

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 antiriciclaggio¹ 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 antiriciclaggio². 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-

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

²Direttiva 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)³, 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 normativa⁴.

In simile contesto, recependo la III Direttiva comunitaria⁵, 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 scriminante⁶. Tener conto di questi due rischi e, in modo specifico,

³ 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).

⁴ 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*.

⁵ 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*.

⁶ 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 antiriciclaggio⁷ – 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.

⁷ *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 Europea⁸.

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.

⁸ 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. 153/1997⁹ 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 7¹⁰. 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;

⁹D.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.

¹⁰La 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 antiriciclaggio¹¹: “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.

¹¹ 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”¹².

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

¹²C. 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”¹³.

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”¹⁴.

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

¹³ 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.

¹⁴ 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”¹⁵.

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 pubblico¹⁶ 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”¹⁷.

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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 sos¹⁸.

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.

¹⁸In 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)¹⁹ 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.

¹⁹ 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)²⁰. 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.)²¹.

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,

²⁰ 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”.

²¹ 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”²².

L'art. 36, comma 1, lett. b), d.l. n. 78/2010²³ 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-

²² 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”.

²³ 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"²⁴.

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.

²⁴ 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 "anormali" 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 anormali", 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)²⁵ 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.

²⁵ *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 anomali²⁶ 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). Esemplificano 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-

²⁶ *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"²⁷.

Nei lavori preparatori del d.lgs. n. 231/2007²⁸ fu, fra l'altro, richiesto di

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

²⁸ M. CARBONE, in M. CARBONE, M. TOLLA, *Elementi normativi internazionali e nazionali in*