che la frammentazione delle conoscenze tra le autorità di supervisione potesse essere fronteggiata con la sola previsioni di più stringenti doveri di collaborazione, altrimenti rischian- dosi di avere conseguenze pregiudizievoli dovute al fatto che la distanza geografica tra il supervisore europeo e gli operatori economici avrebbe potuto minare la fiducia che deve intercorrere tra di essi e rendere i loro rapporti più complicati⁶²,

cesso evolutivo dell'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario. Va sottolineato che essa non si limita a colmare una lacuna istituzionale, ma si inserisce come tassello fondamentale della governance finanziaria europea, rafforzando il controllo centralizzato e contribuendo al completamento di un sistema integrato e coordinato. Appare evidente, infatti, che un quadro normativo più solido in materia di antiriciclaggio permetterà di rafforzare l'integrità del sistema finanziario UE; integrità considerata centrale per il completamento dell'Unione bancaria e dell'Unione economica e monetaria».

⁶⁰ V. Lemma, *L'antiriciclaggio alla prova della dimensione europea*, in *Riv. trim. dir. econ.*, suppl. 1, 2025, 36 ss., che nello sviluppare delle accurate riflessioni di sistema sulla complessiva evoluzione della regolazione europea dell'antiriciclaggio, rileva anzitutto che il recente Pacchetto AML/CFT riflette «una scelta di politica economica, atta a promuovere la parità concorrenziale all'interno del mercato unico (tra operatori appartenenti ad ordinamenti nazionali differenti) e, al contempo, atta a distribuire in modo uniforme i costi e i benefici della prevenzione del riciclaggio», per poi puntualizzare che «l'Europa ha accolto la sfida – di carattere politico – riferibile alla costruzione di un sistema di controllo comune che consideri congiuntamente la lotta alla criminalità, l'integrità del mercato interno e la protezione dei diritti individuali. Pertanto, tale sfida potrà trovare un'adeguata soluzione non solo attraverso l'uniformazione delle regole, ma anche mediante il superamento delle attuali condizioni arbitrarie regolamentare dovute alle scelte di taluni Stati Membri, laddove – di sovente – si ipotizza che questi ultimi siano stati maggiormente interessati ad attrarre capitali, piuttosto che a ricostruirne la provenienza (e, quindi, verificare la liceità del loro impiego nei circuiti della finanza e dell'economia reale). Da qui, l'esigenza di costruire un meccanismo che eviti forme di concorrenza al ribasso nelle prassi di vigilanza».

⁶¹ F. Capriglione, *Introduzione al Convegno "L'antiriciclaggio alla prova della dimensione europea" tenutosi il 5 novembre 2024 presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma*, in *Riv. trim. dir. econ.*, suppl. 1, 2025, 5-6, con consueta impareggiabile profondità di pensiero capace di coniugare sofisticate riflessioni teoriche con aspetti di rilievo pratico, ricorda che con l'istituzione dell'AMLA si allarga «l'organigramma delle Esas, cioè le autorità di controllo europeo per le attività finanziarie, per il mercato finanziario, creando questa nuova autorità che ha delle mansioni e delle funzioni più ampie rispetto a quelle già esistenti; sappiamo infatti che solo l'ESMA svolge una ridotta attività di controllo sulle agenzie di *rating*, mentre le altre si limitano a fissare delle *dead lines*, si limitano a dare delle indicazioni comportamentali a tutti gli appartenenti al settore. Viceversa, questa nuova autorità [...] svolge anche dei compiti di controllo, di supervisione, ma è chiaro che non è una supervisione generalizzata come quella che hanno le autorità europee e italiane appartenenti al settore bancario finanziario, ma una supervisione che avverrà in due fasi, una prima fase, che si avrà nel 2027, destinata ad identificare i soggetti sui quale verrà svolta questa attività di controllo, e una seconda fase, nell'anno successivo, destinata concretamente all'attivazione di questa attività».

⁶² B. Vogel, J.B. Maillart, *National and International Anti-Money Laundering Law Developing the Architecture of Criminal Justice, Regulation and Data Protection*, Cambridge, 2020, 1011 ss.

altri hanno salutato con favore una simile soluzione⁶³. Ciò in quanto i doveri di collaborazione, già sanciti dalla quarta e dalla quinta direttiva AML, non hanno apportato i miglioramenti auspicati⁶⁴, sì da rendere (quasi doverosa) la scelta di riproporre anche per la prevenzione del riciclaggio quei congegni (organizzativi e procedurali) elaborati per la creazione del MVU.

Tralasciando di soffermarsi sulla scelta di imprimere anche all'AMLA⁶⁵ le caratteristiche di quel peculiare modello di agenzia già felicemente sperimentato per le tre Autorità europee di vigilanza⁶⁶ (ossia un modello dotato di indipendenza sia rispetto ai poteri pubblici, sia rispetto ai gruppi rappresentativi di pressione,

⁶³ G. Lo Schiavo, *The Single Supervisory Mechanism (SSM) and the EU Anti-Money Laundering framework compared: governance, rules, challenges and opportunities*, cit., 103; D. Schlarb, *Rethinking anti-money laundering supervision: The Single Supervisory Mechanism – a model for a European anti-money laundering supervisor?*, cit., 90; D. Andracchio, *Profili evolutive della disciplina antiriciclaggio*, cit., 309 ss.

⁶⁴ A. Magliari, *op. ult. cit.*, 277, per il quale «a muovere il legislatore è stata la constatazione del progressivo aumento delle attività finanziarie sospette e dei casi di riciclaggio e cyber-riciclaggio all'interno del mercato unico europeo. L'ampia libertà di circolazione dei capitali, unita alla debolezza e alla frammentazione del quadro regolatorio, hanno invero favorito l'utilizzo del circuito bancario-finanziario per operazioni di ripulitura di denaro di provenienza illecita, determinando una diffusa preoccupazione per l'integrità dei mercati e per la stabilità finanziaria europea. In quest'ottica vanno letti i non pochi provvedimenti di revoca della licenza bancaria adottati negli scorsi anni dalla BCE a fronte dell'accertamento di gravi violazioni della disciplina antiriciclaggio da parte di enti creditizi dell'Eurozona. Ma particolare preoccupazione ha destato altresì la vicenda che, trando origine proprio dalle segnalazioni di omessa vigilanza su presunte attività di riciclaggio da parte di alcuni supervisori nazionali, ha contribuito a mettere in luce le gravi carenze della struttura di governance dell'Autorità bancaria europea (secondo il più diffuso acronimo inglese, EBA) e, più in generale, dell'architettura europea di vigilanza AML/CFT».

⁶⁵ Per una analisi di alcuni rilevanti profili (anche di criticità) concernenti l'istituzione dell'AMLA, D. Foà, *Brevi considerazioni sul riparto di competenze in materia antiriciclaggio*, in *Riv. trim. dir. econ.*, suppl. 1, 2025, 74 ss., il quale si sofferma a ragionare e riflettere sulla base giuridica della sua istituzione, sulle ragioni tecniche e politiche di siffatta scelta, sulla intensità ed estensione dei poteri ad essa attribuiti, nonché sui rapporti con le altre autorità europee (in particolare la BCE nell'ambito del MVU ed ABE), così da giungere ad affermare, condivisibilmente, che «la tendenza accentratrice in materia antiriciclaggio, giustificata da indubbie esigenze di effettività, incontra una serie di difficoltà operative. E ciò si deve anche al fatto che l'intervento normativo dell'AML *Package* si confronta con un nodo già sviluppato: lo stratificarsi nell'ultimo decennio di interventi volti ad attribuire segmenti di competenze a livello europeo ha reso più complicato definire una disciplina nuova, la cui applicazione è affidata integralmente ad una nuova autorità. Tali difficoltà sussistono in particolare nella fase transitoria, caratterizzata da un progressivo «ritrarsi» dei poteri dell'EBA, a fronte dell'avvio della piena operatività dell'AMLA: si pensi, tra gli altri, ai poteri regolatori e all'attività volta a favorire l'armonizzazione delle prassi di vigilanza che saranno trasferiti all'AMLA».

⁶⁶ Condivide questa lettura, A. Magliari, *op. ult. cit.*, 287, secondo cui «l'AMLA presenta alcuni caratteri specifici che valgono a differenziarla dalle agenzie europee tradizionali e ad avvicinarla ad altri soggetti (definiti, appunto, già sul piano nominalistico, come «Autorità») che popolano la *governance* dei mercati finanziari, ossia alle tre autorità europee che compongono il Sistema europeo di vigilanza sui mercati finanziari (EBA, ESMA ed EIOPA o, congiuntamente, ESA). Con queste ultime, l'AMLA condivide alcuni tratti peculiari che, già in passato, avevano indotto accorta dottrina a registrare una «trasformazione» del modello tradizionale di agenzia europea, in favore di un modello organizzativo «ibrido», connotato, in primo luogo, dalla indipendenza dalle istituzioni politiche dell'Unione (ivi inclusa la Commissione) e, in secondo luogo, dalla capacità di adottare tanto decisioni individuali e vincolanti, quanto atti di natura regolamentare, connotati dalla spendita di poteri latamente discrezionali».

e titolare di poteri quasi-regolatori, pur nel rispetto della c.d. dottrina Meroni)⁶⁷, l'unione amministrativa dell'antiriciclaggio, con al centro l'AMLA⁶⁸ e alla periferia le autorità nazionali, si compone di due sistemi di interazione e coordinamento tra il livello europeo e il livello nazionale⁶⁹: il sistema di supervisione AML/CFT (a sua volta articolato in tre sotto-sistemi) e il meccanismo di sostegno e coordinamento delle FIUs.

Il sistema di supervisione AML/CFT si articola, innanzitutto, nella *supervisione diretta di soggetti obbligati selezionati*. Alcune categorie di operatori (p. es., enti creditizi, cambiavalute, organismi di investimento collettivo, imprese di assicurazione vita, etc.) sono oggetto di una apposita valutazione con cui l'AMLA, sulla base di parametri legati alla tipologia di clienti, di servizi e di prodotti offerti, di canali di distribuzione e di zone geografiche, mira ad individuare il rischio intrinseco di riciclaggio cui sono esposti alcuni operatori rispetto ad altri. Gli operatori valutati come particolarmente esposti al rischio sono quindi inseriti in un apposito elenco, così da assumere la qualifica di «soggetti obbligati selezionati» ed essere chiamati a rispondere direttamente all'AMLA circa il rispetto, o il mancato rispetto, della disciplina dell'antiriciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Come la BCE nel MVU, su tali soggetti l'AMLA è chiamata ad esercitare, pertanto, poteri di richiesta di informazioni, di indagini generali, di ispezioni *in loco*, nonché poteri di adozione di idonee misure amministrative (p. es., raccomandazioni, ordini, modifiche della *governance*, etc.) e di irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie. Di più. Allo stesso modo di quanto viene registrandosi all'interno della vigi-

⁶⁷ R. D'ambrosio, *Le Autorità di vigilanza finanziaria dell'Unione*, in *Dir. banc. fin.*, 2011, 109 ss.; D. Masciandaro, *La riforma della vigilanza in Europa e Stati Uniti: i quesiti aperti*, in P. Bilancia (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, 2012, 65 ss.; L. Torchia, *La regolazione indipendente nell'ordinamento europeo: i nuovi organismi di settore*, in *ibidem*, 257 ss.; E. D'Alterio, *Agenzie e autorità europee: la diafasia dei modelli di organizzazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2012, 801 ss.

⁶⁸ In argomento, C. Clemente, *Evoluzione e criticità del quadro normativo europeo in materia di antiriciclaggio*, in *Riv. trim. dir. econ.*, suppl. 1, 2025, 8 ss., che precisa come «l'AMLA è dotata di personalità giuridica e svolge attività di supervisione, di regolamentazione (a completamento del *single rulebook*), di elaborazione di metodologie, di coordinamento e supporto operativo. L'Autorità è caratterizzata da una complessa articolazione organizzativa derivante dalla coesistenza in una unica istituzione indipendente di due funzioni principali (ed eterogenee): la supervisione in materia antiriciclaggio e il sostegno e il coordinamento delle FIU nazionali. Si tratta di funzioni diverse che, anche se collegate, sono mantenute distinte per assicurarne la reciproca indipendenza e consentire la convivenza in un unico organismo dei due compiti, assicurando in tal modo, anche a livello sovranazionale, le prerogative di autonomia e indipendenza previste dalle stesse regole europee e dagli standard internazionali, in particolare per le FIU la cui attività dovrà essere supportata e coordinata dall'AMLA».

⁶⁹ V. Lemma, *op. ult. cit.*, 51, per il quale i «compiti e poteri dell'AMLA – congiuntamente considerati – sembrano avere, per un verso, una declinazione verticale verso la platea dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio e, per altro, una direzionalità orizzontale per allineare tra loro le azioni delle autorità nazionali. Del resto, quando il regolatore affronta le tematiche legate ai rischi che caratterizzano la materia, allora le opzioni normative sembrano prioritariamente orientati verso esigenze informative e bisogni di coordinamento, tra i quali risultano particolarmente rilevanti quelli riferibili alla cooperazione e allo scambio di notizie (tra i soggetti obbligati e i supervisori, le autorità nazionali e le altre autorità non preposte all'AML/CFT, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. g, Reg. (UE) 2024/1620)».

lanza europea sugli enti creditizi significativi, anche il quotidiano estrinsecarsi delle attività di supervisione antiriciclaggio sui soggetti selezionati sarà curato dai c.d. Gruppi di supervisione congiunti. Ciascuno di essi, con una composizione mista fatta di funzionari europei e nazionali, sarà competente a curare la supervisione di un singolo soggetto obbligato selezionato; il che significa che vi saranno tanti gruppi congiunti per quanti saranno i soggetti obbligati selezionati⁷⁰.

Oltre alla supervisione diretta, tale sistema si articola nella *supervisione indiretta dei soggetti obbligati non selezionati*, identificabili in tutti quegli operatori non soggetti alla vigilanza diretta dell'AMLA. Trattasi di una supervisione indiretta perché, allo stesso modo della BCE nel MVU, l'AMLA è qui legittimata ad esercitare poteri di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle autorità nazionali di supervisione, così da dare luogo ad una sorta di «vigilanza sulla vigilanza»⁷¹, che implica il potere di richiedere alle autorità nazionali la trasmissione di informazioni, documenti o spiegazioni scritte o orali, di dati statistici, così come il potere di emanare orientamenti e raccomandazioni, formulare richieste di azioni o istruzioni sulle misure da adottare nei confronti dei soggetti obbligati non selezionati, nonché il potere di regolare controversie tra supervisori nazionali in situazioni transfrontaliere.

Infine, il sistema di supervisione AML/CFT si articola nella *sorveglianza del settore non finanziario*, la quale condivide con la supervisione indiretta la caratteristica di sostanzarsi in una vigilanza dell'AMLA sull'azione di prevenzione dalle autorità nazionali competenti per i settori non finanziari. In questo caso, l'AMLA è competente a tenere un elenco delle autorità nazionali di supervisione, a coordinare le verifiche *inter pares* e ad effettuare riesami periodici per assicurare che tutti i supervisori dispongano di risorse e poteri adeguati, nonché a contribuire alla convergenza delle prassi di supervisione. Di poi, il *meccanismo di sostegno e coordinamento delle FIUs* vede, invece, l'AMLA come autorità avente il compito di sostenere e coordinare il lavoro delle FIUs, quello di contribuire all'individuazione dei casi di analisi congiunte, quello di mettere a disposizione delle stesse adeguati strumenti informatici e di intelligenza artificiale, quello di fornire formazione e assistenza specializzata, etc. Per tal modo, l'AMLA è competente a richiedere alle FIUs dati non operativi e analisi, a raccogliere informazioni statistiche, nonché ad ottenere e trattare le informazioni e i dati necessari per l'avvio, lo svolgi-

⁷⁰ Una bella analisi di come si articola la nuova supervisione europea antiriciclaggio viene fatta da S. Tosza, O. Voordeckers, *An anti-money laundering authority for the European Union: a new center of gravity in AML enforcement*, in *ERA Forum*, 2024, 1-20, nonché da G. Pavlidis, *The Birth of the New Anti-Money Laundering Authority: Harnessing the Power of EU-Wide Supervision*, in *Journal of financial Crime*, 2024, 322 ss. Quanto alla letteratura italiana, D. Andracchio, *Profili evolutive della disciplina antiriciclaggio*, cit., 309 ss.

⁷¹ A. Urbani, *Verso la centralizzazione della supervisione antiriciclaggio?*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, 187.

mento e il coordinamento delle analisi congiunte, oltre ad emanare orientamenti e raccomandazioni.

Al netto di alcune differenze – pure in potenza importanti, ma che non debbono essere (perlomeno allo stato attuale) oltremodo gonfiate e problematicizzate, se non in un contesto di feconde speculazioni dottrinali⁷² – non occorrono particolari sforzi esegetici per rendersi conto di tre cose, forse semplici ma nient' affatto scontate. In primo luogo di come l'AMLA abbia un ruolo sostanzialmente equiparabile a quello della BCE all'interno del MVU. La nuova Autorità è nella titolarità nel nucleo centrale di prerogative che esercita direttamente sui soggetti valutati come maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e indirettamente su tutti gli altri soggetti (finanziari e non finanziari), con le autorità nazionali che ricoprono un ruolo ausiliario, ma non per questo privo di rilevanza esterna, ben potendo esercitare funzioni destinate ad incidere, sia pure all'interno di un quadro istituzionale di tipo *hub and spoke*, sui soggetti supervisionati. In secondo luogo di come, allo stesso modo di quanto accade nel MVU, le quotidiane attività di supervisione saranno curate da Gruppi di supervisione congiunti, destinati a fungere da sede di raccordo e di composizione, dal momento che assicureranno una supervi-

⁷² Individua alcune differenze tra il MVU e il sistema AML/CFT, A. Magliari, *op. ult. cit.*, 296 ss., che osserva come «diversa è, innanzitutto, la natura dell'autorità europea investita della funzione di regia all'interno del sistema: la BCE è un'istituzione dell'Unione, mentre l'AMLA è un'agenzia europea, un organismo dotato di personalità giuridica, ma privo di una diretta investitura costituzionale. La prima trova immediato fondamento nei trattati, i quali prevedono espressamente, al sopra citato art. 127 TFUE, la possibilità di conferirle l'esercizio di compiti di vigilanza prudenziale; la seconda è prevista invece solamente dal diritto derivato ed è basata sulla clausola generale dell'art. 114 TFUE. [...] Dalla diversa natura giuridica delle due autorità discende, peraltro, anche un minor grado di indipendenza dell'AMLA rispetto alla BCE. Se infatti quest'ultima trova un solido fondamento nei trattati, che ne giustifica una integrale sottrazione rispetto all'influenza delle istituzioni politiche, nel caso dell'AMLA permangono alcuni legami funzionali e procedurali con la Commissione europea, come avviene ad esempio ai fini dell'esercizio dei poteri regolamentari ovvero nelle ipotesi di avocazione della competenza. Emerge, infine, anche una minore curvatura verticistica del sistema di supervisione AML/CFT nel suo complesso. Invero, se la platea dei soggetti vigilati direttamente BCE è molto ampia (114 banche significative, che detengono quasi l'82% degli attivi bancari totali), quella dell'AMLA è piuttosto limitata, specie se raffrontata con la totalità dei soggetti sottoposti a supervisione e con le molte attribuzioni mantenute in capo alle autorità nazionali. Anche la c.d. vigilanza indiretta – quella esercitata sulle autorità nazionali e, dunque, solo di riflesso sui soggetti obbligati – sembra configurarsi in modo diverso nei due sistemi amministrativi qui a raffronto. Si ricorderà infatti che la Corte di giustizia, nella sentenza *Landeskreditbank c. BCE*, ha stabilito che anche la vigilanza sugli enti creditizi meno significativi (c.d. vigilanza indiretta) deve essere ricondotta nell'alveo di una competenza esclusiva della BCE, dal momento che in tal caso le autorità nazionali non esercitano una competenza propria, ma si limitano a dare attuazione in via decentrata alle decisioni assunte dalla BCE. Non può giungersi alla medesima conclusione nel caso dell'AMLA e delle sue competenze di supervisione indiretta sulle autorità di supervisione finanziaria, né tantomeno sulle autorità di supervisione non finanziarie o delle FIU. In tali casi non pare affatto delinearsi un'ipotesi di accentramento decisionale con mera devoluzione di compiti accessori di attuazione e assistenza alle amministrazioni nazionali. La c.d. vigilanza indiretta rimessa alle autorità nazionali appare, in tal senso, da inquadrare all'interno di una vera e propria ripartizione delle competenze tra i due livelli, in cui l'azione degli apparati nazionali, pur indirizzata e sorvegliata dall'autorità centrale nel quadro di una relazione di direzione e controllo, deve essere intesa come esercizio di potestà decisionali proprie, e non come mera attuazione decentrata di un potere deliberativo spettante al solo centro».

sione dei soggetti obbligati attraverso una duplice lente di ingrandimento (europea e nazionale). In terzo luogo di come il modello di *governance* della supervisione AML diviene essenzialmente analogo a quello del MVU: non più un modello del «supporto», nel quale le funzioni di controllo sull'osservanza dei presidi anticiclaggio erano esercitate dalle autorità nazionali, con l'autorità europea (ABE) che si limitava ad esercitare una funzione di supporto mediante l'esercizio di poteri di regolazione (p. es, Linee guida, orientamenti, pareri, raccomandazioni, etc.), bensì un modello «gerarchico» e «semi-parallelo», nel quale l'AMLA è posta al centro di tutte le principali funzioni di supervisione esercitate direttamente o indirettamente e le autorità nazionali sono chiamate ad esercitare funzioni di supervisione su quegli operatori non soggetti alla supervisione diretta europea.

8. *Considerazioni conclusive*

È fuor d'ogni dubbio che nei prossimi anni si assisterà alla presenza di due titani regolatori e vigilatori (il MVU e la Supervisione europea AML/CFT) che dovranno interagire tra di loro per convergere nel conseguimento dell'obiettivo comune di assicurare un ambiente sicuro e solido per i flussi di capitali all'interno del mercato europeo. Il dialogo tra questi due sistemi di regolazione e di vigilanza, che finora ha registrato più di qualche difficoltà, potrà essere agevolato, oltre che dalle disposizioni contenute nell'intera Sezione II del Capo V del regolamento 1620/2024/UE (dalla conclusione di un protocollo d'intesa con le Autorità europee di vigilanza, al protocollo d'intesa con la BCE e le ANC, etc.), dalla somiglianza delle dinamiche e delle logiche di funzionamento cui essi si ispirano. Ci saranno infatti due istituzioni europee (BCE e AMLA) poste al centro di altrettanti sistemi di regolazione e di vigilanza e numerose autorità nazionali poste in posizione decentrata; e le prime sono chiamate a governare, in cooperazione con le autorità nazionali, il corretto funzionamento dei rispettivi sistemi, al punto che (in alcuni casi eccezionali) potranno financo sostituirsi alle autorità nazionali ove queste non riuscissero ad esercitare le loro prerogative in maniera efficace. È proprio questa somiglianza di logiche, di principi, di regole, di criteri e di procedure di funzionamento che potrà agire quale *driver* nel favorire la integrazione tra vigilanza prudenziale e supervisione anticiclaggio. Né si dica che una simile scelta di ingegneria giuridica, dando luogo a filologiche complicazioni, potrà vanificare lo scopo di migliorare il livello di uniformità delle prassi nei rapporti tra autorità nazionali AML/CFT e in quelli tra queste e le autorità di vigilanza prudenziale. Si condivide, infatti, con quanti hanno avuto modo di osservare che «l'uniformazione non è raggiunta mediante una semplificazione delle

architetture istituzionali e dei processi, bensì passando per una evidente complicazione delle procedure, in un sistema di controlli frastagliato, il cui buon funzionamento è legato a numerose variabili e che ha l'ambizione di conciliare il rispetto delle diversità con la necessità di far osservare un corpo di regole uniformi»⁷³.

La soluzione propugna dal legislatore europeo con l'ultimo Pacchetto AML/CFT appare quindi ragionevole e, in certo senso, a «rischio controllato». Non è infatti azzardato persuadersi che, sulla scorta dell'esperienza del MVU, l'istituzione di una Autorità europea *ad hoc* e la creazione di un articolato sistema di supervisione tra la prima e le autorità nazionali potrà migliorare l'efficacia dei presidi antiriciclaggio ed assicurare un sistema economico più sano ed equo, perché posto al riparo dagli effetti pregiudizievoli dell'immissione di ricchezza illecita. Epperò l'esperienza del MVU avrebbe (forse) potuto suggerire l'adozione di alcuni «correttivi» al nuovo sistema AML. Su tutti due.

Il primo correttivo. Come si è avuto modo di dire, il livello di armonizzazione della disciplina sostanziale della vigilanza bancaria è ancora ridotto, permanendo significative differenze nella legislazione dei singoli Stati membri. Per questo, il legislatore del 2023-2024 avrebbe forse potuto migliorare le soluzioni del 2013 con la creazione di un vero *single rulebook*: dettare la disciplina sostanziale AML/CFT all'interno di unico regolamento e non già – come invece fatto – continuare a dettare una parte della disciplina (p.es., l'eventuale estensione dei presidi antiriciclaggio ad altri soggetti, la disciplina del Registro del Titolare effettivo, la disciplina delle FIUs, etc.) con una direttiva, che potrebbe continuare a lasciare invariate le diversità esistenti a livello di singolo Paese.

Il secondo correttivo. Nel regolamento istitutivo dell'AMLA viene riproposta una delle disposizioni del MVU più controverse: quella che attiene alla possibilità per l'Autorità europea antiriciclaggio di applicare anche le disposizioni nazionali di recepimento delle direttive. All'art. 5, par. 6, del regolamento 2024/1620/UE vi si legge infatti che «ai fini dell'assolvimento dei compiti che le sono attribuiti dal presente regolamento, l'Autorità applica tutto il pertinente diritto dell'Unione e, se tale diritto dell'Unione è composto da direttive, la legislazione nazionale di recepimento di tali direttive». Tale norma, analoga a quella contenuta nell'art. 4, par. 3, del regolamento n. 1024/2013/UE, costituisce una delle concause del ridotto livello di armonizzazione legislativa che ancora si registra nella vigilanza bancaria. E benché la BCE abbia tentato di porre rimedio agli inconvenienti di essa (tra i quali le differenze che possono registrarsi nella disciplina dei singoli Stati membri e la disparità di trattamento tra operatori con sede in diverse giurisdizioni) mediante la disapplicazione delle norme nazionali che si pongono in contrasto con le direttive e la connessa applicazione delle norme det-

⁷³ M. Macchia, *Modelli di coordinamento della vigilanza bancaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 373.

tate da queste, il giudice europeo ha precluso una simile possibilità, stabilendo che quando il diritto dell'Unione è composto da direttive deve essere applicata la legislazione nazionale di recepimento di tali direttive⁷⁴. Né sembra risolutiva la tesi di quanti hanno ritenuto che le differenze tra le discipline nazionali possano essere ridimensionate dai poteri di regolazione (p. es., orientamenti, linee guida, raccomandazioni, istruzioni, etc.) che vengono attribuiti all'AMLA⁷⁵. Non foss'altro che di simili poteri è titolare anche la BCE e, non per questo, le divergenze di disciplina a livello nazionale sono venute meno. Molto dipenderà dal *law in action*, e dunque dalla effettiva capacità dell'AMLA e delle autorità nazionali di dare efficace attuazione alla politica e alle misure di prevenzione del riciclaggio anche (se non soprattutto) nell'ottica di favorire l'integrazione di esse con quelle della vigilanza prudenziale. Ma resta il fatto che la soluzione di creare, anche per la prevenzione del riciclaggio, un sistema analogo al MVU rende fiduciosi e lascia ben sperare.

⁷⁴ Cfr. Trib. Ue, Sez. IV., 12 ottobre 2022, T-502/19, Corneli vs ECB.

⁷⁵ D. Schlarb, *Rethinking anti-money laundering supervision: The Single Supervisory Mechanism a model for a European anti-money laundering supervisor?*, cit., 86.

Il «vigilaggio» europeo dei titani delle regolazioni economiche

A poco più di dieci anni dalla nascita del MVU è tempo di bilanci. Un profilo di sicuro interesse che sembra essere stato trascurato è quello che attiene al livello di integrazione raggiunto tra la vigilanza bancaria e la prevenzione del riciclaggio di ricchezza illecita. Nonostante le due regolazioni siano strettamente interrelate, la valutazione dei rischi AML/CFT nell'ambito della vigilanza bancaria presenta debolezze imputabili all'assenza, per diverso tempo, di un preciso quadro giuridico degli strumenti di collaborazione. Dopo un'analisi dello stato attuale dei rapporti tra la disciplina bancaria europea e quella di prevenzione del riciclaggio, lo scritto sviluppa alcune considerazioni sui possibili futuri miglioramenti che potrebbero essere apportati dalla recente istituzione dell'Autorità per la prevenzione del riciclaggio e per la lotta al finanziamento del terrorismo (AMLA).

The european «vigilage» of the titans of economic regulation

A little more than ten years after the establishment of the SSM, it is time to take stock. One particularly relevant aspect that seems to have been overlooked is the level of integration achieved between banking supervision and the prevention of money laundering of illicit wealth. Although the two regulatory frameworks are closely interrelated, the assessment of AML/CFT risks within banking supervision shows weaknesses due to the prolonged absence of a clear legal framework for cooperation tools. After assessing the current state of the relationship between european banking regulation and anti-money laundering rules, the paper focuses on some of the possible future improvements that could be brought about by the recent establishment of the Authority for anti-money laundering and countering the financing of terrorism (AMLA).

