

Nell'azione di contrasto al riciclaggio, la segnalazione delle operazioni sospette rappresenta il punto di partenza della scoperta delle molteplici attività illecite in cui il fenomeno si articola. Frutto di un'attenta e completa disamina della disciplina normativa e delle prassi operative sviluppatasi nel corso degli anni, il presente lavoro, con i suoi risvolti giuridici e al contempo pragmatici, analizza le complesse logiche in cui il *money laundering* si traduce. L'indagine, aggiornata al recente decreto di recepimento nel nostro ordinamento della IV Direttiva, è animata dallo scopo di far luce sulle difficili problematiche del sospetto e della conseguente segnalazione, mediante un'osservazione casistica ed un approccio multidisciplinare.

Giovanni Sciancalepore, professore ordinario di Sistemi Giuridici Comparati – Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno.

€ 29,00



G. Sciancalepore (*a cura di*) – LE OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO

---

# LE OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO

---

*a cura di* Giovanni Sciancalepore

---



G. Giappichelli Editore

# **LE OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO**



# LE OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO

*a cura di*

Giovanni Sciancalepore



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2017 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-0981-0

*Composizione:* Voxel Informatica s.a.s. - Chieri (TO)

*Stampa:* Rotolito Lombarda S.p.A. - Seggiano di Pioltello (MI)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

---

## INDICE

---

	<i>pag.</i>
<i>Autori</i>	IX
<i>Introduzione</i>	XI

### CAPITOLO I

#### SITUAZIONE ODIERNA E PROSPETTIVE DELLA SEGNALAZIONE DELLE OPERAZIONI SOSPETTE

*Giuseppe Roddi*

Premesse	1
1. La segnalazione delle operazioni sospette dal 1991 ad oggi	6
2. Significato e portata degli indici di anomalia. Norma e prassi	17
3. La segnalazione delle operazioni sospette nel finanziamento del terrorismo	22
4. L'evoluzione dell'attività segnalatoria negli anni	26
5. Il sospetto: impiego e letture critiche	38
6. Il sospetto: spunti e riferimenti di tipo linguistico a possibile chiarimento	46
7. Il sospetto e sua valenza nell'antiriciclaggio	49
8. Una possibile interpretazione del sospetto e le relative conseguenze	56
9. La fase pubblica della segnalazione: qualche spunto	62
10. Tutela della riservatezza e protezione dei dati personali	64
11. Il rischio di ritorsione per chi segnala	71
Conclusione	76
Esempi di casistica pratica interpretata	80

**CAPITOLO II**  
**LA CONTESTAZIONE DI ILLECITI PENALI**  
**A SEGUITO DI VERIFICA**

*Vincenzo Senatore*

Nota di precisazione	87
1. Il quadro generale della normativa dalla legge n. 197/1991 al d.lgs. n. 231/2007 – Problemi di diritto intertemporale	88
2. La violazione degli obblighi di identificazione (art. 55, comma 1)	90
3. L'omessa o falsa indicazione delle generalità del soggetto interessato all'operazione (art. 55, comma 2)	100
4. L'omessa indicazione di informazioni sullo scopo e natura del rapporto (art. 55, comma 3)	106
5. L'omessa registrazione (art. 55, comma 4)	107
6. L'omessa comunicazione (art. 55, comma 5)	109
7. L'aggravante del ricorso a mezzi fraudolenti (art. 55, comma 6)	114
8. L'omessa o tardiva o incompleta comunicazione di cui all'art. 36, comma 4 (art. 55, comma 7)	116
9. La violazione del divieto di comunicazione (art. 55, comma 8)	117
10. L'illecito utilizzo di carte di credito o di pagamento (art. 55, comma 9)	119
11. Il più grave reato: il delitto di riciclaggio	121
12. L'autoriciclaggio	124
13. Il trasferimento fraudolento di valori (art. 12- <i>quinquies</i> , legge n. 356/1992)	128
14. La modifica del regime sanzionatorio introdotto dal d.lgs. n. 90/2017	131
14.1. I nuovi reati (art. 55, commi 1, 2, 3)	135
14.2. La confisca in relazione al reato di cui all'art. 131- <i>ter</i> (art. 55, comma 6)	140

**CAPITOLO III**  
**L'ASPETTO INFORMATICO DELLA SEGNALAZIONE**  
**DI OPERAZIONI SOSPETTE**

*Vincenzo Farace*

Premessa	143
1. Il decreto n. 231/2007	146
2. Gli obblighi di adeguata verifica	147
3. Procedure rafforzate	150

	<i>pag.</i>
4. Procedure semplificate	151
5. Le ipotesi di astensione	152
6. Obblighi di conservazione e di registrazione dei documenti e dei dati	153
7. L'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette	154
8. Il procedimento di valutazione	157
9. Gli indicatori di anomalia	158
10. Gli schemi di comportamenti anomali	159
11. Lo schema di comportamenti anomali su operatività OTC	161
12. Lo schema di comportamenti anomali su truffe informatiche e le frodi iva intracomunitaria	163
13. Segnalazione operazioni sospette: <i>voluntary disclosure</i>	164
14. <i>Voluntary Disclosure</i> per i professionisti	165
15. <i>Voluntary Disclosure</i> per la Pubblica Amministrazione	167
16. Tutela della riservatezza	168
17. Gli obblighi degli Organi di controllo	169
18. Astensione dell'adeguata verifica e operazioni di restituzione	171
19. Le segnalazioni di operazioni sospette	172
20. Istruzioni di compilazione della sos	174
21. La composizione della sos	175
22. Sospensioni delle sos	177
23. Adeguata verifica con il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90, di recepimento della IV Direttiva antiriciclaggio	177

**CAPITOLO IV**  
**SEGNALAZIONE DI ATTIVITÀ SOSPETTA**  
**E RUOLO DEL NOTAIO**

*Paolo Broccoli*

Introduzione	181
1. Il ruolo del notaio	183
2. Obbligo di astensione	184
3. Notariato: primo Ordine in Italia per numero di segnalazioni	186
4. Definizione di segnalazione di "attività sospetta"	187
5. Quando un'operazione è sospetta. Gli indicatori di anomalia	189
6. Modalità di segnalazione e tutela della riservatezza	190
7. Approccio basato sul rischio e indicatori di anomalia	192
7.1. Principio dell'approccio basato sul rischio	192



	<i>pag.</i>
7.2. Criteri per la valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo	193
8. Gli indicatori di anomalia e la relativa casistica	196
8.1. Indicatori di anomalia connessi al cliente	199
8.2. Indicatori di anomalia connessi alle modalità di esecuzione delle prestazioni professionali	204
8.3. Indicatori di anomalia relativi alle modalità di pagamento dell'operazione	206
8.4. Indicatori di anomalia relativi alla costituzione e all'amministrazione di imprese, società, <i>trust</i> ed enti analoghi	207
8.5. Indicatori di anomalia relativi ad operazioni aventi ad oggetto immobili o beni mobili registrati	211
8.6. Indicatori di anomalia relativi ad operazioni contabili e finanziarie	216
Conclusione	217

## CAPITOLO V **TRUST E RICICLAGGIO**

*Giovanni Sciancalepore*

1. Struttura e finalità del <i>trust</i>	219
2. Il <i>trust</i> come possibile strumento delle condotte di riciclaggio	228
3. Il d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 e “i richiami” al fenomeno	233
4. Dagli “indicatori di anomalia” agli “schemi rappresentativi di comportamenti anomali”	236
5. Trasparenza e obblighi di registrazione: la legislazione della Francia e della Repubblica di San Marino	240
6. La IV Direttiva (UE) 2015/849 antiriciclaggio ed il suo recente recepimento nell'ordinamento italiano	247

---

## AUTORI

---

GIOVANNI SCIANCALEPORE, professore ordinario di Sistemi Giuridici Comparati – Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno.

PAOLO BROCCOLI, notaio in Colognola ai Colli (VR).

VINCENZO FARACE, responsabile Anty-Money Laundering & Counter – Terrorism Financing – Metoda Finance.

GIUSEPPE RODDI, docente e consulente di Compliance bancaria-finanziaria.

VINCENZO SENATORE, sostituto procuratore – direzione distrettuale antimafia Salerno.



## CAPITOLO I

---

# SITUAZIONE ODIERNA E PROSPETTIVE DELLA SEGNALAZIONE DELLE OPERAZIONI SOSPETTE

---

*Giuseppe Roddi*

SOMMARIO: Premesse. – 1. La segnalazione delle operazioni sospette dal 1991 ad oggi. – 2. Significato e portata degli indici di anomalia. Norma e prassi. – 3. La segnalazione delle operazioni sospette nel finanziamento del terrorismo. – 4. L'evoluzione dell'attività segnalatoria negli anni. – 5. Il sospetto: impiego e letture critiche. – 6. Il sospetto: spunti e riferimenti di tipo linguistico a possibile chiarimento. – 7. Il sospetto e sua valenza nell'antiriciclaggio. – 8. Una possibile interpretazione del sospetto e le relative conseguenze. – 9. La fase pubblica della segnalazione: qualche spunto. – 10. Tutela della riservatezza e protezione dei dati personali. – 11. Il rischio di ritorsione per chi segnala. – Conclusione. – Esempi di casistica pratica interpretata.

### PREMESSE

1. Fin dall'origine, l'individuazione delle operazioni sospette e la relativa segnalazione – da compiere a cura di taluni soggetti in base ad apposite procedure comunicazionali – costituisce il fulcro dell'ordinamento antiriciclaggio. Per la vigente normativa, è l'onere, dai contenuti assai articolati e penetranti, che i destinatari degli adempimenti antiriciclaggio hanno di informare con determinati modi l'ente a ciò preposto, da anni la Unità di Informazione Finanziaria (U.I.F.), inviandole un'apposita comunicazione, qualora sappiano, sospettino od abbiano motivi ragionevoli di sospetto circa operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo in corso, compiute o tentate. Istituto centrale, in assoluto il più importante di questa materia, ha sempre richiesto un'attenta opera di indagine e di interpretazione dei fenomeni che la innescano, e originato problematiche teoriche e pratiche di non sempre immediata risoluzione. Si pensi, innanzitutto, all'oscuro concetto del dubbio posto a cardine dell'istituto, per passare, quindi, agli aspetti organizzativi e procedurali

interni al soggetto obbligato, all'esigenza di formare il personale in genere e le figure professionali dedicate ai presidi, ecc., oltre che di rendere edotti tutti i possibili destinatari dell'obbligo di comunicazione, ai rapporti con gli enti di vigilanza, ed alle delicate implicazioni con il segreto professionale, cui (fra gli altri) i liberi professionisti sono tenuti nell'adempimento delle proprie funzioni.

Ritenuto basilare nella lotta ai crimini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, questo istituto implica una scrupolosa disamina di cliente, esecutore e titolare effettivo, nonché dell'attività che ruota intorno a costoro, si tratti del sistema bancario-finanziario (correntista, venditore del bene oggetto di sovvenzione, *leasing*, ecc.), di prestazioni professionali (notarili, forensi, commercialistiche, di consulenza lavoristica, ecc.) o del contesto non bancario-finanziario (case da gioco, mediatori immobiliari, recuperatori di credito, ecc.). La sua *ratio* – dalle aspettative molto ambiziose e talora ardua da comprendere nelle pieghe sovente poco accessibili, e, soprattutto, delicata da concretizzare in modo efficace e soddisfacente – consiste nel far emergere dall'analisi della (anche potenziale) controparte e della condotta o attività ipotizzata o perfezionata elementi degni di essere sottoposti all'attenzione dell'U.I.F. per le ulteriori iniziative eventualmente ritenute necessarie, anche di natura repressiva.

Come noto, la normativa antiriciclaggio<sup>1</sup> apparve nel nostro Paese nel 1991 al termine di un *iter* legislativo travagliato, in epoca di poco anteriore e, per taluni aspetti, anche con contenuti anticipatori rispetto alla I Direttiva comunitaria antiriciclaggio<sup>2</sup>. Si presentava ricca di elementi che sarebbero stati di lì a breve sviluppati nel testo unico delle leggi bancarie (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385) e in altre norme successive: l'ordinamento giuridico degli intermediari finanziari trovò in essa origine ed alimento per un certo periodo.

Si susseguirono numerose disposizioni aventi finalità esplicativa ed illustrativa dell'istituto della segnalazione delle operazioni sospette (sos): i c.d. decaloghi della Banca d'Italia (1993-94-99), quelli delle principali Associazioni di categoria, le istruzioni della Banca d'Italia del 2001. Nel corso degli anni vennero via via completate le disposizioni, concernenti rispettivamente banche, finanziarie, assicurazioni, liberi professionisti ed altri operatori non bancari-finanziari. Il nucleo del d.l. 3 maggio 1991, n. 143, convertito con modifica-

---

<sup>1</sup>In argomento, rinvio ai miei *Manuale antiriciclaggio*, Milano, 2006, 39 ss. e *La normativa antiriciclaggio*, Reggio Calabria, 2009, 16 ss.

<sup>2</sup>Direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991, *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite*.

zioni dalla legge n. 197/1991 (prima legge nazionale in tema)<sup>3</sup>, dedicato all'antiriciclaggio, costituito dall'attività preventiva e dall'attività repressiva, se si eccettua qualche modifica ed aggiunta effettuate nel 1997, nel 1999 e nel 2006, non subì particolari stravolgimenti. La struttura originaria, formata da alcuni istituti semplici e lineari, si completava con un temibile (anche se talora sottovalutato) apparato sanzionatorio. Su questa base si è fondato il relativo ordinamento per circa sedici anni. Gli ulteriori interventi sono serviti per completare a poco a poco l'impianto originario. Se le figure di delitto contemplate negli artt. 648-*bis* e 648-*ter* c.p. conobbero nel medesimo periodo una sola variante, peraltro destinata ad ampliare in maniera significativa lo scenario di riferimento (l'apertura a tutti i reati non colposi, quale presupposto), l'attenzione cadde in modo primario sulla legge n. 197/1991, e sulle modifiche (invero, non sempre così penetranti per quanto concerne il cuore dell'antiriciclaggio, rimasto invariato) che l'hanno interessata. L'ambito di questa divenne sempre più esteso e sfaccettato. Norme di grado primario e secondario, interpretazioni dell'Ufficio Italiano dei Cambi (U.I.C.) e del Comitato Antiriciclaggio e la giurisprudenza concorsero a formare un insieme dai contorni giganteschi di questa solo in apparenza modesta e martoriata legge, senza considerare la continua proliferazione di norme comunitarie direttamente vigenti nel nostro ordinamento per quanto concerne la lotta al terrorismo.

Il d.lgs. 16 novembre 2007, n. 231 (odierna legge fondamentale antiriciclaggio) ha marcato una nuova, per molti aspetti differente, fase nella normativa<sup>4</sup>.

In simile contesto, recependo la III Direttiva comunitaria<sup>5</sup>, il d.lgs. n. 231/2007 ha introdotto il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e la connessa esigenza della loro pesatura, quale elemento principe di valutazione e orientamento nella lotta contro tali crimini, conferendovi puntuale significatività scriminante<sup>6</sup>. Tener conto di questi due rischi e, in modo specifico,

---

<sup>3</sup> D.l. 3 maggio 1991, n. 143, *Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio* (G.U., 8 maggio 1991, n. 106), convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1991 n. 197 (G.U., 6 luglio 1991, n. 157).

<sup>4</sup> D.lgs. 21 novembre 2007 n. 231, *Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione*.

<sup>5</sup> Direttiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo*.

<sup>6</sup> In argomento, rinvio a due miei contributi, G. RODDI, *A proposito del rischio riciclaggio e del rischio finanziamento del terrorismo (note a margine dell'entrata in vigore del nuovo reato di autoriciclaggio)*, in *Strumenti finanziari e fiscalità*, 17 (dicembre 2014), 49-73 e *Il rischio riciclaggio*

sottoporli ad attenta disamina e critica, ha assunto, pertanto, valore primario anche ai fini dell'individuazione dell'operazione sospetta.

La IV Direttiva antiriciclaggio<sup>7</sup> – che recepisce gli standard internazionali

---

*ed il rischio finanziamento del terrorismo*, in Atti Convegno Università di Salerno del 20 aprile 2016, in corso di pubblicazione.

<sup>7</sup> *Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il reg. (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione*. Gli Stati membri devono mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi entro il 26 giugno 2017. Il Consiglio dei Ministri, nella seduta n. 31 del 24 maggio 2017, ha approvato, in esame definitivo, quello che è ora il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90 *Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006*, pubblicato in S.O., alla G.U., 19 giugno 2017, S.G. n. 140. Il recepimento della IV Direttiva ha comportato interventi radicali nei confronti del d.lgs. n. 231/2007, che è stato completamente riscritto (artt. 1-5); numerose e cospicue modifiche al d.lgs. 22 giugno 2007, n. 109 in tema di contrasto al finanziamento del terrorismo (art. 6); qualche ritocco al d.lgs. 19 novembre 2008, n. 195 sul trasporto al seguito di numerario (art. 7); ed alcune ulteriori attività (art. 8 (Modifiche a disposizioni vigenti), art. 9 (Disposizioni finali) e art. 10 (Clausola di invarianza)). Le fonti primarie delle norme antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo sono rimaste formalmente in vigore, sebbene completamente riviste e, in taluni istituti, profondamente innovate. Per quanto riguarda l'impianto della normativa antiriciclaggio propriamente detta (d.lgs. n. 231/2007), resta sostanzialmente invariato l'assetto esistente da decenni, costituito da soggetti obbligati, autorità, adempimenti (adeguata verifica, conservazione – non si parla più di registrazione – dei dati, segnalazione delle operazioni sospette, aspetti organizzativi, obblighi comunicazionali) e sanzioni. Quale principale portato del recepimento, la centralità dell'adeguata verifica si afferma sempre più, sollecitando i soggetti obbligati ad abbandonare un'attività di mera spunta cartacea, per dedicarsi invece ad un profondo ed accurato esame di cliente, esecutore e titolare effettivo. In proposito, è venuta meno la precedente modalità di adeguata verifica semplificata, sostituita da forme molto più responsabilizzanti, a cura di ciascun soggetto obbligato, ed è previsto il ricorso al Registro delle imprese per la ricerca del titolare effettivo. Sono stati aggiunti alcuni istituti nuovi, quali le comunicazioni oggettive (che corrono parallele alle segnalazioni di operazioni sospette), la procedura per far emergere eventuali disfunzionamenti interni (c.d. "whistleblowing"). L'apparato sanzionatorio, del tutto rivisto e reso più completo, presenta varie tipologie di sanzioni, penali e amministrative, talune di alta gravità (artt. 55-69). Gli artt. 35-41 che costituiscono il Capo III "Obblighi di segnalazione" del d.lgs. n. 231/2007, quale riscritto dal d.lgs. n. 90/2017, sono dedicati alla segnalazione delle operazioni sospette. Salvo diversamente indicato, gli articoli citati nel prosieguo senza alcuna altra indicazione si riferiscono al d.lgs. n. 231/2007, evidenziando – ove occorra – fra la stesura originaria e quella frutto del recepimento della IV Direttiva. Gli artt. 35-41 che costituiscono il Capo III "Obblighi di segnalazione" del d.lgs. n. 231/2007, quale riscritto dal d.lgs. n. 90/2017, sono dedicati alla segnalazione delle operazioni sospette.

e le raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) aggiornate al 2012 – ripropone l'istituto della segnalazione delle operazioni sospette, con alcuni affinamenti. Fra i vari aspetti innovatori, rientra l'incremento degli sforzi per rinvigorire la capacità degli Stati membri nell'attività di prevenzione e repressione del terrorismo e dei canali del suo finanziamento. In tale ambito la rete delle *Financial Intelligence Unit* (F.I.U.), cui appartiene la U.I.F. italiana, rappresenta ormai un rilevante mezzo di raccolta, selezione e approfondimento delle informazioni, da condividere, rimuovendo gli ostacoli alla collaborazione internazionale ed, anzi, favorendola nell'interno dell'Unione Europea<sup>8</sup>.

Gli artt. 35-41 che formano il nuovo Capo III "Obblighi di segnalazione" del d.lgs. n. 231/2007, quale riscritto dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90 di recepimento della IV Direttiva, si occupano della segnalazione delle operazioni sospette.

2. Forma oggetto del presente lavoro lo studio dell'operazione sospetta e di taluni fenomeni a questa connessi o riconducibili, al fine di lumeggiare il significato e l'operatività di un istituto che, pur presentando inevitabili lati oscuri e migliorabili, si pone come lo strumento principe per contribuire a svelare i reati che si propone di raggiungere e perseguire. Appare interessante domandarsi se questo istituto – in cui l'ordinamento dell'Unione Europea e del nostro Paese dimostrano di credere fermamente – sia adeguato e, soprattutto, utile e proficuo sotto il profilo giuridico e pragmatico quale strumento per svelare il cosmo in cui si annidano siffatti reati.

---

<sup>8</sup> Istituita presso la Banca Centrale dall'art. 6, d.lgs. n. 231/2007 (vecchio testo), l'U.I.F. per l'Italia si inserisce nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, con piena autonomia operativa e gestionale nello svolgimento di funzioni di contrasto a questi reati. Riceve i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le sos provenienti da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; di queste compie l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria, cui spetterà l'eventuale azione repressiva. Sono stabiliti, a suo vantaggio, obblighi di informazione in capo alle autorità di vigilanza, alle amministrazioni e agli ordini professionali. Collabora con gli organi investigativi e giudiziari per l'individuazione e l'analisi di operazioni finanziarie anomale; partecipa alla rete mondiale delle F.I.U. per scambi informativi essenziali a fronteggiare la dimensione transnazionale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Dei principali modelli di F.I.U. – giudiziario, amministrativo e di polizia – il d.lgs. n. 153/1997 accolse il modello amministrativo, intervenendo in maniera determinante sulle modalità di segnalazione delle operazioni sospette inizialmente introdotto dalla legge n. 197/1991.

Per un'analisi economica dei vantaggi derivanti dall'istituzione di una F.I.U. v. L. DONATO, D. MASCIANDARO, *Criminalità e intermediazione finanziaria*, Roma, 1996, 375-410, secondo i quali, quanto più l'agenzia è specializzata nell'antiriciclaggio, tanto più è efficace e quanto più il suo patrimonio informativo sia ampio e articolato, maggiormente penetrante la sua azione.



Dopo aver ripercorso l'*iter* delle norme che hanno improntato la segnalazione delle operazioni sospette dal 1991 ad oggi, si prenderanno in esame gli indici di anomalia, strumenti dalla valenza non sempre facilmente determinabile che, tuttavia, possono rappresentare un interessante riferimento nell'attività rivolta a cogliere e comprendere il fenomeno oggetto del sospetto, per poi addentrarci nelle problematiche proprie del finanziamento del terrorismo – fattore ulteriore che negli anni è stato aggiunto alla già articolata costruzione dell'antiriciclaggio – e sui riflessi che in esso assume il sospetto. Completato lo sguardo sull'apparato normativo, verranno richiamati i numeri statistici che contraddistinguono l'andamento nel corso degli anni delle segnalazioni di operazioni sospette, al fine di comprendere come il sistema dei soggetti tenuti agli obblighi antiriciclaggio abbia fatto proprie, non senza difficoltà, le istanze del legislatore e degli enti di vigilanza.

Sarà, quindi, dedicato un approfondimento al sospetto, inteso quale base teorica, logica e fattuale del dubbio, premessa indispensabile della eventuale segnalazione all'ente pubblico, cercando di mettere in luce le sue peculiarità. Dopo aver ripercorso come nel tempo e attraverso i vari soggetti tenuti la lettura dell'istituto della segnalazione delle operazioni sospette non sia stata sempre lineare e facile, anzi abbia sovente sotteso problematiche di vario genere e incontrato, talora, una sorda – più o meno dichiarata – ostilità, seguirà una possibile interpretazione del sospetto e dell'istituto della segnalazione delle operazioni sospette nella sua complessità, quale desumibile dall'attuale contesto legislativo e pragmatico.

Alla fase pubblica della segnalazione delle operazioni sospette verranno dedicati alcuni brevi cenni, allo scopo di evidenziare problemi che ritengo particolarmente significativi e densi di risvolti concreti, quali la riservatezza dei dati e il rischio di ritorsione cui sono esposti, in varia misura, coloro che prendono parte all'*iter* segnalatorio. Termina il contributo una serie di riflessioni sulla rilevanza odierna di questo istituto.

## 1. LA SEGNALEZIONE DELLE OPERAZIONI SOSPETTE DAL 1991 AD OGGI

1.1. Ripercorriamo, ora, le tappe basilari costituite dall'art. 3, legge n. 197/1991 e dall'art. 41, d.lgs. n. 231/2007, per poi soffermarci sui capisaldi di questo istituto che, al di là di ogni lettura critica e talora anche polemica, costituisce la pietra angolare del vigente ordinamento antiriciclaggio. Nella formulazione originaria dell'art. 3 (*Segnalazioni di operazioni*) della legge n. 197/1991, ormai venuta meno, il sospetto concerne "ogni operazione che per caratteristiche, entità, natura, o per qualsivoglia altra circostanza conosciuta

a ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, induca a ritenere, in base agli elementi a sua disposizione, che il danaro, i beni o le utilità oggetto delle operazioni medesime possano provenire dai delitti previsti dagli artt. 648-*bis* del codice penale”.

In estrema sintesi, all'origine nel 1991, i temi disciplinati nell'ambito dell'istituto concernevano questi aspetti:

- obbligo di segnalazione senza ritardo, di competenza dei soggetti tenuti;
- procedura segnalatoria ordinaria, caratterizzata da una prima fase interna a costoro e poi un'altra fase, eventuale, pubblica;
- procedura segnalatoria semplificata per i soggetti con un unico punto operativo o con meno di 20 dipendenti;
- autorità competente: il questore del luogo dell'operazione, che informava l'Alto commissario e il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza (GdF);
- le sos non violano gli obblighi di segretezza, né comportano responsabilità salvi i casi di dolo;
- divieto di comunicare le sos a soggetti diversi da quelli previsti.

Le variazioni introdotte dal d.lgs. n. 153/1997<sup>9</sup> riguardavano, in modo specifico, gli artt. 3 *Segnalazioni di operazioni* (modificato), 3-*bis* *Riservatezza delle segnalazioni* e 3-*ter* *Commissione di indirizzo*; fra le principali, emergeva la nuova competenza dell'U.I.C. che si sostituiva al questore.

1.2. La I Direttiva comunitaria disciplina in modo specifico la segnalazione delle operazioni sospette agli artt. 6 e 7<sup>10</sup>. Si prevede, innanzitutto, che gli Stati membri provvedono a che gli enti creditizi e finanziari e i loro amministratori e dipendenti collaborino pienamente con le autorità responsabili per la lotta contro il riciclaggio:

- comunicando a tali autorità, di propria iniziativa, ogni fatto che possa costituire indizio di un riciclaggio;

---

<sup>9</sup>D.lgs. 26 maggio 1997, n. 153, *Norme in materia di circolazione transfrontaliera di capitali, in attuazione della direttiva 91/308/CEE* (G.U., 13 giugno 1997, n. 136). In particolare, l'art. 3 era modificato dall'art. 1, mentre gli artt. 3 e 3-*bis* venivano introdotti dall'art. 3.

<sup>10</sup>La Direttiva 91/308/CEE vi dedicava, in particolare, due Considerando (non numerati) – “(...) che un sistema obbligatorio di segnalazione delle operazioni sospette che assicuri la trasmissione delle informazioni alle autorità sopra menzionate senza mettere in allarme i clienti interessati è il modo più efficace per realizzare tale cooperazione; che è necessaria una particolare clausola di salvaguardia per esonerare gli enti creditizi e finanziari, i loro dipendenti e amministratori da responsabilità per la violazione del divieto di divulgare le informazioni;” – e gli artt. 6-9 e 11.

– fornendo a queste autorità, a loro richiesta, tutte le informazioni necessarie in conformità delle procedure stabilite dalla legislazione vigente.

Queste informazioni sono inviate alle autorità responsabili per la lotta contro il riciclaggio dello Stato membro nel cui territorio è situato l'ente che ha fornito le informazioni. La trasmissione è effettuata normalmente dalla persona o dalle persone designate dagli enti creditizi e finanziari conformemente alle procedure previste all'art. 11, punto 1. Si stabilisce anche che le informazioni così fornite alle autorità vadano utilizzate esclusivamente a fini di lotta contro il riciclaggio, sebbene gli Stati membri possano prevedere un loro impiego anche ad altri scopi (art. 6).

Il sospetto ed il suo eventuale uso per l'antiriciclaggio compaiono nell'art. 7. Gli enti creditizi e finanziari devono astenersi dall'eseguire, prima di avere informato le autorità di cui all'art. 6, l'operazione che fanno o sospettano abbia rapporto con il riciclaggio. Queste autorità possono, alle condizioni stabilite dal diritto nazionale del singolo Paese, impartire l'istruzione di non eseguire l'operazione. Qualora si sospetti che l'operazione in questione concreti un'operazione di riciclaggio e l'astensione non sia possibile o rischi di impedire l'azione nei confronti dei beneficiari di un'operazione sospettata di riciclaggio, gli enti interessati comunicano l'informazione richiesta immediatamente dopo aver effettuato l'operazione in questione.

Senza, peraltro, intaccare il principio delineato, l'art. 7 viene così sostituito dall'art. 6 della II Direttiva antiriciclaggio<sup>11</sup>: “Gli Stati membri provvedono a che gli enti e le persone cui si applica la presente Direttiva si astengano dall'eseguire l'operazione che fanno o sospettano abbia rapporto con il riciclaggio prima di avere informato le autorità di cui all'articolo 6. Tali autorità possono, alle condizioni stabilite dal diritto nazionale, impartire l'istruzione di non eseguire l'operazione. Qualora si sospetti che l'operazione in questione concreti un caso di riciclaggio e detta astensione non sia possibile o possa impedire il perseguimento dei beneficiari dell'operazione sospettata di riciclaggio, gli enti e le persone di cui trattasi comunicano l'informazione richiesta immediatamente dopo aver eseguito l'operazione in questione”.

L'esame da compiere e la relativa decisione che può portare alla segnalazione cade, ora, sull'intera attività posta in essere con la clientela. Il riferimento alle “operazioni” non va inteso in senso strettamente tecnico e, lungi da escludere i “rapporti continuativi istituzionali”, concerne tutta l'attività bancaria-finanziaria nelle sue svariate movenze e implicazioni.

---

<sup>11</sup> Direttiva 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2001 recante modifica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite.

Tutto ciò comportava l'estrinsecazione pacifica, evidente – sebbene, non facile da attuare – del principio della collaborazione attiva, che da sempre ha improntato il diritto dell'antiriciclaggio, insieme alla traccia ed alla compiuta conoscenza del cliente.

Acquisivano, parimenti, rilevanza le “funzioni esercitate” da parte di chi esamina, che si pone all'inizio della catena segnalatoria. Si tiene conto della sua professionalità e delle informazioni che possiede, utili a orientare il giudizio. Proprio dall'insieme degli “elementi a sua disposizione”, questi verrebbe indotto a ritenere che “i beni o le utilità oggetto delle operazioni medesime possano provenire” dai reati di cui all'art. 648-*bis* c.p. (e, dopo la novella del 1997, anche da quelli di cui all'art. 648-*ter* c.p.). La norma precisa, inoltre, che “tra le caratteristiche” descritte “è compresa, in particolare, l'effettuazione di una pluralità di operazioni non giustificata dall'attività svolta da parte della medesima persona, ovvero, ove se ne abbia consapevolezza”, di persone appartenenti allo stesso nucleo familiare o dipendenti o collaboratori di una stessa impresa. Nel 1997 la “consapevolezza” (che parrebbe non comportare il dubbio) fu sostituita da un'apparentemente meno coinvolgente “conoscenza”, e si ampliò il novero dei possibili destinatari dell'approfondimento anche all'“interposta persona”.

1.3. Fin dall'entrata in vigore, l'art. 3, legge n. 197/1991 è stato bersaglio di interpretazioni discordanti e, in taluni casi, polemiche. Oltre alla peculiarità di esprimere un concetto – in apparenza peregrino, come poteva sembrare il sospetto, vale a dire tutto ciò che è dubbio – che si poneva quale nuovo ago della bilancia, agivano in contrasto fra loro “(...) due diverse tendenze. Da un lato, lo Stato che considera rilevante nella lotta al riciclaggio la collaborazione degli intermediari, contando sul fatto che essi, per essere a diretto contatto con la clientela, meglio di ogni altro sono in grado di apprezzare eventuali, non giustificate anomalie nelle operazioni compiute. Dall'altro, gli intermediari i quali accanto alla scarsa attitudine ad effettuare apprezzamenti di tipo investigativo, manifestano, in particolare, serie preoccupazioni per le minacce e le ritorsioni di cui sono oggetto, soprattutto in certe zone”<sup>12</sup>.

La norma veniva correttamente ritenuta il fulcro della normativa antiriciclaggio “perché muta, sostanzialmente, la natura dell'obbligo di collaborazione degli intermediari, affidando a essi, di fatto, funzioni di interesse pubblico quali la difesa dell'integrità e la stabilità del sistema da ogni forma di coinvolgimento in operazioni finanziarie che originano da attività criminose. L'innovazione (...) comporta una partecipazione attiva alla lotta al riciclaggio che

---

<sup>12</sup>C. LAURIA, A. MENGALI, *Codice delle norme antiriciclaggio ed antiusura. Commentato e corredato delle decisioni giurisprudenziali e dei pareri della Commissione Consultiva e del Comitato Legge 197/1991*, Roma, 1996, 276.

trova il suo fondamento nell'ampio e consolidato grado di conoscenza della clientela nonché nella riconosciuta professionalità degli intermediari bancari e finanziari”<sup>13</sup>.

Gli operatori del credito sono pertanto chiamati, si diceva, “a impegnare nella lotta il patrimonio di conoscenze tecniche e la capacità di analisi del ‘merito’ del cliente”. Se, la nuova disposizione ha deciso “di non ingigantire oltre misura il processo di accentramento delle informazioni inerti; impone piuttosto di scrutare la logica economica sottostante ogni transazione che venga prospettata al sistema degli intermediari. È la collaborazione che si vuole attiva. (...) L'applicazione della citata norma, in concreto, impegna gli intermediari a prestare particolare attenzione nei rapporti con la clientela. Impone, così, esaltando l'attitudine professionale all'apprezzamento del merito delle controparti, un affinamento della sensibilità degli operatori a rilevare gli elementi di sospetto nelle operazioni prospettate. A tale risultato si perviene attraverso la massimizzazione di utilizzo del patrimonio informativo in possesso dell'intermediario”<sup>14</sup>.

La dottrina dell'epoca aveva pienamente compreso l'importanza dell'istituto, nella sua complessità teorica ed operativa. L'introduzione del principio della collaborazione attiva rappresentava una rivoluzione copernicana “nel ruolo degli intermediari rispetto alla giustizia penale, consistendo esso nella richiesta ai professionisti del credito e dell'intermediazione finanziaria di farsi parte attiva nella ricerca di elementi che possono servire da prova in un processo penale nei confronti della propria stessa clientela e creando, quindi, i presupposti per acquisire una migliore conoscenza della clientela e per correare minori rischi di coinvolgimento in operazioni illecite, potendo recare come

---

<sup>13</sup> U. FAVA, E. GRANATA, in AA.VV., *Nuova guida agli adempimenti antiriciclaggio e antiusura. Manuale operativo per le banche, gli intermediari finanziari, i sindaci e gli amministratori*, Collana Abi Economia e Gestione. Guide e manuali 11, Roma, 1998, p.te I, cap. 7, *Natura giuridica dell'attività bancaria, collaborazione passiva e attiva, esperienze operative*, 217-8. V. anche G. MAINOLFI, *Le transazioni sospette: controlli e adempimenti*, Roma, 2004, 265 ss.; U. MORERA, *Sul sospetto riciclaggio e sull'obbligo di segnalazione: un cambio di prospettiva significativo*, in *Bancaria*, 2009, 1, 78 ss.

<sup>14</sup> A. LO MONACO, C. LAURIA, G. CONFORTI, in AA.VV., *Nuova guida*, cit., *Le norme di contrasto*, 154-5: “In una tautologia virtuosa, tale massimizzazione delle informazioni, funzionale al progresso della impresa di intermediazione, è un prodotto derivato dell'impegno sociale richiesto agli intermediari. In questo senso può dirsi che gli oneri della legge antiriciclaggio producono utilità quantificabili, non solo a livello di sistema nei termini di prevenzione della infiltrazione criminale ma anche a livello di gestione aziendale. È convinzione delle autorità creditizie che l'azione di contrasto alla infiltrazione della criminalità organizzata per risultare efficace deve essere estesa a tutti i comparti della intermediazione finanziaria. Le finalità di una risposta integrata vengono perseguite assicurando idonei presidi nella struttura degli intermediari e imponendo a esse obblighi e cautele nell'esercizio dell'attività”.

conseguenza gravi ripercussioni, oltre che sulla reputazione, anche sulla regolare operatività aziendale”<sup>15</sup>.

Nella prassi, i soggetti tenuti hanno impiegato anni per far proprio quanto postulato dalle norme e, poi, adeguarvisi. Si possono seguire i vari passaggi scorrendo gli annuari dell’U.I.C. prima e dell’U.I.F. dopo. Ancora oggi non appare sempre evidente la cogenza e, soprattutto, la rilevanza dell’istituto che sembrerebbe ancora alquanto ignoto e certo sgradito e comunque non adeguatamente penetrato da parte di talune categorie professionali e, per quanto possa sembrare paradossale e grave, negletto dall’apparato pubblico<sup>16</sup> che ad oggi, come testualmente dice la U.I.F., “non ha dimostrato di avere, in generale, consapevolezza del proprio ruolo nell’ambito della collaborazione attiva”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> A. COLAVOLPE, *Il moneylaundering*, in *Banche, assicurazioni e gestori di risparmio. Corporate governance, vigilanza e controlli, senza luogo*, 2009, 15.

<sup>16</sup> Un’eccezione positiva è rappresentata dalla Regione Lombardia, che negli anni 2013-16 si è munita di un apposito servizio per la segnalazione delle operazioni sospette.

<sup>17</sup> BANCA D’ITALIA, U.I.F. PER L’ITALIA, *Rapporto Annuale 2014*, Roma, maggio 2015, 59: “La collaborazione attiva delle pubbliche amministrazioni. Gli uffici della Pubblica Amministrazione rientrano fra i destinatari della normativa antiriciclaggio fin dal 1991. Il d.lgs. 231/2007 conferma tale scelta all’art. 10, comma 2, prevedendo per detti uffici esclusivamente il rispetto degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette. Finora la Pubblica Amministrazione non ha dimostrato di avere, in generale, consapevolezza del proprio ruolo nell’ambito della collaborazione attiva. In proposito, il *National Risk Assessment* rileva che si tratta di una ‘vulnerabilità non di poco conto se si pensa alla rilevanza del fenomeno della corruzione ovvero alla presenza di ambiti fortemente appetibili per la criminalità come il settore degli appalti pubblici o dei finanziamenti comunitari’. Al fine di sensibilizzare le pubbliche amministrazioni sugli obblighi di collaborazione attiva, la UIF ha in corso contatti con il Ministero degli interni per la definizione di indicatori di anomalia che, in accordo al principio di proporzionalità e secondo un approccio basato sul rischio, tengano conto, fra l’altro, dei settori pubblici maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e delle peculiarità operative della Pubblica Amministrazione. Sotto questo profilo sono da considerare alcuni ambiti di attività interessati dalla movimentazione di elevati flussi finanziari, anche di natura pubblica, quali il settore fiscale, gli appalti e i finanziamenti pubblici. Appare necessario che vengano fornite anche alle pubbliche amministrazioni indicazioni circa le procedure interne da adottare e le modalità di segnalazione delle operazioni sospette”. A seguito del recepimento della IV Direttiva, sono state introdotte innovazioni che dovrebbero consentire un più proficuo atteggiamento della PA. V., in proposito, BANCA D’ITALIA, *Presentazione del Rapporto annuale dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia, Anno 2016, Relazione del Direttore*, Roma 3 luglio 2017, p. 17: “Specifiche connotazioni assume nel nuovo quadro antiriciclaggio il contributo informativo cui saranno tenuti gli uffici delle Pubbliche Amministrazioni con compiti di amministrazione attiva o di controllo. La scelta del legislatore è stata quella di escludere tali uffici dal novero dei soggetti obbligati. Tuttavia la disciplina recupera alla collaborazione attiva parte di questo importante settore, attribuendo al Comitato di Sicurezza Finanziaria l’individuazione dell’esatto perimetro delle attività e degli uffici coinvolti e alla UIF la definizione dei dati e delle informazioni concernenti le operazioni sospette riscontrate da comunicare. Gli scorsi anni ho richiamato l’attenzione sull’importante funzione che la Pubblica Amministrazione può svolgere

1.4. L'entrata in vigore dell'odierna legge antiriciclaggio, frutto del recepimento della III Direttiva UE, influì su alcuni elementi dell'istituto, lasciando immutata la centralità nell'economia del relativo ordinamento appositamente costruito. La disciplina, contenuta nel Titolo II “*Degli obblighi*”, Capo III *Obblighi di segnalazione*, artt. 41-48, contempla in breve questi aspetti:

- i soggetti tenuti;
- la definizione di operazione sospetta e l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette;
- il contenuto delle sos definito dalla U.I.F.;
- gli “indicatori di anomalia” per le varie tipologie di soggetti tenuti;
- l'obbligo di invio della sos;
- l'obbligo di astensione;
- la sos non costituisce violazione di obblighi di segretezza, segreto professionale, ecc.;
- il flusso di ritorno delle sos<sup>18</sup>.

---

in materia di individuazione di operazioni sospette e sul fatto che la sua responsabilizzazione su tale compito rappresenterebbe anche un importante fattore di moralizzazione dell'attività pubblica. L'esperienza del 2016 ha confermato la rilevanza di tale collaborazione alla luce degli esiti sia delle pur poche segnalazioni ricevute sia di un accertamento svolto dalla UIF, con prevalenti finalità conoscitive e di supporto, presso una struttura pubblica, selezionata come osservatorio d'interesse perché operante in un settore a elevato rischio di riciclaggio”; BANCA D'ITALIA, *Rapporto annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria*, Roma, maggio 2017, 11.

<sup>18</sup>In base all'art. 41 un ampio novero di soggetti, c.d. “destinatari” o “soggetti tenuti od obbligati”, vale a dire intermediari finanziari ed altri esercenti attività finanziaria (art. 11), professionisti (art. 12), revisori contabili (art. 13) e altri operatori non finanziari (art. 14), è tenuto a informare la U.I.F. – a mezzo di apposita segnalazione – di eventuali operazioni sospette. Tale obbligo, per gli intermediari finanziari, è stato esteso dal 2008 anche all'eventuale sospetto di finanziamento di programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa, nell'ambito delle misure restrittive adottate dalle Nazioni Unite e dall'UE nei confronti dell'Iran.

Il sospetto può essere desunto da caratteristiche, entità, natura delle operazioni, o da qualsiasi altra circostanza conosciuta dai segnalanti in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica o dell'attività svolta dai soggetti cui le operazioni sono riferite. Deve fondarsi su una valutazione compiuta di tutti gli elementi delle operazioni – oggettivi e soggettivi – a disposizione dei segnalanti, acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico.

Per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette, il d.lgs. n. 231/2007 prevede quali strumenti operativi gli indicatori di anomalia, emanati da autorità diverse su proposta della U.I.F. (art. 41, commi 2 e 3) ed i modelli e gli schemi rappresentativi di comportamenti anomali, elaborati e diffusi dalla U.I.F. (art. 6, comma 7, lett. b), come vedremo.

Le segnalazioni devono essere effettuate senza ritardo, ove possibile prima di eseguire l'operazione (art. 41, commi 4 e 5). Le modalità di segnalazione sono regolate in modo differenziato a seconda della tipologia di soggetti obbligati (artt. 42, 43, 44).

La trasmissione delle segnalazioni alla U.I.F. avviene in via telematica, tramite il portale In-

In particolare, l'obbligo – previsto dall'art. 41 (*Segnalazione di operazioni sospette*) comma 1, d.lgs. n. 231/2007 – ricadente sui soggetti tenuti (nel frattempo, significativamente cresciuti di numero, con l'ingresso di numerose tipologie imprenditoriali e delle libere professioni)<sup>19</sup> consiste nell'inviare alla U.I.F. una segnalazione di operazione sospetta quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Si delinea, in tal modo, una sorta di *climax* discendente: da un grado di

---

ternet INFOSTAT-U.I.F., previa registrazione e abilitazione del segnalante al sistema con le modalità indicate con apposite istruzioni.

Le sos non costituiscono violazione di obblighi di segretezza e, se poste in essere in buona fede e per le finalità previste dalla normativa, non comportano responsabilità di alcun tipo (art. 41, comma 6).

Il contenuto delle sos è definito dalla U.I.F. con proprie Istruzioni, emanate con Provvedimento del 4 maggio 2011 (artt. 6, comma 6, lett. *e-bis* e 41, comma 1-*bis*).

La U.I.F. effettua l'analisi finanziaria delle segnalazioni ricevute (artt. 6, comma 6, lett. b) e 47, comma 1, lett. a). La U.I.F. può a tali fini acquisire ulteriori informazioni presso i soggetti obbligati, avvalersi degli archivi ai quali ha accesso, scambiare informazioni con omologhe autorità estere (F.I.U.).

L'analisi finanziaria consiste in una serie di attività sotto il profilo tecnico-finanziario, volte a comprendere, sulla base dell'insieme degli elementi acquisiti, il contesto all'origine della segnalazione, individuare i collegamenti soggettivi e operativi, ricostruire il percorso dei flussi finanziari segnalati come sospetti e identificare le possibili finalità sottostanti.

Al termine dell'analisi finanziaria, la U.I.F. trasmette le segnalazioni, corredate di una relazione tecnica, al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (NSPV) e alla Direzione Investigativa Antimafia (DIA) per gli eventuali approfondimenti investigativi; comunica all'Autorità Giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale; archivia le segnalazioni che reputa infondate, dandone comunicazione al segnalante mediante un flusso di ritorno (art. 9, cc. 9 e 10; art. 47, comma 1, lett. c) e d); art. 48, comma 1).

L'adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette è presidiato da garanzie di riservatezza e di anonimato del segnalante. In proposito il decreto prevede che: i soggetti obbligati e gli ordini professionali che ricevono le segnalazioni dai propri iscritti sono obbligati ad adottare misure volte ad assicurare la massima riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la segnalazione (art. 45, commi 1 e 2); la segnalazione inoltrata deve essere priva di qualsiasi riferimento al nominativo della persona fisica segnalante (art. 42, comma 4; art. 43, comma 3; art. 44, comma 2); gli Organi Investigativi sono tenuti ad omettere, nelle denunce eventualmente trasmesse all'Autorità Giudiziaria, l'identità delle persone fisiche e degli altri soggetti obbligati che hanno inviato la segnalazione (art. 45, comma 6); l'Autorità Giudiziaria può richiedere l'identità del segnalante solo con decreto motivato, quando lo ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede (art. 45, comma 7). Come accennato, queste disposizioni sono state in parte riviste e modificate a seguito degli interventi effettuati sul d.lgs. n. 231/2007 da parte del d.lgs. n. 90/2017 in sede di recepimento della IV Direttiva.

<sup>19</sup> Elencati negli artt. 10, comma 2, 11, 12, 13 e 14, d.lgs. n. 231/2007 (vecchio testo).



conoscenza perfetta (“sanno”) circa l’avvenuto compimento o il tentativo di operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, transita al sospetto (che non è conoscenza, men che meno perfetta) e, più ancora, ai “motivi ragionevoli per sospettare” (cioè indizi, supposizioni, spezzoni di variegata, parziale conoscenza)<sup>20</sup>. L’area di riferimento si espande a tutte le figure del “riciclaggio” (artt. 648-*bis* e 648-*ter* c.p.) ed al finanziamento del terrorismo; e, dal 2014, anche l’autoriciclaggio (art. 648-*ter*.1 c.p.)<sup>21</sup>.

Il sospetto è, così, desunto dalle caratteristiche, entità, natura dell’operazione, da intendere in modo comprensivo anche dei rapporti continuativi, delle prestazioni e delle prestazioni professionali e da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, vale a dire entra in gioco la professionalità di chi è tenuto a vagliare l’ipotesi da segnalare. Entrambi questi canoni interpretativi venivano già utilizzati nei riguardi dell’art. 3, legge n. 197/1991.

Ciò, tenuto conto anche della capacità economica e dell’attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti, acquisiti nell’ambito dell’attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico: è una sorta di regola di chiusura, che completa il giudizio. Eventuali notizie di cui si disponga in fase iniziale o acquisite in seguito sulla capacità economica e l’attività svolta dal sospettato devono essere prese in valutazione.

1.5. Nella previgente disciplina del 1991 – che disponeva la segnalazione solo per le operazioni che per caratteristiche, entità, natura inducevano a ritenere che il denaro, i beni o le utilità potessero provenire dai reati presupposto dei delitti di riciclaggio e reimpiego di cui agli artt. 648-*bis* e *ter* c.p. – la valutazione era incentrata, non tanto sulle anomalie dell’operazione in sé, quanto, piuttosto, sulla verosimile provenienza delittuosa dei beni. Secondo tale linea,

<sup>20</sup> Viene fedelmente recepito l’art. 22 della III Direttiva:

“1. Gli Stati membri impongono agli enti e alle persone soggetti alla presente Direttiva e, se del caso, ai loro amministratori e dipendenti di collaborare pienamente:

a) informando prontamente l’U.I.F., di propria iniziativa, quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;

b) fornendo prontamente all’U.I.F., su sua richiesta, tutte le informazioni necessarie secondo le procedure di cui alla legislazione vigente.

2. Le informazioni di cui al paragrafo 1 sono trasmesse all’U.I.F. dello Stato membro nel cui territorio è situato l’ente o la persona che trasmette le informazioni stesse. Tale trasmissione è effettuata di regola dalla persona o dalle persone designate secondo le procedure di cui all’articolo 34”.

<sup>21</sup> Introdotto dall’art. 3, comma 3, legge 15 dicembre 2014, n. 186, *Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all’estero nonché per il potenziamento della lotta all’evasione fiscale. Disposizioni in materia di auto riciclaggio.*

l'obbligo di segnalazione implicava un ragionevole convincimento circa l'esistenza di un reato presupposto. L'obbligo di segnalare – nel d.lgs. n. 231/2007 – è, invece anticipato, essendo sufficiente un dubbio ragionevole: non occorre più la sufficiente certezza circa la provenienza delle disponibilità da uno dei crimini. La presenza di “motivi ragionevoli per sospettare” basta per innescare l'adempimento (naturalmente, la presa in carico del fenomeno, la successiva analisi e poi, solo dopo, l'eventuale decisione circa l'invio o meno della segnalazione). Per individuare la provenienza illecita dei cespiti, si fa rinvio all'“attività criminosa”, e non al disposto penale, che parla invece di “delitto non colposo”. La formula impiegata “produce un effetto espansivo sull'attivazione dell'obbligo di segnalazione, estendendolo ai casi in cui il soggetto, pur non avendo effettiva contezza del delitto presupposto, sospetti che sussista un'attività penalmente rilevante sulla base delle caratteristiche dei beni oggetto dell'operazione o del soggetto che intende porla in essere. D'altra parte, l'operatore non ha il dovere né avrebbe il potere di accertare l'esistenza dell'eventuale reato presupposto e, tantomeno, la natura di quest'ultimo”<sup>22</sup>.

L'art. 36, comma 1, lett. b), d.l. n. 78/2010<sup>23</sup> ha integrato l'art. 41, d.lgs. n. 231/2007 prevedendo che “è un elemento di sospetto il ricorso frequente o ingiustificato a operazioni in contante, anche se non in violazione dei limiti di cui all'articolo 49, e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante con intermediari finanziari di importo pari o superiore a 15.000 euro”. La circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'11 ottobre 2010, n. 297944, è intervenuta in materia per chiarire la portata dell'innovazione alla luce del complessivo quadro normativo. Si tratta di una frase con valore esplicativo, utile ad orientare nella condotta da seguire, sebbene forse superflua.

È stato affermato in dottrina che: “Perché una segnalazione sia dovuta, non è solo richiesto che l'intermediario sospetti l'origine illecita dei fondi impiegati, ma è sufficiente che ricorrano circostanze tali che, per il loro carattere di anomalia, avrebbero ragionevolmente indotto chiunque al sospetto. Ne consegue un obbligo di segnalazione di un raggio significativamente più am-

---

<sup>22</sup> Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. *L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio. Testimonianza del Direttore dell'U.I.F. G. Castaldi*, Palazzo San Macuto, Roma, 28 giugno 2011, 7-9. V. anche A. COLAVOLPE, *Il moneylaundering*, cit., 34, secondo il quale “Dunque, rispetto all'art. 3 della l. n. 197/91 considerato nella sua versione originaria, la nuova previsione si pone nel solco della continuità quanto alla *provenienza* del reato, nel mentre fa scattare l'obbligo *de quo* anche nell'ipotesi in cui l'operazione sia correlata – o, meglio, si ritiene sia correlata – a fenomeni di terrorismo e non di riciclaggio”.

<sup>23</sup> D.l. 31 maggio 2010, n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (G.U., 30 luglio 2010, n. 176, S.O. n. 174).

pio, tanto da ricomprendere anche l'ipotesi in cui l'operatore non abbia maturato il sospetto per negligenza, non avendo accertato la sussistenza di elementi ragionevoli di sospetto"<sup>24</sup>.

In base a regole da tempo affermate e riconosciute nella disciplina internazionale e comunitaria in materia, le banche, gli intermediari finanziari, le imprese non finanziarie e i liberi professionisti destinatari delle disposizioni anti-riciclaggio sono chiamati a prestare "collaborazione attiva" alle autorità competenti attraverso la segnalazione di operazioni di natura sospetta. Gli "obblighi di segnalazione" sono disciplinati sia nelle direttive europee, sia nella normativa nazionale. È stabilito innanzitutto un obbligo generale di "prestare particolare attenzione" a ogni attività che gli enti e le persone destinatari considerano particolarmente attenta, per sua natura, ad avere una connessione con il riciclaggio o con il finanziamento del terrorismo. L'onere della valutazione ricade sui destinatari della valutazione. Ci si riferisce, infatti, ad attività che costoro possano ritenere tali da nascondere fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. È una valutazione discrezionale che non può essere circoscritta alla considerazione di criteri oggettivi o pre-determinati, sebbene sia possibile, anzi necessario che le autorità competenti forniscano indicazioni per orientare e rendere efficace tale discrezionalità. Per consentire la determinazione dell'"anomalia", si può attribuire peso, in modo peculiare, alle operazioni complesse o di importo insolitamente elevato, agli schemi inconsueti di operazioni che non hanno uno scopo economico evidente o il cui scopo non è chiaramente lecito. Questo obbligo di valutazione dell'attività della clientela volta ad individuare anomalie costituisce l'elemento di collegamento tra le misure di verifica della clientela e i doveri di segnalazione delle operazioni sospette. Infatti, qualora attraverso il monitoraggio volto alla ricerca di anomalie si giunga a maturare un vero e proprio "sospetto", è necessario informare "prontamente" l'U.I.F. In modo specifico il riferimento concerne i casi nei quali i destinatari dell'obbligo di collaborazione sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli di sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. In presenza di una persona politicamente esposta, ad esempio, si deve sempre adottare ogni misura adeguata per stabilire l'origine del patrimonio e dei fondi impiegati.

---

<sup>24</sup> M. GARA, A. PAVESI, *Il Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, in BANCA D'ITALIA EUROSISTEMA, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale, Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo* (a cura di M. CONDEMI, F. DE PASQUALE), n. 60 – febbraio 2008, 129; P. COSTANZO, L. CRISCUOLO, G. LUPI, *L'attività dell'Unione Europea nel campo della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, *ibidem*, 221-222.

Per consentire un'adeguata efficacia preventiva, i segnalanti devono astenersi dall'eseguire le operazioni sospette, prima di averne informato l'U.I.F. (sebbene si prevedano alcune eccezioni). L'obiettivo, evidentemente, è quello di consentire interventi appropriati affinché l'attività criminosa (sebbene, in linea di principio, ci si trovi ancora solo allo stadio di sospetto, quanto meno nella lettura che può darne il segnalante, alla luce dei dati di cui è in possesso) non venga perfezionata, evitando che i suoi autori se ne assicurino i risultati (in maniera magari irreversibile) ovvero si rendano irreperibili.

## 2. SIGNIFICATO E PORTATA DEGLI INDICI DI ANOMALIA. NORMA E PRASSI

2.1. Il concetto astratto di "operazione sospetta", di "sospetto", di "dubbio" assunse fin dai primordi rilevanza quale criterio di massima posto dal legislatore e, come tale, andava spiegato e reso attuale per agevolarne la comprensibilità e trattazione da parte sia dei soggetti tenuti, sia di tutti coloro che si accostavano in qualche maniera all'istituto. A tale scopo la Banca d'Italia e le principali associazioni di categoria fin dal momento dell'emanazione della normativa originaria si proposero di coglierne il significato e di circoscriverne la portata. L'elencazione di ipotetiche situazioni degne di essere segnalate, curata per ciascun comparto non è stata (né avrebbe potuto esserlo) esaustiva o definitiva. È valsa (e vale tuttora, sia pure con le modifiche intervenute nel tempo e in funzione del diverso peso della fonte normativa da cui provengono) da modello, che non può, invero, prescindere dalla puntuale osservazione della situazione di fatto e dalla considerazione della clientela, come vedremo in dettaglio più avanti.

Si sono susseguiti numerosi documenti aventi finalità esplicativa ed illustrativa dell'istituto e della connessa fenomenologia, fra questi i c.d. decaloghi della Banca d'Italia (1993-94-99) e quelli delle principali associazioni di categoria (Abi, Assilea, Assofin, Assogestioni, ecc.) e le istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia del 2001. Per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette, l'art. 41, comma 2, d.lgs. n. 231/2007 (vecchio testo) prevede la stesura di a) "indicatori di anomalia", vale a dire l'elencazione esemplificativa di connotazioni di operatività o di comportamenti della clientela da ritenere "anomali" e potenzialmente caratterizzanti intenti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, elaborati dalla U.I.F. e proposti alle autorità competenti che li emanano, e di b) "modelli e schemi di comportamenti anomali", che integrano gli "indicatori di anomalia" come mezzo di aiuto per l'individuazione delle operazioni sospette, da parte dei segnalanti, che sono elaborati e diffusi dalla U.I.F., *ex art. 6, comma 7, lett. b).*

Pur detenendo un ruolo importante per l'orientamento dei soggetti obbligati nella valutazione delle operazioni, entrambi questi strumenti non possono ritenersi esaustivi e men che meno tassativi o cogenti. Non è possibile, infatti, definire in astratto tutte le fattispecie suscettibili di prefigurare gli estremi di un'operazione sospetta di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo; al tempo stesso, la mera ricorrenza di una o più anomalie elencate negli indicatori non è motivo di per sé sufficiente per qualificare l'esistenza di un ragionevole motivo di sospetto, che deve necessariamente fondarsi su una valutazione compiuta e ponderata di tutti gli elementi informativi a disposizione dei soggetti obbligati, e non solo.

Gli indicatori di anomalia (art. 41, comma 2)<sup>25</sup> consistono in una elencazione a carattere esemplificativo di connotazioni di operatività ovvero di comportamenti della clientela da ritenere "anomali" e potenzialmente caratterizzanti intenti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Hanno la funzione di ridurre i margini di incertezza connessi con valutazioni soggettive o con comportamenti discrezionali e contribuiscono altresì al contenimento degli oneri e al corretto e omogeneo adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati.

È compito della U.I.F. elaborare e proporre gli indicatori di anomalia, che sono poi emanati con provvedimenti formali da autorità diverse, competenti in base alla natura del soggetto obbligato: la Banca d'Italia, per gli intermediari finanziari e gli altri soggetti esercenti attività finanziaria; il Ministero di Giustizia, per i professionisti, sentiti gli ordini professionali; il Ministero dell'Interno, per i restanti soggetti non finanziari e le pubbliche amministrazioni.

---

<sup>25</sup> *Indicatori di anomalia*: Decreto del Ministro dell'Interno del 25 settembre 2015, "Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione"; Provvedimento della Banca d'Italia del 30 gennaio 2013, "Indicatori di anomalia per le società di revisione e revisori legali con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico"; Decreto del Ministero dell'Interno del 27 aprile 2012, "Modificazione del decreto 17 febbraio 2011 di determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio da parte di talune categorie di operatori non finanziari"; Decreto del Ministero dell'Interno del 17 febbraio 2011, "Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio da parte di talune categorie di operatori non finanziari"; Decreto del Ministero della Giustizia del 16 aprile 2010, "Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio da parte di talune categorie di professionisti e dei revisori contabili"; Delibera n. 616 del 24 agosto 2010 della Banca d'Italia, "Provvedimento recante gli indicatori di anomalia per gli intermediari"; Provvedimento del 27 maggio 2009, "Indicazioni operative per l'esercizio di controlli rafforzati contro il finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa".

Predisposti e diffusi dalla U.I.F., ai sensi dell'art. 6, comma 7, lett. b), d.lgs. n. 231/2007, i modelli e gli schemi rappresentativi di comportamenti anomali<sup>26</sup> integrano gli indicatori di anomalia (art. 41, comma 2) quale strumento ulteriore per l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei segnalanti.

Modelli e schemi, che rientrano fra gli scopi di un più efficace assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva, mirano anche a fornire un ritorno generalizzato alla platea dei soggetti obbligati su specifiche fattispecie di operatività, nel tentativo di completare il flusso di ritorno delle archiviazioni (art. 48, comma 1). Esempificano prassi e comportamenti anomali ricorrenti e diffusi riscontrati dalla U.I.F. con riguardo a determinati settori di operatività o a specifici fenomeni riferibili a possibili attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Redatti sulla base dell'esperienza maturata in sede di analisi finanziaria e avvalendosi del contributo delle competenti autorità investigative e di vigilanza, mettono in correlazione particolari sequenze logico-

---

<sup>26</sup> *Modelli e schemi di comportamenti anomali*: Comunicazione U.I.F. del 1° agosto 2016, "Operatività *over the counter* con società estere di intermediazione mobiliare"; Comunicazione U.I.F. del 18 febbraio 2014, "Schemi rappresentativi di comportamenti anomali ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera b) del d.lgs. 231/2007 – Operatività con carte di pagamento"; Comunicazione U.I.F. del 2 dicembre 2013, "Schema rappresentativo di comportamenti anomali ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lett. B) del d.lgs. 231/2007 – Operatività connessa con l'anomalo utilizzo di *trust*"; Comunicazione U.I.F. dell'11 aprile 2013, "Schemi rappresentativi di comportamenti anomali ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera b) del d.lgs. 231/2007 – Operatività connessa con il settore dei giochi e delle scommesse"; Comunicazione U.I.F. del 23 aprile 2012, "Schemi rappresentativi di comportamenti anomali ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera b) del d.lgs. 231/2007 – Operatività connessa con le frodi fiscali internazionali e con le frodi nelle fatturazioni"; Comunicazione U.I.F. del 16 marzo 2012, "Schemi rappresentativi di comportamenti anomali ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera b) del d.lgs. 231/2007 – Operatività connessa con il rischio di frodi nell'attività di factoring"; Comunicazione U.I.F. del 9 agosto 2011, "Schemi rappresentativi di comportamenti anomali ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera B) del d.lgs. 231/2007 – Operatività riconducibile all'usura"; Comunicazione U.I.F. del 17 gennaio 2011, "Schemi rappresentativi di comportamenti anomali ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera B) del d.lgs. 231/2007 – Operatività connessa con le frodi nell'attività di leasing"; Comunicazione U.I.F. dell'8 luglio 2010, "Schemi rappresentativi di comportamenti anomali ai sensi dell'art. 6, co. 7, lett. B) del d.lgs. 231/2007 – Operatività connessa con l'abuso di finanziamenti pubblici"; Comunicazione della U.I.F. del 15 febbraio 2010, "Schemi di comportamenti anomali ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera B) del d.lgs. n. 231 del 2007 – Operatività connessa con il rischio di frode sull'IVA intracomunitaria"; Comunicazione U.I.F. del 5 febbraio 2010, "Schemi rappresentativi di comportamenti anomali ai sensi dell'art. 6, co. 7, lett. b) del d.lgs. 231/2007 – Frodi informatiche"; Comunicazione U.I.F. del 13 ottobre 2009, "Schema rappresentativo di comportamenti anomali ai sensi dell'art. 6, comma 7, lett. b) del d.lgs. n. 231 del 2007. Conti dedicati"; Comunicazione U.I.F. del 24 settembre 2009, "Schemi rappresentativi di comportamenti anomali ai sensi dell'art. 6, co. 7, lett. B) del d.lgs. 231/2007 – Imprese in crisi e usura".

temporali di fatti e comportamenti che l'esperienza porta a ricondurre a determinati fenomeni criminali.

2.2. Se cerchiamo di cogliere il significato di "anomalia", che è poi l'origine del sospetto e del dubbio – attingendo ai vecchi "decaloghi" della Banca d'Italia o delle principali associazioni di categoria, alle "istruzioni" della Banca Centrale del 2001 e, ormai, agli odierni indicatori e modelli e schemi di anomalia – vengono in considerazione alcune situazioni, che sono esprimibili con termini quali incoerenza, illogicità, inusualità rispetto a ciò che accade normalmente, eccesso, repentinità, differenza significativa, ripetitività non altrimenti spiegabile, apparente fine di eludere, importo rilevante, ambiguità, assenza di plausibili giustificazioni, condotte antinomiche con lo *status* del soggetto che le compie, inesattezza, incompletezza, riluttanza a tenere una certa condotta altrimenti richiesta, eccessiva confidenza, distanza geografica. In breve, sproporzione, stranezza, irragionevolezza, cui non si riesce a dare una ragione soddisfacente, sono la molla che può far scattare il dubbio.

Appare evidente constatare come si tratti di situazioni in genere impalpabili, evanescenti, spesso chiare solo in superficie e, perlopiù, ambigue.

Già nella vigenza dell'art. 3, legge n. 197/1991, gli interpreti erano guardinghi e puntualizzavano: "(...) è interessante rilevare che la denominazione di Decalogo, ora comunemente recepita, è riduttiva anzi fuorviante; essa riflette la prima reazione polemica degli intermediari rispetto alla pretesa rivoluzione concettuale riveniente dagli obblighi di collaborazione attiva nella lotta al riciclaggio: la commistione con il ruolo del detective. E invece siffatta impostazione, che si ricollega ai principi di deontologia professionale riportati nella Dichiarazione di Basilea del dicembre 1988, esalta la professionalità del banchiere consentendo di prestare un'assistenza più qualificata e moderna al cliente. Gli impegni derivanti dalla normativa finiscono con il procurare maggiori occasioni di impiego. Ecco che i maggiori costi, connessi all'esigenza di arrivare a una più approfondita conoscenza della consistenza patrimoniale e delle abitudini finanziarie della clientela, hanno un corrispettivo che le aziende possono quantificare sulla base della loro esperienza. Va inoltre considerato, ancora sotto il profilo aziendalistico, che la previsione obbligatoria di segnalazione delle operazioni sospette può costituire una sorta di assicurazione sul rischio di impresa, non certo rispetto alla singola operazione che si segnala, ma in termini di non aggressione alla integrità e alla stabilità complessiva: all'autonomia"<sup>27</sup>.

Nei lavori preparatori del d.lgs. n. 231/2007<sup>28</sup> fu, fra l'altro, richiesto di

<sup>27</sup> A. LO MONACO, C. LAURIA, G. CONFORTI, *Le norme di contrasto*, cit., 163.

<sup>28</sup> M. CARBONE, in M. CARBONE, M. TOLLA, *Elementi normativi internazionali e nazionali in*

stabilire “con la massima precisione possibile le fattispecie alle quali si applica l’obbligo di segnalazione all’U.I.F., al fine di evitare l’invio di un numero di segnalazioni in gran parte non rilevanti e di alleggerire conseguentemente gli oneri per i professionisti e gli adempimenti per le strutture amministrative competenti a valutare le segnalazioni”, ma, giustamente, non fu dato alcun seguito a ciò, “in quanto una eccessiva oggettivizzazione delle fattispecie concrete che devono esser oggetto di segnalazione rischia di indebolire il sistema, rendendolo troppo rigido. In ogni caso, lo stesso Esecutivo ha concordato sulla necessità di garantire che gli indicatori di anomalia siano parametrati alle specificità dei diversi destinatari della normativa”.

L’elencazione dei casi – in genere ben scritti, in apparenza limpidi e chiari, ma perlopiù anodini e sprovvisti di un riscontro effettivo di tipo concreto – riporta una serie di ipotesi astratte di anomalia che attengono alla forma oggettiva dell’operazione, in presenza delle quali l’intermediario (o meglio, ormai, il soggetto obbligato), sulla base di tutte le altre informazioni di cui dispone, deve procedere a ulteriori approfondimenti onde poter formulare una valutazione sulla natura dell’operazione (del rapporto, della prestazione) e su chi agisce o intende agire. Nella casistica figurano situazioni riferibili a quasi tutte le categorie di attività, indici ripartiti per tipologia di strumenti utilizzati (operazioni e contratti bancari e finanziari, assicurativi, nonché le svariate tipologie presenti nei singoli comparti imprenditoriali e professionali interessati) ed un elenco dei comportamenti della clientela che per tipologia, oggetto, frequenza e dimensioni risultano incoerenti con l’attività svolta o con la propria situazione economico-patrimoniale.

Come, peraltro, sottolineato dall’U.I.C. all’epoca ed ora ribadito dall’U.I.F., gli indici (intendendo il termine in un significato che ricomprende tutte le varie forme di ausilio, sotto forma di modello astratto o di condensato di esperienza pregressa) adempiono ad una funzione di mero riferimento, non vanno presi come se fossero segni indiscutibili e certi della ricorrenza del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo. Considerati in modo apodittico, privi di riferimenti con il contesto in cui andrebbero collocati, sono per lo meno ancipiti: sintomo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo ed allo stesso tempo, di condotte lecite e corrette. Letti e interpretati in modo frettoloso e non approfondito, possono rivelarsi fuorvianti. Si pensi – esempio fra i molti – all’indicatore A.3 dei professionisti<sup>29</sup>, secondo cui “*Il cliente mostra una*

---

*materia di riciclaggio*, Bari, 2010, nota 515, 280-1, che riporta la relazione illustrativa del citato provvedimento.

<sup>29</sup> Ministero della Giustizia, decreto 16 aprile 2010, “*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l’individuazione di operazioni sospette di riciclaggio da parte di talune categorie di professionisti e dei revisori contabili*”, cit.



*inusuale familiarità con i presidi previsti dalla normativa in tema di adeguata verifica della clientela, di registrazione dei dati e di segnalazione di operazioni sospette, ovvero pone ripetuti quesiti in ordine alle modalità di applicazione di tali presidi*". Chi degli addetti all'antiriciclaggio – ed ormai ce ne sono sempre di più – non pone questioni, si informa, fa confronti quando, nelle vesti di cliente, viene sottoposto alle in genere blande e standardizzate domande che gli pone il suo fornitore di servizio? Se si prendesse l'indicatore A.3 con le molle, avulso dal contesto e soprattutto senza un'approfondita analisi complessiva, sarebbero da considerare come "possibili riciclatori" o soggetti "da prendere in considerazione" tutti quelli che si informano, specie se in modo intelligente, magari se criticano certe condotte o manifestano dubbi su affermazioni contenute in fogli prestampati da sottoscrivere? Evidentemente, no. Questo è solo un esempio, in ipotesi un po' forzato, che si ripropone – e chi lo fa di mestiere, sa che ciò avviene davvero – quasi ogni volta e di fronte ad ognuno (non importa quale) degli indicatori.

### 3. LA SEGNALAZIONE DELLE OPERAZIONI SOSPETTE NEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

3.1. L'altro grande ambito da considerare è rappresentato dal finanziamento del terrorismo e dai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, ove il contrasto a queste figure criminose avviene, fra l'altro, mediante il ricorso alle misure preventive della normativa antiriciclaggio, e, in particolare, utilizzando lo strumento della segnalazione delle operazioni sospette<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup>Questa misura trova fondamento normativo nel d.lgs. n. 231/2007 (art. 41, comma 1, art. 35, comma 1 nuovo testo), per il finanziamento del terrorismo, e nel reg. UE n. 267/2012 (art. 30, comma 6, lett. d) e nel Provvedimento della Banca d'Italia del 27 maggio 2009, per il finanziamento dei programmi di proliferazione, il cui ambito di applicazione è limitato agli enti crediti e finanziari. La Convenzione delle Nazioni Unite per la Soppressione del finanziamento del terrorismo del dicembre 1999 ha esteso gli strumenti utilizzati nella lotta al riciclaggio al contrasto del finanziamento del terrorismo internazionale. Nell'ottobre 2001, il GAFI, ampliando il proprio mandato al contrasto del finanziamento del terrorismo, ha emanato le 8 Raccomandazioni Speciali (a cui in seguito è stata aggiunta la Raccomandazione Speciale 9). Le norme e indicazioni internazionali hanno formato oggetto di diversi provvedimenti nazionali, le cui previsioni furono raccolte e sistematizzate nel d.lgs. 22 giugno 2007, n. 109 "*Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE*" (che, come detto, è stato oggetto di rilevanti modifiche in sede di recepimento della IV Direttiva). In particolare, questo decreto impone ai soggetti obbligati di:

- segnalare alla U.I.F. come sospette le operazioni, i rapporti e ogni altra informazione disponibile, riconducibile ai soggetti contenuti nelle liste diffuse dalla U.I.F. stessa;

Il rapporto fra il riciclaggio di denaro sporco ed il finanziamento del terrorismo è oramai pacificamente riconosciuto in ambito internazionale, come risulta dal mandato del GAFI, che si è espresso con le proprie Raccomandazioni, nonché in seno alle Nazioni Unite, all'Unione Europea, al Fondo Monetario Internazionale ed alla Banca Mondiale. Ciò nonostante, occorre precisare che i due reati si delineano (almeno in via teorica) come “processi specularmente opposti, in quanto nel primo caso l'obiettivo è di fornire un titolo di legittimità alla proprietà di attività monetarie, finanziarie e di qualsiasi altro genere che abbiano origine illecita, mentre nell'altro caso si hanno generalmente fondi o risorse di origine lecita che vengono impiegati per finanziare un'attività criminale, quella del terrorismo internazionale. Ad un processo di *money laundering* se ne oppone, dunque, uno di *money dirtying*”<sup>31</sup>.

---

– segnalare operazioni sospette che, in base alle informazioni disponibili, siano direttamente o indirettamente riconducibili ad attività di finanziamento del terrorismo.

Gli obblighi di comunicazione di cui al d.lgs. n. 109/2007 sono distinti e autonomi rispetto a quelli di segnalazione; essi pertanto devono essere assolti anche nel caso in cui le medesime informazioni siano portate a conoscenza della U.I.F. mediante l'invio di segnalazioni di operazioni sospette nelle quali risultino coinvolti soggetti designati nelle liste.

<sup>31</sup> M. GARA, A. PAVESI, *Il Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, in BANCA D'ITALIA EUROSISTEMA, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale, Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, cit., 91-92 “Un atteggiamento critico nei confronti della scelta di adottare i medesimi strumenti per contrastare i due fenomeni sul piano finanziario potrebbe essere fondatamente giustificato in base a tale ordine di considerazioni. Tuttavia, una valutazione oggettiva non può prescindere dall'esaminare le direzioni alternative che avrebbero potuto essere intraprese e, soprattutto, il processo storico che ha condotto ad affermare la necessità di istituire adeguate misure di controllo in materia di finanziamento al terrorismo. Infatti, dopo i tragici avvenimenti dell'11 settembre 2001 è stata generalmente avvertita la necessità di una risposta immediata per contrastare le organizzazioni terroristiche internazionali, non solo dal punto di vista investigativo ma anche da quello finanziario. La definizione di modelli di analisi diversi rispetto a quelli già predisposti per il contrasto al riciclaggio avrebbe comportato l'istituzione di nuove strutture dedicate al contrasto del finanziamento al terrorismo, con un conseguente significativo dispendio di risorse, soprattutto in considerazione dei tempi di attuazione, e la dispersione di esperienze e conoscenze, che si sono comunque rivelate funzionali all'efficace realizzazione degli obiettivi perseguiti. In definitiva, i presidi antiriciclaggio si sono dimostrati adeguatamente flessibili, così da poter essere validamente impiegati anche per contrastare il finanziamento del terrorismo. Sotto altro profilo, va comunque considerato che riciclaggio e finanziamento del terrorismo sono fenomeni criminosi per i quali si utilizzano comunque gli stessi canali di trasferimento fondi. La prassi operativa, quindi, in base alla quale si è affermata la sostanziale assimilazione di quest'ultima attività illecita al riciclaggio, non solo viene recepita nelle nuove Raccomandazioni, ma viene altresì ad acquisire un riconoscimento normativo particolarmente autorevole”.

In argomento, v. S. MULINARI, *Cyberlaundering. Riciclaggio di capitali, finanziamento del terrorismo e crimine organizzato nell'era digitale*, Milano, 2003, 19, secondo la quale “Il contra-

Atteso che il terrorismo rappresenta anch'esso una pesante minaccia per l'intera collettività<sup>32</sup>, gli intermediari finanziari, i professionisti e gli altri operatori economici tenuti agli obblighi previsti dal d.lgs. n. 231/2007, sono chiamati a dare il proprio contributo per stornarlo e combatterlo, individuando le operazioni che possano avere lo scopo di finanziarlo. Per facilitarli nel riconoscimento di queste, nello specifico settore di operatività, gli organismi internazionali (ONU, UE, GAFI) e, per quanto di competenza, l'U.I.F. hanno preparato e messo a disposizione informazioni e dati operativi. Onde agevolare l'assolvimento degli obblighi in materia di congelamenti e di segnalazioni, la U.I.F. diffonde, mediante la pubblicazione dei rispettivi *link*, le liste dei soggetti designati dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU e dall'Unione Europea (art. 8, comma 4) ed ulteriori liste predisposte da altre istituzioni ed enti coinvolti nel contrasto del terrorismo internazionale [es., quella dell'*Office of Foreign Asset Control* (OFAC) del Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti, utile a corroborare la segnalazione delle operazioni sospette, ma dalla quale non scaturiscono obblighi di congelamento dei fondi]<sup>33</sup>.

La competenza della U.I.F. non si limita alla ricezione delle comunicazioni dei congelamenti e alla ricezione e analisi delle segnalazioni di operazioni sospette. L'art. 10, d.lgs. n. 109/2007 nel testo originario disponeva, infatti, che essa:

- agevoli la diffusione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche;
- controlli l'attuazione delle sanzioni finanziarie adottate nei confronti dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale;

---

sto del finanziamento del terrorismo ha conosciuto a livello nazionale una storia più lunga, soprattutto nei Paesi in cui il fenomeno si è manifestato in maniera più eclatante e significativa (Irlanda, Italia, Spagna, Germania, ecc.). L'acquisizione di una compiuta sensibilità a queste tematiche è tuttavia molto più recente e, in parte, tale ritardo è il risultato della natura del fenomeno stesso. Il riciclaggio, infatti, sia esso rivolto all'occultamento delle risorse delle organizzazioni criminali o terroristiche, è spesso percepito come un'attività criminale non cruenta, consumata in un ambiente di 'colletti bianchi', poco idoneo a suscitare un'ondata di sdegno spontaneo e un'adeguata percezione di gravità e urgenza da parte dell'opinione pubblica. Le strategie di contrasto sono state conseguentemente per lungo tempo interpretate come 'artefatto', costruzione giuridica, frutto del lavoro di ingegneria del legislatore nel settore penale. L'ondata emozionale seguita all'11 settembre ha portato improvvisamente alla ribalta queste tematiche e ha catalizzato una volontà anche politica, tanto a livello nazionale che internazionale, prima poco incisiva”.

<sup>32</sup>Con una azzeccata frase ad effetto, nelle disposizioni comunitarie si dice che “scuote le fondamenta” stesse del viver civile.

<sup>33</sup>Per un'analisi delle fonti internazionali di contrasto al finanziamento del terrorismo, si veda A. PIOLETTI, *La lotta al terrorismo*, in G. ARMONE, G. IUZZOLINO (a cura di), *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, 2006, 189 ss.

- raccolga le informazioni e i dati di natura finanziaria relativi ai soggetti designati, ai fondi ed alle risorse economiche sottoposti a congelamento;
- agevoli la diffusione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche.

In simile contesto rientrano gli indicatori di anomalia (naturalmente, con le già evidenziate avvertenze) approntati per consentire l'individuazione delle relative operazioni sospette. Uno di questi è costituito dalla presenza di operazioni cui partecipino, anche in qualità di controparti, nominativi destinatari delle misure di congelamento, o soggetti a questi contigui. I presupposti per la segnalazione cadono se chi segnala può ragionevolmente ritenere, sulla base delle informazioni in possesso, anche non anagrafiche (es: profilo economico-finanziario del nominativo incompatibile con le cariche e qualifiche indicate per il soggetto designato nelle liste), che si tratti di un caso di omonimia (il c.d. *alias*, di sovente ostica, talora impraticabile lettura).

3.2. In un *milieu* di sensibile crescita della minaccia terroristica, i soggetti tenuti non possono più limitarsi alla – sia pure già di per sé ampia e variegata – situazione propria del riciclaggio e delle figure connesse, ma devono estendere la propria indagine anche alla considerazione del diverso, ma pur sempre temibile, fenomeno del finanziamento del terrorismo. Assume, pertanto, una valenza fondamentale la loro capacità di rilevare elementi di sospetto a ciò riconducibili.

Le analisi e le successive valutazioni richieste in proposito raramente sono di immediata e semplice attuazione. Il fenomeno in esame presenta caratteristiche che rendono in genere assai articolata l'individuazione preventiva delle relative condotte, sia per l'utilizzo di somme spesso di importo esiguo, sia per l'origine non necessariamente illecita delle disponibilità. S'impone, al riguardo, una valutazione accurata e approfondita degli indicatori di anomalia emanati con riferimento alle diverse categorie di destinatari degli obblighi di segnalazione ai sensi dell'art. 41, d.lgs. n. 231/2007 (vecchio testo) e, in particolare, di quelli contenuti nell'apposita sezione riguardante il finanziamento del terrorismo del Provvedimento adottato, su proposta della U.I.F., dal Governatore della Banca d'Italia il 24 agosto 2010 (indicatori n. 20 e n. 21).

Per scovare le reti di soggetti riconducibili a tali attività criminali si richiede la massima valorizzazione del patrimonio informativo a disposizione dei destinatari degli obblighi di segnalazione, oltre all'adeguamento delle procedure di selezione automatica delle operazioni anomale adottate dagli intermediari finanziari ai sensi dell'art. 6 del citato Provvedimento del Governatore della Banca d'Italia. L'U.I.F. ha formulato precise indicazioni. In ordine al primo aspetto assumono specifica importanza: l'acquisizione di informazioni approfondite e aggiornate sul profilo soggettivo del cliente; l'attenta verifica

della ricorrenza del medesimo o dei soggetti ad esso collegati nelle “liste” delle persone e degli enti associati ad attività di finanziamento del terrorismo; la sottoposizione di detti soggetti a indagini o processi penali per circostanze atinenti al terrorismo ovvero la riconducibilità degli stessi ad ambienti del radicalismo o estremismo; la consultazione ai predetti fini su base continuativa di fonti aperte e social media. Quanto al secondo aspetto si pone l’esigenza di calibrare in funzione del crescente rischio di finanziamento del terrorismo i parametri oggettivi su cui si fondano gli strumenti di selezione automatica delle operazioni, avendo riguardo in particolare all’operatività in settori caratterizzati dalla presenza di clienti occasionali e a quella che transita su conti di corrispondenza o conti assimilabili, nonché ai servizi di tramitazione. Per realizzare ciò, occorre, fra l’altro, sensibilizzare il personale e i collaboratori incaricati della valutazione delle operazioni, diffondendo opportune indicazioni e sottolineando la rilevanza che rivestono le tracce finanziarie ai fini del contrasto del terrorismo e l’apporto che ciascuno di essi può fornire all’individuazione di tale fenomeno attraverso un attento vaglio dei clienti e delle operazioni<sup>34</sup>.

Ne deriva che “Sul piano operativo, l’individuazione delle operazioni ‘sospette’ da segnalare è un compito tutt’altro che agevole. Un ausilio in tal senso è rappresentato dalla diffusione di liste di nominativi di terroristi o di organizzazioni terroristiche già note. L’obbligo di collaborazione attiva a fini di contrasto del terrorismo non si esaurisce, peraltro, con la segnalazione di operazioni compiute da soggetti inseriti in dette liste, giacché ai soggetti segnalanti è altresì chiesto di individuare le operazioni che appaiano anomale sulla base delle loro conoscenze e di altri criteri oggettivi”<sup>35</sup>.

#### 4. L’EVOLUZIONE DELL’ATTIVITÀ SEGNALATORIA NEGLI ANNI

4.1. La vicenda della segnalazione delle operazioni sospette si presenta interessante, per taluni aspetti anche curiosa, ed è palese espressione di mentalità, preconcezioni, timori più o meno fondati. Nel corso del tempo si constata una progressiva crescita di confidenza da parte degli operatori – non di tutti – che a poco a poco vi ricorrono sia pure in modo alterno, talora con titubanza e spesso secondo modalità non sempre lineari. Con il passar degli anni si ri-

<sup>34</sup> U.I.F., *Prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale*, 18 aprile 2016, 1-4.

<sup>35</sup> M. GARA, A. PAVESI, *Il Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI/FATF)*, in BANCA D’ITALIA EUROSISTEMA, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, cit., 185.

scontra un incremento delle sos, quantitativo, ma non necessariamente sempre qualitativo.

Riportiamo i numeri delle sos inviate dal sistema dei soggetti tenuti all'autorità competente – questore della provincia, U.I.C. e, infine, U.I.F. – dal 1991 al 2010:

1991:	26	1998:	2.716	2005:	7.741
1992:	99	1999:	4.591	2006:	11.451
1993:	234	2000:	2.374	2007:	11.724
1994:	838	2001:	5.817	2008:	13.367
1995:	1.937	2002:	6.947	2009:	18.823
1996:	3.075	2003:	5.561	2010:	37.321
1997:	2.963	2004:	7.125		

4.2. Per gli anni più vicini a noi possiamo scendere nei dettagli e formulare qualche riflessione. Prendiamo in esame i dati relativi agli ultimi esercizi, messi a disposizione dall'U.I.F.

Nel 2013, in quello che costituisce il primo rapporto dal 2008, data di inizio della sua operatività, l'U.I.F. precisava, fra l'altro, che “Il nuovo sistema di gestione delle “sospette” (RADAR – Raccolta e Analisi Dati AntiRiciclaggio) ha manifestato tutte le sue potenzialità dalla fine del 2012, quando sono entrati a regime i paralleli sistemi degli Organi investigativi, che ne condividono logiche e impostazioni di fondo. La recente realizzazione di un portale per lo scambio dei flussi informativi ha completato il raccordo fra i tre sistemi. Dall'avvio di RADAR l'esame delle operazioni sospette si è potuto avvantaggiare di una maggiore quantità e di una migliore fruibilità delle informazioni nonché della presenza di una piattaforma di supporto per le attività di analisi; i già ampi e strutturati contenuti delle segnalazioni vengono automaticamente raccordati con i dati presenti negli archivi dell'Unità. La maggiore quantità di informazioni disponibili ha ridotto la necessità di richieste integrative ai segnalanti, con ricadute positive sui livelli di efficienza complessiva. La prossima entrata in operatività del datawarehouse dell'Unità consentirà un ulteriore notevole passo avanti nell'accesso alle informazioni e nella loro gestione integrata”<sup>36</sup>.

Sempre riferendoci a quell'anno, il 99,7% delle segnalazioni ricevute riguardò sospetti di riciclaggio, mentre quelle relative a sospetto finanziamento del terrorismo o dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa si espressero con cifre marginali (rispettivamente, 131 e 55 segnalazioni)<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> BANCA D'ITALIA, U.I.F. PER L'ITALIA, *Presentazione del Rapporto sull'attività svolta nel 2013*, Roma, 9 luglio 2014, 7.

<sup>37</sup> BANCA D'ITALIA, U.I.F. PER L'ITALIA, *Rapporto Annuale 2013*, Roma, maggio 2014, 15.

Prendendo in considerazione il 2014, l'U.I.F. dichiarava che, come negli anni precedenti, le segnalazioni ricevute derivano per la quasi totalità da sospetti di riciclaggio (99,9%). Quelle relative a sospetto finanziamento del terrorismo o a programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa conoscono un ulteriore calo e finiscono per rappresentare una quota estremamente bassa del totale. È da rilevare, tuttavia, che le modalità operative utilizzate per il finanziamento del terrorismo possono essere le stesse a cui si ricorre a fini di riciclaggio. Pertanto, operazioni del primo tipo possono essere percepite e segnalate dai soggetti obbligati tra quelle di riciclaggio. Emerge che "Recenti evidenze empiriche sembrano fornire elementi a conferma di tale circostanza. Un'attenzione più specifica al fenomeno potrebbe consentire l'emersione di un numero più elevato di casi meritevoli di esame". Si annotava che una conferma in tal senso sembrava provenire dai dati dei primi mesi del 2015, che mostravano una significativa inversione di tendenza, probabile effetto del maggior rischio percepito da parte dei soggetti obbligati a fronte delle recenti azioni del terrorismo internazionale. L'U.I.F. dichiarava, infatti, che "Nel primo trimestre dell'anno in corso sono pervenute 74 sos di finanziamento del terrorismo e 3 di proliferazione delle armi di distruzione di massa"<sup>38</sup>.

Soffermandosi, poi, sulle caratteristiche dell'analisi relativa al finanziamento del terrorismo, nel corso del 2014 sono pervenute alla U.I.F. 93 segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo (131 erano state nel 2013), la maggior parte delle quali (oltre il 90%) trasmesse da intermediari bancari e finanziari. Risultava che il flusso in entrata era in calo da cinque anni consecutivi, sostanzialmente per effetto della progressiva contrazione delle segnalazioni originate dal meccanismo delle *black-list* del terrorismo internazionale, talvolta viziato da casi di omonimia. Si precisava, peraltro, che "Il primo trimestre 2015, tuttavia, manifesta una significativa inversione di tendenza (74 segnalazioni, oltre il triplo rispetto allo stesso periodo del 2014), conseguenza di un'accresciuta sensibilità nei confronti del fenomeno indotta dall'inasprimento dello scenario internazionale".

In sintesi, nel periodo 2010-2014 sono state ricevute complessivamente 822 segnalazioni di finanziamento del terrorismo; nel medesimo periodo sono state analizzate 854 segnalazioni, con un'archiviazione media di circa il 30%. La qualificazione del sospetto in termini di finanziamento del terrorismo è rimessa all'autonomo apprezzamento dei soggetti obbligati, trovando espressione in un apposito attributo di classificazione della segnalazione. Il numero contenuto di segnalazioni di finanziamento del terrorismo (0,1% del totale) discende, tra l'altro, dalla circostanza che il fenomeno è difficilmente identificabile e distinguibile da quello del riciclaggio, rispetto al quale può presentare

---

<sup>38</sup> BANCA D'ITALIA, U.I.F. PER L'ITALIA, *Rapporto Annuale 2014*, Roma, maggio 2015, 24.

elementi di sovrapposizione. I soggetti obbligati, inoltre, anche in presenza di connotati di rischio potenzialmente sintomatici di finanziamento del terrorismo, laddove non abbiano maturato un'ipotesi di sospetto chiara e definita, tendono a privilegiare la scelta della categoria più generale del riciclaggio. In diversi casi, soggetti di cui sono emersi collegamenti con reti terroristiche erano stati segnalati per operazioni sospette di riciclaggio<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup>BANCA D'ITALIA, U.I.F. PER L'ITALIA, *Rapporto Annuale 2014*, cit., 39-40: "La UIF dedica notevole attenzione alle segnalazioni di finanziamento del terrorismo, specie nell'attuale contesto in cui la minaccia si è palesata in modo grave ed è al centro dell'attenzione nelle diverse sedi della cooperazione internazionale. L'Unità partecipa, nell'ambito della Coalizione internazionale per il contrasto all'ISIL, al *Working group* incaricato di definire gli interventi sul piano finanziario. L'analisi delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo può presentare profili operativi di particolare interesse e complessità, coniugando gli aspetti finanziari con quelli soggettivi e territoriali. Anche in assenza di anomalie rilevanti esse possono far emergere collegamenti tra individui e snodi operativi potenzialmente ricollegabili a organizzazioni illecite o comunque a centri di raccolta e trasmissione di fondi destinati al terrorismo. In alcuni casi i risultati delle analisi hanno consentito di isolare singoli contesti da sottoporre all'attenzione delle altre FIU nelle competenti sedi internazionali. In tale ambito, l'analisi delle singole segnalazioni è ora integrata da analisi periodiche – anche in forma aggregata – delle segnalazioni complessivamente ricevute potenzialmente associabili a fenomeni di finanziamento del terrorismo, in relazione alle caratteristiche geo-spaziali, operative e soggettive dei fatti rappresentati; alla luce dei risultati, la UIF procede a eventuali riclassificazioni delle segnalazioni e a riesami dei relativi contesti. Sul fronte della collaborazione esterna, l'azione dell'Unità è volta a intensificare lo scambio delle informazioni con le autorità nazionali e con la rete delle FIU estere, di assoluta valenza strategica in considerazione della rilevanza degli aspetti soggettivi e della naturale proiezione internazionale del fenomeno. Le segnalazioni di finanziamento del terrorismo possono essere principalmente ricondotte a tre tipologie ricorrenti, che traggono origine dagli appositi 'indicatori di anomalia' proposti dalla UIF e pubblicati dalla Banca d'Italia nel 2010. La prima tipologia di segnalazioni, che copre oltre un terzo del totale, riguarda le sos originate da operazioni, ovvero da tentativi di esecuzione di operazioni o di apertura di rapporti da parte di nominativi designati in liste pubbliche del terrorismo internazionale (UE, ONU, OFAC), o che comunque risultano coinvolti in vicende di terrorismo, ad esempio in base a notizie di stampa. La segnalazione in questi casi deriva generalmente da controlli automatici attivati dagli intermediari in fase di esecuzione di operazioni o di accensione di rapporti finanziari da parte di potenziali clienti, ovvero dai monitoraggi periodici svolti sui clienti e sulle loro controparti finanziarie. In presenza di riscontri anagrafici positivi i soggetti obbligati inviano una segnalazione di operazioni sospette anche ove si tratti di movimentazioni finanziarie scarsamente rilevanti o comunque giustificabili. Sono frequenti i casi di apparenti omonimie. La seconda tipologia, numericamente più contenuta (poco meno del 10%), concerne le segnalazioni scaturite da anomalie finanziarie rilevate su rapporti intestati a organizzazioni senza scopo di lucro, di matrice religiosa e/o caritatevole (centri culturali islamici, associazioni, fondazioni, Onlus, etc.). Le fattispecie più diffuse riguardano versamenti di contante, valutati come anomali per importi e/o frequenza, ma rilevano anche operazioni con l'estero (bonifici in entrata o in uscita da/verso paesi a rischio), non coerenti con la movimentazione ordinaria dei rapporti o con lo scopo dichiarato dell'associazione. La terza tipologia ricom-



4.3. Nel corso del 2015 l'U.I.F. ha ricevuto 82.428 segnalazioni con un incremento di oltre 10.000 entità rispetto al 2014, corrispondente al 14,9%. È, finora, la cifra più elevata, mai raggiunta. Vediamo i principali dati degli ultimi cinque anni e, soprattutto, del 2015.

Segnalazioni ricevute <sup>40</sup>						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valori assoluti	49.075	67.047	64.601	71.758	82.428	101.065
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	31,5	36,6	- 3,6	11,1	14,9	22,6

A giudizio dell'U.I.F., “Risulta confermata la tendenza all'aumento dei flussi segnaletici che testimonia – anche in categorie in passato meno sensibili, come professionisti e operatori non finanziari – una crescente consapevolezza del ruolo della collaborazione attiva nell'ambito del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Nel 2015 la crescita è risultata significativamente influenzata, specie per quanto riguarda i professionisti, dagli effetti dei provvedimenti in materia di regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (c.d. *voluntary disclosure*); nell'anno sono pervenute 6.782 segnalazioni connesse a operazioni di *voluntary*, pari all'8,2% del totale. L'adesione alla regolarizzazione non determina il venir meno degli obblighi segnaletici di cui al d.lgs. n. 231/2007, in quanto presidi strumentali a prevenire l'utilizzo di capitali di provenienza illecita”.

Appare sintomatico come vi siano tuttora forti differenze nella contribuzione da parte dei vari soggetti tenuti. Esaminiamo la ripartizione, dapprima fra tutte le tipologie di destinatari, e, poi, all'interno di ciascuno dei tre grandi gruppi in cui costoro vengono suddivisi.

---

prende tutte le altre segnalazioni, originate da anomalie finanziarie di vario genere associate a fattori di rischio specifici, generalmente riconducibili alla presenza di un paese a rischio di terrorismo quale luogo di origine della clientela e/o delle relative controparti. Tra le fattispecie più ricorrenti si rilevano l'uso anomalo del contante, i frazionamenti di operazioni, i trasferimenti inattesi attraverso paesi esteri diversi da quelli di origine, anche tramite ‘triangolazioni’”.

<sup>40</sup> BANCA D'ITALIA, EUROSISTEMA, *Rapporto annuale dell'Unità d'Informazione Finanziaria*, Roma, maggio 2017, Tavola 2.1.

Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante <sup>41</sup>					
	2015		2016		(variazione % rispetto al 2015)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
<b>Totale</b>	<b>82.428</b>	<b>100,0</b>	<b>101.065</b>	<b>100,0</b>	<b>22,6</b>
Banche e Poste	65.860	79,8	78.418	77,6	19,1
Intermediari finanziari diversi da Banche e Poste	8.719	10,6	11.251	11,1	29,0
Professionisti	5.979	7,3	8.812	8,7	47,4
Operatori non finanziari	1.864	2,3	2.584	2,6	38,6
Altri soggetti non contemplati nelle precedenti categorie	6	0,0	0	0,0	- 100,0

Emerge con netta evidenza che gli intermediari bancari-finanziari e le Poste trasmettono di gran lunga molte più sos che non tutte le restanti categorie di soggetti tenuti. E manca, sempre, l'apparato pubblico, indicativo di scarsa, per non dire nulla, percezione del fenomeno e assenza completa di sensibilità verso uno strumento che, invece, dovrebbe essere usato in modo acconcio e con la dovuta attenzione. Nel 2016 "Il contributo fornito dagli intermediari finanziari (diversi da banche e Poste) è aumentato rispetto al 2015 del 29% e continua a rappresentare una quota significativa (superiore all'11%) del totale delle segnalazioni. Resta sostanzialmente stabile e quantitativamente significativa la collaborazione offerta da IMEL e istituti di pagamento. Tra questi ultimi, sono risultati particolarmente attivi gli operatori che svolgono attività di *money transfer* che, con 3.733 segnalazioni, coprono il 66% del totale della categoria. Un significativo incremento ha riguardato le società fiduciarie (1.700 segnalazioni rispetto alle 859 del 2015) e le imprese di assicurazione (2.185 contro le 1.201 del 2015), categorie entrambe coinvolte nella procedura di collaborazione volontaria, seppur in diversi stadi (adesione/rientro, investimento); per le società fiduciarie circa il 72% delle segnalazioni pervenute sono relative proprio a operazioni connesse con la *voluntary disclosure*, percentuale che si riduce al 28% per le imprese di assicurazione".

<sup>41</sup> BANCA D'ITALIA, EUROSISTEMA, *Rapporto annuale dell'Unità d'Informazione Finanziaria*, Roma, maggio 2017, Tavola 2.2.

<b>Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari bancari e finanziari</b> <sup>42</sup>					
	<b>2015</b>		<b>2016</b>		
	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	<i>(variazione % rispetto al 2015)</i>
<b>Intermediari bancari e finanziari</b>	<b>74.579</b>	<b>100,0</b>	<b>89.669</b>	<b>100,0</b>	<b>20,2</b>
Banche e Poste	65.860	88,2	78.418	87,4	19,1
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB	687	0,9	797	0,9	16,0
Imprese di assicurazione	1.201	1,6	2.185	2,4	81,9
Società fiduciarie	859	1,2	1.700	1,9	97,9
IP e IMEL	5.661	7,6	5.971	6,7	5,5
SGR e SICAV	129	0,2	265	0,3	105,4
SIM, imprese di investimento comunitarie ed extracomunitarie	116	0,2	252	0,3	117,2
Società di gestione mercati e strumenti finanziari	2	0,0	1	0,0	- 50,0
Altri intermediari finanziari	64	0,1	80	0,1	25,0

Uno spaccato degli intermediari bancari-finanziari offre una panoramica interessante di come il rimedio delle sos sia utilizzato e, soprattutto, compreso e messo in pratica. Anche qui, peraltro, a fronte di una crescita indiscutibile, non si riscontra uniformità nella condotta.

Dedichiamo un cenno alle sos di professionisti e operatori non bancari-finanziari.

<sup>42</sup> BANCA D'ITALIA, EUROSISTEMA, *Rapporto annuale dell'Unità d'Informazione Finanziaria*, Roma, maggio 2017, Tavola 2.3.

<b>Segnalazioni ricevute per categoria di professionisti e operatori non finanziari</b> <sup>43</sup>					
	<b>2015</b>		<b>2016</b>		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2015)
<b>Professionisti</b>	<b>5.979</b>	<b>100,0</b>	<b>8.812</b>	<b>100,0</b>	<b>47,4</b>
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	3.227	54,0	3.582	40,7	11,0
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	849	14,2	3.388	38,5	299,1
Dottori Commercialisti, Esperti contabili, Consulenti del lavoro	1.497	25,0	1.326	15,0	- 11,4
Avvocati	354	5,9	424	4,8	19,8
Società di Revisione, Revisori legali	21	0,4	22	0,2	4,8
Altri soggetti esercenti attività Professionale	31	0,5	70	0,8	125,8
<b>Operatori non finanziari</b>	<b>1.864</b>	<b>100,0</b>	<b>2.584</b>	<b>100,0</b>	<b>38,6</b>
Gestori di giochi e scommesse	1.466	78,6	2.050	79,3	39,8
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	240	12,9	55	2,1	- 77,1
Operatori di commercio di cose antiche e case d'asta	2	0,1	0	0,0	100,0
Operatori non finanziari diversi dai precedenti	156	8,4	479	18,6	207,1
<b>Altri</b>	<b>6</b>	<b>100,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>- 100,0</b>

I numeri riportati evidenziano una progressione, sia pure lenta, nel corso del tempo, soprattutto negli ultimi anni.

Nel complesso le segnalazioni trasmesse dai professionisti (voce comprensiva dei soggetti di cui agli artt. 12, comma 1 e 13, comma 1, d.lgs. n. 231/2007, vecchio testo) nel corso del 2016 ammontano a 8.812 con un consistente au-

<sup>43</sup> BANCA D'ITALIA, EUROSISTEMA, *Rapporto annuale dell'Unità d'Informazione Finanziaria*, Roma, maggio 2017, Tavola 2.4.

mento rispetto al 2015, dovuto in parte rilevante alle sos connesse a operazioni di *voluntary disclosure*. Nell'anno le segnalazioni aventi a oggetto operazioni finanziarie connesse con l'adesione alla procedura di collaborazione volontaria hanno, infatti, costituito una quota ancor più rilevante dei flussi complessivi: 21.098, cioè il 21% del totale (8% nel 2015).

Nel riprendere un giudizio presente già negli anni prima, il contributo dei notai continua a essere preponderante (in linea con gli anni precedenti). Le segnalazioni di dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro, studi associati, società interprofessionali, avvocati e società tra avvocati, aumentano in termini assoluti ma continuano a essere marginali e non proporzionali al potenziale in termini di collaborazione attiva”.

È un picco, giustificato da una situazione contingente, nulla di più. Queste sono le conclusioni della U.I.F., in sostanza, abbastanza amare.

Riportiamo, ora, una visione sinottica per categoria di sos, relativamente agli anni 2011-2016.

Ripartizione per categoria di segnalazione <sup>44</sup>						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
(valori assoluti)						
<b>Totale</b>	<b>49.075</b>	<b>67.047</b>	<b>64.601</b>	<b>71.758</b>	<b>82.428</b>	<b>101.065</b>
Riciclaggio	48.836	66.855	64.415	71.661	82.142	100.435
di cui <i>voluntary disclosure</i>					6.782	21.098
Finanziamento del terrorismo	205	171	131	93	273	619
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	34	21	55	4	13	11

La ripartizione per categoria denota l'assoluta prevalenza quantitativa del riciclaggio, peraltro caratterizzata da una forte percentuale di sos derivanti dalle operazioni volte a favorire l'emersione dei capitali esteri, per certi aspetti un po' fuorviante e, sembrerebbe, episodica (come abbiamo visto). Quasi del tutto privo di rilevanza il dato sul finanziamento del terrorismo e sul finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa, su cui ritorneremo a breve.

Per quanto concerne i dati relativi alla provenienza territoriale non sor-

<sup>44</sup> BANCA D'ITALIA, EUROSISTEMA, *Rapporto annuale dell'Unità d'Informazione Finanziaria*, Roma, maggio 2017, Tavola 2.6.

prende la prevalenza di Lombardia, Campania e Lazio rispetto alle altre regioni. Ciò ripete situazioni ormai ben conosciute e consolidate negli anni.

<b>Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata<sup>45</sup></b>					
<b>Regioni</b>	<b>2015</b>		<b>2016</b>		<b>(variazione % rispetto al 2014)</b>
	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	
Lombardia	16.892	20,5	25.373	25,1	50,2
Campania	8.436	10,2	9.769	9,7	15,8
Lazio	8.928	10,8	9.325	9,2	4,4
Veneto	6.430	7,8	7.841	7,8	21,9
Piemonte	5.711	6,9	7.100	7,0	24,3
Emilia-Romagna	5.579	6,8	6.979	6,9	25,1
Toscana	5.105	6,2	5.908	5,9	15,7
Puglia	4.800	5,8	4.519	4,5	- 5,9
Sicilia	4.394	5,3	4.497	4,4	2,3
Liguria	2.267	2,8	2.911	2,9	28,4
Calabria	2.034	2,5	2.127	2,1	4,6
Marche	1.837	2,2	2.067	2,0	12,5
Friuli-Venezia Giulia	1.400	1,7	1.488	1,5	6,3
Abruzzo	1.171	1,4	1.265	1,3	8,0
Sardegna	1.369	1,7	1.153	1,1	- 15,8
Trentino-Alto Adige	969	1,2	1.099	1,1	13,4
Umbria	805	1,0	949	0,9	17,9
Basilicata	611	0,7	521	0,5	- 14,7
Molise	447	0,5	316	0,3	- 5,4
Valle d'Aosta	224	0,3	212	0,2	- 5,4
Eestero	3.019	3,7	5.646	5,6	87,0
<b>Totale</b>	<b>82.428</b>	<b>100</b>	<b>101.065</b>	<b>100</b>	<b>22,6</b>

<sup>45</sup> BANCA D'ITALIA, EUROSISTEMA, *Rapporto annuale dell'Unità d'Informazione Finanziaria*, Roma, maggio 2017, Tavola 2.7.

4.4. Si constata, innanzitutto, in estrema sintesi, che le tipologie di comportamenti a rischio più ricorrenti nelle segnalazioni di operazioni sospette sono classificate dalla U.I.F. in tre principali categorie: fiscale, corruttivo o appropriativo di fondi pubblici, connesse con il crimine organizzato<sup>46</sup>.

Nelle considerazioni sintetiche del 2016 della U.I.F., si puntualizza che “L’aumento delle segnalazioni riscontrate nel corso del 2015 e l’ampliamento del perimetro dei soggetti sensibili al dovere di segnalare testimoniano la sempre maggiore consapevolezza dei rischi di compromissione nel riciclaggio e l’intenzione di elevare i presidi. Nonostante i progressi esiste ancora un’ampia zona grigia di soggetti e ambiti di attività per i quali le prassi ispirate al “*pecunia non olet*” continuano ad essere attraenti e praticate. La maggiore partecipazione al sistema rende, però, più facilmente individuabili gli operatori che non cooperano ovvero che forniscono contributi trascurabili o privi di contenuto effettivo; lo sviluppo da parte della U.I.F. di indicatori quantitativi e qualitativi di collaborazione consente di rispondere con azioni di controllo sempre più mirate”. Pur in un contesto in fase di miglioramento, emerge che “La numerosità delle segnalazioni deve accompagnarsi al costante affinamento della loro qualità. Anche su questo fronte si sono registrati importanti progressi, ma si può e si deve ancora fare molto”<sup>47</sup>.

Nell’ultima Relazione<sup>48</sup>, emerge che “Sul versante dell’antiriciclaggio, le segnalazioni di operazioni sospette pervenute nel 2016 hanno segnato un aumento del 22,3 per cento rispetto al 2015 dovuto, in parte, alle circa 21 mila segnalazioni correlate direttamente o indirettamente a casi di adesione alla *voluntary disclosure*. Il trend crescente è proseguito anche nel primo semestre del 2017, nonostante la drastica riduzione delle segnalazioni connesse alla procedura di collaborazione volontaria” e si avverte in modo palese una forte impressione migliorativa, frutto di evidenti risultati ottenuti da un diuturno e attento lavoro.

Una conclusione, pertanto, solo entro certi limiti positiva, ma che – se considerata in un’ottica di crescente comprensione dell’istituto e di una sempre più acuita responsabilizzazione da parte dei destinatari – farebbe ben sperare.

4.5. Per quanto concerne l’altra grande componente presa in esame, la U.I.F. nel 2016 constatava negli ultimi due anni “una drastica recrudescenza

---

<sup>46</sup> BANCA D’ITALIA, EUROSISTEMA, *Rapporto annuale dell’Unità d’Informazione Finanziaria*, Roma, maggio 2017, 61 ss.

<sup>47</sup> BANCA D’ITALIA, U.I.F., *Presentazione del Rapporto Annuale dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia Anno 2015, Relazione del Direttore*, Roma 7 luglio 2016, 7-9.

<sup>48</sup> BANCA D’ITALIA, *Presentazione del Rapporto annuale dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia, Anno 2016, Relazione del Direttore*, Roma 3 luglio 2017, 8.

della minaccia terroristica. I mutamenti dello scenario internazionale, caratterizzati dall'acquisizione del controllo da parte dell'autoproclamato 'Stato Islamico' di territori in Siria, Iraq e Libia, nonché il verificarsi di attentati e azioni dimostrative di cellule terroristiche e 'combattenti stranieri' (*foreign terrorist fighters*), anche in Europa, hanno determinato un generale innalzamento dei livelli di attenzione al fenomeno e alle sue modalità di finanziamento".

Ciò ha avuto evidenti ripercussioni "sull'andamento delle segnalazioni di operazioni sospette relative al finanziamento del terrorismo trasmesse alla UIF che, dopo il calo registrato nei precedenti cinque anni, a partire dal secondo semestre del 2014 hanno preso a crescere in maniera molto significativa". A determinare questo risultato hanno influito svariati fattori dovuti all'aumento delle attività di prevenzione e repressione del terrorismo, quali "crescente numero di operazioni e procedimenti che hanno impegnato le forze dell'ordine e l'Autorità giudiziaria; intensificazione delle attività di monitoraggio da parte degli operatori su alcune tipologie di transazioni e di clienti maggiormente esposti al rischio di finanziamento del terrorismo; aumentata sensibilità degli operatori ai comportamenti soggettivi e finanziari dei clienti, anche sulla base degli spunti offerti dalle vicende di cronaca giudiziaria".

Le sos classificate nella categoria di sospetto "finanziamento del terrorismo" nel 2015 sono state 273, pari al triplo delle segnalazioni dello stesso tipo specie ricevute nel 2014. Questo dato cresce fino a 298 se si tiene conto anche di quelle segnalazioni originariamente qualificate dai segnalanti come appartenenti alla categoria riciclaggio e successivamente ricondotte all'interno del fenomeno terrorismo a seguito delle riclassificazioni a cura della U.I.F.

Si precisava che "I flussi di finanziamento del terrorismo, specie nel caso delle piccole organizzazioni locali o di soggetti che agiscono singolarmente, sono difficili da intercettare in quanto spesso vengono canalizzati al di fuori del circuito finanziario legale, risultano di importo contenuto, possono trarre origine da attività economiche di per sé lecite". E, in particolare, "Le tipologie di segnalazioni di finanziamento del terrorismo trasmesse nell'anno alla UIF riflettono le peculiarità del fenomeno. Una quota rilevante delle segnalazioni (oltre il 40%) ha tratto origine da elementi di attenzione di carattere soggettivo. Tali segnalazioni sono motivate da intenti collaborativi rispetto a indagini in corso o da intenti cautelativi. Tra queste, circa un quarto (in notevole aumento rispetto allo scorso anno) è stato indotto dal coinvolgimento, diretto o indiretto, di clienti degli operatori in procedimenti giudiziari o in vicende di cronaca riguardanti episodi di terrorismo o attività estremistiche di matrice religiosa. Un'ulteriore quota pari al 20% circa delle segnalazioni (pure in crescita) è stata originata dai controlli automatici sulle transazioni dei clienti, che hanno posto in luce un possibile coinvolgimento nell'operatività di soggetti a rischio ovvero sottoposti a misure restrittive finanziarie per fatti di



terrorismo (liste di designazione ONU, UE, OFAC). Le restanti segnalazioni (poco più del 50% del totale) hanno tratto origine da anomalie finanziarie o da comportamenti anomali da parte della clientela, individuati anche sulla base degli ‘indicatori di anomalia’ pubblicati nel 2010 dalla Banca d’Italia su proposta della UIF. In tale ambito, tra le casistiche più ricorrenti (circa il 16% del totale, in aumento rispetto allo scorso anno) vi è quella correlata alle organizzazioni senza scopo di lucro (centri islamici, associazioni culturali, etc.), che spesso si sviluppano attorno a comunità di immigrati con l’obiettivo di promuovere attività religiose. Queste segnalazioni hanno generalmente origine da attività di monitoraggio rafforzato sui rapporti intestati a tali organizzazioni. Tra le anomalie più frequenti figurano versamenti o prelevamenti di contante anomali per frequenza o importi, trasferimenti privi di giustificazione (in Italia o all’estero) verso persone fisiche o altre organizzazioni no profit, od operazioni giudicate incoerenti rispetto alla natura dell’associazione o alle finalità dichiarate”<sup>49</sup>. Nel corso dell’ultimo anno, la minaccia terroristica si è imposta come una delle più rilevanti e urgenti fra quelle con cui il sistema si è dovuto confrontare. Le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo sono state 741, un numero più che doppio rispetto al 2015 e sei volte superiore nel confronto con il 2014; oltre il 90 per cento di esse è stato ritenuto di interesse investigativo dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria; sono diversi i casi in cui le indagini hanno confermato i sospetti<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> BANCA D’ITALIA, EUROSISTEMA, *Rapporto annuale dell’Unità d’Informazione Finanziaria*, Roma, maggio 2016, 52-54. Si puntualizza che “L’approfondimento di tali contesti, che prevede anche l’esplorazione delle connessioni finanziarie e operative dell’associazione con le persone a vario titolo a essa collegate e con le controparti finanziariamente rilevanti, mira a riscontrare l’effettiva coerenza delle operazioni con l’oggetto sociale e le eventuali motivazioni giustificative fornite. In numerosi casi l’analisi ha ricondotto l’operatività segnalata a raccolte straordinarie di fondi destinate alla realizzazione di centri di culto. In altri casi, pur evidenziando anomalie finanziarie generiche (operatività in contanti o trasferimenti con l’estero tramite bonifici o *money transfer*, da parte di clientela straniera, incoerenti rispetto al profilo o all’operatività abituale), le segnalazioni sono ricondotte a ipotesi di finanziamento del terrorismo anche in considerazione della localizzazione geografica delle operazioni, dei soggetti e delle attività. Un numero residuale di casi, del tutto nuovi rispetto alle fattispecie sopra enunciate, e che appare conseguenza diretta dell’aumentata sensibilità da parte degli intermediari, riguarda segnalazioni che hanno tratto origine dall’identificazione di tracce finanziarie o comportamenti della clientela che, anche sulla base di evidenze di cronaca, sono stati associati a situazioni di estremismo religioso o a casi di *foreign terrorist fighters*”.

<sup>50</sup> BANCA D’ITALIA, *Presentazione del Rapporto annuale dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia, Anno 2016, Relazione del Direttore*, Roma 3 luglio 2017, 7.

## 5. IL SOSPETTO: IMPIEGO E LETTURE CRITICHE

5.1. L'istituto della segnalazione delle operazioni sospette ha rappresentato fin dalle origini lo sbocco delle incombenze soprattutto di carattere preventivo (osservanza dei limiti di importo, adeguata verifica di chi ponga in essere rapporti continuativi, e movimentazioni in dare o in avere superiori al limite consentito, prestazioni anche professionali, e registrazione dei così dati raccolti, ecc.), nonché del monitoraggio, oltre, beninteso, a favorire l'innescò delle attività di indagine amministrativa della U.I.F. che sarebbero potute confluire, poi, nella repressione criminale. La *ratio* risiedeva – e risiede ancora oggi ed è destinata a continuare ad esserlo in futuro, in base al dettato della IV Direttiva, ormai accolto nella nuova versione del riscritto d.lgs. n. 231/2007 – nel difendere l'integrità del sistema bancario e finanziario – e, ormai, non più solo di questo – da forme di coinvolgimento in operazioni che originano da manifestazioni criminose o le comportano esse stesse, esigenza basata su motivazioni di interesse pubblico e di mantenimento della stabilità del sistema bancario-finanziario ormai inteso in un senso molto ampio e sfaccettato.

Fin dall'entrata in vigore, l'art. 3 dell'abrogata legge n. 197/1991, con (l'allora) nuovo istituto dell'operazione sospetta, e la relativa procedura comunicazionale, destarono curiosità per la stranezza definitoria e sostanziale – consistente nell'aver elevato a principio motore il dubbio – oltre che per le possibili conseguenze pratiche che spesso si presentavano scarsamente dominabili ed alquanto farraginose. Chi si fosse occupato professionalmente di antiriciclaggio, incontrava spesso teorici e pratici che in questa disposizione ravvisavano un banale *iter*, prima endoaziendale e, poi, esterno nei confronti dell'ente pubblico (all'epoca, il questore del luogo, poi l'U.I.C.), non degno di considerazione scientifica e neppure di particolare rilevanza operativa. Costoro, ritengo in perfetta buona fede, non coglievano l'estrema importanza che il legislatore (comunitario e interno), invece, vi avevano accuratamente riposto. Strano istituto che denota alcune apparenti incongruenze già nella sua formulazione normativa, e si pone come una stonatura (forse, felice stonatura, si potrà dire con il passar del tempo) in un sistema giuridico ove, dal *Code Napoléon*, si è abituati alla certezza e, quando non vi sia, la si esige o, per lo meno, ricerca.

Era la prima volta, che il legislatore elevava il dubbio (esatto contrario della certezza) a canone di giudizio e ne faceva derivare precise conseguenze, giuridicamente rilevanti, anche sotto il profilo punitivo. Soprattutto, faceva specie che fosse, se non l'unico, il principale modo ufficialmente riconosciuto per svelare il riciclaggio e le sue svariate manifestazioni. L'operazione sospetta, come descritta, o meglio, il modo per svelarla e penetrarla appariva (e l'immagine, a distanza di oltre venticinque anni, permane invariata) come uno stru-

mento molto rozzo e rudimentale, da manovrare con cautela per non recarsi dei danni da soli, quasi una sorta di aratro con il chiodo ove, al posto del bue (non penso certo al mezzo meccanico, troppo avanzato e sopraffino), c'è l'uomo, come accadeva un tempo in contesti di ruralità primordiale, grezza, povera e priva di tutto. Era, peraltro, e continua ad esserlo, il riferimento basilare e indiscutibile (sebbene, da taluni, aspramente criticato), sotto il profilo teorico e pragmatico. Queste affermazioni possono suonare forse un po' ingenua e sono per certi aspetti sperabilmente superate, poiché l'istituto, pur con i suoi limiti, resta (si veda la IV Direttiva UE che nulla, nella sostanza, ha cambiato rispetto a prima, anzi ha proseguito quanto esisteva corroborandolo<sup>51</sup>) e ha una sua valenza ed efficacia indiscutibili. Ma, perché si è voluto utilizzare il sospetto quale pietra di innesco?

Cosa comporta il ricorso al dubbio, esatto opposto della certezza, nell'impostazione concettuale e, poi, nel lavoro pratico di ricerca che si deve adottare, ritenuto necessario per scovare i canali del riciclaggio (e delle altre figure di reato) e del finanziamento del terrorismo? Perché il legislatore – comunitario e nazionale – si è affidato (non fermandosi a qualche abbozzo, ma erigendo un vero e proprio pilastro normativo che comporta una serie di adempimenti da realizzare e ottemperare con diuturna attenzione, quali un'apposita struttura organizzativa, svariati obblighi e oneri, corredati dalla minaccia di sanzioni) a questo inconsueto elemento di indagine ed approfondimento conoscitivo? Non v'erano altri mezzi per raggiungere il nobile, importantissimo scopo di combattere questi reati?

Evito qualsiasi accenno, né intendo in qualche maniera riferirmi, al dubbio dei filosofi, quale elemento per riflettere sui temi capitali dell'essere ed affrontare l'agone quotidiano nelle sue molteplici espressioni. Mi limito, semmai, a mere osservazioni di natura empirica per, poi, giungere ad alcune valutazioni di tipo scientifico.

5.2. Non mi dilungo sulla natura giuridica della segnalazione, per rivolgermi invece all'approfondimento del sospetto e del dubbio. In proposito, ricordo come “molto si è discusso in dottrina, posto che secondo taluni sarebbe assimilabile alla denuncia. In realtà, trattasi di adempimento dovuto, in quanto previsto da una norma legislativa, sottratto alla volontà del segnalante al quale non residua alcuna discrezionalità, una volta ritenuti sussistenti i presupposti del sospetto, in ordine agli ulteriori adempimenti. Ne deriva che la segnalazione è, sicuramente, atto distinto dalla denuncia di fatti penalmente rilevanti ancorché dal suo successivo approfondimento possa pervenirsi all'accertamento del reato di riciclaggio. Costituisce una comunicazione funzionale

---

<sup>51</sup>In particolare, Capo IV *Obblighi di segnalazione*, Sezione 1 *Disposizioni generali* e Sezione 2 *Divieto di comunicazione*.

all'avvio di approfondimenti sul piano economico e finanziario e, successivamente, di eventuali indagini investigative. Attiva, in sostanza, un procedimento amministrativo che si articola in differenti fasi di cui talune necessarie, altre facoltative ed eventuali. Si concorda, pertanto, nel ritenere che l'inoltro della segnalazione alla U.I.F. sia del tutto autonomo e, di conseguenza, non esonera da eventuali obblighi di inoltro di notizia di reato alla magistratura per uno degli illeciti di cui agli artt. 648-*bis* e 648-*ter* ovvero di altri illeciti penali (fiscali, economici, ecc.)<sup>52</sup>.

Varie e fra loro eterogenee sono state finora le interpretazioni dottrinali del "sospetto" e del suo impiego ai fini che qui interessano: più o meno favorevoli, critiche e perfino vibratamente polemiche, specie da parte di talune categorie professionali (in specie, gli avvocati) che, nei riguardi della clientela, si possono trovare nella condizione di dover sostenere un ruolo difficile, con il rischio di violazioni giuridiche e deontologiche e di assumere contegni ambigui e poco trasparenti. Ed è proprio al mondo dei liberi professionisti ed a taluni suoi esponenti, che si sono finora dimostrati poco recettivi alle esigenze di questo istituto, tenendo un contegno che – per lo meno dal di fuori – potrebbe sembrare di scarsa sensibilità, cui intendo dedicare qualche accenno, cercando di interpretare le ragioni di questa condotta<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> S. CAPOLUPO, in S. CAPOLUPO, M. CARBONE, G. STURZO, *Antiriciclaggio. Obblighi per professionisti, intermediari e altri soggetti*, III ed., Milano, 2011, cap. VII, *La segnalazione*, 343-4.

<sup>53</sup> Nell'ampio mondo dei liberi professionisti l'art. 12 (vecchio testo) del d.lgs. n. 231/2007 annovera in particolare:

a) i soggetti iscritti nell'albo dei ragionieri e periti commerciali, nell'albo dei dottori commercialisti e nell'albo dei consulenti del lavoro;

b) ogni altro soggetto che rende i servizi forniti da periti, consulenti e altri soggetti che svolgono in maniera professionale attività in materia di contabilità e tributi;

c) i notai e gli avvocati quando, in nome o per conto dei propri clienti, compiono qualsiasi operazione di natura finanziaria o immobiliare e quando assistono i propri clienti nella predisposizione o nella realizzazione di operazioni riguardanti:

1) il trasferimento a qualsiasi titolo di diritti reali su beni immobili o attività economiche;

2) la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni;

3) l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di deposito e conti di titoli;

4) l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società;

5) la costituzione, la gestione o l'amministrazione di società, enti, *trust* o soggetti giuridici analoghi;

d) i prestatori di servizi relativi a società e *trust* ad esclusione dei soggetti indicati dalle lett. a), b) e c).

Costoro osservano gli obblighi di adeguata verifica della clientela nello svolgimento della propria attività professionale in forma individuale, associata o societaria, quando (art. 16):

a) la prestazione professionale ha ad oggetto mezzi di pagamento, beni od utilità di valore pari o superiore a euro 15.000;

Come noto, le prime tre categorie di liberi professionisti individuate dall'art. 12 – vale a dire, ragionieri, periti commerciali, dottori commercialisti, consulenti del lavoro, notai ed avvocati – sono esonerate dall'obbligo di segnalare le operazioni sospette per le informazioni che ricevono da un cliente o ottengono riguardo allo stesso, nel corso dell'esame della posizione giuridica o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza del medesimo in un procedimento giudiziario o in relazione a tale procedimento, compresa la consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento, ove tali informazioni siano ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento (art. 12, comma 2)<sup>54</sup>.

---

b) eseguono prestazioni professionali occasionali che comportino la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento di importo pari o superiore a euro 15.000, indipendentemente dal fatto che siano effettuate con una operazione unica o con più operazioni che appaiono collegate o frazionate;

c) l'operazione sia di valore indeterminato o non determinabile. Ai fini dell'obbligo di adeguata verifica della clientela, la costituzione, gestione o amministrazione di società, enti, *trust* o soggetti giuridici analoghi integra in ogni caso un'operazione di valore non determinabile;

d) vi è sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, indipendentemente da qualsiasi deroga, esenzione o soglia applicabile;

e) vi sono dubbi sulla veridicità o sull'adeguatezza dei dati precedentemente ottenuti ai fini dell'identificazione di un cliente.

Un intervento sulla normativa primaria che ha prodotto effetti sulla disciplina antiriciclaggio è quello che ha introdotto la cosiddetta “procedura di negoziazione assistita” per la composizione amichevole delle controversie fra privati, inserita nell'ordinamento dal d.l. n. 132/2014, convertito nella legge n. 162/2014. Questa normativa prevede che l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette non si applichi agli avvocati nel corso dell'attività svolta nell'ambito di questa procedura; restano invece fermi gli altri presidi antiriciclaggio, in particolare, gli obblighi di adeguata verifica della clientela.

Nella IV Direttiva, l'art. 34, § 1 prevede: “In deroga all'articolo 33, paragrafo 1, nel caso di soggetti obbligati di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 3), lettere a), b) e d), gli Stati membri possono designare un idoneo organo di autoregolamentazione della professione come entità cui trasmettere le informazioni di cui all'articolo 33, paragrafo 1. Fatto salvo il paragrafo 2, nei casi di cui al primo comma del presente paragrafo, l'organo di autoregolamentazione designato trasmette tempestivamente le informazioni alla F.I.U. senza filtrarle. 2. Gli Stati membri non applicano gli obblighi di cui all'articolo 33, paragrafo 1, ai notai e altri liberi professionisti legali, a revisori dei conti, a contabili esterni e a consulenti tributari, nella misura in cui tale deroga riguarda informazioni che essi ricevono o ottengono sul cliente, nel corso dell'esame della sua posizione giuridica o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza del cliente in un procedimento giudiziario o in relazione a tale procedimento, compresa la consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento, a prescindere dal fatto che le informazioni siano ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento stesso”.

<sup>54</sup> Questi soggetti trasmettono la segnalazione di operazione sospetta direttamente alla U.I.F. o agli ordini professionali, individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia, che le possono ricevere. Gli ordini destinatari della

Tale disposizione derogatoria, già presente nella II Direttiva antiriciclaggio, “è particolarmente indeterminata nella sua portata che, comunque, è potenzialmente assai estesa. Il suo recepimento negli Stati membri ha incontrato rilevanti difficoltà, specie per la chiara e corretta individuazione dell’ambito dell’obbligo. I risultati pratici dell’applicazione degli obblighi antiriciclaggio ai liberi professionisti appaiono particolarmente limitati”<sup>55</sup>. Era naturale che su questo argomento si sviluppasse un’elaborazione dottrinale<sup>56</sup>, dai toni talora pesantemente negativi circa i contenuti e, soprattutto, i riportati limiti previsti in via eccezionale<sup>57</sup>.

Può essere interessante, in proposito, richiamare la posizione di chi sottolinea la “sostanziale ineffettività degli obblighi di collaborazione attiva nell’ambito delle nuove categorie professionali coinvolte”<sup>58</sup>. Secondo Castaldo e Nad-

---

segnalazione devono trasmetterla integralmente senza ritardo all’U.I.F., priva del nominativo del segnalante (che viene custodito a disposizione di U.I.F., GdF e DIA); eventuali richieste di informazioni verranno avanzate all’ordine con adeguate cautele. Per i prestatori di servizi relativi a società e *trust* (art. 12, comma 1, lett. d) vigono, invece, le norme ordinarie.

<sup>55</sup>P. COSTANZO, L. CRISCUOLO, G. LUPI, *L’attività dell’unione europea nel campo della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in BANCA D’ITALIA, EURO-SISTEMA, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, cit., 224.

<sup>56</sup>V., fra gli altri, A. DE VIVO, *Obblighi antiriciclaggio: i dubbi dei professionisti e le recenti risposte delle Autorità*, in *Fisco*, 2013, 2209 ss.

<sup>57</sup>L’attenzione e la critica si appuntano in modo specifico sul segreto professionale, che rappresenta un preciso obbligo giuridico dell’avvocato e di altri soggetti, la cui violazione costituisce un reato (art. 622 c.p. “*Rivelazione di segreto professionale*”) e, parimenti, un diritto di costoro di non essere obbligati a far conoscere quello che hanno appreso a seguito della loro attività professionale (art. 200 c.p.p. “*Segreto professionale*”).

<sup>58</sup>A.R. CASTALDO, M. NADDEO, *Il denaro sporco. Prevenzione e repressione nella lotta al riciclaggio*, Padova, 2010, 317-319, 327, 337. È, in proposito, illuminante il quadro fornito da S. ANNOVAZZI, *The crime of money laundering from a contextual perspective*, LAP Lambert Academic Publishing. *Comparative aspects between the implementation of preventive measures for the legal profession in Italy and England* (2010-06-08), secondo la quale “*In the specific field in which I have conducted my research, it is not acceptable to afford the luxury of keeping alive a law which is only symbolic, also for the consequences that money laundering could produce. The ineffectiveness of the anti money laundering regulation, particularly the one applicable to attorneys, is probably due to different factors:*

- *the law was not conceived as necessary;*
- *the sanctions are not applied;*
- *the application of the law is very expensive;*
- *the law is not well known;*
- *the law might adversely effect the attorney-client privilege and the fiduciary relationship between the attorney and his client.*

*Perhaps the time has not yet mature, and it is therefore necessary to wait until that threshold of social acceptance is crossed; as it had for terrorism and for the fight against the mafia”.*

deo, si configurerebbe, invero, “Una cultura fondata sui principi deontologici, che dalla collaborazione attiva la separano come limiti ideali non valicabili”, che potrebbe indurre in determinate situazioni ad una sorta di “resistenza all’obbligo di delazione, ‘concettualmente rifiutato’ dal professionista al di là della predisposizione di clausole di deresponsabilizzazione che al suo cospetto si sfaldano, rivelando una natura meramente programmatica o formale”.

Si sostiene in proposito che “Non può passare inosservato che obbligare l’avvocato a mettere a disposizione dello Stato (o, peggio ancora dell’Unità di Informazione Finanziaria) le notizie riservate del proprio assistito, ovvero, a inviarle di propria iniziativa mediante la *segnalazione*, significa paradossalmente calpestare proprio quel rapporto fiduciario, che ha consentito al professionista di acquisirle”. La conclusione cui si perviene è sconcertante: “Lo scarso contributo dei professionisti è un dato innegabile, ma le osservazioni che precedono sembrano giustificarlo una volta di più”.

Sono affermazioni molto gravi, dure, che possono anche essere condivisibili in un’ottica di estremo garantismo e di rigoroso adempimento degli oneri di segretezza professionale e di attento rispetto dei canoni deontologici. Al centro della politica criminale di contrasto al riciclaggio, per questi Autori sarebbe collocata la “delazione”. Nel ripercorrere questa interpretazione, secondo Donini, “Netto appare il conflitto tra doveri di segreto professionale e obblighi di segnalazione, soprattutto per un professionista come l’avvocato o il notaio. Per quanto sia sicura la distinzione tra l’avvocato d’affari (che ha obblighi di segnalazione per le specifiche attività non giurisdizionali o difensive) e quello ‘togato’, le cui attività difensive, di assistenza e di consulenza tipiche restano immuni da quegli obblighi, anche rispetto al primo si segnala una collisione irrimediabile tra rapporto fiduciario col cliente e dovere di denunciarlo per un mero sospetto, tenendolo poi all’oscuro della segnalazione effettuata (...) e senza che egli abbia nemmeno il diritto di essere informato della stessa avvenuta archiviazione della segnalazione”<sup>59</sup>.

Di converso, su di un piano generale, l’U.I.F. non ha potuto esimersi dall’esprimere in modo altrettanto inequivoco la sua posizione, fornendo anche consigli pratici in merito<sup>60</sup>. Il suo Direttore, nell’affrontare un tema come que-

<sup>59</sup> M. DONINI, *Commento*, in A.R. CASTALDO, M. NADDEO, *Il denaro sporco. Prevenzione e repressione nella lotta al riciclaggio*, cit., XXV.

<sup>60</sup> “La segnalazione di un’operazione sospetta non costituisce denuncia di reato, ma può configurarsi come un dovere civico di solidarietà e di collaborazione con i poteri pubblici, al pari di altri obblighi di segnalazione previsti dal nostro ordinamento (es. in materia ambientale). L’esistenza di beni o valori universalmente considerati irrinunciabili abilita senz’altro uno Stato democratico a obbligare anche vaste platee di cittadini qualificati a mettere le proprie capacità al servizio del bene comune. Al segnalante non è comunque richiesta alcuna indagine in ordine ai reati eventualmente commessi. Il legislatore ha stabilito che anche la presenza di

sto di estrema rilevanza pratica, ha sostenuto con energia come “L’obbligo di segnalazione è ancora da molti percepito come una sorta di *munus publicum*, implicante costosi oneri informativi del tutto estranei alla normale attività. Non è così! La conoscenza dei clienti e il continuo monitoraggio della loro attività non sono funzionali solo al contrasto del riciclaggio, ma dovrebbero sempre presiedere alla corretta gestione dei rapporti finanziari e professionali”<sup>61</sup>. Ove si insistesse in simile lettura corrosiva, portandola all’eccesso, si potrebbe, infatti, essere indotti a supporre che talune delle doglianze potrebbero – nel concreto del caso singolo – essere speciose e artefatte, in pura malafede, per proteggere posizioni dominanti o, peggio, delinquenti da punire non certo da proteggere per malintesi principi di tutela.

5.3. Senza per questo sminuire o contraddire chi si dichiara critico o addirittura contrario a questa normativa, per le più svariate (e talora per certi aspetti comprensibili) ragioni di tutela del reo, dell’inquisito e di chiunque, anche non perseguito, si trovi in qualche maniera esposto alle previsioni in tema di sos, appare forse un po’ troppo forte bollare *tout court* queste disposizioni come strumento di repressione o di possibile riduzione dell’area di libertà dei cittadini o peggio.

Cade acconcio, a questo proposito, far riferimento al *favor*, probabilmente di ancor meno agevole attuazione, specie agli inizi – oggi attribuito alla procedura di segnalazione interna, la c.d. “*whistleblowing*”, che rientra nel pacchetto di novità rivolto ai “soggetti obbligati” dalle disposizioni di recepimento della IV Direttiva<sup>62</sup>. Ove messa a paragone con quest’ultima, la sos, come concepita nel nostro ordinamento, appare assai meno coinvolgente rispetto

---

‘motivi ragionevoli per sospettare’ fa scattare l’obbligo di comunicazione all’Unità di Informazione Finanziaria; l’obbligo di segnalazione sorge, pertanto, anche se l’ipotesi di riciclaggio non è del tutto acclarata.”: così G. CASTALDI, Direttore dell’Unità di informazione finanziaria (U.I.F.), *Le operazioni sospette di riciclaggio: un bilancio triennale*, in Convegno sulla trasparenza delle operazioni finanziarie organizzato da Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili Associazione dottori commercialisti Ordine degli avvocati Controlli & Segreti, *La lotta al denaro sporco*, Rimini, 18 marzo 2011, 9-10.

<sup>61</sup> Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. *L’azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio. Testimonianza del Direttore dell’U.I.F., G. Castaldi*, Palazzo San Macuto, Roma, 28 giugno 2011, 7-9.

<sup>62</sup> D.lgs. n. 90/2017, art. 48 (*Sistemi interni di segnalazione delle violazioni*): “I soggetti obbligati adottano procedure per la segnalazione al proprio interno da parte di dipendenti o di persone in posizione comparabile di violazioni, potenziali o effettive, delle disposizioni dettate in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo” (comma 1). Fra i sistemi interni di segnalazione delle violazioni si prevede l’adozione di procedure per la segnalazione al proprio interno da parte di dipendenti o di persone in posizione comparabile di violazioni, potenziali o effettive, delle disposizioni dettate in funzione di prevenzione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.



alla condotta del dipendente che interpella la sua struttura per informarla di un reato o di comportamenti scorretti, commessi o in qualche maniera attribuibili alla stessa o a sue frange (magari il vertice, realisticamente il proprio capo diretto, ecc.).

L'art. 12 garantisce, invero, un discreto margine di tutela a favore, sia del professionista, che – ove ne segua il disposto – non viola il suo codice deontologico, si limita semmai ad osservare la legge, sia del cliente che deve – come tutti – piegarsi alle superiori esigenze dell'antiriciclaggio se vuole porre in essere determinate attività. Che ciò non riesca grato in qualche evenienza e, soprattutto, a talune professioni, è certo apprezzabile e dovrebbe essere preso in esame nelle sedi opportune per eventuali correzioni di rotta, in modo da recepire i suggerimenti corretti, pur mantenendo i principi sostanziali. Forse la IV Direttiva (o, in un futuro prossimo, la V, già preannunciata a parziale correzione e integrazione di quella) avrebbe potuto rappresentare una delle sedi di elezione, così come la successiva fase di recepimento nel diritto nazionale.

Può essere opportuno richiamare, sul punto, la nota prevalenza delle norme antiriciclaggio sulla protezione dei dati personali. Si rifletta alla forte compressione che subisce quest'ultima normativa di fronte al prevalere – ritenuto giusto e giustificato dall'ordinamento comunitario e interno – dell'antiriciclaggio. Assai più contenuta al confronto appare la situazione che viene lamentata in ambito professionale. Ogni professionalità, anche al di fuori del mondo dei liberi professionisti, conosce il segreto, oltre a proprie regole deontologiche e disciplinari, che prevedono la tutela del cliente, ma ciò non può, non deve, tradursi in una sorta di zona franca ove tutto (o quasi) è consentito, in osservanza di parametri che potrebbero essere perlomeno discutibili, se non affatto intollerabili di fronte a fattispecie delittuose di così alta gravità e diffusione, quali purtroppo il riciclaggio nelle sue accezioni ed il finanziamento del terrorismo.

Nell'apprezzare per quanto di buono contengono ciascuna di queste interpretazioni, che esprimono il grado di apprezzamento – diverso e talora perfino antitetico – di alcune delle categorie interessate, sembra proficuo ricercare il significato della segnalazione di operazione sospetta, nella sua complessità e profondità e individuare se e come si possa comporre una non irrealistica *impasse* concettuale e, molto spesso, purtroppo operativa, che talora ostacola e mette a rischio l'adempimento (talora, il corretto adempimento). Può essere di un qualche interesse accennare ad alcuni aspetti linguistici, anche semantici – definitivi e non solo – per poi tentare una via che porti verso una soluzione realistica di questo istituto che ha risvolti di natura teorica e pragmatica mischiati insieme.

## 6. IL SOSPETTO: SPUNTI E RIFERIMENTI DI TIPO LINGUISTICO A POSSIBILE CHIARIMENTO

Mi pare presenti qualche interesse soffermarci, senza alcuna pretesa di completezza, su alcuni elementi di tipo linguistico, che permettono di cogliere come mai il legislatore – europeo e italiano – abbia fatto ricorso ad un concetto almeno in apparenza insolito, quanto meno nel contesto giuridico e delle fonti normative, quale il ‘sospetto’ e il ‘dubbio’.

Il *Grande dizionario della lingua italiana*<sup>63</sup> individua due ampi gruppi di significati di “sospetto”. Nel primo gruppo, riferito all’aggettivo, si rinvengono – fra l’altro – queste esplicazioni: “Che offre motivo di sospettare, sulla base di indizi o di supposizioni e non di prove certe, intenzioni disoneste, sleali, immorali, contrarie alla religione, malevoli o illecite e ingannevoli o comportamenti o azioni deplorevoli o criminose compiute o che possono essere compiute; che suscita timore o diffidenza, non di degno di fiducia (una persona, un popolo, uno Stato)”; “Che induce a sospettare, a nutrire timori circa la moralità o le intenzioni ostili, disoneste, ingannevoli, sleali o insincere di qualcuno, la possibilità che accada un evento sfavorevole, dannoso anche economicamente, doloroso, pericoloso o preoccupante o circa connessioni in attività illegali, in fatti criminosi o, comunque, deplorevoli (un atto, un comportamento, un atteggiamento, una situazione, una circostanza, un’affermazione o, anche, un oggetto, un bene materiale)”; “Che consente o pretende di consentire ragionevoli dubbi circa l’idoneità a produrre decisioni giudiziarie fondate e giuste”.

Il secondo gruppo, in ordine al sostantivo maschile, individua queste altre spiegazioni: “Supposizione o presunzione, più o meno motivata e fondata su indizi, deduzioni o convinzioni personali, che altri abbia commesso o possa commettere un’azione, che abbia tenuto o possa tenere un comportamento per lo più scorretto, illecito o delittuoso o, anche, che sia avvenuto o possa avvenire un fatto generalmente spiacevole, dannoso o funesto”; “Pericolo o rischio che si verifichi un evento sgradito, dannoso o funesto”. E, circa il verbo “Sospettare”, riporta ancora le seguenti: “Ritenere che qualcuno possa essere responsabile di un comportamento o di un fatto deprecabile o colpevole di un atto illecito o criminoso in base a congetture, presunzioni o circostanze, anche in mancanza di prove certe”. “Ritenere in base a congetture, presunzioni o circostanze più o meno attendibili o comprovabili, che un fatto, una situazione o il comportamento di una persona abbiano una motivazione o un’origine diversa da quella apparente e in partic. che possano nascondere un

---

<sup>63</sup> *Grande dizionario della lingua italiana*, S. BATTAGLIA, vol. XIX, Torino, voce *Sospetto* primo gruppo di significati (aggettivale), secondo gruppo di significati s.m. (sostantivo maschile) voce *Sospettare*.

inganno, un pericolo, un'intenzione ostile o disonesta, ecc.". "Nutrire sospetti di responsabilità o di colpevolezza o anche diffidenza nei confronti di qualcuno". "Nutrire il timore o il sospetto di un inganno o di un'insidia o che possa verificarsi o essersi verificato un fatto dannoso, pericoloso, sgradito o imbarazzante; diffidare per una determinata situazione". "Avere una determinata convinzione o opinione, sia pure non senza incertezza, perplessità, dubbio; avere indizio, sentore, accorgersi di qualcosa".

La voce *Sospetto*, nel *Grande dizionario italiano dell'uso*<sup>64</sup> è, poi, così esplicitata: "dubbio, supposizione riguardo a qcn. o qcs." "2. Timore, paura", agg. "1 che suscita diffidenza, desta sospetti o dubbi" "di cui si teme l'esistenza". È sinonimo di "equivoco, misterioso". Ed il termine "Dubbio" (agg.) è così precisato: "Che dà motivo di dubitare, che si manifesta incerto, che non è sicuro", "Di controversa interpretazione, di difficile comprensione, di ambiguo significato; controverso, inattendibile; di lezione o di attribuzione incerta; di discussa validità", "Non ben definibile, non accertabile con sicurezza, di natura incerta; ambiguo", mentre per "Dubbio" (s.m.), si dice: "Stato di incertezza e di perplessità (della mente e dello spirito), per cui non si possiede un giudizio sicuro, un'opinione precisa, una decisione convinta, né si è in grado di credere, conoscere, agire con fermezza o fiducia o costanza o soddisfazione". "Paura; timore; scrupolo; diffidenza, sospetto; inquietudine, apprensione, angustia, angosciosa ansietà". "Ciò che è materia di discussione, di incertezza; dilemma, perplessità, difficoltà di comprensione; ambiguità di significato; incertezza o difficoltà di interpretazione o di attribuzione; punto oscuro, questione controversa, nozione problematica; obiezione, contestazione, riserva". Nell'enciclopedia Garzanti Universale, "dubbio" è lo "stato di incertezza della mente di fronte a due giudizi contrapposti, considerati entrambi come probabili"<sup>65</sup>. Nel *Grande dizionario italiano dell'uso* il sostantivo indica: "Condizione di chi è incerto, perplesso", "Sospetto", "Elemento o aspetto dubbio d'una situazione, problema oscuro di difficile soluzione"<sup>66</sup>.

Come si vede, da questo elenco di voci relative ai termini "dubbio" e "sospetto", volutamente incompleto e circoscritto per non entrare in una pletorica e sterile elencazione di definizioni o di sinonimi che poco avrebbero potuto rappresentare in aggiunta, desumiamo che il legislatore – ricorrendo al "sospetto" (e al "dubbio") – si proponeva di sottolineare, direi con incisività, che

<sup>64</sup> T. DE MAURO, *Grande dizionario italiano dell'uso*, Torino, voce *Sospetto* s.m.

<sup>65</sup> *Enciclopedia Garzanti Universale*, voce *Dubbio*, prosegue, dicendo che "Il d. può essere *scettico*, se, negando la possibilità di conoscere il vero, giunge ad una definitiva sospensione del giudizio (v. *epochè*); *metodico*, se è una fase critica per giungere ad una verità assolutamente indiscutibile".

<sup>66</sup> T. DE MAURO, *Grande dizionario italiano dell'uso*, cit., voce *Dubbio* s.m.

il riferimento al magma costituito dalle sovente incomprensibili e indominabili fenomenologie riconducibili al crimine del riciclo dei cespiti di provenienza illecita (ed al cosmo immondo che vi ruota intorno)<sup>67</sup>, non poteva prescindere dalla considerazione dell'estrema difficoltà connessa all'acquisizione di informazioni (quali che fossero) utili per capire la fonte ed i relativi canali di provvista, formazione, trasmissione, movimentazione, esito, ecc. dell'illecito ed alla loro successiva elaborazione. A tal fine, ha fatto ricorso ad uno strumento, certo astruso e complesso, ma forse l'unico percorribile, almeno al tempo e, probabilmente, ancora per un ulteriore periodo la cui durata non appare quantificabile nell'attuale fase storica. I punti fermi, anche se – per loro stessa natura – non sicuri, anzi spesso (o, più correttamente, quasi sempre) evanescenti e ambigui, sono stati individuati nell'incertezza, nell'imprecisione, nella difficile individuabilità o riconducibilità, nel rischio o, più ancora, nel pericolo (che è un rischio ad elevata frequenza) di un evento (in genere negativo), temuto e foriero di incertezza o di danni anche molto perniciosi, ecc. Ecco, che forse si spiega l'origine di questo curioso, in apparenza “extra vagante”, se vogliamo macchinoso, istituto della segnalazione dell'operazione sospetta, e – in particolare – del ricorso al sospetto (altra apparente stranezza), quale chiave interpretativa, sconosciuto fino al 1991 agli operatori del diritto, al quale tutti si sono dovuti abituare, accordandogli il rispetto e l'attenzione necessari.

## 7. IL SOSPETTO E SUA VALENZA NELL'ANTIRICICLAGGIO

7.1. Solo da una precisa e passionata indagine sugli aspetti soggettivo e oggettivo – riconducibili, secondo il dettato normativo primario e le disposizioni orientative della Banca d'Italia e delle altre autorità preposte, rispettivamente, alla sensibilità del segnalatore (su cui incombe un non sempre agevole onere di compiuta conoscenza della clientela) ed alla considerazione del fenomeno concreto (l'operazione bancaria-finanziaria, la movimentazione del contante, il contratto, la prestazione professionale, ecc.), attività queste che non sono, in genere, evidenti e di immediata intelligibilità e conseguente realizzazione pratica – si può pervenire ad un giudizio non del tutto superficiale. Elaborata una propria convinzione, ove si ritenga di segnalare il proprio sospetto (perché – non ci si stancherà mai di ripetere – solo di sospetto si tratta), segue l'esperimento della procedura informativa<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> E, più tardi, del non meno oscuro ambito delinquenziale del finanziamento del terrorismo, nonché dell'autoriciclaggio.

<sup>68</sup> A. COLAVOLPE, *Il moneylaundering*, cit., 34: “(...) gli artt. da 41 a 48 confermano la procedura di segnalazione finora utilizzata, precisandone con maggiore grado di dettaglio le modalità”.

Ne derivano oneri – talora sanzionati pesantemente, ove inadempiti o posti in essere in modo non diligente<sup>69</sup> – a carico dei vari soggetti tenuti, volti a

---

<sup>69</sup>Le due figure sanzionatorie in materia di sos previste dalla disciplina antiriciclaggio sono rispettivamente violazione dei divieti di comunicazione e omessa segnalazione di operazioni sospette. In particolare la “violazione dei divieti di comunicazione” concerne la “segnalazione delle operazioni sospette ed i flussi di ritorno delle stesse fuori dei casi previsti”, ove si prevede che, salvo che il fatto costituisca più grave reato, la sanzione è arresto da 6 mesi a 1 anno o ammenda da euro 5.000 a 50.000 (art. 55, comma 8, d.lgs. n. 231/2007). In tema di omissione, l’art. 57, comma 4, d.lgs. n. 231/2007 dispone, salvo che il fatto costituisca reato, la sanzione amministrativa pecuniaria dall’1% al 40% dell’importo dell’operazione non segnalata. Nei casi più gravi, tenuto conto della gravità della violazione desunta dalle circostanze della stessa e dall’importo dell’operazione sospetta non segnalata, con il provvedimento di irrogazione della sanzione è ordinata la pubblicazione per estratto del decreto sanzionatorio su almeno due quotidiani a diffusione nazionale di cui uno economico, a cura e spese del sanzionato.

Nella lettura che l’U.I.F. dà dell’intero fenomeno, emerge che “il sospetto deve scaturire da motivazioni elaborate secondo principi di ragionevolezza. La legge individua il presupposto di contestazione delle omesse segnalazioni nella presenza di elementi che, valutati secondo le competenze di un operatore professionale mediamente diligente, avrebbero dovuto indurlo a sospettare”. In particolare, in materia di sanzioni amministrative pecuniarie, emergono in maniera esplicita alcune criticità e ci si rende conto che l’odierno regime punitivo “determina non pochi problemi applicativi ascrivibili, da un lato, all’imputazione della responsabilità ai dipendenti; dall’altro, all’entità della sanzione” (in generale, v. G. STURZO, in S. CAPOLUPO, M. CARBONE, G. STURZO, *Antiriciclaggio. Obblighi per professionisti, intermediari e altri soggetti*, cit., cap. X, *Illeciti penali*, 409-445, cap. XI, *Gli illeciti amministrativi*, ID., 455-522. Pesanti critiche all’omessa sos in A.R. CASTALDO, M. NADDEO, *Il denaro sporco. Prevenzione e repressione nella lotta al riciclaggio*, cit., 366. Secondo G. CASTALDI, Direttore dell’Unità di informazione finanziaria (U.I.F.), *Il contrasto del riciclaggio: criticità normative e incertezze applicative nell’esperienza dell’Unità di informazione finanziaria (U.I.F.)*, Osservatorio Permanente sulla Criminalità Organizzata Organo di Consulenza della Regione Siciliana Giornata di studio su Antiriciclaggio, società off shore e Globalizzazione, Palermo, 31 marzo 2011, 11 e 14-15).

A seguito dell’entrata in vigore delle nuove disposizioni di recepimento della IV Direttiva che, fra l’altro introducono un apparato sanzionatorio innovatore per l’intera materia dell’antiriciclaggio, le indicate fattispecie verranno profondamente modificate dall’art. 58 (*Inosservanza delle disposizioni relative all’obbligo di segnalazione delle operazioni sospette*) di cui, per completezza, si riporta il dettato “1. Salvo che il fatto costituisca reato, ai soggetti obbligati che omettono di effettuare la segnalazione di operazioni sospette, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 3.000 euro. 2. Salvo che il fatto costituisca reato e salvo quanto previsto dall’articolo 62, commi 1 e 5, nelle ipotesi di violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 30.000 euro a 300.000 euro. La gravità della violazione è determinata anche tenuto conto: a) dell’intensità e del grado dell’elemento soggettivo, anche avuto riguardo all’ascrivibilità, in tutto o in parte, della violazione alla carenza, all’incompletezza o alla non adeguata diffusione di prassi operative e procedure di controllo interno; b) del grado di collaborazione con le autorità di cui all’articolo 21, comma 2, lett. a); c) della rilevanza ed evidenza dei motivi del sospetto, anche avuto riguardo al valore dell’operazione e al grado della sua incoerenza rispetto alle caratteristiche del cliente e del relativo rapporto; d) della reiterazione e diffusione dei comportamenti, anche in relazione alle dimensioni, alla complessità

consentire la ricerca e, sperabilmente, l'individuazione e la chiusura dei canali dell'illecito e dei crimini oltre che la punizione degli eventuali responsabili. Poiché l'apertura di un rapporto, ciascuna operazione in dare o in avere superiore alla soglia ed ogni prestazione, anche quelle dei liberi professionisti, va preceduta da un'adeguata conoscenza della controparte negoziale, chi vi sia tenuto deve compiere una studiata analisi soggettiva e oggettiva del cliente (anche potenziale) che intenda intrattenere o intrattenga con lui una simile relazione (di qualunque genere, si ripete, bancario-finanziario o meno, professionale) e dell'evento materiale. È stato, in proposito, precisato che "Un'adeguata verifica efficiente costituisce il necessario presupposto del corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva. Se nel pregresso sistema era il sospetto ingenerato dalla singola operazione che faceva scattare gli obblighi di approfondimento, ora è la continua osservazione dell'operatività complessiva del cliente che deve indurre gli operatori a valutare la coerenza delle operazioni richieste e a domandarsi se eventuali anomalie possano considerarsi indizi di riciclaggio"<sup>70</sup>.

Lungi dal costituire un adempimento burocratico (come, purtroppo, l'esperienza ha sovente mostrato nella quotidianità della condotta seguita dagli operatori), l'adeguata verifica va vissuta come un momento caratterizzante, che permetta di conoscere e valutare la controparte (e chi vi si ricollega, a vario titolo) ed il negozio (o la semplice operazione) che si intende perfezionare, nelle sue varie e complesse *nuances*. Ben fatta, rappresenta la base di partenza dell'eventuale operazione sospetta (o, in di assenza di dub-

---

organizzativa e all'operatività del soggetto obbligato. 3. La medesima sanzione di cui ai commi 1 e 2 si applica al personale dei soggetti obbligati di cui all'articolo 3, comma 2 e all'articolo 3, comma 3, lettera a), tenuto alla comunicazione o alla segnalazione, ai sensi dell'articolo 36, commi 2 e 6 e responsabile, in via esclusiva o concorrente con l'ente presso cui operano, dell'omessa segnalazione di operazione sospetta. 4. Nel caso in cui le violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime producono un vantaggio economico, l'importo massimo della sanzione di cui al comma 2: a) è elevato fino al doppio dell'ammontare del vantaggio medesimo, qualora detto vantaggio sia determinato o determinabile e, comunque, non sia inferiore a 450.000 euro. b) è elevato fino ad un milione di euro, qualora il predetto vantaggio non sia determinato o determinabile. 5. Ai soggetti obbligati che, con una o più azioni od omissioni, commettono, anche in tempi diversi, una o più violazioni della stessa o di diverse norme previste dal presente decreto in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione da cui derivi, come conseguenza immediata e diretta, l'inosservanza dell'obbligo di segnalazione di operazione sospetta, si applicano unicamente le sanzioni previste dal presente articolo. 6. Ai soggetti obbligati che omettono di dare esecuzione al provvedimento di sospensione dell'operazione sospetta, disposto dalla UIF ai sensi dell'articolo 6, comma 4, lettera c), si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro".

<sup>70</sup> G. CASTALDI, Direttore dell'Unità di informazione finanziaria (U.I.F.), *Le operazioni sospette di riciclaggio: un bilancio triennale*, in "Convegno Rimini", cit., 9.

bio, di una corretta impostazione di futuri rapporti, operazioni, prestazioni professionali che potrebbero perfezionarsi. Naturalmente, quale *pendant* di ciò, alla clientela spetta tenere un comportamento di collaborazione<sup>71</sup> e di trasparenza<sup>72</sup>, in un'ottica di correttezza e buona fede. Nei fatti accade talora che i clienti faticino ad attuare coscientemente e bene ciò dovrebbe essere fornito con spontaneo spirito di franca collaborazione.

È palese, invero, come ci si confronti con adempimenti rigorosi, sovente di ardua traduzione nella pratica, non sempre vissuti come dovrebbero e che richiedono, in chi è tenuto a osservarli, familiarità con le disposizioni di legge e capacità professionale, oltre a precisione e puntualità.

La norma chiarisce, per quanto non fosse necessario, che all'origine di un'operazione sospetta permane il dubbio circa l'esistenza del riciclaggio (art. 648-*bis* c.p.), dell'impiego nell'economia sana di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-*ter* c.p.), di autoriciclaggio (art. 648-*ter*.1 c.p.) e di finanziamento del terrorismo, le figure criminose che, come più volte ribadito, racchiudono le fattispecie teoriche dei crimini che si intende combattere.

7.2. Un aiuto prezioso nell'interpretare queste regole assai astratte non può prescindere da alcuni capisaldi, vale a dire, la mera presenza di uno o più degli indici descritti nel corso degli anni e, successivamente svecchiati, riproposti, corroborati da fonte autorevole, non implica di per sé solo la sussistenza

---

<sup>71</sup> BANCA D'ITALIA, U.I.F. PER L'ITALIA, *Rapporto Annuale 2014*, Roma, maggio 2015, 20 “collaborazione attiva: Presidio centrale della disciplina antiriciclaggio è l'obbligo di collaborazione attiva che richiede a intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati di individuare e comunicare tempestivamente alla UIF operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. L'Unità svolge su tale flusso informativo compiti di analisi finanziaria, selezionando i casi meritevoli di approfondimenti e disseminando i relativi esiti alle autorità competenti per gli accertamenti investigativi (NSPV e DIA). Il sistema domestico dimostra, complessivamente, un crescente livello di adeguatezza della collaborazione attiva, che trova espressione nel *trend* di aumento del flusso segnaletico indirizzato alla UIF; permangono, nel contempo, margini di miglioramento in termini di qualità dell'informazione prodotta a fini di prevenzione e importanti aree di criticità per talune categorie di segnalanti, quali professionisti e operatori non finanziari”.

<sup>72</sup> Sul significato ed il peso della trasparenza intesa in senso ampio e, quindi, riferita al particolare contesto dell'antiriciclaggio, v. G. SCIANCALEPORE, *La sorte del contratto nell'ipotesi di riciclaggio*, in *Comparazione e diritto civile*, [www.comparazonediritto civile.it](http://www.comparazonediritto civile.it), 2016, 3-4: “L'attuale consapevolezza della duplice dimensione, pubblicistica e privatistica, del riciclaggio impone, dunque, lo studio delle tematiche ad esso sotteso anche alla luce dei principi generali dell'ordinamento. In tale ottica, è il principio generale di trasparenza che orienta le disposizioni della Direttiva 2005/60/CE e del decreto 231/2007: sono le regole sulla tracciabilità dei pagamenti, sulla raccolta dei dati relativi alle movimentazioni di danaro e sul monitoraggio delle operazioni finanziarie che consentono l'individuazione e, quindi, la possibilità di contrasto delle attività dei soggetti dediti ad iniziative di conservazione, incremento e smaltimento di capitali di provenienza illecita”.

di riciclaggio nelle sue varie espressioni, contaminazione dell'economia, auto riciclaggio o finanziamento del terrorismo. Occorre, infatti, che all'aspetto oggettivo s'aggiunga l'elemento soggettivo, proveniente, connesso o comunque riconducibile ad una (o più) persona fisica (o giuridica). Il concorso di entrambi i fattori, attentamente penetrato da chi abbia contatto professionale con il pubblico (e l'adeguata esperienza specifica), può indurre al sospetto. Come si può agevolmente constatare, siamo di fronte a materiale evanescente, spesso difficile da sviscerare e comprendere in una maniera che possa soddisfare e, soprattutto, determinare un esito concreto e utile e utilizzabile.

È, in proposito, fondamentale porsi il quesito relativo a come, quando e su chi cade un'operazione sospetta. Non vi sono limiti, al riguardo. Ciò può accadere in qualsiasi momento dell'attività bancaria/finanziaria, professionale, non bancaria/finanziaria, nel corso dell'adeguata verifica della clientela, in fase di identificazione iniziale di cliente, esecutore, titolare effettivo, durante l'acquisizione e la verifica dei dati, nel monitoraggio. Un momento tipico è quando si procede nella determinazione del *rating* di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nei confronti di cliente, esecutore e titolare effettivo.

Si immagini la valenza strategica di saper cogliere – nella articolazione fattuale, prodottasi autonomamente o, talora, più o meno artatamente ricercata – gli aspetti (o meglio, quello che si può trarre da un quadro dissimulato di eventi, episodi, informazioni le più svariate) del collocamento (o *placement*), vale a dire l'introduzione del denaro, in genere contante e di derivazione criminale (spaccio di stupefacenti, frode, reati ambientali, estorsione, contraffazione, traffico d'armi, gestione di scommesse clandestine, prostituzione, ecc.) nel circuito finanziario legale attraverso la sua conversione in altri strumenti di pagamento. Questa, che rappresenta la fase più delicata e pericolosa per il riciclatore, costituisce, inversamente, quella in cui è più agevole l'individuazione da parte delle autorità inquirenti. Se è, infatti, da un lato l'attività più complessa e farraginoso, dall'altro è quella ove le tecniche di ripulitura tendono a essere meno efficienti e precise, in quanto il riciclatore può ritrovarsi a gestire incrementi improvvisi di contante (si pensi, ad esempio, all'esigenza di far intervenire una pluralità di prestanome e altri compiacenti per agevolare il collocamento delle somme appositamente frazionate per non attirare eccessivamente l'attenzione e far scattare i meccanismi rilevatori). Qui la segnalazione del sospetto – puntualmente colta ed effettuata – può essere determinante a fermare sul nascere il riciclaggio.

Parimenti fondamentale – anche se meno semplice – il compito può essere adempiuto nel corso della stratificazione (*layering*), ove il reato si articola in un intreccio di operazioni finanziarie, societarie, commerciali, contabili, ecc., dalle manifestazioni le più svariate e arzigogolate, tanto più è complesso, consistente e importante il quantitativo di capitali da ripulire. Le singole attività



sono condotte in ambito internazionale, secondo logiche raffinate e complesse, tese a far perdere le tracce del denaro, rompendo ogni sua connessione con il reato presupposto. Il sensore intelligente dovrà saper cogliere anche le più lievi sfumature, ben consapevole che questa fase del riciclaggio utilizza sovente tecniche operative del collocamento o avviene contemporaneamente a questo.

Né possiamo tralasciare – per quanto sia ancor più oscuro e di difficile intelligibilità ciò che sta sotto i singoli accadimenti, in questo caso – la fase dell'integrazione (*integration*), ossia il reinvestimento in attività legittime che conclude il ciclo delinquenziale. A questo punto diviene oltremodo difficile distinguere i capitali di origine illecita da quelli di origine lecita, se non ricostruendo a ritroso tutto l'*iter* seguito. Possono venire in considerazione in quest'attività tecniche tipiche delle altre due fasi e questa stessa fase può essere principiata sin dal momento del collocamento. L'attenzione del segnalante dovrà, quindi, essere portata sull'impiego di denaro di fonte illecita – che viene, in tal modo, ripulito – in attività remunerative o in beni di valore (auto di lusso, pietre e metalli preziosi). L'analisi cadrà, fra l'altro, sulla costituzione di patrimoni immobiliari, sugli investimenti in attività strumentali allo svolgimento dell'attività criminale vera e propria e/o al finanziamento dell'organizzazione criminale, ovvero in attività imprenditoriali nel settore legale, o ancora in attività finanziarie. I “beni” acquisiti saranno pertanto oggetto dell'esame, ma non solo. I destinatari delle operazioni di integrazione vanno altresì valutati con estrema cura. Non si può escludere che il denaro ripulito venga reimmesso nel ciclo dell'economia illecita, al fine di garantire la copertura dei costi di riciclaggio sopportati, nonché del rischio che gli sforzi dedicati al processo vengano vanificati da una intercettazione da parte delle forze di polizia.

Appare lampante come – sia all'origine, sia pendente l'analisi – si imponga l'esigenza di un'attenta e diuturna conoscenza del cliente (*know your customer*). Questa indagine deve essere compiuta nella fase iniziale prima della stipula del rapporto continuativo, di effettuazione dell'operazione o della prestazione professionale e, in seguito, durante il controllo periodico (monitoraggio). L'esito è scriminante. E, per l'attività di polizia e di *intelligence*, ciò è prezioso e, spesso, vitale.

Come noto, gli adempimenti dell'istituto dell'adeguata verifica della clientela si completano con il monitoraggio di quanto negozialmente instaurato fra le parti. La valutazione del rischio va, infatti, condotta anche nei riguardi della clientela acquisita (art. 20 vecchio testo). Una volta attuati con successo gli obblighi iniziali di adeguata verifica e posto in essere (a seconda dei casi) il rapporto continuativo, l'operazione o la prestazione professionale, occorre procedere con una serie di altri interventi, il monitoraggio appunto, da realizzare nella pendenza della relazione instaurata, sotto forma di controllo conti-

nuativo e duraturo sul cliente e il negozio o la prestazione per l'intero periodo di vigenza.

In proposito, il comma 1 dell'art. 23 (“*Obbligo di astensione*”) disponeva che “Quando gli enti o le persone soggetti (...) non sono in grado di rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela stabiliti dall'art. 18, comma 1, lettere a), b) e c), non possono instaurare il rapporto continuativo, né eseguire operazioni o prestazioni professionali ovvero pongono fine al rapporto continuativo o alla prestazione professionale già in essere e valutano se effettuare una segnalazione alla U.I.F., a norma del Titolo II, Capo III”. Analoghe conseguenze sono prescritte dall'art. 23, comma 1-*bis* per quanto concerne il monitoraggio<sup>73</sup>.

In tale evenienza, i destinatari non possono – più correttamente, non devono – instaurare il rapporto continuativo né eseguire operazioni o prestazioni professionali, ma concludono il rapporto continuativo o la prestazione professionale già in essere e, ad ogni fine, valutano se effettuare una sos. Alla stessa maniera, si astengono dall'eseguire le operazioni per le quali sospettano vi sia una relazione con il riciclaggio o con il finanziamento del terrorismo e inviano immediatamente alla U.I.F. una sos. A corroborare ciò, il comma 3 dell'art. 23 prevede che nei casi in cui l'astensione non sia possibile in quanto sussiste un obbligo di legge di ricevere l'atto ovvero l'esecuzione dell'operazione per sua natura non possa essere rinviata o l'astensione possa ostacolare le indagini, permane l'obbligo di immediata segnalazione di operazione sospetta *ex art.* 41. I professionisti ed i revisori contabili non sono obbligati ad applicare il comma 1 nel corso dell'esame della posizione giuridica del loro cliente o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza di questo cliente in un procedimento giudiziario o in relazione a tale procedimento, compresa la consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento. Queste comunicazioni sulle operazioni di restituzione dei fondi effettuate dagli intermediari nei casi di impossibilità di completare l'adeguata verifica della clientela pervengono alla U.I.F. e contribuiscono ad ampliare il relativo patrimonio conoscitivo utile ai suoi fini istituzionali<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Circa le problematiche connesse al comma 1-*bis* dell'art. 23, d.lgs. n. 231/2007, introdotto dal comma 1, lett. i), dell'art. 18, d.lgs. 19 settembre 2012, n. 169, rinvio al mio *Adeguata verifica della clientela: potenziali criticità nelle ultime modifiche alla Legge Antiriciclaggio*, in *Dirittobancario.it*, 22 ottobre 2012. Il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro ha emanato il 30 luglio 2013 una circolare esplicativa in materia, seguita da un provvedimento del 6 agosto 2013 dell'U.I.F. relativo alle informazioni da acquisire e conservare in caso di operazioni di restituzione di cui all'art. 23, comma 1-*bis*. L'odierno art. 42 del d.lgs. n. 231/2007 ha alleggerito gli obblighi e previsto una particolare cura nei confronti di determinati soggetti a rischio elevato.

<sup>74</sup> BANCA D'ITALIA, EUROSISTEMA, *Rapporto annuale dell'Unità d'Informazione Finanziaria*,

Il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo – e l'esigenza della sua valutazione caso per caso – svolge qui un ruolo rilevante, anche se non necessariamente sempre decisivo<sup>75</sup>. In epoca anteriore all'introduzione di questo istituto – cioè prima del 2007 – le sos ed il suo strumentario già esistevano e avevano successo parimenti. L'aver introdotto il rischio rivela un'esigenza di affinamento e quantificazione, certo utile ed oggi ormai imprescindibile. Il *know your customer* comporta un'analisi della controparte negoziale, anche se poi il rapporto o l'operazione o la prestazione può non trovare esito o perfezionamento: esigenza di conoscere il soggetto, il suo ambiente di provenienza ed operatività, i suoi rapporti, le sue controparti, insomma, tutto ciò che vi ruota intorno. Per soggetto si intende la controparte, chi ne spende il nome ed il titolare effettivo, senza dimenticare il *milieu* non delimitabile *a priori* che li concerne. È il momento cruciale, iniziale e contemporaneamente conclusivo dell'intera attività antiriciclaggio. Iniziale in quanto da qui si muove il processo di indagine, approfondimento, vaglio, ecc. che dovrà portare ad una conclusione, che potrebbe essere quella di aver scoperto un fenomeno di più o meno vasta portata in ambito criminoso (e, comunque, in concreto, in via ordinaria, alla determinazione del *rating* che orienterà in qualche maniera la condotta successiva e l'eventuale stipula negoziale). Conclusivo perché a questo punto i nodi cominciano a venire al pettine, affiora in misura ormai abbastanza comprensibile qualcosa di interessante in una maniera già orientata e per certi aspetti precisata, con contorni sempre più distinguibili.

## 8. UNA POSSIBILE INTERPRETAZIONE DEL SOSPETTO E LE RELATIVE CONSEGUENZE

8.1. Tenendo conto di quanto sinora considerato, in un'ottica teorica non priva di un immediato riscontro operativo, una possibile chiave di lettura del sospetto, potrebbe articolarsi secondo queste tre direttrici:

---

Roma, maggio 2016, 40: “Nel 2015 sono pervenute 362 comunicazioni di operazioni della specie (valore pressoché stabile rispetto all'anno precedente, quando ne pervennero 276 a partire da marzo, mese in cui il canale di comunicazione fu attivato) per un importo complessivo di circa 44 milioni di euro. La maggior parte delle comunicazioni della specie sono state trasmesse da banche (68% circa), seguite da società fiduciarie di cui alla l. 1966/1939 (27% circa). Quanto ai rapporti bancari segnalati, il 70% circa ha avuto a oggetto disponibilità finanziarie giacenti su conti correnti. Le restituzioni risultano effettuate in 321 casi verso operatori ubicati in comuni italiani (in prevalenza Milano e Roma) e in 41 casi verso istituti bancari aventi sede in Stati esteri”.

<sup>75</sup> V., fra gli altri, P. FRATANGELO, *L'approccio basato sul rischio nella normativa antiriciclaggio*, in *Bancaria*, 2009, 2, 70 ss.

– gli indici di anomalia, nelle varie tipologie contemplate di indicatori e di schemi fanno da riferimento astratto, da ricordare ma non da seguire in modo pedissequo e acritico<sup>76</sup>;

– la professionalità di colui che si occupa dell'esame, di volta in volta nel percorso segnato dalla normativa ai fini della valutazione del fenomeno rappresentato;

– infine, la conoscenza del soggetto o dei soggetti cui si riferisce il rapporto continuativo, l'operazione, la prestazione professionale, vale a dire la ben nota "compiuta conoscenza della clientela".

Dall'insieme di questi elementi, fatti intervenire congiuntamente con una sapiente dosatura, in modo approfondito e puntuale, con sagacia frutto di vera esperienza professionale, scavo intelligente e buon senso, può derivare un'interpretazione adeguata del fenomeno emerso. Potrebbe sembrare solo un metodo di lavoro, tutto sommato perseguibile con un qualche impegno e nulla più (e forse non è neppure la panacea di tutti i mali); si pone, invece, come un canone interpretativo e valutativo, dalla rilevanza scientifica e pragmatica.

Questo funziona ove il secondo ed il terzo elemento – delle tre direttrici di cui tener conto – siano presenti in maniera corretta e seria. È superfluo e, forse persino dannoso, inoltrare una segnalazione di operazione sospetta purchessia (ed il fenomeno, noto come "al lupo, al lupo"<sup>77</sup>, ha già formato ogget-

---

<sup>76</sup> Per dare concretezza al fenomeno, solo in apparenza astratto, v. la raccolta di casi effettivamente riscontrati nell'attività di indagine finanziaria svolta dall'U.I.F. a partire dal 2008 in BANCA D'ITALIA, U.I.F., *Quaderni dell'antiriciclaggio, Analisi e studi. Casistiche di riciclaggio*, n. 2 aprile 2015, rivista ed aggiornata con il n. 7 dicembre 2016.

<sup>77</sup> V. M. GARA, C. PAUSELLI, *L'effetto 'al lupo, al lupo' da una prospettiva diversa: un tentativo di identificare le banche sotto- e sopra-segnalanti, estratto non tecnico dello studio "Looking at 'crying wolf' from a different perspective: an attempt at detecting banks under- and over-reporting suspicious transactions"*, in UIF, *Quaderni dell'Antiriciclaggio*, n. 4, novembre 2015, 1: "I sistemi nazionali di contrasto e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo si poggiano sul principio della collaborazione attiva prestata dagli intermediari, che si concretizza soprattutto nella segnalazione delle operazioni sospette. Stando ad alcuni contributi della letteratura in materia, il corretto funzionamento del meccanismo di segnalazione è compromesso soprattutto dal rischio che gli intermediari trasmettano a scopo cautelativo un eccessivo numero di segnalazioni, producendo così un 'intasamento' del sistema, il cosiddetto effetto 'al lupo al lupo' (...) Ciò accadrebbe perché le banche possono essere sanzionate nel caso in cui omettano di segnalare transazioni considerabili come sospette, mentre non sono previste sanzioni per l'invio di segnalazioni infondate. Altri contributi evidenziano invece come gli intermediari possano deviare da un comportamento ottimale non solo sovra-segnalando, ma anche sotto-segnalando". V. al riguardo, fra gli altri, E. TAKÁTS, *A Theory of "Crying Wolf": The Economics of Money Laundering Enforcement*, in *Journal of Law, Economics, and Organization*, 27 (1), 2011, 32-78.

to di lamentele, giuste, da parte della U.I.F.<sup>78</sup>), così come non si può tralasciare la considerazione di un caso per carenza di elementi illuminanti solo perché non si è stati in grado di ricercare bene e scendere nei dettagli<sup>79</sup>.

È una modalità, una serie di passi che consentono di vagliare accuratamente il dubbio emerso e indirizzano verso la soluzione che potrà eventualmente essere ritenuta degna di accoglimento e seguito. Comporta capacità di far bene il proprio mestiere, avendo dimestichezza con i principi e le minuzie dell'antiriciclaggio – frutto di attenta e reale formazione, ben impartita e soprattutto fatta propria – e autentica conoscenza della controparte negoziale (e di tutto ciò che la può riguardare, ragionevolmente), estrinsecazione di quella “compiuta conoscenza del cliente”, che rientra (dovrebbe, quanto meno) nel patrimonio informativo (e culturale) dei soggetti tenuti (tutti, nessuno escluso) e, in primis del responsabile antiriciclaggio e del responsabile della segnalazione delle operazioni sospette (specie quest'ultimo, ove le due figure non coincidano nella stessa persona)<sup>80</sup>.

8.2. In sintesi, gli elementi chiave per la valutazione del dubbio sono una completa padronanza della materia professionale, fattore imprescindibile per poter effettuare qualunque indagine e, poi, formulare un giudizio, in quest'ambito peculiare; la compiuta conoscenza del cliente, che assume valenza prioritaria nell'antiriciclaggio (oltreché, se vogliamo, in qualunque attività bancaria-finanziaria, professionale, non bancaria-finanziaria, ecc.); nonché l'accortezza di tener presenti gli indici di anomalia con la dovuta attenzione e astuzia, in modo da non farli prevalere (o, viceversa, escluderli) in modo assoluto, cioè slegato dal contesto che nasce dagli aspetti precedenti e, soprattutto, acritico. In altri termini, l'operatore (di qualunque tipologia, dallo sportellista che per primo capta un possibile elemento, al responsabile della segnalazione) non

---

<sup>78</sup>V., in proposito, G. CASTALDI, *Analisi delle segnalazioni di operazioni sospette*, in *Testo unico antiriciclaggio, segnalazione di operazioni sospette e attività di indagine penale*, Workshop ABI, Milano, 3 luglio 2008, 10, che evidenzia come “un invio massivo di segnalazioni non adeguatamente ponderate non solo non risponde ai principi di collaborazione attiva posti dalla legge, ma – in casi estremi – può giungere a concretizzare ipotesi di ostacolo all'azione di vigilanza delle autorità”.

<sup>79</sup>Non considero le ipotesi di voluta omissione, che possono sottendere reati ben più gravi, ma solo quelle di scarsa diligenza o di più o meno reale difficoltà nella ricostruzione oggettiva dei fatti e delle persone che sono alla base del sospetto.

<sup>80</sup>Si apre, qui, uno squarcio sugli adempimenti in tema di valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, che oltre a fondare la condotta dei soggetti tenuti, devono essere prodromici – nel mondo bancario-finanziario – all'espressione del rischio di credito che permetterà poi l'affidamento del cliente. Questi adempimenti vanno osservati anche da parte dei liberi professionisti e degli operatori non bancari-finanziari, per quanto di rispettiva competenza.

può, non deve limitarsi ad una mera enunciazione di fatti apparenti, bensì, per lavorare correttamente in una maniera utile e costruttiva, deve penetrarli criticamente e valutarli con ponderatezza e acume. Non si può, tuttavia, escludere la possibilità, sempre incombente, di sbagliarsi e di tralasciare qualcosa, di non “vedere” o di “comprendere” troppo. Ma ciò non significa che non si debba compiere bene l’indagine e, al termine, trarre conclusioni definitive.

In questo non facile lavoro va, altresì, evitato ogni automatismo che comporti di per sé solo una inappellabile decisione meccanizzata, senza intervento umano a discernimento. Come noto, l’art. 19, reg. (CE) n. 45/2001 prevede il diritto dell’interessato di non essere sottoposto a una decisione che produca effetti giuridici o abbia conseguenze significative nei suoi confronti basata solo su un trattamento automatizzato di dati per valutare taluni aspetti personali che lo riguardano<sup>81</sup>. Appare calzante la precisazione del Direttore della U.I.F.,

---

<sup>81</sup> L’art. 19 (“Decisioni individuali automatiche”) del reg. (CE) n. 45/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2000 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, dispone “L’interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione che produca effetti giuridici o abbia effetti significativi nei suoi confronti basata solo su un trattamento automatizzato di dati per valutare taluni aspetti personali che lo riguardano, quali il rendimento professionale, l’affidabilità o il comportamento, salvo che la decisione sia espressamente autorizzata dalla normativa nazionale o comunitaria o, se necessario, dal garante europeo della protezione dei dati. In entrambi i casi devono essere adottate misure volte a salvaguardare i legittimi interessi dell’interessato, ad esempio facendo in modo che questi possa esprimere il proprio parere”. Nel cons. 17 del reg. (UE) n. 2016/679 (su cui, *infra*) si indica che il reg. (CE) n. 45/2001, che si applica al trattamento di dati personali effettuato da istituzioni, organi, uffici e agenzie dell’Unione, e gli altri atti giuridici dell’Unione applicabili a tale trattamento di dati personali “dovrebbero essere adeguati ai principi e alle norme stabiliti dal presente regolamento e applicati alla luce dello stesso. Per offrire un quadro di protezione dei dati solido e coerente nell’Unione, si dovrebbe procedere, successivamente all’adozione del presente regolamento, ai necessari adeguamenti del regolamento (CE) n. 45/2001, al fine di consentirne l’applicazione contemporaneamente al presente regolamento”. Per il successivo cons. 71 Regolamento 2016/79, l’interessato dovrebbe avere il diritto di non essere sottoposto a una decisione, che possa includere una misura, che valuti aspetti personali che lo riguardano, che sia basata unicamente su un trattamento automatizzato e che produca effetti giuridici che lo riguardano o incida in modo analogo significativamente sulla sua persona, quali il rifiuto automatico di una domanda di credito online o pratiche di assunzione elettronica senza interventi umani. Tale trattamento comprende la “profilazione”, che consiste in una forma di trattamento automatizzato dei dati personali che valuta aspetti personali concernenti una persona fisica, in particolare al fine di analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze o gli interessi personali, l’affidabilità o il comportamento, l’ubicazione o gli spostamenti dell’interessato, ove ciò produca effetti giuridici che la riguardano o incida in modo analogo significativamente sulla sua persona. Tuttavia, è opportuno che sia consentito adottare decisioni sulla base di tale trattamento, compresa la profilazione, se ciò è espressamente previsto dal diritto

secondo il quale, “Perché un’anomalia possa dar luogo a un sospetto occorre che essa si confermi tale anche dopo il vaglio effettuato alla luce delle infor-

---

dell’Unione o degli Stati membri cui è soggetto il titolare del trattamento, anche a fini di monitoraggio e prevenzione delle frodi e dell’evasione fiscale secondo i regolamenti, le norme e le raccomandazioni delle istituzioni dell’Unione o degli organismi nazionali di vigilanza e a garanzia della sicurezza e dell’affidabilità di un servizio fornito dal titolare del trattamento, o se è necessario per la conclusione o l’esecuzione di un contratto tra l’interessato e un titolare del trattamento, o se l’interessato ha espresso il proprio consenso esplicito. In ogni caso, tale trattamento dovrebbe essere subordinato a garanzie adeguate, che dovrebbero comprendere la specifica informazione all’interessato e il diritto di ottenere l’intervento umano, di esprimere la propria opinione, di ottenere una spiegazione della decisione conseguita dopo tale valutazione e di contestare la decisione. Tale misura non dovrebbe riguardare un minore.

Al fine di garantire un trattamento corretto e trasparente nel rispetto dell’interessato, tenendo in considerazione le circostanze e il contesto specifici in cui i dati personali sono trattati, è opportuno che il titolare del trattamento utilizzi procedure matematiche o statistiche appropriate per la profilazione, metta in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di garantire, in particolare, che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze dei dati e sia minimizzato il rischio di errori e al fine di garantire la sicurezza dei dati personali secondo una modalità che tenga conto dei potenziali rischi esistenti per gli interessi e i diritti dell’interessato e che impedisca tra l’altro effetti discriminatori nei confronti di persone fisiche sulla base della razza o dell’origine etnica, delle opinioni politiche, della religione o delle convinzioni personali, dell’appartenenza sindacale, dello status genetico, dello stato di salute o dell’orientamento sessuale, ovvero che comportano misure aventi tali effetti. Il processo decisionale automatizzato e la profilazione basati su categorie particolari di dati personali dovrebbero essere consentiti solo a determinate condizioni.

Per “profilazione”, secondo l’art. 4 (“Definizioni”) del reg. (UE) n. 2016/679, si intende “qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell’utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l’affidabilità, il comportamento, l’ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica”. In proposito, la relativa disciplina è fissata dall’art. 22 (“Processo decisionale automatizzato relativo alle persone fisiche, compresa la profilazione”): “1. L’interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona. 2. Il paragrafo 1 non si applica nel caso in cui la decisione: a) sia necessaria per la conclusione o l’esecuzione di un contratto tra l’interessato e un titolare del trattamento; b) sia autorizzata dal diritto dell’Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento, che precisa altresì misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell’interessato; c) si basi sul consenso esplicito dell’interessato. 3. Nei casi di cui al paragrafo 2, lettere a) e c), il titolare del trattamento attua misure appropriate per tutelare i diritti, le libertà e i legittimi interessi dell’interessato, almeno il diritto di ottenere l’intervento umano da parte del titolare del trattamento, di esprimere la propria opinione e di contestare la decisione. 4. Le decisioni di cui al paragrafo 2 non si basano sulle categorie particolari di dati personali di cui all’articolo 9, paragrafo 1, a meno che non sia d’applicazione l’articolo 9, paragrafo 2, lettere a) o g), e non siano in vigore misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell’interessato”.

mazioni acquisite dal segnalante in ordine al profilo economico del soggetto interessato. L'individuazione delle operazioni 'sospette' non può, quindi, essere acriticamente demandata all'attivazione di diagnostici automatici, ma deve sempre fondarsi su un riscontro umano e su un'attenta valutazione tecnico/professionale"<sup>82</sup>. Se l'ausilio del software, dello strumento informatico può rivelarsi proficuo nella disamina e indirizzare durante la valutazione, non deve tuttavia prevalere in modo apodittico, escludere il controllo finale umano che non può essere mai tralasciato o sminuito di importanza. Il ricorso allo strumento informativo, ammesso e utile, non può sostituirsi in toto alla decisione, discrezionale e piena, dell'uomo e, nello specifico, del responsabile della segnalazione delle operazioni sospette. Avrà, semmai, valore di utile, talora prezioso, supporto, mai di alternativa sostitutiva e sufficiente.

Ben diverso e da non confondere con questo adempimento è il rating automatico utilizzato dall'U.I.F. per le sue valutazioni in merito alle sos pervenute<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. *L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio. Testimonianza del Direttore dell'U.I.F., G. Castaldi, cit., 9.*

<sup>83</sup> BANCA D'ITALIA, EUROSISTEMA, *Rapporto annuale dell'Unità d'Informazione Finanziaria*, Roma, maggio 2016, 44: "L'appropriata valutazione del rischio nelle diverse fasi di apprezzamento delle segnalazioni di operazioni sospette è funzionale sia all'attività di analisi finanziaria sia alle successive fasi investigative. Tale valutazione rappresenta una sintesi di molteplici fattori. Il primo di questi attiene al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato dai soggetti obbligati all'operatività segnalata. Il giudizio viene espresso su una scala di cinque valori. Il livello di rischio assegnato dal segnalante concorre a determinare la classe di *rating* automatico attribuito dal sistema RADAR a ogni sos. Il *rating* automatico, articolato su una scala di cinque livelli ed elaborato sulla base di un algoritmo strutturato su variabili prevalentemente quantitative, rappresenta un primo giudizio sul livello di rischio dell'operatività segnalata, che valorizzando elementi interni ed esterni ulteriori può discostarsi dal profilo di rischio fornito dal segnalante. La sua accuratezza, tuttavia, dipende anche dalla corretta e completa compilazione dello schema segnaletico da parte dei soggetti obbligati. Per quanto avanzato un sistema di *rating* automatico non è ovviamente in grado di rappresentare adeguatamente eventuali elementi di rischio di natura tipicamente qualitativa rilevabili in sede di analisi finanziaria. Il *rating* automatico può essere quindi confermato oppure modificato nei diversi stadi di lavorazione, ai fini della definizione del *rating* finale associato alla segnalazione e trasmesso agli Organi investigativi. La UIF è impegnata in una continua azione di affinamento degli strumenti e delle metodologie (anche di tipo econometrico) in grado di fornire indicazioni che, affiancate ai meccanismi di *rating* descritti, consentano di aumentare l'efficienza dei processi di lavorazione delle segnalazioni. A seguito dell'entrata in funzione a luglio 2015 del *datawarehouse* dell'Unità, il sistema è stato arricchito con una nuova funzionalità che consente lo sfruttamento integrato del *matching* anagrafico tra le basi-dati esterne e le informazioni presenti nelle singole segnalazioni. La rappresentazione in un unico *entry point* di informazioni prima disponibili attraverso una pluralità di interrogazioni delle diverse basi dati contribuisce a rendere più efficiente il processo di analisi e, riducendo i tempi di lavorazione, favorisce più accurati approfondimenti delle segnalazioni. Nel corso del 2015, al termine del processo di



Il profilo cui fa riferimento nella sua attività l'U.I.F. consiste nell'individuazione di possibili astrazioni, se non veri modelli di attività criminosa e di delinquente: "Si tratta dell'analisi operativa svolta sulle segnalazioni di operazioni sospette per consentire l'individuazione di 'caratterizzazioni di profilo', oggetto di osservazione e costante aggiornamento. In quest'indagine vengono in considerazione elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione delle minacce di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, quali l'utilizzo improprio di determinati strumenti finanziari e mezzi di pagamento, la collocazione territoriale dell'operatività, i settori economici a maggior rischio, specifici profili soggettivi dei segnalati, le strutture societarie complesse e opache atte a mascherare la titolarità effettiva.

Sulla base delle caratterizzazioni è possibile ricostruire tipologie che delineano modalità operative e profili comportamentali a rischio. Attraverso le tipologie la UIF è in grado di classificare le segnalazioni e diffondere indicazioni aggiornate per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati. La definizione delle tipologie riflette la logica dell'analisi finanziaria. Essa non persegue necessariamente il fine di individuare la ricorrenza di specifiche fattispecie di reato, ma consente di rilevare 'comportamenti a rischio'. In taluni casi, i comportamenti finanziari osservati sono profondamente compenetrati nel reato presupposto; ne consegue che la tipologia operativa può riflettere anche una determinata ipotesi di reato (usura, caroselli fiscali). Un maggiore grado di dettaglio nei feedback investigativi potrà offrire maggiori possibilità di comprensione delle connessioni tra comportamenti, canali, strumenti finanziari e finalità illecite"<sup>84</sup>.

## 9. LA FASE PUBBLICA DELLA SEGNALAZIONE: QUALCHE SPUNTO

9.1. Superato il vaglio costituito da individuazione, cernita ed elaborazione del sospetto, può seguire l'invio della segnalazione all'U.I.F. Le attività delle quali ci siamo occupati finora costituiscono la prima sottofase – iniziale e necessaria – della fase privata o interna del nostro istituto. La sottofase successiva – sempre relativa al soggetto tenuto – è del tutto eventuale e dipende dalla decisione maturata dal titolare dell'attività, dal legale rappresentante o da un suo delegato interno alla struttura, vale a dire dal responsabile della segnala-

---

acquisizione e lavorazione, il 37,7% delle segnalazioni di operazioni sospette analizzate dall'Unità è stato considerato a rischio elevato (*rating* alto e medio-alto), il 43,4% a rischio medio, il 18,9% a rischio minore (*rating* basso e medio-basso)".

<sup>84</sup> BANCA D'ITALIA, EUROSISTEMA, *Rapporto annuale dell'Unità d'Informazione Finanziaria*, Roma, maggio 2016, 58.

zione delle operazioni sospette. Solo questi può formalmente esprimersi in merito e, quindi, esperire la vera e propria segnalazione<sup>85</sup>.

In tema di responsabilità negli istituti di credito, la Cassazione ha statuito che

*“il potere di valutare le segnalazioni e di trasmetterle all’U.I.F., solo se le ritenga fondate, in base all’insieme degli elementi a disposizione, spetta solo al titolare dell’attività (organo direttivo della banca), mentre il responsabile della dipendenza ha un margine di discrezionalità più ridotto, dovendo segnalare al suo superiore ogni operazione che lo induca a ritenere che l’oggetto di essa possa provenire da reati attinenti al riciclaggio”<sup>86</sup>.*

Si avvia, in tal modo, la fase di competenza pubblica, il cui innesco abbiamo visto essere opzionale, a cura del responsabile della segnalazione delle operazioni sospette, che può, come sappiamo, farsi aiutare nell’invio materiale della segnalazione, nonché tener conto di dati ed elementi ulteriori che lo possano aiutare nella sua determinazione.

Originariamente – per la fase privata – si contemplavano due tipi di procedura, una ordinaria ed una abbreviata, per gli intermediari finanziari con un solo punto operativo o con meno di 20 dipendenti. Nel 1997, la procedura divenne unica, sempre con le due fasi: l’una interna all’intermediario, che si poteva concludere con la segnalazione dell’operazione sospetta; l’altra, di competenza dell’apparato pubblico, dapprima amministrativa (competente l’U.I.C., subentrato al questore della provincia), poi, eventualmente, investigativa e giudiziaria. Il d.lgs. n. 231/2007 introdusse modalità differenziate, rispettivamente per gli intermediari finanziari e le società di gestione *ex art. 10, comma 2 (art. 42)*, i professionisti (*art. 43*) e le società di revisione *ex art. 13, comma 1, lett. a) (art. 44)*, ferme restando le due fasi, interna e pubblica, quest’ultima nei confronti dell’U.I.F., su cui ricade un’attività di indagine finanziaria, che può essere proseguita o da un flusso di ritorno del sospetto, ritenuto non fondato, ovvero dall’intervento del Nucleo Tributario della Guardia di Finanza, della Direzione Investigativa Antimafia e, nel caso, della magistratura ordinaria (se si tratta di criminalità organizzata, del Procuratore Nazionale Antimafia).

9.2. Accostiamoci, ora, sia pure solo per limitarci ad una mera elencazione di alcuni aspetti, alla seconda delle due fasi della procedura segnalatoria<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Non mi addentro nei tecnicismi, ormai di natura informatica e telematica, dell’invio della sos all’U.I.F.

<sup>86</sup> Sul punto, v. Cass., sez. V, 24 settembre 2009, n. 23017.

<sup>87</sup> Senza, peraltro, occuparmi delle competenze delle autorità di vigilanza, di polizia e della autorità giudiziaria. Per le modalità tecniche di invio della sos, con le sue peculiarità, v. BANCA D’ITALIA EUROSISTEMA-U.I.F., Infostat-U.I.F. *Segnalazioni di operazioni sospette (sos) manuale operativo*.

Vengono, a questo proposito, in considerazione alcuni adempimenti che detengono una funzione preparatoria o di accompagnamento rispetto al momento valutativo dell'operazione sospetta stessa: i presidi antiriciclaggio (in particolare, il responsabile antiriciclaggio<sup>88</sup>, il responsabile della segnalazione delle operazioni sospette, il responsabile della revisione interna, con i rispettivi ruoli e compiti, la procedura antiriciclaggio nella parte dedicata alla segnalazione dell'operazione sospetta, che talora si presenta come una endoprocedura, con proprie regole e tempistiche), la tracciatura delle attività svolte, soprattutto ove non portino all'invio della segnalazione, l'obbligo di sospensione dell'operazione sospetta, la tutela della riservatezza e gli adempimenti richiesti dalla protezione dei dati personali (*privacy*), i flussi di ritorno della segnalazione e la formazione che, sempre più, risulta imprescindibile ai fini di una corretta conoscenza, soprattutto pratica, della normativa e del suo rispetto.

## 10. TUTELA DELLA RISERVATEZZA E PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

10.1. Com'è noto, il rapporto fra le disposizioni antiriciclaggio e quelle dedicate alla protezione dei dati personali risente del canone ispiratore – esito di apposita scelta di politica normativa – che fa prevalere le prime sulle seconde, al fine di privilegiare la lotta contro la selva di reati che si annidano nell'immonda galassia del riciclaggio<sup>89</sup>. Se il criterio – già presente nell'art. 14, comma 1, lett. a) dell'abrogata legge 31 dicembre 1996, n. 675 “*Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali*” in tema di *privacy* – appare pacifico nel

<sup>88</sup> V. BANCA D'ITALIA, Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ai sensi dell'art. 7 comma 2 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, 10 marzo 2011, e, in particolare, n. 1 Responsabile antiriciclaggio (il parere n. 97 del 15 marzo 2005 del Comitato Antiriciclaggio – riportato in G. RODDI, *Manuale antiriciclaggio*, cit., 742-3 – sotto la vigenza della legge n. 197/1991, formulò alcune importanti considerazioni in merito alla condotta ed ai contorni della responsabilità di questa figura. Le conclusioni cui perviene sono sintetizzabili nell'esclusione di responsabilità di natura oggettiva, solo per il fatto di ricoprire una data posizione in seno all'azienda, e nel riconoscimento di responsabilità ove, in caso di omissione della sos, non abbia adeguatamente argomentato la sua decisione), n. 2 Responsabile della segnalazione delle operazioni sospette, n. 3 Responsabile della revisione interna.

<sup>89</sup> L'art. 8, comma 2, lett. a) del Codice *privacy* dispone che “i diritti di cui all'art. 7 – diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti – non possono essere esercitati con richiesta al titolare o al responsabile o con ricorso ai sensi dell'art. 145 dello stesso Codice, se i trattamenti di dati personali sono effettuati in base alle disposizioni del d.l. 3.5.19 n. 143, convertito, con modificazioni, dalla l. 5.7.1991 n. 197, e successive modificazioni, in materia di riciclaggio”, ormai da interpretare come riferito al d.lgs. n. 231/2007.

nostro ordinamento, non necessariamente lo stesso accade altrove<sup>90</sup>.

In considerazione di questa opzione si prevede il ridursi dell'area della *privacy*, vale a dire della tutela del singolo e dei suoi dati personali, per consentire l'affermazione di quelle regole così coinvolgenti e capillari che sono proprie dell'antiriciclaggio. Pur nello scenario – condiviso e meritevole – predisposto dal legislatore, che postula il citato dislivello normativo, l'attenzione dell'ordinamento è molto forte affinché i diritti dell'interessato (cioè, la persona fisica, dei cui dati personali si tratta) non siano elusi o violati. Le norme sulla *privacy* trovano un notevole spazio attuativo nell'antiriciclaggio, si pensi, fra l'altro, alle disposizioni in tema di trattamento e requisiti dei dati *ex art.* 11, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 “*Codice in materia di protezione dei dati personali*”, all'obbligo del rilascio ai clienti dell'informativa idonea ad assolvere agli obblighi *ex art.* 13, d.lgs. n. 196/2003. L'adempimento degli obblighi di registrazione costituisce “trattamento dei dati”, *ex art.* 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 196/2003, le operazioni di trattamento sono effettuate dagli incaricati che operano sotto la diretta autorità del titolare o del responsabile, attenendosi alle istruzioni da questi impartite (l'individuazione di costoro è effettuata con le modalità di cui all'art. 30, d.lgs. n. 196/2003). Nella tenuta dell'archivio unico informatico (nel comparto bancario-finanziario e per taluni ulteriori soggetti) e degli altri strumenti di registrazione e conservazione dei dati (per gli altri comparti, rispettivamente), i destinatari devono rispettare gli obblighi e le misure di sicurezza (artt. 31-36, d.lgs. n. 196/2003) e le relative disposizioni specifiche<sup>91</sup>.

La prevalenza, entro certi limiti dell'antiriciclaggio sulla *privacy* è ribadita nella nuova disciplina comunitaria, sia dalla IV Direttiva, sia dal reg. n. 2016/679<sup>92</sup>.

Il cons. 19 del reg. n. 2016/679 prevede che, con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti per finalità rientranti nel relativo ambito di applicazione, gli Stati membri dovrebbero poter mantenere

---

<sup>90</sup> V. C. GIANNASCA, *La centralizzazione delle informazioni*, in AA.VV., *Manuale del credito al consumo*, a cura di U. FILOTTO, Milano, 1999, 176, n. 33.

<sup>91</sup> In argomento, v. G. RODDI, *Elementi di tutela privacy nel trattamento dei dati del titolare effettivo*, in *dirittobancario.it*, marzo 2014.

<sup>92</sup> Per quanto concerne lo scenario delle fonti, dobbiamo prendere in esame soprattutto il reg. n. 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (entrato in vigore 20 giorni dopo la pubblicazione in *G.U.U.E.*, avvenuta il 4 maggio 2016, diventerà definitivamente applicabile in via diretta in tutti i Paesi comunitari dal 25 maggio 2018, quando dovrà essere garantito il perfetto allineamento fra la normativa nazionale e le sue disposizioni. Nel biennio che separa l'entrata in vigore dall'attuazione, ogni Stato membro ha un certo margine discrezionale nell'armonizzazione interna delle regole introdotte, per garantire una maggior coerenza con la legislazione nazionale), e la IV Direttiva antiriciclaggio.

o introdurre disposizioni più specifiche per adattare l'applicazione delle sue disposizioni. Queste disposizioni possono determinare con maggiore precisione requisiti specifici per il trattamento di dati personali da parte delle autorità competenti per tali altre finalità, tenuto conto della struttura costituzionale, organizzativa e amministrativa degli Stati membri. Quando, poi, il trattamento dei dati personali effettuato da organismi privati rientra nell'ambito di applicazione del regolamento, è opportuno che questo preveda la facoltà per gli Stati membri, a determinate condizioni, di adottare disposizioni legislative intese a limitare determinati obblighi e diritti, qualora tale limitazione costituisca una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per la salvaguardia di importanti interessi specifici, comprese la sicurezza pubblica e le attività di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o l'esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro, e la prevenzione di, minacce alla sicurezza pubblica. Ciò riveste particolare importanza ad esempio nel quadro del riciclaggio o di attività di medicina legale.

L'art. 23 ("Limitazioni") del regolamento dispone, al § 1: "il diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento può limitare, mediante misure legislative, la portata degli obblighi e dei diritti (...) nella misura in cui le disposizioni ivi contenute corrispondano ai diritti e agli obblighi di cui (...) qualora tale limitazione rispetti l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali e sia una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per salvaguardare: (...)

d) la prevenzione, l'indagine, l'accertamento e il perseguimento di reati o l'esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro e la prevenzione di minacce alla sicurezza pubblica (...)"

Il § 2 dello stesso art. 23 prevede, poi, che "In particolare qualsiasi misura legislativa di cui al § 1 contiene disposizioni specifiche riguardanti almeno, se del caso:

- a) le finalità del trattamento o le categorie di trattamento;
- b) le categorie di dati personali;
- c) la portata delle limitazioni introdotte;
- d) le garanzie per prevenire abusi o l'accesso o il trasferimento illeciti;
- e) l'indicazione precisa del titolare del trattamento o delle categorie di titolari;
- f) i periodi di conservazione e le garanzie applicabili tenuto conto della natura, dell'ambito di applicazione e delle finalità del trattamento o delle categorie di trattamento;
- g) i rischi per i diritti e le libertà degli interessati; e
- h) il diritto degli interessati di essere informati della limitazione, a meno che ciò possa comprometterne la finalità".

La IV Direttiva antiriciclaggio precisa i limiti operativi di quanto stabilito

(sia pure in altra, distinta fonte) dal citato regolamento comunitario<sup>93</sup>. Sul punto dispone il Capo V “*Protezione dei dati, obblighi di conservazione delle registrazioni e dati statistici*” (artt. 40-44), in specie l’art. 41<sup>94</sup> e l’art. 43, che

---

<sup>93</sup> Rilevano, ai nostri fini, i seguenti Considerando della stessa IV Direttiva: “(42) La direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, come recepita nella legislazione nazionale, si applica al trattamento dei dati personali ai fini della presente direttiva (sarà abrogata dal citato reg. 25 maggio 2018, n. 679/2016). Il reg. (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio si applica al trattamento dei dati personali effettuato dalle istituzioni e dagli organismi dell’Unione ai fini della presente direttiva. La lotta contro il riciclaggio di e il finanziamento del terrorismo è riconosciuta di interesse pubblico rilevante da parte di tutti gli Stati membri. La presente direttiva lascia impregiudicata la protezione dei dati personali trattati nel quadro della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, comprese le disposizioni della decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (che sarà abrogata dalla direttiva 2016/680), come recepita dalla legislazione nazionale; (43) È essenziale che l’allineamento della presente direttiva alle raccomandazioni riviste del GAFI sia effettuato in piena conformità con il diritto dell’Unione, in particolare per quanto riguarda la legislazione dell’Unione in materia di protezione dei dati e la tutela dei diritti fondamentali quali sanciti dalla Carta. Alcuni aspetti dell’attuazione della presente direttiva comportano la raccolta, l’analisi, la conservazione e la condivisione dei dati. Tale trattamento dei dati personali, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, dovrebbe essere consentito esclusivamente per gli scopi definiti nella presente direttiva e per le attività previste da essa, tra cui l’adeguata verifica della clientela, il controllo costante, le indagini e la segnalazione delle operazioni anomale e sospette, l’identificazione dei titolari effettivi di persone giuridiche o di istituti giuridici, l’identificazione delle persone politicamente esposte, la condivisione di informazioni tra le autorità competenti e la condivisione di informazioni tra gli enti creditizi e gli istituti finanziari ed altri soggetti obbligati. La raccolta e il successivo trattamento di dati personali da parte dei soggetti obbligati dovrebbero essere limitati a quanto necessario per conformarsi alle prescrizioni della presente direttiva, senza un ulteriore trattamento dei dati personali che sia incompatibile con gli scopi suddetti. In particolare, occorre vietare categoricamente l’ulteriore trattamento dei dati personali a fini commerciali; (46) Il diritto di accesso ai dati della persona interessata è applicabile ai dati personali trattati ai fini della presente direttiva. Tuttavia, l’accesso della persona interessata ad eventuali informazioni relative alla segnalazione di un’operazione sospetta comprometterebbe gravemente l’efficacia della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Possono pertanto essere giustificate limitazioni ed eccezioni a tale diritto in conformità dell’art. 13, direttiva 95/46/CE e, ove appropriato, dell’art. 20, reg. (CE) n. 45/2001. L’interessato ha il diritto di chiedere che un’autorità di controllo di cui all’art. 28, direttiva 95/46/CE o, se del caso, il Garante europeo della protezione dei dati, verifichi la liceità del trattamento, nonché il diritto di proporre un ricorso giurisdizionale ai sensi dell’art. 22 di tale direttiva. L’autorità di controllo di cui all’art. 28, direttiva 95/46/CE può procedere anche d’ufficio. Fatte salve le restrizioni al diritto di accesso, l’autorità di controllo dovrebbe poter informare la persona interessata dell’avvenuto espletamento di tutte le verifiche necessarie a suo carico e dell’esito riguardo alla liceità del trattamento in questione”.

<sup>94</sup> Art. 41: “1. Il trattamento dei dati personali ai sensi della presente direttiva è soggetto alla direttiva 95/46/CE, come recepita nel diritto nazionale. I dati personali trattati a norma della presente direttiva dalla Commissione o dalle AEV sono soggetti al regolamento (CE) n. 45/2001. 2. I dati personali sono trattati da soggetti obbligati sulla base della presente direttiva

prevede che “Il trattamento dei dati personali sulla base della presente direttiva ai fini della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo di cui all’articolo 1 è considerato di interesse pubblico”<sup>95</sup>.

10.2. Presenta un discreto interesse teorico e pratico in quest’ambito il parere rilasciato alcuni anni or sono dal Garante della Privacy italiano circa un particolare utilizzo della sos all’interno dei gruppi societari.

Il Garante<sup>96</sup> fu richiesto di esprimersi in ordine alle condizioni di liceità della comunicazione – tra intermediari finanziari appartenenti ad un medesimo gruppo – di dati personali relativi alle segnalazioni di operazioni sospette, comunicazione, come noto, ammessa in presenza delle condizioni di cui all’art. 46, comma 4, d.lgs. n. 231/2007. Nello specifico, si chiedeva di valutare se non ricorrano in relazione a dette comunicazioni (peraltro anche verso intermediari appartenenti al medesimo gruppo stabiliti in Paesi terzi) i presupposti per l’applicazione dell’art. 24, comma 1, lett. g), Codice privacy, relativo al c.d. bilanciamento di interessi. A favore di tale soluzione, si diceva, “deporrebbe il fatto che l’attività volta a consentire la manifestazione del consenso degli interessati in ordine a questa comunicazione sarebbe un incombente ‘estremamente gravoso per la banca, oltre che sproporzionato, valutato nel giudizio dell’equo temperamento degli interessi coinvolti’, con il rischio, peraltro, che il soggetto che intenda porre in essere un’operazione sospetta

---

unicamente ai fini della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo di cui all’articolo 1 e non sono successivamente trattati in modo incompatibile con tali finalità. Il trattamento dei dati personali ai sensi della presente direttiva per ogni altro fine, ad esempio a scopi commerciali, è vietato. 3. I soggetti obbligati forniscono ai nuovi clienti le informazioni di cui all’articolo 10 della direttiva 95/46/CE prima di instaurare un rapporto d’affari o eseguire un’operazione occasionale. Tali informazioni includono, in particolare, una comunicazione generale sugli obblighi giuridici imposti ai soggetti obbligati ai sensi della presente direttiva in ordine al trattamento dei dati personali ai fini della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, di cui all’articolo 1 della presente direttiva. 4. Nell’applicare il divieto di comunicazione di cui all’articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri adottano misure legislative volte a limitare, in tutto o in parte, il diritto di accesso dell’interessato ai dati personali che lo riguardano nella misura in cui tale limitazione totale o parziale costituisca una misura necessaria e proporzionata in una società democratica, tenuto debito conto dei legittimi interessi della persona in questione: a) per consentire al soggetto obbligato o all’autorità nazionale competente di svolgere adeguatamente i suoi compiti ai fini della presente direttiva; o b) per non compromettere indagini, analisi, inchieste o procedimenti ufficiali o giudiziari ai fini della presente direttiva e per garantire che non sia compromessa la prevenzione, l’indagine e l’individuazione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo”.

<sup>95</sup> Art. 43. “Il trattamento dei dati personali sulla base della presente direttiva ai fini della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo di cui all’articolo 1 è considerato di interesse pubblico ai sensi della direttiva 95/46/CE”.

<sup>96</sup> GARANTE PRIVACY, Provvedimento del 10 settembre 2009 “*Misure relative alle comunicazioni fra intermediari finanziari appartenenti al medesimo gruppo in materia di antiriciclaggio*”.

non sia disponibile a consentire tale comunicazione”. Pur con qualche remora dovuta alla presenza di taluni aspetti, a nostro avviso un po’ troppo cautelativi, non del tutto e sempre giustificati o giustificabili, appare utile seguire il ragionamento dell’Authority, che dapprima si sofferma sulle condizioni di liceità per la comunicazione infragruppo (c.d. bilanciamento d’interessi) e, in proposito, rileva che il quesito, ritenuto di portata generale, al di là della vicenda specifica cui fa riferimento, riguarda il coordinamento tra la normativa di protezione dei dati personali e la disciplina di settore in materia di antiriciclaggio. Occupandosi, poi, del fenomeno sottopostogli, il Garante ritiene che sussistano gli estremi per dare attuazione al bilanciamento degli interessi e, conseguentemente, che possano formare oggetto di comunicazione (e di conseguente trattamento nell’ambito delle esclusive finalità di contrasto al riciclaggio) i dati personali concernenti le segnalazioni previste dalla disciplina in materia di riciclaggio tra gli intermediari finanziari appartenenti al medesimo gruppo, in presenza delle condizioni previste dall’art. 46, comma 4, d.lgs. n. 231/2007, senza che a tal fine sia quindi necessario acquisire il consenso degli interessati. A ciò perviene “in considerazione della ponderazione tra le diverse situazioni giuridiche soggettive effettuata nel menzionato decreto legislativo, nel quale si precisa che il divieto di comunicazione a terzi della circostanza dell’avvenuta segnalazione – che non costituisce ‘violazione degli obblighi di segretezza, del segreto professionale o di eventuali restrizioni alla comunicazione di informazioni imposte in sede contrattuale o da disposizioni legislative’: art. 41, comma 6, decreto legislativo n. 231/2007 – previsto dall’art. 46, comma 1, non impedisce che essa avvenga (pur non imponendola) ‘tra gli intermediari finanziari appartenenti al medesimo gruppo’ ai sensi del menzionato art. 46, comma 4. Ponderazione che, nel facultizzare tale comunicazione tra gli intermediari finanziari appartenenti al medesimo gruppo, consente di non ritenere prevalenti, entro tale circoscritto ambito, i diritti degli interessati rispetto al legittimo interesse del titolare del trattamento e del terzo destinatario dei dati (nel caso di specie, altro intermediario finanziario appartenente al medesimo gruppo) alla comunicazione e al conseguente trattamento dei dati personali oggetto della segnalazione. Tale comunicazione potrà essere effettuata, nel rispetto di quanto indicato al successivo punto (...), per perseguire le sole finalità connesse all’applicazione della disciplina antiriciclaggio da parte dei soli incaricati (operanti nell’ambito dei diversi intermediari finanziari) deputati ad assolvere compiti relativi all’adempimento delle misure poste a contrasto del riciclaggio di denaro”.

Il Garante prende in esame l’informativa agli interessati: atteso che deve essere comprensiva di tutti gli elementi di cui all’art. 13, d.lgs. n. 196/2003, in essa vanno “fornite agli interessati informazioni adeguate e puntuali in ordine al trattamento oggetto del presente provvedimento. A tal fine, il titolare è tenuto, nell’ambito dell’informativa da rendere agli interessati, a fornire distinte e specifiche



indicazioni anche riguardo alla possibilità che le informazioni relative alle operazioni poste in essere dagli stessi interessati, ove ritenute ‘sospette’ ai sensi dell’art. 41, comma 1, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, saranno comunicate ad altri intermediari finanziari appartenenti al medesimo gruppo”.

Si occupa, poi, del trasferimento dei dati relativi alla segnalazione verso intermediari finanziari appartenenti allo stesso gruppo stabiliti in Paesi terzi: “Al di là della cautela contenuta nell’art. 46, comma 4, decreto legislativo n. 231/2007 (secondo cui tale comunicazione può avvenire ‘a condizione che [nei Paesi terzi si] applichino misure equivalenti’ a quelle previste nel medesimo decreto legislativo n. 231/2007), con riguardo al distinto profilo dell’eventuale comunicazione dell’avvenuta segnalazione ad intermediari finanziari appartenenti allo stesso gruppo va altresì salvaguardata la conformità alle norme sul trasferimento dei dati a Paesi terzi di cui alla direttiva 95/46/CE (come richiesto dal punto 33 del ‘considerando’ della direttiva 2005/60/CE), sicché tale trasferimento potrà avvenire ove ricorra uno dei presupposti indicati nell’art. 44 del Codice”.

Terminate queste osservazioni introduttive che, in concreto, fondano il parere, il Garante individua alcune linee operative di condotta da osservare in proposito e stabilisce che si possa dare comunicazione dell’avvenuta segnalazione agli intermediari finanziari appartenenti al medesimo gruppo (con conseguente trattamento da parte degli stessi), senza che a tal fine sia necessario acquisire il consenso degli interessati<sup>97</sup>.

Ne consegue la liceità della trasmissione all’interno di uno stesso gruppo bancario (anche con propaggini estere) della segnalazione dell’operazione sospetta, nell’osservanza di precisi adempimenti, fra i quali l’aver appositamente contemplato nell’informativa al cliente l’ipotesi dell’eventuale trasmissione dei suoi dati in detta evenienza. Tale indirizzo è consentito ora dall’art. 39 della IV Direttiva<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> “1. Ai sensi dell’art. 24, comma 1, lettera g), del Codice, dispone che, per effetto del presente provvedimento, i titolari del trattamento che, essendo tenuti ad effettuare una segnalazione anticiclaggio in conformità alla disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 231/2007 – e ricorrendo le condizioni previste dall’art. 46, comma 4, del medesimo decreto legislativo –, possano dare comunicazione dell’avvenuta segnalazione agli intermediari finanziari appartenenti al medesimo gruppo (con conseguente trattamento da parte degli stessi), senza che a tal fine sia necessario acquisire il consenso degli interessati.

2. Prescrive ai titolari del trattamento, ai sensi degli articoli 143, comma 1, lettera b), e 154, comma 1, lettera c), del Codice, di fornire agli interessati, nell’ambito dell’informativa resa ai sensi dell’art. 13 del Codice, distinte e specifiche indicazioni anche riguardo alla possibilità che le informazioni relative alle operazioni poste in essere dagli stessi interessati, ove ritenute ‘sospette’ ai sensi dell’art. 41, comma 1, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, saranno comunicate ad altri intermediari finanziari appartenenti al medesimo gruppo”.

<sup>98</sup> Art. 39 “1. I soggetti obbligati e i loro amministratori e dipendenti non comunicano al

## 11. IL RISCHIO DI RITORSIONE PER CHI SEGNA

Occupiamoci, ora, di un argomento di estrema rilevanza pratica e umana, cui non sempre sono state attribuite l'attenzione e la cura che richiederebbe, vale a dire il timore di ritorsione di chi si trova alla base o all'interno della catena segnalatoria. Il tema, purtroppo reale e ben conosciuto, riguarda la sgradevole situazione in cui può trovarsi chi partecipa all'*iter* di segnalazione del sospetto<sup>99</sup>. Fin dal 1997 il legislatore italiano<sup>100</sup> se ne fece carico, sia pure in una maniera abbastanza formalistica, ritenendosi probabilmente vincolato dalle vigenti norme di procedura penale. L'art. 3-*bis* ("Riservatezza delle segnalazioni") della legge n. 197/1991, introdotto dall'art. 3, d.lgs. n. 153/1997, al comma 2 stabiliva, infatti, che "L'identità delle persone e degli intermediari può essere rivelata solo quando l'autorità giudiziaria, con decreto motivato, lo

---

cliente interessato né a terzi che sono in corso di trasmissione, saranno o sono state trasmesse informazioni in applicazione degli articoli 33 o 34 o che è in corso o può essere svolta un'analisi in materia di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. 2. Il divieto di cui al paragrafo 1 non comprende la comunicazione alle autorità competenti, compresi gli organi di autoregolamentazione, né la comunicazione a fini di indagine. 3. Il divieto di cui al paragrafo 1 non impedisce la comunicazione tra enti creditizi e istituti finanziari o tra tali enti e le loro succursali o filiazioni controllate a maggioranza situate in paesi terzi, a condizione che tali succursali e filiazioni controllate a maggioranza si conformino pienamente alle politiche e procedure a livello di gruppo, comprese le procedure per la condivisione delle informazioni all'interno del gruppo, ai sensi dell'articolo 45, e che le politiche e procedure a livello di gruppo siano conformi agli obblighi di cui alla presente direttiva. 4. Il divieto di cui al paragrafo 1 non impedisce la comunicazione tra soggetti obbligati di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 3), lettere a) e b), o entità di paesi terzi che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla presente direttiva, che svolgono la propria attività professionale, in qualità di dipendenti o meno, all'interno di una stessa entità giuridica o di una struttura più vasta a cui l'entità appartiene e che condivide proprietà, gestione o controllo della conformità. 5. Per i soggetti obbligati di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punti 1), 2), e punto 3), lettere a) e b), nei casi relativi allo stesso cliente e alla stessa operazione che coinvolgono due o più soggetti obbligati, il divieto di cui al paragrafo 1 non impedisce la comunicazione tra i soggetti obbligati in questione, a condizione che siano di uno Stato membro, o le entità di un paese terzo che impone obblighi equivalenti a quelli previsti dalla presente direttiva, che appartengano alla stessa categoria professionale e che siano soggette a obblighi in materia di segreto professionale e di protezione dei dati personali. 6. Non si ha comunicazione ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo quando i soggetti obbligati di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 3), lettere a) e b), tentano di dissuadere un cliente dal porre in atto un'attività illegale".

<sup>99</sup> Non sembrerebbe toccare in modo specifico il responsabile della segnalazione delle operazioni sospette, il cui nominativo è in chiaro fin dall'inizio e, a differenza degli altri, in genere, non corre particolari rischi.

<sup>100</sup> V.C. LAURIA, A. MENGALI, *Codice delle norme antiriciclaggio ed antiusura. Commentato e corredato delle decisioni giurisprudenziali e dei pareri della Commissione Consultiva e del Comitato Legge 197/1991*, loc. cit.

ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede"<sup>101</sup>, disposto ripetuto in buona sostanza nell'art. 45 ("Tutela della riservatezza") del d.lgs. n. 231/2007 (vecchio testo, ora art. 38 ("Tutela del segnalante") del nuovo)<sup>102</sup>.

Evento estremamente delicato, riguarda colui che – per il mero fatto di adempiere correttamente – si espone, suo malgrado, a possibili conseguenze foriere di ritorsioni, danni, reati alla sua persona, alla famiglia, ai suoi beni, ecc. È il luogo ove si annida gran parte delle magagne, remore, paure (purtroppo, spesso pienamente giustificate) di chi vede e comprende e, poi, scivola su quello che sarebbe un suo preciso dovere ed assume contegni negligenti, elusivi, troppo cavillosi, dilatori, ecc., tutte condotte errate, da cui può insorgere l'illecito di omessa segnalazione di operazione sospetta, il reato di favoreggiamento o peggio.

La III Direttiva, che raccoglieva l'esperienza di circa quindici anni di vigenza della normativa antiriciclaggio nell'intera Unione Europea, dimostra di aver ben presente questo fenomeno (evidentemente, non solo italiano) quando nel cons. 32 afferma che "Numerosi dipendenti che hanno segnalato i loro sospetti di riciclaggio sono stati vittime di minacce o di atti ostili. Benché la presente direttiva non possa interferire con le procedure giudiziarie degli Stati membri, si tratta di una questione cruciale per l'efficacia del regime antiriciclaggio e di repressione del finanziamento del terrorismo. Gli Stati membri dovrebbero essere coscienti di tale problema e compiere ogni sforzo per proteggere i dipendenti da tali minacce o atti ostili". In proposito, l'art. 27 disponeva che "Gli Stati membri adottano misure appropriate per proteggere da qualsiasi minaccia o atto ostile i dipendenti degli enti o delle persone soggetti alla presente Direttiva che segnalano, all'interno dell'impresa o all'U.I.F., un caso sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo".

Invero, le soluzioni adottate dai singoli Paesi non devono essere state sempre adeguate, né soddisfacenti se nella IV Direttiva il tema viene, ora, riproposto in modo sostanzialmente invariato. Nel cons. 41 si ripete, infatti, quasi

---

<sup>101</sup> Al comma 3 prevedeva "Fuori dalle ipotesi di cui al c. 2, in caso di sequestro di atti o documenti si adottano le necessarie cautele, per assicurare la riservatezza dell'identità dei soggetti che hanno effettuato le segnalazioni" e al comma 5 che gli intermediari "abilitati" adottassero, fra l'altro, "adeguate misure per assicurare la massima riservatezza dell'identità delle persone che effettuano le segnalazioni".

<sup>102</sup> Ai commi 7 ("L'identità delle persone fisiche e dei soggetti comunque destinatari degli obblighi ai sensi dell'art. 10 può essere rivelata solo quando l'autorità giudiziaria, con decreto motivato, lo ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede") e 8 ("Fuori dalle ipotesi di cui al c. 7, in caso di sequestro di atti o documenti si adottano le necessarie cautele per assicurare la riservatezza dell'identità delle persone fisiche e dei soggetti comunque destinatari degli obblighi ai sensi dell'art. 10 che hanno effettuato le segnalazioni").

pedissequamente che “Vi sono stati dei casi in cui dei lavoratori dipendenti che hanno denunciato i loro sospetti in merito a casi di riciclaggio sono stati vittime di minacce o di atti ostili. Benché la presente Direttiva non possa interferire con le procedure giudiziarie degli Stati membri, è cruciale che tale questione sia affrontata al fine di garantire l’efficacia del regime AML/CFT. Gli Stati membri dovrebbero essere coscienti di tale problema e compiere ogni sforzo per proteggere gli individui, inclusi i lavoratori dipendenti e i rappresentanti del soggetto obbligato, da tali minacce o atti ostili, e fornire, conformemente al diritto nazionale, un’adeguata protezione a tali persone, in particolare per quanto riguarda il diritto alla protezione dei dati personali e i diritti ad una tutela giurisdizionale e a una rappresentanza effettive”.

Si amplia la platea delle persone da proteggere, si ribadiscono i principi, ma evidentemente nulla o ben poco si è fatto e, con una buona dose di realismo, probabilmente la situazione è anche peggiorata nel corso degli ultimi anni. In proposito, l’art. 38 stabilisce che “Gli Stati membri garantiscono che le persone, inclusi i lavoratori dipendenti e i rappresentanti del soggetto obbligato, che segnalano un caso sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, all’interno o alla FIU, siano tutelati da qualsiasi minaccia o atto ostile, in particolare da atti avversi o discriminatori in ambito lavorativo”.

L’esigenza appare ben compresa in ambito europeo e la protezione normativa viene astrattamente prevista, anche contro le ipotesi di eventuali “atti avversi o discriminatori” sul posto di lavoro, che appaiono intollerabili ancor più (se possibile) di quelli provenienti dalla criminalità ordinaria od organizzata. Solo a recepimento effettuato e maturata una concreta esperienza operativa, potremo verificare un effettivo cambio in meglio o se, come induce a pensare il fatto che siamo già alla seconda volta che se ne tratta (con esito evidentemente non del tutto positivo nella precedente occasione), il tema non sia ormai assimilabile a quelle condotte punite dalle proverbiali grida manzoniane.

Quanto al nostro sistema, abbiamo visto come esistano norme precise a tutela del segnalante, che in parte ripetono quelle europee, ma probabilmente finché non vi sarà una totale anonimata di questi (posto che ciò sia possibile in concreto, non bastando certo le odierne regole, facilmente superabili da palesi esigenze di natura processuale, senza pensare alla negligenza spesso riscontrabile nell’operativa quotidiana degli addetti ai lavori), o si escogitino altri sistemi efficaci, sempre compatibili con il diritto e la procedura penale, è difficile che si giunga ad una soluzione soddisfacente, quanto meno a breve.

È evidente come, a questo proposito, confliggano due diritti basilari, rispettivamente, quello del segnalante (*rectius*, di coloro che si trovano all’origine, nel durante e al termine della segnalazione) di essere effettivamente pro-

tetto da eventuali ritorsioni di qualunque genere, e quello dell'ordinamento di poter fruire in modo compiuto di ciò che finora (e certo per un prossimo, probabilmente lungo futuro) è ritenuto lo strumento chiave per svelare e perseguire il riciclaggio, l'immissione nell'economia sana, l'autoriciclaggio ed il finanziamento del terrorismo.

Se appare indiscutibile la prevalenza dell'antiriciclaggio, per nessuna ragione dovrebbe essere trascurata la tutela di chi contribuisce alla segnalazione, che anzi di questa rappresenta il sostrato intellettuale e operativo portante e indispensabile. S'impongono, semmai, scelte calzanti e minimali, che nel promuovere la massima considerazione delle esigenze prioritarie pubbliche, non comprimano troppo o, peggio, eludano quelle che sono molto più che semplici aspettative del cittadino. In altre parole, occorre responsabilizzare sempre più il personale a contatto con la clientela (non importa a quale categoria di soggetti tenuti appartenga), ma soprattutto fornirlo di quegli elementi che dopo cinque lustri di normative antiriciclaggio, dovrebbero essere ormai divenuti un patrimonio comune. Una sorta di cultura dell'antiriciclaggio, frutto di informazione e formazione, di pratica professionale (attiva, da parte di chi lavora con queste norme, e passiva, poiché tutti, in qualche maniera, vi hanno frequentazione continua e abituale) dovrà a poco a poco sempre più completamente affermarsi e diffondersi. Se questo è basilare, non di meno occorrono forme effettive, tangibili di tutela reale, oggettiva, che proteggano in via preventiva e successiva chi segnala.

Mi pare, infine, prezioso (anche se non nuovo) il suggerimento contenuto nel cons. 49 della IV Direttiva, secondo cui "Si dovrebbe, per quanto possibile, mettere a disposizione dei soggetti obbligati un riscontro sull'utilità delle segnalazioni di operazioni sospette e sul seguito loro dato. A tal fine, e per poter verificare l'efficacia dei loro sistemi di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, gli Stati membri dovrebbero continuare a tenere statistiche in materia provvedendo altresì a migliorarne la qualità. Per aumentare ulteriormente la qualità e la coerenza dei dati statistici raccolti a livello dell'Unione, la Commissione dovrebbe seguire l'evoluzione della situazione della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo in seno all'Unione e pubblicare sintesi periodiche". L'U.I.F. italiana già vi provvede in misura acconcia, come sappiamo. Una maggior conoscenza dell'obbligo fra il grosso pubblico dovrebbe essere promossa e attuata dai mezzi di informazione, proprio per favorirne il corretto e consapevole adempimento.

Con la IV Direttiva dovrebbero essere realizzati meccanismi efficaci per incoraggiare la segnalazione alle autorità competenti delle violazioni delle disposizioni, fra cui procedure per il ricevimento di segnalazioni, adeguata tutela dei soggetti che effettuano le segnalazioni e delle persone accusate, protezione dei dati personali concernenti sia la persona che segnala le violazioni, sia

la persona fisica sospettata di essere responsabile conformemente alle norme comunitarie (Direttiva 95/46/CE), norme chiare che garantiscano la riservatezza della persona che segnala le violazioni commesse in seno al soggetto obbligato. I soggetti obbligati dovranno predisporre adeguate procedure affinché i propri dipendenti e gli altri soggetti che collaborano o che fanno parte della struttura organizzativa possano segnalare in ambito interno le violazioni attraverso uno specifico canale anonimo e indipendente.

Una ipotesi – certo non priva di complessità – potrebbe essere quella appena accennata di evitare in ogni modo il riferimento ed anche la riconducibilità alla persona fisica del segnalante, estendendovi un oblio assoluto, un completo anonimato. Sebbene possa configgere con i principi della procedura penale, andrebbe seriamente presa in esame questa possibilità di rendere per sempre completamente ignoto chi segnala: la decisione deve provenire proprio da quell'ordinamento che in via primaria ne è il destinatario e fruitore<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> L'art. 38 (Tutela del segnalante) del d.lgs. n. 231/2007, introdotto dall'art. 2, d.lgs. n. 90/2017, sebbene assai accurato e circostanziato, non mi sembra innovare di molto rispetto all'odierna, nota situazione: "1. I soggetti obbligati e gli organismi di autoregolamentazione adottano tutte le misure idonee ad assicurare la riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la segnalazione. 2. Il titolare della competente funzione, il legale rappresentante o altro soggetto all'uopo delegato presso i soggetti obbligati sono responsabili della custodia degli atti e dei documenti in cui sono indicate le generalità del segnalante. 3. In ogni fase del procedimento, l'autorità giudiziaria adotta le misure necessarie ad assicurare che l'identità del segnalante sia mantenuta riservata. In ogni caso, il nominativo del segnalante non può essere inserito nel fascicolo del Pubblico Ministero né in quello per il dibattimento e la sua identità non può essere rivelata, a meno che l'Autorità giudiziaria non disponga altrimenti, con provvedimento motivato ed assicurando l'adozione di ogni accorgimento idoneo a tutelare il segnalante ivi compresa, ove necessaria in ragione dell'attinenza a procedimenti in materia di criminalità organizzata o terrorismo, l'applicazione delle cautele dettate dall'articolo 8 della legge 13 agosto 2010, n. 136, in materia di attività svolte sotto copertura, quando lo ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede. In ogni caso, il nominativo del segnalante può essere rivelato solo quando l'autorità giudiziaria, disponendo a riguardo con decreto motivato, lo ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede. 4. In caso di denuncia o di rapporto ai sensi degli articoli 331 e 347 del codice di procedura penale, l'identità del segnalante, anche qualora sia conosciuta, non è menzionata. 5. Fermo quanto disposto dai commi 3 e 4, in caso di sequestro di atti o documenti l'autorità giudiziaria e gli organi di polizia giudiziaria adottano le cautele necessarie ad assicurare la riservatezza dei segnalanti. 6. La trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette, le eventuali richieste di approfondimenti, nonché gli scambi di informazioni, attinenti alle operazioni sospette segnalate, tra la UIF, la Guardia di finanza, la DIA, le autorità di vigilanza di settore e gli organismi di autoregolamentazione, avvengono per via telematica, con modalità idonee a garantire la tutela della riservatezza, la riferibilità della trasmissione dei dati ai soli soggetti interessati, nonché l'integrità delle informazioni trasmesse".

## CONCLUSIONE

Da oltre cinque lustri la segnalazione delle operazioni sospette fonda e contraddistingue l'ordinamento antiriciclaggio comunitario e italiano. La sua è una vicenda variegata, dai risultati spesso difficili da intendere ed apprezzare non solo per l'insita complessità del tema che sottende, ma anche a causa di una forte corrente contraria, dovuta a paure, reticenze, ignoranza, soprattutto da parte di chi vi dovrebbe ricorrere con fiducia e sollecitudine, e non scevra di contrastanti letture e valutazioni.

Al di là delle difficoltà operative incontrate e di qualsiasi opinione avversa, più o meno argomentata o condivisibile, l'istituto resta fondamentale e si pone da spartiacque fra le attività di prevenzione e di repressione, strumento indispensabile per approfondire situazioni eterogenee, particolari, quasi sempre di non immediata intelligibilità, al fine di permettere l'individuazione e la persecuzione dei fenomeni di riciclaggio, immissione nell'economia sana, autoriciclaggio e finanziamento del terrorismo.

In tutti questi anni di vigenza dell'istituto la vicenda della segnalazione delle operazioni sospette continua ad essere caratterizzata da quegli elementi che sin dall'inizio la contraddistinsero. Siamo di fronte ad uno strumento in apparenza molto semplice, scarno, tutto sommato rozzo, ove non si ravvisano elevati contenuti giuridici o interpretativi, il cui fulcro è costituito dal dubbio, concetto dai contorni più filosofici che giuridici, per definizione e natura di per sé alquanto astruso. Si afferma l'esigenza di una capillare, accurata indagine di piccoli avvenimenti, magari in superficie del tutto privi di significato, che solo attraverso un'attenta e completa ricostruzione, consentono di conoscere filoni di condotta delinquenziale diversamente impenetrabili o altre manifestazioni criminose.

Chi segnala l'operazione sospetta dovrebbe procedervi solo dopo aver raccolto e compreso in profondità una serie di dati che spesso non sono particolarmente perspicui, talora neppure chiari, e quasi mai gli si presentano secondo una fenomenologia di agevole lettura. L'evento macroscopico, palese o sottinteso, si rompe talora in una congerie di schegge infinitesime, ciascuna delle quali non solo è quasi invisibile, ma raramente si connette con immediatezza alle altre. E, molto spesso, sono piccoli frammenti insignificanti che vanno collegati fra loro, senza alcun quadro di riferimento. Si chiede all'esegeta – esegeta pratico, non sempre di formazione culturale specifica, ad es. l'operatore di filiale, attento all'apertura di conti correnti piuttosto che alla vendita di fondi, o al notaio che roga le più diverse tipologie di negozi, o al *croupier* che imposta e sorveglia un gioco d'azzardo in piena notte – la capacità di vedere, capire, collegare, possibilmente interpretare e immaginare. Si tratta di una richiesta quasi diabolica. Chi è alla base della segnalazione, oltre alle normali doti tecniche postu-

late dalla professione che svolge, cui si aggiunga la conoscenza della persona che gli si para davanti (nonché degli indici di anomalia), dovrebbe possedere anche una discreta dose di intuito e di fantasia.

L'*iter* delineato dal legislatore si presenta nel complesso lineare sotto il profilo teorico, ma oneroso e, talora, abbastanza arzigogolato all'atto pratico. Il rischio di sbagliare è forte, anche se poi le conseguenze non dovrebbero essere quasi mai punite, salvo il caso di dolo. Non si nascondono, piuttosto, le paure di possibili ritorsioni, sempre concrete e intollerabili se ci rapportiamo a veri riciclatori, finanziatori del terrorismo, delinquenti.

Compendiato in questo istituto, si raccoglie tutto l'antiriciclaggio. La teoria della traccia, autentica base e struttura portante, guida e campeggia sullo sfondo. È il trionfo del piccolo dato, di ciò che sembra privo di logica, ovvio, scontato, inutile, ma che è invero la spia dell'intera vicenda. Poi la compiuta conoscenza del cliente: come si potrebbe altrimenti? Se chi segnala non conosce a fondo il cliente, l'esecutore, il titolare effettivo, e di quale negozio o attività si tratta davvero, ben difficilmente riuscirà nell'indagine, nell'esame, nell'elaborazione del caso, che potrebbe portare al dubbio e, di qui, alla segnalazione (né si può, peraltro, anche lontanamente ipotizzare che, nello svolgimento della propria attività, costui tralasci o tenga in poca o nulla considerazione questi stessi fattori, quasi come fosse solo una peculiare richiesta della disciplina antiriciclaggio, anche se purtroppo non è sempre così, per le più svariate motivazioni). Infine, rinveniamo la collaborazione, nelle sue due forme: da parte del cliente, sia pure implicita, talora ottenuta con qualche espediente, e, poi, da parte di chi segnala che, direi per definizione, "deve" collaborare con l'ente pubblico per il progresso delle indagini e la possibile individuazione e repressione del delitto.

Le statistiche elaborate dalla U.I.F. nel corso degli anni e, soprattutto, i dati più recenti evidenziano una crescente familiarità con l'istituto da parte degli operatori. Il numero delle sos è continuamente aumentato, anche se non nel modo che ci si attenderebbe. La provenienza è per lo più sempre la stessa (il mondo bancario-finanziario, con alcune variegature), vi sono carenze sintomatiche e preoccupanti nel comparto dei liberi professionisti e degli altri soggetti. È impressionante come la P.A. non dimostri attenzione – la sensibilità dovuta, soprattutto dall'apparato statale centrale e decentrato, e non solo – ad un fenomeno di questo rilievo, dai risvolti molteplici e dalle conseguenze gravemente drammatiche e perniciose per l'intero consorzio sociale del Paese e, finanche, dell'intero pianeta.

La nuova normativa di recepimento della IV Direttiva antiriciclaggio – forse preoccupata di una crescita disomogenea e per meglio inquadrare e, così, approfondire le informazioni – ha introdotto le comunicazioni oggettive, che si aggiungono alle vere e proprie sos, ponendole in alternativa per certi aspetti



escludenti rispetto a queste, onde corroborare, standardizzare e, in breve, semplificare l'opera di emersione delle manifestazioni del fenomeno criminoso. Vedremo, nella prassi, quale sarà il portato di questa nuova figura, se risulterà utile o una sorta di doppione di quanto già esiste da tempo<sup>104</sup>.

Ci siamo dilungati nel tentativo di lumeggiare come il sospetto possa insorgere in varia misura e con modalità sovente proteiformi nel corso delle tre grandi fasi in cui in genere si esprime il riciclaggio, vale a dire il collocamento (*placement*), la stratificazione (*layering*) e l'integrazione (*integration*). E come, sin dalle mosse iniziali, la compiuta conoscenza del cliente assuma un'importanza determinante, nel discernere, nel penetrare, nell'indirizzare la successiva

---

<sup>104</sup> V. art. 47 ("Comunicazioni oggettive") del d.lgs. n. 231/2007, introdotto dall'art. 2, d.lgs. n. 90/2017, "1. Fermi gli obblighi di cui al Titolo II, Capo III, i soggetti obbligati trasmettono alla U.I.F., con cadenza periodica, dati e informazioni individuati in base a criteri oggettivi, concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. 2. I dati e le informazioni sono utilizzati per l'approfondimento di operazioni sospette e per effettuare analisi di fenomeni o tipologie di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. 3. Con istruzioni da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, la U.I.F., sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, individua le operazioni, i dati e le informazioni di cui al comma 1, definisce le relative modalità di trasmissione e individua espressamente le ipotesi in cui l'invio di una comunicazione oggettiva esclude l'obbligo di segnalazione di operazione sospetta, ai sensi dell'articolo 35". In proposito v. le interessanti riflessioni del Direttore U.I.F. (in BANCA D'ITALIA, *Presentazione del Rapporto annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, Anno 2016, Relazione del Direttore*, Roma 3 luglio 2017, p. 14): "Nonostante la valutazione positiva della crescita della collaborazione prestata dai soggetti obbligati, molto si può ancora fare. Permane una quota non marginale di segnalazioni che continua a presentare una scarsa utilità (...). Ciò è dovuto non solo agli operatori che talora abdicano al dovere di effettuare un'attenta valutazione del sospetto ma anche alla presenza di zone d'ombra nella regolamentazione. In molti casi, le transazioni sono segnalate come "sospette" non tanto per l'effettiva probabilità che nascondano un'attività criminale, quanto per l'intrinseca opacità del pur legittimo strumento finanziario utilizzato, principalmente del contante, anche se per importi relativamente ridotti. In tali situazioni, gli operatori spesso tendono a effettuare la segnalazione in via cautelativa, sentendosi altrimenti esposti al rischio di contestazione qualora da successive indagini emergesse l'effettiva riconducibilità della transazione a interessi criminali. Sotto questo profilo può rappresentare un efficace correttivo la previsione nel nuovo decreto delle "comunicazioni oggettive" che, già proficuamente utilizzate in diversi altri Paesi, riguarderanno categorie di operazioni potenzialmente esposte a rischio individuate sulla base di criteri definiti dalla UIF. Le comunicazioni oggettive potranno decongestionare il flusso delle segnalazioni rendendo superfluo l'invio di quelle motivate solo dal tipo di strumento finanziario utilizzato e favorendo, quindi, la focalizzazione dei soggetti obbligati sulle operazioni effettivamente connotate da sospetto. L'assenza nelle comunicazioni oggettive di ogni fattore valutativo consentirà il ricorso a modalità automatiche di rilevazione e trasmissione, riducendo i costi per il sistema. La conoscenza delle transazioni più esposte a rischi di utilizzo illecito permetterà alla UIF di arricchire l'approfondimento delle segnalazioni pervenute, di meglio valutare fenomeni o tipologie di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, di intercettare più agevolmente casi di frazionamento dei flussi finanziari illeciti".

attività di segnalazione. L'adeguata verifica della clientela – al momento originario dell'attività e nel durante del rapporto continuativo o della prestazione professionale – costituisce l'ineludibile presupposto, da ottemperare nella maniera più avvertita e con la massima, scrupolosa disamina del caso da approfondire, non limitandosi a sterili formalismi, bensì addentrandosi in un accurato studio del merito.

A questo punto del nostro lavoro, possiamo finalmente rispondere alla domanda che ci siamo posti all'inizio, se cioè questo istituto – sul quale, come abbiamo potuto constatare, l'Unione Europea ed il nostro Paese (e non solo) fanno affidamento in modo estremamente serio, continuando a ritenerlo il pilastro portante dell'intera costruzione normativa dell'antiriciclaggio – sia davvero acconcio sotto il profilo tecnico e, soprattutto, proficuo quale arma idonea a svelare (e, per taluni aspetti, a impedire, contrastandolo fin da subito) il cosmo in cui allignano e si affermano i reati che si propone di combattere. Alla luce di quanto abbiamo cercato di illustrare e delle odierne e future tendenze della normativa dell'Unione Europea e interna, l'esito non può che essere positivo, anche se non mancano le critiche. Di talune di queste sarebbe auspicabile che il legislatore tenesse conto nel corso di una futura disamina e valutazione dell'intera materia della segnalazione delle operazioni sospette.

Con una buona dose di probabilità, ove affinato e migliorato, lo strumento in esame e il dubbio su cui si fonda, potrebbe suscitare un miglior riscontro, dare maggiori frutti, in breve, essere impiegato in modo più consona e soddisfacente. Come si è finora manifestata, la sos è certamente valida ed utile, ma potrà acquisire una valenza ulteriore, un significato propositivo e concreto di gran lunga superiore a quello odierno solo quando sarà stata intimamente intesa nelle sue autentiche finalità e ottemperata in modo corretto e tempestivo e, soprattutto, convinto da parte di tutti coloro che vi sono obbligati.

Solo dopo che sarà stata ben compresa nella sua portata di elemento umile, ma efficace, e messa in pratica con sicura fiducia e autentico spirito costruttivo da parte di tutti, potrà divenire uno strumento tangibile e vincente e forse, in un futuro che speriamo non sia troppo lontano, ottenere la sua piena realizzazione di mezzo tattico nella lotta contro i reati che si intende perseguire.

## ESEMPI DI CASISTICA PRATICA INTERPRETATA

È sembrato utile riportare due casi reali di dubbio, fra quelli seguiti professionalmente nel corso degli ultimi anni, che – per la loro peculiare fenomenologia – hanno indotto ad un apposito approfondimento prima della decisione sulla segnalazione dell’operazione sospetta all’U.I.F. Nel primo la sos fu inoltrata, non così nel secondo. Ho cercato di illustrare queste situazioni nel modo più minuzioso sotto il profilo della descrizione degli avvenimenti, della tipologia dei soggetti intervenuti e, soprattutto, della serie di eventi riscontrata, evitando – in ossequio all’obbligo giuridico di rispettare il segreto e la riservatezza – qualsiasi riferimento a nomi, luoghi, cose ed altri elementi che ne consentissero la riconducibilità ai veri attori e destinatari.

Schematizzati i fatti principali e data notizia dell’indice di anomalia ipotizzato, l’attenzione è stata portata in modo specifico sull’*iter* ricostruttivo e valutativo, al fine di mettere in luce il ragionamento utilizzato dai segnalanti, intervenisse o meno la segnalazione di operazione sospetta.

### 1) RICORSO CONTINUATIVO A PRESTITI FINALIZZATI DI VOLTA IN VOLTA ESTINTI E RIACCESI

**Banca d’Italia, *Delibera n. 616 del 24 agosto 2010, Provvedimento recante gli indicatori di anomalia per gli intermediari, Indicatori di anomalia connessi alle operazioni o ai rapporti, cit., n. 5.3* “Improvvisa estinzione anticipata di un rapporto contrattuale, specie se effettuata dopo poco tempo dalla stipula, accompagnata dalla richiesta di liquidazione di significativo ammontare in contanti o a favore di un terzo o all’estero”.**

Un cliente, nello specifico un consumatore, acquistava un’automobile di grossa cilindrata ricorrendo ad un prestito finalizzato. Dopo qualche mese estingueva il finanziamento in anticipo rispetto al termine negoziale di 5 anni e ne accendeva un nuovo, analogo, comprando un altro bene del medesimo tipo, presso lo stesso concessionario. Decorso un breve lasso di tempo, poneva termine al negozio per stipularne un altro, sempre concernente l’acquisizione in proprietà di una vettura di pregio. Non si limitò, tuttavia, a queste sole compere, ma in epoca immediatamente successiva ripropose la sua condotta, presso il medesimo venditore (e in due casi ulteriori, presso altri, di lì a poco) senza mai fornire alcuna giustificazione del suo operato. Altre persone, lontani parenti del consumatore, tennero analoghi comportamenti presso convenzionati dell’intermediario più o meno con le stesse modalità nel medesimo periodo.

Si tratta di una condotta abbastanza strana, che può manifestarsi con una qualche frequenza soprattutto nel credito ai consumatori e nella locazione

finanziaria, prodotti in genere non particolarmente contaminati dal rischio di riciclaggio. La situazione che venne in considerazione consisteva in una serie iterata – e immotivata – di vendite sovvenzionate (avrebbe, potuto, in ipotesi, riferirsi a locazioni finanziarie, a uso di altri cespiti, ecc.). Ben diversa dalla modalità finanziaria nota come *balloon*, che può essere convenuta sin dall'inizio fra la banca o la finanziaria ed il consumatore, secondo la quale, decorso un certo periodo, quest'ultimo ha la facoltà di rendere il cespite acquisito per ottenerne un altro, a determinate condizioni (e rifarlo ancora in seguito).

In questa serie di accadimenti, che determinarono fondati dubbi di riciclaggio, il cliente stipulava un finanziamento finalizzato (per l'acquisto a credito di un autoveicolo), che estingueva anticipatamente dopo poco tempo, per poi aprirne uno nuovo analogo, cui poneva termine di lì a poco, e così via ancora in occasioni successive in un arco cronologico contenuto, di gran lunga inferiore a quello negoziale. Comportamento sostanzialmente analogo fu tenuto anche da alti soggetti, molto probabilmente complici.

Come vagliare l'uso, e soprattutto, la valenza in simili frangenti, dell'indice n. 5.3 della Delibera n. 616 del 24 agosto 2010?

Innanzitutto, l'aspetto fattuale che emerge immediato, vale a dire la ripetuta stipula e conclusione di contratti di finanziamento. Ma questo è solo un aspetto, se vogliamo superficiale, da solo non sufficiente a fondare una segnalazione di operazione sospetta. Occorre che sopperiscano anche altre evenienze. Quali sono, in concreto, le reali motivazioni che potrebbero giustificare in via normale, ordinaria, simile condotta? Certo, la distruzione od il venire meno del bene, l'improvvisa sua obsolescenza, l'insorgere di mode differenti, ulteriori diverse esigenze per la famiglia del consumatore, altre ragioni valide per porre termine al precedente contratto ed aprirne uno nuovo.

In concreto, la spiegazione dipende da una serie di fattori – alcuni del tutto pacifici e leciti – che devono essere attentamente ricercati e presi in esame, prima di formulare qualsiasi giudizio che possa portare all'esperimento della sos. Nel nostro caso, si trattava di una forma – rivelatasi, poi, maldestra e scarsamente produttiva – di riciclare denaro sporco proveniente da attività di prostituzione e spaccio di stupefacenti, con l'acquisto di costosi esemplari di veicoli, presto resi per sostituirli con altri parimenti se non più lussuosi. Il consumatore ed i suoi complici, via via emersi, non erano che dei prestanomi. Da un attento esame delle banche dati del credito al consumo e da contatti con le Forze dell'Ordine, si capì ben presto che erano gente nota nel giro della prostituzione e della droga, attivi nel campo delle truffe in ambito automobilistico.

Per individuare una linea di condotta opportuna da seguire in simili evenienze, come abbiamo visto, è opportuno, per non dire indispensabile, prendere in attenta considerazione la compiuta conoscenza del cliente, cui si do-

vrebbe accompagnare la professionalità di chi alimenta il dubbio e, poi, di colui che è tenuto a esprimersi in ordine all'esperienza della sos. In breve, si tratta della capacità di leggere il contegno e l'operato del cliente, da parte di colui che l'ha servito, il venditore convenzionato, l'impiegato addetto ai prestiti, di chi esamina il merito creditizio, che prima di qualsiasi valutazione del genere deve aver pesato il *rating* riciclaggio e finanziamento del terrorismo del cliente, ecc. La stima non dovrebbe essere meccanica e priva di approfondimento critico. Non è questo, infatti, che la legge richiede. Che la banca o la finanziaria si preoccupi soprattutto di vendere e far fatturato non sorprende, ma simile comportamento, ove non sia svolto in maniera conforme a legge, può essere foriero – se non di reati, perlomeno, non in ogni caso – di violazioni della normativa antiriciclaggio e, con una buona probabilità, allentare quella prudenza che deve essere insita in qualsiasi condotta, soprattutto al momento della disamina del cliente, piccolo o grande che sia, e della forma tecnica utilizzata. Ciò vale, in maniera determinante, anche per chi valuta il proseguimento dell'operazione sospetta all'ente pubblico.

La compiuta conoscenza, poi, si fonda sull'adeguata verifica che – come sappiamo, anche se non è ancora da tutti metabolizzato come dovrebbe – non può tralasciare l'indagine vera e capillare della controparte (cliente, esecutore, titolare effettivo), di cosa si propone di ottenere e dello strumento creditizio cui ricorre. Un'adeguata verifica superficiale non giova a chi eroga, in quanto svia e può essere foriera di danni al conto economico, oltre che alla reputazione della banca o della finanziaria, nonché origine di possibili sanzioni.

Di tutto ciò va lasciata debita menzione, *ad futuram rei memoriam*, nel rendiconto che in caso di mancato inoltro dovrà essere esteso e conservato a cura del Responsabile della segnalazione delle operazioni sospette. Qualora, invece, la sos venga inoltrata, di questo lavoro di scavo e vaglio deve emergere apposita evidenza nell'invio alla U.I.F.

## 2) USO ANOMALO DI CASSETTA DI SICUREZZA

**Banca d'Italia, Delibera n. 616 del 24 agosto 2010, cit., n. 6.7 “Ripetuti utilizzi di cassette di sicurezza o di servizi di custodia ovvero frequenti depositi e ritiri di plichi sigillati, specie se effettuati per conto di un altro soggetto o con modalità tali da far supporre di operare per un terzo”.**

Un'impiegata di banca, addetta ad operazioni con clientela ad alto rischio, era intestataria a titolo personale di una cassetta di sicurezza presso la filiale ove prestava servizio. Da tempo il direttore della filiale aveva ricevuto segnalazioni ripetute di un uso un po' troppo assiduo di detto strumento da parte di questa signora. Costei si recava, infatti, due volte al giorno nel locale dove sono collocate le cassette di sicurezza, acquisiva la propria e si appartava per

alcuni minuti nella saletta dedicata alla clientela per aprirla, introdurvi o togliervi qualcosa, poi la restituiva all'addetto. Tale comportamento, di una frequenza sproporzionata e inusuale, non sembrava affatto motivato da alcuna ragione plausibile. Poiché l'impiegata operava in un settore nevralgico della banca, a contatto con clientela non sempre limpida, al direttore insorsero dubbi che si premurò di sottoporre al responsabile della segnalazione delle operazioni sospette.

Il fenomeno si presentava oscuro e complicato, con pesanti risvolti anche sotto il profilo umano e dei rapporti di ufficio, trattandosi di una collega, che ricopriva un ruolo preciso e strategico nell'organizzazione della filiale e si occupava di problematiche professionali di estrema delicatezza. Prima di inoltrare la segnalazione alla U.I.F., fu concordato di procedere ad un'attenta valutazione dell'intero caso, senza far trapelare alcunché che potesse ingenerare sospetti all'interessata o a terzi: ciò per rispetto della signora, ma anche per il timore di far degenerare una situazione non chiara nelle sue movenze e, in particolare, nella sua eventuale portata.

Procedettero, pertanto, ad un'indagine personalmente, i due funzionari, sorvegliando con estrema circospezione e cautela la signora, che non se ne accorse mai. In breve, dopo un certo periodo di attenta osservazione, quello che poteva essere una spia di gravissime e perniciose magagne, si dissolse per la completa irrilevanza del caso. L'impiegata – ricca e avvenente – aveva l'abitudine (e, pare, la mantenga tuttora, in quanto prosegue nel suo lavoro presso la filiale, osservando sempre quelle condotte che avevano reso sospettoso il direttore), appena arrivata in ufficio, di recarsi nel locale delle cassette di sicurezza, già aperto al pubblico, farsi dare la propria cassetta di sicurezza, appartarsi nell'apposito stanzino, ove la apriva e vi prendeva alcuni gioielli di sua proprietà (anelli, collane, braccialetto, spille, ecc.) per indossarli. A fine orario, la sera o quando usciva dai locali della banca, ripeteva la stessa operazione, per depositare nella sua cassetta e con le note modalità, i preziosi che aveva indossato e probabilmente sfoggiato con un pizzico di vanità durante la giornata. Era, evidentemente, una condotta lecita e del tutto consentita, spiegabile e ammissibile specie in una grande città ove esistono quotidiani pericoli di rapina, sebbene alquanto strana, specie se tenuta tutti i giorni di presenza negli uffici della banca, ben due volte al giorno, all'ingresso ed all'uscita.

Se l'episodio che tanto allarmò gli addetti finì per rivelarsi innocuo, per non dire privo di qualsiasi consistenza, ciò non di meno il direttore fece bene ad allarmarsi perché – in astratto – il caso evidenziato avrebbe potuto avere ben altro fondamento ed essere la manifestazione di condotte illecite e, magari, penalmente rilevanti riconducibili alla titolare della cassetta e ad altri soggetti in qualche maniera legati. Come si può constatare, l'indicatore

n. 6.7 Delibera n. 616 del 24 agosto 2010 venne giustamente in considerazione. Tuttavia, preso da solo, in maniera slegata e acritica, avrebbe indotto a una segnalazione avventata e inutile. Per giungere alla decisione finale, il direttore ed il responsabile sos effettuarono una disamina assai più ampia e approfondita, come postulava, peraltro, il fenomeno caduto sotto la loro osservazione. Ai fini della valutazione conclusiva entrarono, così, in gioco sia la professionalità, l'esperienza dei due funzionari, sia la conoscenza della cliente. Poiché si trattava di una collega, era indispensabile una notevole dose di tatto e di riservatezza per non farsi scoprire, il che, ove fosse accaduto, oltre ad essere oltremodo inopportuno, poteva compromettere l'intera vicenda. A tal fine, fu posta in essere una sorta di indagine con osservazione diretta e continuativa, il cui esito è stato forse risibile ma certo tranquillizzante per la banca.

Come si può constatare, a fronte di situazioni che potrebbero anche sembrare paradossali (in modo specifico, quella concernente l'impiegata di banca), la condotta ritenuta più proficua per cercare di comprendere si è ispirata alle direttrici indicate in questo lavoro al § 8, che hanno consentito – come poi si è avuto conferma – di ricostruire e, così, far luce in modo compiuto su di un insieme di atti effettivi o potenziali di riciclaggio.

Si riportano, ora, più sinteticamente altri fenomeni paradigmatici – sempre desunti dall'operativa – che si possono presentare con un certa frequenza all'esame del responsabile sos. Anche qui si tratta di situazioni sceve da qualsiasi riferimento concreto, che possono presentare qualche utilità nell'individuare la condotta più consona da intraprendere. Alle relative decisioni è sempre sottesa un'attenta e diuturna verifica del dato fattuale, nonché il puntuale riferimento a chi è e a cosa fa il cliente (inteso, naturalmente, in senso ampio). L'approfondimento ha consentito di procedere o meno alla stipulazione del negozio e di decidere se segnalare l'operazione sospetta all'U.I.F. In ogni caso, la valutazione è stata portata sul fatto e, in particolare, sul cliente (esecutore, titolare effettivo), sulla sua storia, in breve sulla serie di dati che possono illuminarne la condotta ed i fini.

#### 1) RAPPORTO CONTINUATIVO PERFEZIONATO, NON SEGNALATO

Una banca ha stipulato con la A s.p.a. un contratto di locazione finanziaria avente ad oggetto beni strumentali all'attività della A s.p.a. Alla data della stipula le azioni di A s.p.a. erano detenute al 50% da due società riconducibili rispettivamente al sig. B ed al sig. C, amministratori di A s.p.a. I canoni contrattualmente previsti sono stati pagati per alcune scadenze, dopodiché A s.p.a. ha terminato di adempiere con continuità.

La banca apprese dai principali mezzi di informazione nazionali che, nello stesso mese in cui i pagamenti erano stati interrotti, i due amministratori erano stati destinatari di un'ordinanza di custodia cautelare per corruzione. Dopo qualche mese il Tribunale dispose la misura dell'amministrazione giudiziaria *ex art. 34*, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 13.8.2010, n. 136", nonché il sequestro, ai sensi della medesima normativa, della totalità delle partecipazioni societarie di A s.p.a., nominando un Amministratore giudiziario.

ESITO: il contratto di locazione finanziaria proseguì e si procedette alla sos.

NOTA: la banca scelse una via di estrema prudenza, interessando l'U.I.F. e tenne uno stretto monitoraggio di un rapporto continuativo che era, peraltro, ormai degenerato in una pratica di recupero credito.

## 2) RAPPORTO CONTINUATIVO NON PERFEZIONATO, NÉ SEGNALATO

La società X s.r.l., detenuta al 60% da A s.p.a. ed al 20% ciascuno dai fratelli B 1 e B 2, richiese un mutuo immobiliare. Il CdA di X s.r.l. era composto dai due fratelli B 1 e B 2 e da 3 esponenti della famiglia C. Nel corso dell'adeguata verifica emerse che alcuni anni prima uno dei fratelli B – in qualità di legale rappresentante della richiedente – era stato destinatario di un provvedimento di "obbligo di dimora" per turbativa d'asta nell'ambito di un'operazione condotta dalla Guardia di Finanza. Qualche mese dopo il P.M. chiese il rinvio a giudizio. Non fu possibile ottenere ulteriori informazioni aggiornate circa questa indagine.

ESITO: non fu esperita la sos, in quanto non si valutò sufficiente a fondare il dubbio l'evento portato alla conoscenza del responsabile sos. Parimenti, il mutuo non fu acceso, essendo il cliente non meritevole di affidamento.

NOTA: valutazione forse un po' anodina, ma certo prudenziale, comunque corroborata dalla dovuta disamina critica.

## 3) CLIENTE CON MOGLIE PERSEGUITA

Un cliente, interessato ad una cessione del quinto dello stipendio, fu presentato da un mediatore creditizio ad una finanziaria specializzata nell'erogazione di questo particolare prodotto finanziario. Il contratto richiesto non presentava di per sé alcuna anomalia (natura e scopo chiari, importo congruente sotto il profilo del merito creditizio, piano di ammortamento adeguato, ecc.). Dai controlli effettuati in fase di adeguata verifica risultò che anni prima la moglie del richiedente era stata arrestata nell'ambito di un'indagine



relativa a traffico illecito di rifiuti e truffa allo Stato. Dai chiarimenti forniti dal difensore, il processo risultava ancora pendente.

ESITO: la cessione del quinto fu accordata e si giudicò che non vi fossero elementi bastevoli per inoltrare la sos.

NOTA: condotta e giudizio esattamente opposti rispetto al caso precedente, frutto – se vogliamo – anche qui di valutazione spassionata, ma comunque accorta e fondata su premesse corrette, riferita al cliente ed alla sua sfera.

#### 4) PERSONA OGGETTO DI INDAGINI PENALI, NON PERSEGUITA

La W s.p.a. fu segnalata all'intermediario da un venditore convenzionato ben radicato sul territorio. L'operazione finanziaria richiesta e stipulata – un leasing strumentale – non presentava in sé anomalie. A fronte del mancato pagamento di alcuni canoni contrattuali, l'intermediario prese contatto con la cliente. Ottenute solo risposte vaghe da parte del responsabile finanziario di questa, l'intermediario svolse numerose ricerche, dalle quali risultò che il Sig. W, titolare effettivo della W s.p.a. e firmatario del contratto di leasing, era stato arrestato nell'ambito di attività ispettive della GdF. L'indagine non concerneva direttamente la W s.p.a. (cliente della finanziaria), ma un'altra società del gruppo di cui il Sig. W era l'amministratore unico. Da una lettura del sito della GdF, nella parte dedicata alle posizioni critiche, risultava che il Sig. W fu coinvolto in passato in talune attività criminose, ma successivamente i presupposti che lo riguardavano personalmente erano del tutto venuti meno. Fu richiesto un chiarimento alla GdF, che confermò (sul sito, compariva annotazione esplicita in proposito).

ESITO: la finanziaria proseguì nella sua ordinaria attività di recupero crediti, senza procedere ad alcuna sos.

NOTA: contegno corretto e prudente, favorito da una chiara indicazione da parte della GdF.

#### 5) CONTRATTO ROGATO DA NOTAIO, SEGNALATO IN UN SECONDO TEMPO

Stipula di una vendita di stabilimento industriale tra un privato ed un'immobiliare, a seguito di compromesso, con banca fideiussore. Prima di rogare l'atto, cui era per legge tenuto, il notaio informa i funzionari della banca che avrebbe subito dopo proceduto all'effettuazione della sos in quanto – dalle sue indagini – il responsabile dell'immobiliare era figlio di persona collusa con la malavita organizzata ed i soldi utilizzati per l'acquisto di fonte illecita.

ESITO: gli uffici della banca competenti all'adeguata verifica, che non avevano riscontrato alcuna anomalia nei confronti del cliente, dovettero riprendere in considerazione l'intero fascicolo e – ormai in presenza di un rapporto continuativo instaurato – provvedere a segnalare all'U.I.F.

NOTA: è quasi un caso di scuola. Atto dovuto, necessariamente reso dal notaio, adeguata verifica con qualche carenza, sos tardiva, che – come sappiamo – comporta il trattamento di adeguata verifica rafforzata.

