



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE A CICLO UNICO
IN GIURISPRUDENZA

La banca come gate keeper nel sistema antiriciclaggio: tra
obblighi pubblicistici e autonomia imprenditoriale

Relatore: Chiar.mo Prof. Andrea Chiloiro

Tesi di laurea di
Fulvio Grossi
Matr. 489363

Anno accademico 2025/2026

*“Sapiens nullum denarium intra limen suum admittet
male inrantem; idem magnas opes, munus fortunae
fructumque virtutis, non repudiabit nec excludet.”¹*

¹ “Un uomo saggio non ammetterà mai nella propria casa un denaro ottenuto con mezzi illeciti; tuttavia, non disdegnerà né respingerà una grande ricchezza, dono della fortuna e ricompensa della virtù”, Cit. Seneca, *De vita beata*.

Indice

Introduzione.....	1
--------------------------	----------

CAPITOLO I IL SISTEMA ANTIRICICLAGGIO

1. Le fonti: l'evoluzione del quadro normativo.....	4
1.1. Premessa.....	4
1.2. La normativa primaria italiana.....	5
1.3. La normativa secondaria italiana.....	13
1.4. La normativa di derivazione europea.....	18
1.4.1. La prima Direttiva UE.....	19
1.4.2. La seconda Direttiva UE.....	20
1.4.3. La terza Direttiva UE.....	20
1.4.4. La quarta Direttiva UE.....	21
1.4.5. La quinta Direttiva UE.....	22
1.4.6. La sesta Direttiva UE.....	23
2. Le banche come principali soggetti obbligati al rispetto della normativa antiriciclaggio.....	25
3. Gli obblighi antiriciclaggio.....	27
3.1. L'adeguata verifica della clientela.....	29
3.2. Gli obblighi di conservazione.....	36
3.3. L'obbligo di segnalazione di operazioni sospette.....	38

CAPITOLO II IL RUOLO DELLE BANCHE E DEGLI OPERATORI IN CRIPTO-ASSET NELLA LOTTA AL RICICLAGGIO DI DENARO

1. La vigilanza prudenziale come scudo antiriciclaggio.....	44
1.1. La vigilanza prudenziale nel sistema bancario.....	44
1.2. La vigilanza prudenziale come contrasto al riciclaggio.....	49
1.3. Il nuovo pacchetto di norme europee.....	56
2. La collaborazione attiva delle banche.....	60
3. La collaborazione passiva delle banche.....	63
4. La banca tra obblighi di natura pubblica e autonomia imprenditoriale.....	64
4.1. Le banche: soggetti destinatari di obblighi di natura pubblica.....	64
4.2. Le banche: i “guardiani” del sistema economico-finanziario.....	69
4.3. L'autonomia imprenditoriale delle banche.....	71
5. La compliance bancaria e i suoi limiti.....	77
6. Tra segreto bancario e dovere di informazione.....	80
7. Gli operatori in crypto-asset.....	83

CAPITOLO III L'IMPIANTO SANZIONATORIO

1. La disciplina sanzionatoria all'interno della legge antiriciclaggio.....	87
2. Le sanzioni penali.....	91
2.1. L'articolo 55 del d.lgs. 231 del 2007.....	91
2.2. Il rischio di responsabilità penale per gli operatori bancari.....	95
3. Le sanzioni amministrative.....	97
3.1. Inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e dell'obbligo di astensione.....	103
3.2. Inosservanza degli obblighi di conservazione.....	106
3.3. Inosservanza delle disposizioni relative all'obbligo di segnalazione di operazioni sospette.....	107
3.4. Disposizioni sanzionatorie specifiche per soggetti obbligati vigilati.....	111
4. Il procedimento sanzionatorio.....	113
 Conclusioni.....	 117
 Bibliografia.....	 120

INTRODUZIONE

Per riciclaggio si devono intendere i mezzi attraverso i quali si nasconde l'esistenza, la fonte illegale o l'utilizzo illegale di redditi e poi si camuffano questi redditi per farli apparire legittimi.²

Il riciclaggio è un fenomeno articolato in più fasi che si succedono nel tempo. In origine, venivano identificate delle attività che si suddividevano in due distinte fasi: la ripulitura (*money laundering*), individuato nelle operazioni a breve termine volte a camuffare l'origine illecita del denaro o di altri beni; e l'impiego (*recycling*), consistente in operazioni a medio o lungo termine volte a reimmettere i capitali lavati nel ciclo economico lecito.³

Successivamente, la dottrina ha adottato una più complessa suddivisione, consistente in: il collocamento materiale dei proventi da reato nel sistema legale (c.d. *placement*), tramite istituzioni o intermediari finanziari; la dissimulazione o stratificazione (c.d. *layering*), consistente in operazioni dirette alla separazione dei proventi illeciti dalla loro fonte; infine, l'integrazione definitiva con le ricchezze di provenienza lecita (c.d. *integration*).⁴

Il reato di riciclaggio è previsto dall'articolo 648 *bis* del Codice penale che punisce “chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto (non colposo); ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa”.

² Questa definizione è stata fornita nel 1985 dalla Commissione Presidenziale statunitense sul crimine organizzato – *The Cash Connection: Organized Crime, Financial Institutions, and Money Laundering*.

³ G. Pecorella, voce *Denaro (sostituzione di)*, in *Dig. Disc. Pen.*, vol. III, Torino, 1989, pag. 369.

⁴ L. D. Cerqua in *Il riciclaggio del Denaro, Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 2012, pag. 49.

Sebbene il reato sia inserito tra i delitti contro il patrimonio, esso può consumarsi anche in mancanza di un danno patrimoniale. A ben vedere, il principale bene tutelato dalla norma è l'amministrazione della giustizia, poiché le condotte sancite nel testo di legge sono volte a ostacolare i canali che permettono di risalire alla fonte e a documentarne l'origine criminosa.⁵ Tuttavia, si possono osservare altri beni che vengono lesi, in particolare si fa riferimento all'ordine pubblico, all'ordine economico, all'economia pubblica e al risparmio. Il riciclaggio, in tale accezione, viene concepito come una sorta di reato fine, nel senso che esso stesso consiste in attività economiche destinate ad incidere sulla regolare configurazione del mercato.⁶

In definitiva, il reato di riciclaggio è un illecito che lede sia la corretta amministrazione della giustizia, in quanto il riciclatore, attraverso le sue condotte, distrugge il legame che sussiste tra i beni "ripuliti" e la loro provenienza, rendendo in tal modo difficile, se non impossibile, rintracciare i soggetti che hanno commesso il reato presupposto; sia l'ordine economico, poiché, immettendo proventi illeciti nel mercato lecito, si determina una profonda alterazione dei meccanismi della libera concorrenza.

Perciò, la lotta al riciclaggio costituisce uno dei capisaldi per la tutela dell'integrità del sistema economico-finanziario, oltre che della società nel suo complesso. È un'azione indispensabile per contrastare la penetrazione delle attività criminali nell'economia legale e i suoi effetti negativi sulla stabilità e la solidità dei soggetti che operano sui mercati, sulla crescita economica e sul perseguimento del benessere dei cittadini.⁷

⁵ L. D. Cerqua in *Normativa antiriciclaggio e segnalazione di operazioni sospette*, il Mulino, Urbino, 2008, pag. 66.

⁶ R. Bartoli in *Diritto penale, LINEAMENTI DI PARTE SPECIALE*, III edizione, Giappichelli, Torino, 2020, pag. 420 e ss.

⁷ Cit. A. M. Tarantola, in *Il riciclaggio del Denaro, Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 2012.

Capitolo I

IL SISTEMA ANTIRICICLAGGIO

SOMMARIO: 1. Le fonti: l'evoluzione del quadro normativo antiriciclaggio – 1.1. Premessa. – 1.2. La normativa primaria italiana. – 1.3. La normativa secondaria italiana. – 1.4. La normativa di derivazione europea. – 1.4.1. La prima Direttiva UE. – 1.4.2. La seconda Direttiva UE. – 1.4.3. La terza Direttiva UE. – 1.4.4. La quarta Direttiva UE. – 1.4.5. La quinta Direttiva UE. – 1.4.6. La sesta Direttiva UE. – 2. Le banche come principali soggetti obbligati al rispetto della normativa antiriciclaggio. – 3. Gli obblighi antiriciclaggio. – 3.1. L'adeguata verifica della clientela. – 3.2. Gli obblighi di conservazione. – 3.3. L'obbligo di segnalazione di operazioni sospette.

1. Le fonti: l'evoluzione del quadro normativo antiriciclaggio.

1.1. Premessa.

La lotta al riciclaggio del denaro, sul piano normativo, percorre due binari distinti: in primo luogo vi sono le norme penali, presenti all'interno del Codice (artt. 648-*bis* e ss. c.p.), in secondo luogo vi è la disciplina speciale dettata per le banche con la finalità di impedire che il sistema economico venga utilizzato per scopi illeciti, soprattutto da parte della criminalità organizzata o di matrice terroristica.

Perciò verranno analizzate in prima battuta le norme primarie italiane, in seconda battuta le norme secondarie ed infine la normativa di derivazione comunitaria, andando in tal modo ad illustrare un fitto quadro normativo che ha visto la propria nascita a partire dalla fine degli anni Settanta per arrivare ai giorni nostri.

1.2. La normativa primaria italiana.

Per quanto concerne il sistema normativo italiano, un primo intervento legislativo, anche se in maniera indiretta, risale al 1977, anno in cui venne emanata la legge 4 febbraio 1976, n.20. che apportò modifiche agli istituti di credito abilitati all'esercizio del credito pignoratizio. In particolare, la legge, agli articoli 1 e 2, prevedeva l'obbligo di istituire un apposito registro all'interno del quale dovevano essere annotate tutte le operazioni e, in deroga all'art 340 c.p.p., la possibilità di delegare la polizia giudiziaria per l'esame del registro, allo scopo di individuare gli oggetti di provenienza illegittima oppure per acquisire dati e notizie utili ai fini delle indagini.⁸

La prima norma volta a contrastare e reprimere il riciclaggio, in modo diretto, risale al 1978. L' art. 3 del d.l. del 21 marzo 1978, n. 59, convertito dalla L. 18 maggio 1978 n.191, aveva introdotto nel Codice penale l'art. 648-bis.⁹ Tale norma, come riportato nella Relazione del Ministro di grazia e giustizia al disegno di legge n. 1490, presentato alla Camera dei

⁸ Art 1, comma 2, L. 4 febbraio 1977, n.20: A cura dell'istituto o azienda di credito che concede il prestito, devono essere annotate in un apposito registro le generalità e il domicilio di chi concede il pegno con l'indicazione del documento di identificazione, la data dell'operazione, il numero della polizza di pegno, nonché la descrizione dettagliata degli oggetti ricevuti in pegno. All'atto della estinzione del prestito a margine delle indicazioni di cui sopra dovranno essere segnate le generalità dell'esibitore della polizza di pegno con la indicazione del documento di identificazione personale.

Art. 2, L. 4 febbraio 1977, n.20: In deroga all'articolo 340 del codice di procedura penale, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria possono essere delegati dal giudice ad esaminare il registro indicato nell'articolo 1 per rintracciare le cose di illegittima provenienza o per accertare altre circostanze utili alla scoperta della verità.

⁹ Art. 3 d.l. del 21 marzo 1978, n.59: Dopo l'art. 648 del Codice penale è aggiunto il seguente: "Art. 648-bis - (Sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione). - Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque compie fatti o atti diretti a sostituire denaro o valori provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata o di sequestro di persona a scopo di estorsione, con altro denaro o altri valori, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto o di aiutare gli autori dei delitti suddetti ad assicurarsi il profitto del reato, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni e con la multa da lire un milione a venti milioni. Si applica l'ultimo comma dell'articolo precedente".

deputati il 28 maggio del 1977, *“si proponeva di reprimere in modo incisivo, attraverso una figura autonoma di reato, il cosiddetto riciclaggio di denaro o di valori proveniente dai delitti, considerato un vero e proprio incentivo della criminalità più pericolosa ed efferata, proprio in quanto permette un impiego relativamente sicuro dei proventi delle più gravi imprese delittuose”*.¹⁰

Sulla scia del legislatore del settantotto, l'art. 13 del d.l. 13 dicembre 1979, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15,¹¹ intervenne per contrastare, in modo più severo, il riciclaggio del denaro e la criminalità organizzata, obbligando gli istituti di credito a identificare e registrare i dati identificativi di soggetti che effettuavano operazioni finanziarie di valore superiore a 20 milioni di lire. Tale disposizione aveva l'obiettivo di tracciare i movimenti di ingenti somme di denaro, attività tipica della criminalità organizzata.

La svolta avvenne però negli anni 90, in cui il nostro legislatore fu un precursore in tema di contrasto al riciclaggio del denaro, emanando, la legge 5 luglio 1991, n. 197, la quale diede attuazione alla Direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991.¹²

¹⁰ In G. DONADIO, Sub art. 648-bis c.p., cit., 835, richiamato in E. CAPPA e L.D. CERQUA, *Il riciclaggio del denaro, Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 2012.

¹¹ Art. 13 del d.l. 13 dicembre 1979, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15: Chiunque compie presso uffici della pubblica amministrazione, ivi compresi gli uffici postali, nonché presso aziende o istituti di credito operazioni che comportano versamento, riscossione o prelevamento di denaro per somma non inferiore a L. 20.000.000 deve essere identificato a cura del personale degli uffici, delle aziende o degli istituti medesimi, incaricato dell'operazione. La data dell'operazione, l'importo, le complete generalità di chi effettua l'operazione e il documento di identificazione devono risultare da apposito registro o da altra scrittura formata anche a mezzo di sistemi elettrocontabili. Le scritture indicate nel comma precedente vanno conservate per la durata di dieci anni. Salvo che il fatto costituisca un più grave reato, il contravventore alle disposizioni precedenti è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda da L. 200.000 a L. 2.000.000. Le disposizioni del presente articolo entrano in vigore il quindicesimo giorno dalla pubblicazione del presente decreto. Le modalità della loro attuazione sono disciplinate dal Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio.

¹² Per inciso, cronologicamente parlando, si può notare che la legge 5 luglio 1991, n. 197 costituisce la conversione del d.l. 3 maggio 1991, 143, mentre la direttiva del Consiglio sia di giugno 1991; per tale motivo si deve ritenere il legislatore italiano un precursore lungimirante in tema di contrasto al riciclaggio.

Lo scopo perseguito era quello di limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio. Le banche, furono – e sono tutt'oggi – protagoniste di queste norme, in quanto i capitali di provenienza illecita passano attraverso i canali bancari per essere dapprima “ripuliti” e successivamente immessi nel mercato lecito.

Per rispondere a tali fenomeni criminali era dunque necessario imporre degli obblighi, agli intermediari finanziari, di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni sopra una certa soglia. Iniziò ad instaurarsi un rapporto di collaborazione attiva tra le banche e le pubbliche autorità preposte, concetto espresso anche da U. Fava, il quale sostenne che *“Nell’ottica operativa bancaria, l’obbligo di collaborazione costituisce uno strumento posto a disposizione delle autorità richiedenti, volto a contrastare la criminalità economica mediante indagini patrimoniali che investono, tra l’altro, anche l’esame del mercato creditizio”*.¹³

Successivamente alla prima e vera svolta avuta nel 1991, negli anni Novanta del secolo scorso il legislatore sentì l'esigenza di aggiustare il tiro, ossia di andare a migliorare ciò che fu fatto in precedenza senza però stravolgere il quadro generale.

Per garantire un'azione amministrativa uniforme e tempestiva, al fine di raggiungere gli obiettivi della l. 197 del 1991, con decreto del ministro del Tesoro l'8 giugno 1993, venne istituito il Comitato antiriciclaggio. Composto da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, della Banca d'Italia, dell'ufficio Italiano dei Cambi e della Guardia di Finanza, aveva il compito di risolvere le problematiche conseguenti all'applicazione della normativa, nonché eventuali questioni di carattere

¹³ U. Fava ed E. Granata, *Natura giuridica dell'attività bancaria, collaborazione passiva e attiva, esperienze operative*, pag. 201, in *Nuova guida agli adempimenti antiriciclaggio e antiusura – manuale operativo per le banche, gli intermediari finanziari, i sindaci e gli amministratori*, BANCARIA EDITRICE, 1998, Roma.

generale riscontrate sul piano operativo; formulare, anche in seguito alla conoscenza di problematiche in sede di applicazione della legge, proposte di modifica o integrazione delle norme in vigore, nonché di emissione di nuove norme; proporre, infine, modifiche della disciplina vigente anche in considerazione delle esigenze che si manifestano nel sistema finanziario.¹⁴ Nel corso della sua attività, il Comitato, ha pubblicato uno svariato numero di pareri, contribuendo all'interpretazione delle norme e rispondendo a quesiti spesso provenienti dalle banche.

Ad esempio, in merito all'applicazione dell'art. 1 della legge 5 luglio 1991, n. 197, con il parere n. 25 del 20/6/1995, il Comitato – al quesito: se gli assegni tratti da non residente su conto estero intrattenuto presso una banca italiana fossero soggetti o meno alla disposizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge 5/7/1991 n. 197¹⁵ – rispose che *“Il Comitato non può che rispondere affermativamente nel senso che anche gli assegni tratti da non residenti su conto estero intrattenuto presso banca italiana devono sottostare alle disposizioni dell'art 1, comma 2, della citata legge n.197/1991”*.

Altro esempio, in merito agli obblighi di identificazione e registrazione ai sensi dell'art. 2 della legge 5 luglio 1991, n. 197,¹⁶ è il parere n. 30 del

¹⁴ Si veda il sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, <https://www.mef.gov.it/ministero/ruolo/missione.html>.

¹⁵ Art. 1, comma 2, L. 5 luglio 1991, n.197: Il trasferimento nell'ambito del territorio nazionale di titoli al portatore denominati in lire o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore da trasferire è complessivamente superiore a lire venti milioni, deve essere effettuato per il tramite degli intermediari abilitati di cui all'articolo 4.

¹⁶ Art. 2, L. 5 luglio 1991, n.197: 1. Ai soggetti indicati nell'articolo 4, indipendentemente dall'abilitazione ad effettuare le operazioni di trasferimento di cui all'articolo 1, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 13 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, come sostituito dall'articolo 30 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e le relative norme di attuazione, anche con riferimento ai trasferimenti indicati dall'articolo 1. 2. Il comma 3 dell'articolo 13 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, come sostituito dall'articolo 30 della legge 19 marzo 1990, n. 55, è sostituito dal seguente: " 3. La data e la causale dell'operazione, l'importo dei singoli mezzi di pagamento, le complete generalità ed il documento d'identificazione di chi effettua l'operazione, nonché le complete generalità dell'eventuale soggetto per conto del quale l'operazione stessa viene eseguita, devono essere facilmente reperibili e, comunque, inseriti entro trenta giorni in un unico archivio di pertinenza del soggetto pubblico o privato presso il quale l'operazione viene eseguita. Per le imprese di assicurazione il termine decorre dal giorno in cui hanno ricevuto i dati da parte degli

21/12/1995, con il quale il Comitato *“esclude che possano essere considerati elementi sostitutivi degli estremi del documento di identificazione, le coordinate bancarie del conto corrente sul quale avviene il pagamento del controvalore della sottoscrizione e non ritiene che alla copia del bonifico possa essere attribuito il carattere di idonea attestazione”*.

Successivamente, nel 1997, fu emanato il d.lgs. 26 maggio 1997, n.153. Tale decreto legislativo ebbe il compito di modificare la legge 197/1991, ed in particolare, fra le varie modifiche, modificò la competenza a ricevere le segnalazioni di operazioni sospette – le c.d. SOS – trasferendola dalle Questure del luogo dell’operazione all’ Ufficio italiano dei cambi (UIC). La modifica fu figlia di un’esigenza ben precisa: rendere più efficace la collaborazione attiva e ridurre i costi materiali e immateriali degli obblighi antiriciclaggio. Per raggiungere questo scopo era pacifico che le segnalazioni dovessero essere indirizzate ad un organo che svolgeva la propria attività fianco a fianco con il sistema bancario e finanziario.

agenti e degli altri collaboratori autonomi, i quali, a loro volta, devono inoltrare i dati stessi entro trenta giorni. A decorrere dal 1º gennaio 1992, i dati relativi alle operazioni effettuate per contanti di importo superiore a lire venti milioni sono integrati con il codice fiscale, quando attribuibile, del soggetto che effettua l'operazione e di quello eventuale per conto del quale l'operazione viene eseguita. Gli stessi dati, compreso il codice fiscale, verranno acquisiti, a decorrere dal 1º gennaio 1992, in sede di accensione di ogni conto, deposito o altro rapporto continuativo che comporti trasferimenti a terzi complessivamente superiori al limite indicato. Per i conti, depositi e rapporti in essere alla data predetta, i dati saranno compiutamente integrati entro il 31 dicembre 1992 in base allo stesso limite da riferire ai trasferimenti già effettuati. L'archivio, da istituirsi entro e non oltre il 31 dicembre 1991, è formato e gestito a mezzo di sistemi informatici e deve essere aggiornato e ordinato in modo da facilitare eventuali ricerche. Con decreto del Ministro del tesoro, a tal fine, verranno stabilite le modalità di acquisizione e archiviazione dei dati, nonché gli standards e le compatibilità informatiche da rispettare. Sino alla costituzione del suddetto archivio, le informazioni di cui al presente comma devono risultare da apposito registro. Con decreti del Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri dell'interno e delle finanze, saranno stabilite le modalità per l'utilizzazione informatica dei dati concernenti le operazioni di cui al presente comma. I dati di cui al presente comma sono utilizzabili ai fini fiscali secondo le disposizioni vigenti".

3. Le disposizioni di cui al comma 1 hanno effetto dal trentesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

4. Il Ministro del tesoro presenta alle competenti commissioni parlamentari, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione sull'applicazione delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni di cui all'articolo 13 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, come sostituito dall'articolo 30 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e dal presente decreto.

Si volle, dunque, andare in una direzione più interna e coerente a quello che era lo scopo delle segnalazioni di operazioni sospette.

Le più considerevoli novità normative arrivarono, però, con l'avvento del nuovo millennio. Il d. lgs. 8 giugno 2001, entrato in vigore il 4 luglio 2001, disciplinò la responsabilità amministrativa degli enti, delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica dipendenti da reato. Formalmente si trattò di un istituto amministrativo, sebbene, sostanzialmente, venne introdotta la responsabilità penale in capo alle persone giuridiche qualora un fatto illecito, penalmente rilevante e previsto in un elenco dettagliato presente nello stesso decreto, fosse commesso da un soggetto incardinato nella società e dalla cui consumazione sia derivato un interesse o un vantaggio per la medesima società. Così facendo, il legislatore ha stravolto la concezione definita dal famoso brocardo latino *societas delinquere non potest*, secondo il quale non era configurabile una responsabilità penale dei soggetti diversi dalle persone fisiche.¹⁷

Fino al luglio del 2001 le persone giuridiche, in base all'art. 27 della Costituzione,¹⁸ non potevano essere dunque soggette alla responsabilità penale in quanto essa era solo personale.

In verità, è ben precisare che il legislatore ha scelto di utilizzare il termine generico "enti" perché non intendeva limitare la responsabilità penale alle sole persone giuridiche. L'art. 1 del d.lgs. 231/2001,¹⁹ che indica i soggetti cui viene applicato il decreto stesso, senza dirlo esplicitamente, fa rientrare le banche e gli intermediari finanziari tra questi.

¹⁷ Si veda di A. FRIGNANI, P. GROSSO, G. ROSSI, *I modelli di organizzazione previsti dal D.lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità degli enti*, in *Le Società*, n. 2, 1° febbraio 2002, p. 143.

¹⁸ Art. 27, comma 1, Costituzione: La responsabilità penale è personale.

¹⁹ Art. 1 del d.lgs. 231/2001: 1. Il presente decreto legislativo disciplina la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato. 2. Le disposizioni in esso previste si applicano agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica. 3. Non si applicano allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

In base a quanto in precedenza esposto si evince che, dal 1991, il legislatore ha cercato, con il susseguirsi di varie norme, di contrastare il fenomeno del riciclaggio in maniera sempre più concreta. Tuttavia, nonostante i risultati ottenuti, il sistema posto a contrasto del riciclaggio del denaro appariva ancora caotico, espressione di istituti sparpagliati in norme non sempre coordinate fra loro.

Va da sé che incombeva una necessità di armonizzare tali norme ed il risultato fu l’emanazione del d. lgs. 231/2007, che ha dato attuazione alla 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.

Prima dell’avvento della III Direttiva UE, le norme antiriciclaggio non erano ben armonizzate e si alimentava l’esigenza di un testo che unisse tutti i puntini. Con l’entrata in vigore della 231 del 2007 tale necessità venne colmata e si arrivò finalmente all’emanazione di un testo unitario della materia, tant’è che vennero abrogate tutte le norme precedenti.

Il decreto legislativo innanzitutto, all’art. 2, comma 1, dava una definizione autonoma di riciclaggio rispetto a quella prevista dall’art. 648-*bis* c.p., puntando ad un rafforzamento del principio di collaborazione attiva da parte delle banche; in secondo luogo, una novità rilevante era quella di un massiccio intensificarsi del dovere di identificazione della clientela, adempiuto con l’adeguata verifica della stessa²⁰; in terzo luogo, si tratta forse della novità di maggior rilievo, venne **rafforzato** l’obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, le c.d. SOS. Sebbene l’obbligo di SOS fosse già presente nella l. n. 197/1991,²¹ la nuova legge 231 del 2007 ampliò l’ambito degli **obblighi segnaletici**.

²⁰ Art 15 e ss., del d. lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

²¹ L’art. 3, comma 1, del d.l. n. 143/1991, convertito dalla l. n.197/1991, prevedeva “l’obbligo di segnalare senza ritardo... ogni operazione che... induca a ritenere... che il denaro, i beni o le utilità

Nel corso degli ultimi anni però, nonostante la buona struttura della legge, è stato doveroso aggiornarla, per far fronte alle nuove sfide e difficoltà che andavano a formarsi all'interno del contesto europeo e di riflesso italiano, in primo luogo con l'emanazione del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90 che ha recepito la IV Direttiva Ue. Le novità apportate dal decreto n. 90 furono quelle di introdurre un registro dei titolari effettivi, inasprire le sanzioni ed infine ampliare il novero dei soggetti obbligati e le misure di adeguata verifica.

In secondo luogo, attraverso l'emanazione del d. lgs. 4 ottobre 2019, n.125, che ha recepito la V Direttiva Ue, il legislatore intervenne introducendo obblighi più rigidi nei confronti degli operatori in *cryptoasset*, dei soggetti che commerciano in opere d'arte (quali gallerie e case d'asta) e anche verso le transazioni finanziarie provenienti da paesi extra comunitari, i c.d. *paradisi fiscali*.

Infine, un ultimo intervento, iniziato nel 2024 e tutt'oggi in corso d'opera, si ha con la VI Direttiva Ue e con l'adattamento al nuovo pacchetto antiriciclaggio europeo (AML Package). Difatti, il legislatore è intervenuto con il d. lgs. 31 dicembre 2025, n. 210, modificando il quadro riguardo all'accesso al Registro dei Titolari Effettivi.

In conclusione, si può notare come il nostro legislatore si sia impegnato attivamente nel contrastare il fenomeno del riciclaggio del denaro, istituendo norme precise, mirate e pionieristiche, cercando di raggiungere, nel corso degli anni, risultati efficaci ed efficienti. Basti pensare al continuo perfezionamento delle norme, risultato di un mirato adattamento alle esigenze socioeconomiche, rimanendo però fermo sui principi base, fondamentali per contrastare un fenomeno, quale è il riciclaggio, sempre più in espansione.

oggetto delle operazioni medesime possano provenire dai delitti previsti dagli artt. 648-*bis* e 648-*ter* del Codice penale”.

1.3. La normativa secondaria italiana.

All'interno del complesso quadro della normativa antiriciclaggio italiana ricoprono un ruolo tutt'altro che marginale le norme secondarie. Tali norme, segnatamente per le banche, provengono dalle Autorità principali di settore, quali: Banca d'Italia, UIF (Unità d'Informazione Finanziaria) e MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze). Il compito di emanare disposizioni di dettaglio in tema di antiriciclaggio è delegato alle Autorità di settore proprio dal d. lgs. 231/2007 e successive modifiche.²²

²² Art. 7 del d.lgs. del 21 novembre 2007, n.231 "1. Le Autorità di vigilanza di settore verificano il rispetto, da parte dei soggetti rispettivamente vigilati, degli obblighi previsti dal presente decreto e dalle relative disposizioni di attuazione. A tal fine:

a) adottano nei confronti dei soggetti rispettivamente vigilati, disposizioni di attuazione del presente decreto in materia di organizzazione, procedure e controlli interni e di adeguata verifica della clientela;

b) verificano l'adeguatezza degli assetti organizzativi e procedurali dei soggetti obbligati rispettivamente vigilati;

c) definiscono procedure e metodologie per la valutazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, della proliferazione delle armi di distruzione di massa cui i soggetti obbligati rispettivamente vigilati sono esposti nell'esercizio della propria attività;

d) esercitano i poteri attribuiti dal presente decreto anche al fine di assicurare il rispetto delle norme tecniche di regolamentazione adottate ai sensi della direttiva.

2. Le Autorità di vigilanza di settore, nell'ambito delle rispettive attribuzioni:

a) basano la frequenza e l'intensità dei controlli e delle ispezioni di vigilanza in funzione del profilo di rischio, delle dimensioni e della natura del soggetto obbligato vigilato;

b) effettuano ispezioni e controlli, anche attraverso la richiesta di esibizione o trasmissione di tutti i documenti, gli atti e di ogni altra informazione utili all'espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo. Nell'esercizio di tali competenze, le autorità di vigilanza di settore hanno il potere di convocare i componenti degli organi di direzione, amministrazione e controllo e il personale dei soggetti obbligati rispettivamente vigilati e possono richiedere l'invio, con le modalità e nei termini stabiliti nelle disposizioni di attuazione di cui al comma 1, lettera a), di segnalazioni periodiche rilevanti per finalità di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, nonché del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa. I poteri ispettivi e di controllo previsti dalla presente lettera possono essere esercitati anche nei confronti dei soggetti ai quali i soggetti obbligati abbiano esternalizzato funzioni aziendali essenziali o importanti per l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio, nei limiti consentiti dal presente decreto e dalla relativa disciplina attuativa;

c) ordinano ovvero, in caso di inottemperanza all'ordine di convocare, convocano direttamente gli organi di amministrazione, direzione e controllo dei soggetti obbligati rispettivamente vigilati, fissandone l'ordine del giorno e proponendo l'assunzione di specifiche decisioni;

d) adottano provvedimenti aventi ad oggetto il divieto di nuove operazioni nelle ipotesi di gravi carenze o violazioni, riscontrate a carico dei soggetti obbligati rispettivamente vigilati;

È bene evidenziare che il MEF agisce unitamente, ai sensi dell'art. 12, comma 1 e 1-*bis* del d. lgs. 231/2007,²³ a UIF, Banca d'Italia, Guardia di

e) irrogano, nei limiti delle rispettive attribuzioni e competenze, le sanzioni previste per l'inosservanza degli obblighi di cui al presente decreto, e delle relative disposizioni di attuazione, da parte dei soggetti obbligati rispettivamente vigilati.

3. Per l'esercizio delle attribuzioni di cui al comma 1, le autorità di vigilanza di settore hanno accesso alle informazioni sul titolare effettivo di persone giuridiche e trust espressi, contenute in apposita sezione del registro delle imprese, ai sensi dell'articolo 21 del presente decreto.

4. Le autorità di vigilanza di settore informano prontamente la UIF e la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo di situazioni ritenute correlate a fattispecie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo di cui vengono a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale e forniscono all'ABE ogni informazione utile all'efficace svolgimento delle rispettive attribuzioni.

Nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza su succursali di soggetti obbligati aventi sede in altro Stato membro nonché sugli intermediari bancari e finanziari con capogruppo in un altro Stato membro, le autorità di vigilanza di settore assicurano la cooperazione e forniscono ogni informazione necessaria alle autorità di vigilanza dello Stato membro di appartenenza dei predetti soggetti obbligati o della società capogruppo.

4-bis. Al fine di esercitare la vigilanza sui gruppi, le autorità di vigilanza di settore:

a) possono impartire alla capogruppo, con provvedimenti di carattere generale o particolare, disposizioni concernenti il gruppo complessivamente considerato o i suoi componenti, in relazione all'adempimento degli obblighi disciplinati dal presente decreto e dalla relativa disciplina attuativa. Le autorità di vigilanza di settore possono impartire disposizioni anche nei confronti di un solo o di alcuni componenti il gruppo;

b) possono effettuare ispezioni e richiedere l'esibizione di documenti e gli atti che ritengano necessari.

4-ter. In caso di gruppi operanti in più Stati membri, le autorità di vigilanza di settore cooperano con le autorità competenti in materia di antiriciclaggio degli Stati membri in cui sono stabiliti gli intermediari bancari e finanziari controllati o le succursali del gruppo.

4-quater. Le autorità di vigilanza di settore possono richiedere alle autorità competenti in materia di antiriciclaggio di altro Stato membro di effettuare accertamenti presso gli intermediari bancari e finanziari controllati o le succursali del gruppo, stabiliti nel territorio di detto Stato, ovvero concordare altre modalità delle verifiche.

4-quinquies. Le autorità di vigilanza di settore, su richiesta delle autorità competenti in materia di antiriciclaggio di altri Stati membri, possono effettuare ispezioni presso gli intermediari bancari e finanziari con sede legale in Italia ricompresi nella vigilanza sui gruppi di competenza delle autorità richiedenti. Le autorità di vigilanza di settore possono consentire che la verifica sia effettuata dalle autorità che hanno fatto la richiesta ovvero da un revisore o da un esperto. L'autorità competente richiedente, qualora non compia direttamente la verifica, può, se lo desidera, prendervi parte.

4-sexies. Al fine di agevolare l'esercizio della vigilanza nei confronti di gruppi operanti in più Stati membri, le autorità di vigilanza di settore, sulla base di accordi con le autorità competenti in materia di antiriciclaggio, definiscono forme di collaborazione e coordinamento, possono istituire collegi di supervisori e partecipare ai collegi istituiti da altre autorità. In tale ambito, le autorità di vigilanza di settore possono concordare specifiche ripartizioni di compiti e deleghe di funzioni.”

²³ Ai sensi dell'art. 12, comma 1 e 1-*bis* del d.lgs. del 21 novembre 2007, n. 231: C.1 - Le autorità di cui all'articolo 21, comma 2, lettera a), le amministrazioni e gli organismi interessati, l'autorità giudiziaria e gli organi delle indagini collaborano per agevolare l'individuazione di ogni circostanza in cui emergono fatti e situazioni la cui conoscenza può essere comunque utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo; C. 1-*bis* - Per le finalità di cui al presente decreto, le autorità di cui all'articolo 21, comma 2, lettera a), collaborano tra loro scambiando informazioni, anche in deroga all'obbligo del segreto d'ufficio.

Finanza, Consob e Ivass scambiandosi informazioni per elaborare gli atti di rango secondario.

Queste autorità, che esercitano la vigilanza – di tale argomento se ne parlerà in modo più dettagliato nel paragrafo 2 – hanno il compito di collaborare attivamente fra loro, mettendo a punto efficaci strumenti informatici di coordinamento delle attività, andando così a creare un sistema di informazioni condiviso, volto a facilitare l'operato nella lotta al riciclaggio di denaro. Si parla di una vera e propria cooperazione interistituzionale.²⁴

²⁴ Il concetto è stabilito proprio dai testi normativi di riferimento, ovvero il Testo Unico Bancario (T.U.B.) e il Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (T.U.F.). in particolare, le norme che richiamo tale principio sono: Art. 7 T. U.B., intitolato Segreto d'ufficio e collaborazione tra autorità, recita: "1. Tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Banca d'Italia in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti da segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, a eccezione del Ministro dell'economia e delle finanze, Presidente del CICR. Il segreto non può essere opposto all'autorità giudiziaria quando le informazioni richieste siano necessarie per le indagini o i procedimenti relativi a violazioni sanzionate penalmente. 2. I dipendenti della Banca d'Italia, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, sono pubblici ufficiali e hanno l'obbligo di riferire esclusivamente al Direttorio tutte le irregolarità constatate, anche quando assumano la veste di reati. Restano ferme le disposizioni del MVU in materia di comunicazione delle informazioni alla BCE. 3. I dipendenti e coloro che a qualunque titolo lavorano o hanno lavorato per la Banca d'Italia, nonché i consulenti e gli esperti dei quali la stessa si avvale o si è avvalsa sono vincolati dal segreto d'ufficio. 4. Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici forniscono le informazioni e le altre forme di collaborazione richieste dalla Banca d'Italia, in conformità delle leggi disciplinanti i rispettivi ordinamenti. 5. La Banca d'Italia, la CONSOB, la COVIP e l'IVASS collaborano tra loro, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni. Per il medesimo fine, la Banca d'Italia e la UIF collaborano tra loro, anche mediante scambio di informazioni. Detti organismi non possono reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio. 6. Nel rispetto delle condizioni previste dalle disposizioni dell'Unione europea, la Banca d'Italia collabora, anche mediante scambio di informazioni, con le autorità e i comitati che compongono il SEVIF, il MVU e il MRU, nonché con le autorità di risoluzione e le autorità antiriciclaggio degli Stati dell'Unione europea, al fine di agevolare le rispettive funzioni. Le informazioni ricevute dalla Banca d'Italia possono essere trasmesse alle autorità italiane competenti, salvo diniego dell'autorità che ha fornito le informazioni. 7. Nell'ambito di accordi di cooperazione e di equivalenti obblighi di riservatezza, la Banca d'Italia può scambiare informazioni preordinate all'esercizio delle funzioni di vigilanza con le autorità competenti degli Stati terzi; le informazioni che la Banca d'Italia ha ricevuto da un altro Stato dell'Unione europea possono essere comunicate soltanto con l'assenso esplicito delle autorità che le hanno fornite. 8. La Banca d'Italia può scambiare informazioni con autorità amministrative o giudiziarie nell'ambito di procedimenti di liquidazione o di fallimento, in Italia o all'estero, relativi a banche, succursali di banche italiane all'estero o di banche dell'Unione europea o di Stato terzo in Italia, nonché relativi a soggetti inclusi nell'ambito della vigilanza consolidata. Nei rapporti con le autorità di Stato terzo lo scambio di informazioni avviene con le modalità di cui al comma 7. 9. La Banca d'Italia può comunicare ai sistemi di garanzia italiani e, a condizione che sia assicurata la riservatezza, a quelli esteri informazioni e dati in suo possesso necessari al funzionamento dei sistemi stessi."; e l'art. 4 (commi da 1 a 2-ter), intitolato collaborazione tra autorità e segreto d'ufficio, recita: "1. La Banca d'Italia, la CONSOB, la COVIP e l'IVASS

La Banca d'Italia²⁵ svolge, fra gli altri, il compito di regolamentare e di vigilanza prudenziale²⁶ sugli intermediari, non solo del mercato bancario, ma più in generale in quello dell'intermediazione finanziaria e del complesso insieme di soggetti che vi operano.²⁷

Il fine perseguito è di verificare il rispetto degli obblighi previsti dalla normativa e l'adeguatezza dei presidi, organizzativi e procedurali, richiesti per il contrasto al riciclaggio di denaro. La vigilanza si svolge attraverso analisi e interventi mirati ad individuare segnali di debolezza negli assetti tecnico-organizzativi antiriciclaggio e a sollecitarne la rimozione mediante l'adozione di appropriate misure correttive. L'azione si articola in controlli documentali ed ispettivi, diretti in prevalenza a verificare l'adeguatezza degli assetti organizzativi e delle procedure antiriciclaggio degli intermediari.

La Banca d'Italia utilizza lo strumento dei provvedimenti amministrativi per perseguire le proprie finalità. Tra i principali provvedimenti, di particolare rilievo sono quelli che riguardano l'organizzazione e il

collaborano tra loro, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni. Dette autorità non possono reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio.2. La Banca d'Italia e la Consob collaborano, anche mediante scambio di informazioni, con le autorità e i comitati che compongono il SEVIF e con la Banca Centrale Europea (BCE) al fine di agevolare le rispettive funzioni. Nei casi e nei modi stabiliti dalla normativa europea adempiono agli obblighi di comunicazione e di cooperazione nei confronti di tali soggetti e delle altre autorità e istituzioni indicate dalle disposizioni dell'Unione europea.2-bis. Ai fini indicati al comma 2, la Consob e la Banca d'Italia possono concludere con le autorità competenti degli Stati membri dell'Unione europea, con l'AESFEM e la BCE accordi di collaborazione, che possono prevedere la delega reciproca di compiti di vigilanza. La Consob e la Banca d'Italia possono ricorrere all'AESFEM e all'ABE per la risoluzione delle controversie con le autorità di vigilanza degli altri Stati membri in situazioni transfrontaliere. 2-ter. La Consob è il punto di contatto per la ricezione delle richieste di informazioni provenienti da autorità competenti di Stati membri dell'Unione europea in materia di servizi e attività di investimento svolti da soggetti abilitati, di sedi di negoziazione e di APA o ARM. La Consob interessa la Banca d'Italia per gli aspetti di competenza di questa ultima. La Banca d'Italia trasmette le informazioni contestualmente all'autorità competente dello Stato membro dell'Unione europea che le ha richieste e alla Consob. ²⁵ Banca d'Italia, Consob e Ivass sono le c.d. Autorità di vigilanza di settore cui fa riferimento l'art. 7 del d.lgs. 231 del 2007. Secondo la norma queste autorità devono vigilare sull'osservanza degli obblighi da essa previsti da parte dei soggetti vigilati. Adempiono al loro obbligo emanando disposizioni e regolamenti, svolgendo verifiche e controlli ed infine collaborando con il MEF.

²⁶ Sull'argomento si veda *infra*, cap. 2.

²⁷ A. Urbani, *profilo di diritto commerciale e di vigilanza bancaria – supervisione bancaria e lotta al riciclaggio* – in *Normativa antiriciclaggio e contrasto della criminalità organizzata*, a cura di L. Di Brina e M. L. Picchio Forlati, CEDAM, Milano, pag. 104 e ss.; contributo pubblicato anche in *Rivista Banca Borsa e Titoli di Credito*, ed. Giuffrè, Milano.

controllo,²⁸ l'adeguata verifica della clientela,²⁹ la conservazione dei dati³⁰ e le sanzioni amministrative.³¹

L'Unità d'Informazione Finanziaria è un'autorità istituita, presso la Banca d'Italia, dal d.lgs. 231/2007, che ha sostituito l'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC). Benché utilizzi risorse e strutture di Banca d'Italia, si tratta di un'autorità che agisce in totale autonomia decisionale e gestionale.

Essa persegue il fine di raccogliere dati ed informazioni provenienti dal settore bancario – finanziario, per inoltrarli alle autorità giudiziarie e investigative preposte.³² A tal proposito emana atti di ausilio come, ad esempio, gli indicatori di anomalia che fungono da *warning* alle banche quando vengono effettuate determinate operazioni da parte dei propri clienti; ancora, istruzioni tecniche che stabiliscono come i dati raccolti dagli intermediari finanziari devono essere inviati all'unità, come ad esempio le istruzioni sulle SOS.³³

Per quanto concerne i doveri di informativa istituzionale, la UIF è tenuta a redigere un resoconto annuale sulla propria attività di prevenzione, che deve essere trasmesso al Ministro dell'Economia e delle Finanze entro il 30 maggio di ogni anno. Il rapporto, al quale si unisce una nota specifica della Banca d'Italia, costituisce un'analisi scrupolosa dell'attività di contrasto al riciclaggio, mostrando una panoramica statistica e qualitativa sulle SOS ricevute. Grazie a questi rapporti annuali è possibile migliorare

²⁸ Cfr. Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo del 26 marzo 2019, pubblicato in www.bancaditalia.it.

²⁹ Cfr. Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo del 30 luglio 2019, pubblicato in www.bancaditalia.it.

³⁰ Cfr. Disposizioni per la conservazione e la messa a disposizione dei documenti, dei dati e delle informazioni per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo del 24 marzo 2020, pubblicato in www.bancaditalia.it.

³¹ Cfr. Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa del 18 dicembre 2012 e successive modifiche, pubblicato in www.bancaditalia.it.

³² Si veda il sito della Unità di Informazione Finanziaria, <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/index.html>

³³ I compiti cui deve adempiere l'Unità di Informazione Finanziaria sono stabiliti dagli artt. 8, 9 e 10 del regolamento UIF 21 dicembre 2007.

le modalità e la qualità dell'attività svolta dai soggetti indicati come destinatari della normativa antiriciclaggio, primi fra tutti le banche.

Per quanto riguarda invece il Ministero dell'Economia e delle Finanze (di seguito, per comodità, MEF), è l'articolo 5³⁴ a definirne il ruolo, stabilendo che è responsabile delle politiche di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario ed economico a scopo di riciclaggio. Il MEF ha il compito di emanare atti quali decreti ministeriali, regolamenti e linee guida in attuazione del principale, e ormai noto, testo normativo del 2007.

Inoltre, il MEF rappresenta l'autorità che esercita la potestà sanzionatoria amministrativa, svolgendo dapprima un accertamento, usando la Guardia di Finanza come "braccio operativo", finalizzato a rilevare una violazione delle norme antiriciclaggio che, una volta accertata, comporta l'emanazione di un decreto sanzionatorio.

1.4. La normativa di derivazione europea.

Il riciclaggio del denaro è un reato che lede il sistema economico in *latu sensu*.³⁵

Per tale ragione, le norme dell'UE in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo proteggono il sistema finanziario e contribuiscono alla sicurezza e alla crescita. Il riciclaggio e il

³⁴ L' art. 5, comma 1, del d.lgs. del 21 novembre 2007, n.231, stabilisce che "Il Ministro dell'economia e delle finanze è responsabile delle politiche di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico per fini di riciclaggio dei proventi di attività criminose o di finanziamento del terrorismo. In tali materie promuove la collaborazione tra la UIF, le autorità di vigilanza di settore, gli ordini professionali, la DIA e la Guardia di finanza, secondo quanto disposto dalle norme vigenti e dal presente decreto. Entro il 30 giugno di ogni anno presenta una relazione al Parlamento sullo stato dell'azione di prevenzione.

³⁵ "...Il riciclaggio viene concepito come un reato che lede l'ordine economico, la stabilità del mercato e della libera concorrenza: l'immissione in circuiti economici commerciali e produttivi leciti di proventi criminosi determina una profonda alterazione dei meccanismi della libera concorrenza: concorrenza sleale, squilibrio economico, capacità di estromettere, capacità di estromettere ciò che è sano dal circuito lecito... Insomma, il riciclaggio altro non è che l'ingresso del denaro illecito nel circuito lecito.", R. Bartoli, M. Pelissero, S. Seminara, *Diritto penale, lineamenti di parte speciale*, pagg. 420 e 421, GIAPPICHELLI EDITORE, 2024, Torino.

finanziamento del terrorismo sono fonte di grande preoccupazione per l'UE. Comportano gravi rischi per l'economia e il sistema finanziario, come anche per la sicurezza dei suoi cittadini.

Da oltre trent'anni la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo è una delle priorità dell'agenda politica europea, tanto che la prima Direttiva antiriciclaggio è stata adottata nel 1991. Da allora la Direttiva è stata oggetto di varie riforme.

Nel panorama europeo le fonti utilizzate sono le direttive, dotate di efficacia vincolante per quel che concerne gli obbiettivi da raggiungere e finalizzate all'armonizzazione delle singole norme degli Stati membri.³⁶

Il quadro normativo europeo è formato da sei tappe fondamentali, nel prosieguo verranno citate e descritte singolarmente in modo succinto.

1.4.1. La prima Direttiva UE.

La prima tappa si ebbe nel 1991. La necessità di sviluppare una normativa unitaria venne colmata con l'entrata in vigore, il 28 giugno 1991, della Direttiva 91/308/CEE (c.d. I Direttiva Antiriciclaggio).³⁷

I principali destinatari della Direttiva furono gli enti creditizi e finanziari, nonché i professionisti che operavano nel settore, lasciando fuori dal catalogo i professionisti e i soggetti non finanziari. I precetti della norma obbligavano tali soggetti a identificare la clientela attraverso l'adeguata verifica, a conservare i registri e infine a segnalare alle autorità le operazioni sospette.

³⁶ Ai sensi dell'art. 288, paragrafo 3) del T.F.U.E., "La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi."

³⁷ La Direttiva 1991/308/CEE è stata recepita in Italia con l'art 15 della L. n. 52, 6 febbraio 1996 e con i decreti legislativi n. 153, 26 maggio 1997, e n. 347, 25 settembre 1999.

L'obiettivo della I Direttiva comunitaria era quello di contrastare unicamente il riciclaggio dei proventi derivanti da attività criminose legate al traffico di stupefacenti.

1.4.2. La seconda Direttiva UE.

Successivamente, la seconda tappa arrivò nel 2001. Si tratta della Direttiva 2001/97/CE, entrata in vigore il 4 dicembre 2001, che ha integrato e modificato la I Direttiva, andando ad ampliare, in primo luogo, il novero dei reati presupposto del reato di riciclaggio, in secondo luogo, gli obblighi di collaborazione che vennero estesi a persone fisiche e giuridiche operanti nei settori professionali, considerati molte volte testimoni inconsapevoli o nodi di passaggio di attività di riciclaggio. Inoltre, ha introdotto dei requisiti più rigorosi per l'identificazione della clientela e la conservazione dei documenti in tema di adeguata verifica.³⁸

Ulteriori modifiche hanno colpito l'apparato sanzionatorio, prevedendo sanzioni pecuniarie in caso di violazioni di obblighi già esistenti ma non ancora sanzionati.

I cambiamenti apportati dalla seconda Direttiva apparivano come un consolidamento e aggiustamento delle disposizioni presenti all'interno dei testi precedenti, piuttosto che delle novità vere e proprie, rendendo così necessaria la stesura di un nuovo catalogo di norme più armonizzato e coerente con le esigenze dell'epoca.³⁹

³⁸ L. Starola, in *IL NUOVO DIRITTO DELLE SOCIETÀ* – N. 1/2011 pag. 30

³⁹ E. CASSESE, P. COSTANZO, *Il recepimento della seconda Direttiva comunitaria «antiriciclaggio»*, in *Giornale Dir. Amm.*, n. 5/2004, pag. 495.

1.4.3. La terza Direttiva UE.

Il terzo intervento normativo europeo fu nel 2005. Il 26 ottobre 2005 entrò in vigore la Direttiva 2005/60/CE (c.d. III Direttiva), relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e finanziamento del terrorismo.

L'impianto normativo viene profondamente rivisitato:⁴⁰ viene introdotto l'obbligo di identificazione del titolare effettivo e viene imposta l'adeguata verifica della clientela utilizzando il c.d. *risk-based approach* in via preliminare rispetto al momento della segnalazione di operazioni sospette.

La III Direttiva funge da cornice di una tela ancora incompleta. Nonostante gli obiettivi del legislatore fossero ben definiti e la strada percorsa fosse quella corretta, era evidente che dovessero essere messi in atto ulteriori interventi.

1.4.4. La quarta Direttiva UE.

Si arrivò dunque ad una nuova fase: il 25 giugno 2015 entrò in vigore la IV Direttiva europea, ossia la Direttiva 2015/849.

Un aspetto centrale della IV Direttiva fu quello di affinare e rafforzare l'approccio basato sul rischio, difatti, proprio nei suoi *considerando* puntualizzava che *“Dovrebbe essere adottato un approccio olistico basato sul rischio. Questo non costituisce un'opzione indebitamente permissiva per gli Stati membri e per i soggetti obbligati; implica processi decisionali basati sull'evidenza fattuale, al fine di individuare in maniera*

⁴⁰ E. CASSESE, P. COSTANZO, *La terza direttiva comunitaria in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo*, in *Giornale Diritto Amministrativo* n. 1/2006, pag. 5; M. QUERQUI, G. VERROCCHI, *La delega legislativa per il recepimento della direttiva n. 60/2005/ce in materia di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Il Fisco*, n. 9/2006, parte 1, pag. 1324.

*più efficace i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che gravano sull'Unione e su coloro che vi operano... Sostenere l'approccio basato sul rischio è una necessità [...] per individuare, comprendere e mitigare i rischi".*⁴¹

Le novità apportare furono di rilievo,⁴² in particolare l'approccio basato sul rischio venne ampliato e vennero coinvolti soggetti diversi:

- *risk assessment* a livello europeo, rivolto alla Commissione europea;⁴³
- *risk assessment* a livello nazionale, rivolto agli Stati membri;⁴⁴
- *risk assessment* rivolto ai soggetti obbligati.⁴⁵

1.4.5. La quinta Direttiva UE.

Solamente tre anni dopo, il 9 luglio 2018, è entrata in vigore la Direttiva UE 2018/843 (c.d. V Direttiva antiriciclaggio), volta a contrastare più efficacemente le nuove tecniche illecite utilizzate per riciclare il denaro. Si è voluto sottolineare l'esigenza di garantire maggior trasparenza alle operazioni finanziarie e più in generale al contesto economico e finanziario del continente europeo.

I principali interventi della novella normativa possono essere riassunti in quattro punti:⁴⁶

⁴¹ Considerando n. 22 e 23 della IV Direttiva UE 2015/849

⁴² O. SALVINI, *Il contrasto all'abuso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo: la IV direttiva (EU) 2015/849, tra coordinamento e cooperazione*, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, n. 1/2016, pag. 147; G. TRAMONTANO, M. BERSELLI, V. BISCEGLIE, *La IV direttiva antiriciclaggio e antiterrorismo. I nuovi obblighi per gli intermediari finanziari e i professionisti*, Roma, 2016, pag. 109.

⁴³ Ai sensi dell'art. 6 della IV Direttiva UE 2015/849

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 7 della IV Direttiva UE 2015/849

⁴⁵ Ai sensi dell'art. 8 della IV Direttiva UE 2015/849

⁴⁶ Nicola Mainieri, coordinatore del Nucleo della Banca d'Italia a supporto dell'Autorità Giudiziaria, *Quinta direttiva europea antiriciclaggio: il decreto di recepimento 125/2019 entra in vigore*, in Rivista Non Solo Diritto Bancario, novembre 2019.

1. riguardo al mondo delle valute virtuali, si è cercato di dare maggiore trasparenza e tracciabilità, poiché sono considerate uno dei principali strumenti per riciclare il denaro e finanziare il terrorismo;
2. massima trasparenza di informazioni per quanto riguarda i titolari effettivi di società, trust e soggetti giuridici affini;
3. un ampliamento della cooperazione tra le autorità a livello nazionale ed internazionale, imponendo obblighi informativi a carico degli enti creditizi e finanziari;
4. sono stati posti dei limiti alla moneta elettronica anonima.

1.4.6. La sesta Direttiva UE.

L'ultimo intervento normativo è stato fatto recentemente, nel 2024, con la pubblicazione del c.d. "AML Package". Si tratta di un pacchetto di riforma della disciplina antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo, composto dalla Direttiva UE 2024/1640 (c.d. VI Direttiva antiriciclaggio), dal Regolamento UE 2024/1624 (Regolamento antiriciclaggio) e dal Regolamento UE 2024/1620 (Regolamento AMLA). La particolarità che salta all'occhio immediatamente è che con questa riforma, il legislatore europeo non si è solamente limitato a redigere una nuova Direttiva abrogativa di quella precedente, bensì ha emanato il c.d. *single rulebook* e ha istituito l'AMLA.⁴⁷ Inoltre, l'AML Package si completa con il Regolamento UE 2023/1113, che modifica la Direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (IV Direttiva AML).

⁴⁷ L'AMLA - L'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo - è un'agenzia decentrata dell'UE che coordinerà le autorità nazionali per garantire un'applicazione corretta e coerente della normativa europea.

Il Regolamento detta disposizioni sui dati informativi degli ordinanti e dei beneficiari relativi ai trasferimenti di fondi in tutte le valute, nonché i dati informativi riguardanti i cedenti e i cessionari relativi ai trasferimenti di cripto-attività.⁴⁸

La VI Direttiva definisce l'organizzazione delle autorità nazionali di vigilanza volte a contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo; va a migliorare l'organizzazione dei sistemi nazionali antiriciclaggio, definendo regole precise sulle modalità di collaborazione tra le UIF e le autorità di vigilanza; impone agli Stati membri di rendere disponibili, mediante un unico punto di accesso, alle singole UIF le informazioni provenienti dai registri centralizzati dei conti bancari.⁴⁹

Il Regolamento Antiriciclaggio, invece, è istituito per armonizzare le norme AML dei singoli Stati membri, raggiungendo così l'obiettivo di una normativa europea unitaria; stabilisce i requisiti di *due diligence* più severi e prevede nuove norme riguardo alla titolarità effettiva.

Infine, l'AMLA è stata fondata per vigilare direttamente e indirettamente sui soggetti obbligati ad alto rischio nel settore finanziario; per supportare e coordinare le unità di informazione finanziaria; per imporre sanzioni pecuniarie in caso di gravi, sistematiche e ripetute violazioni di obblighi. Il nuovissimo pacchetto AML, nonostante sia già entrato in vigore, prevede che gli Stati membri dovranno recepirlo entro il 10 luglio 2027.

⁴⁸ In Rivista Non solo Diritto Bancario, *Nuovo regolamento UE sui dati dei trasferimenti di fondi e cripto – attività*, del 9 giugno 2023.

⁴⁹ I registri centralizzati dei conti bancari sono archivi nazionali automatizzati istituiti per identificare in modo tempestivo i titolari di conti correnti, depositi, cassette di sicurezza e cripto-attività.

2. Le banche come principali soggetti obbligati al rispetto della normativa antiriciclaggio.

L'art 3 del Decreto Legislativo n. 231/2007 stabilisce chi sono i destinatari della normativa antiriciclaggio.

Gli enti e le persone a cui si applica il regolamento UE 1624/2024 svolgono un ruolo cruciale nel sistema finanziario dell'Unione e dovrebbero pertanto adottare tutte le misure per attuare le prescrizioni del regolamento al fine di impedire alla criminalità di riciclare i proventi delle proprie attività illecite.⁵⁰

Nel corso degli anni e delle riforme, il catalogo dei soggetti obbligati al rispetto delle norme si è ampliato sempre più, arrivando ad individuare:

- gli intermediari bancari e finanziari;
- gli altri operatori finanziari;
- i professionisti, nell'esercizio della professione in forma individuale, associata o societaria;
- gli altri operatori non finanziari;
- i prestatori di servizi di gioco;
- i prestatori di servizi relativi a società e trust.

L'elenco indicato all'art. 3 rappresenta una rete capillare di soggetti eterogenei. Ciò risponde alla necessità di impedire alla criminalità organizzata di addentrarsi nel sistema economico attraverso canali non convenzionali, e difatti, la diversità di destinatari è specchio delle diverse aree in cui i delinquenti abituali operano. Tutte le categorie ricomprese giocano uno specifico ruolo fondamentale assolvendo a compiti più o meno simili seppur diversi per intensità di applicazione delle norme.

Naturalmente ai fini di questa tesi saranno trattati solamente i soggetti indicati al comma 2 dell'articolo 3 sopracitato, ovvero gli intermediari

⁵⁰ Considerando n. 8 del regolamento UE 1624/2024.

bancari e finanziari,⁵¹ coloro i quali esercitano attività di raccolta del risparmio, di concessione di credito e di finanziamenti. Rientrano in tale categoria, fra gli altri, anche gli istituti di moneta elettronica (IMEL).

I principali destinatari sono senza dubbio le banche, le quali, difatti, furono già nella legge n.197/1991 citate come unici soggetti. Il motivo risiede nel fatto che il sistema bancario è cruciale per poter ripulire il denaro di provenienza illecita.

Inoltre, sono i soggetti più adeguati a sostenere gli elevati costi che le norme antiriciclaggio richiedono per strutturare presidi organizzativi e tecnologici avanzati al fine di intercettare le operazioni di riciclaggio.

L'importanza del ruolo che ricoprono le banche contro la lotta al riciclaggio è evidenziata anche e soprattutto nei rapporti annuali della UIF. In questi rapporti è possibile notare come la maggior parte delle SOS siano provenienti dagli istituti bancari. Nel 2024, ad esempio, solamente le banche hanno inviato più del 50% delle segnalazioni totali.⁵²

Le banche assolvono il ruolo di *gatekeeper* in materia di contrasto al riciclaggio di denaro,⁵³ essendo il sistema bancario in prima linea nel controllare ed analizzare tutte le operazioni che passano per i propri canali.

⁵¹ L'art. 3, comma 2, del d.lgs. del 21 novembre 2007 n.231, indica anche d) gli istituti di pagamento come definiti dall'art. 1, comma 2, lett. h-sexies), TUB (IP); g) le società di investimento a capitale variabile, come definite dall'art. 1, comma 1, lettera i), TUF (SICAV); h) le società di investimento a capitale fisso, mobiliare e immobiliare, come definite dall'art. 1, comma 1, lettera i-bis), TUF (SICAF); i) gli agenti di cambio di cui all'art. 201 TUF; l) gli intermediari iscritti nell'albo previsto dall'art. 106 TUB; m) Cassa depositi e prestiti S.p.a.; n) le imprese di assicurazione, che operano nei rami di cui all'art. 2, comma 1, CAP; o) gli intermediari assicurativi di cui all'art. 109, comma 2, lettere a), b) e d), CAP, che operano nei rami di attività di cui all'art. 2, comma 1, CAP; p) i soggetti eroganti micro-credito, ai sensi dell'art. 111 TUB; q) i confidi e gli altri soggetti di cui all'art. 112 TUB; r) i soggetti di cui all'art. 2, comma 6, della legge 30 aprile 1999, n. 130, con riferimento alle operazioni di cartolarizzazione di crediti disciplinate dalla medesima legge; s) le società fiduciarie iscritte nell'albo previsto ai sensi dell'art. 106 TUB; t) le succursali insediate di intermediari bancari e finanziari e di imprese assicurative, aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro Stato membro o in uno Stato terzo; u) gli intermediari bancari e finanziari e le imprese assicurative aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro Stato membro, stabiliti senza succursale sul territorio della Repubblica italiana; v) i consulenti finanziari di cui all'art. 18-bis TUF e le società di consulenza finanziaria di cui all'art. 18-ter TUF.

⁵² Cfr. Rapporto annuale UIF del 2024, Roma, maggio 2025.

⁵³ Sul concetto economico-giuridico di *gatekeeper* applicato alla disciplina antiriciclaggio e sul connesso superamento delle asimmetrie informative, si veda D. Masciandaro, *Money*

Delegando tali funzioni, il legislatore ha voluto dare alle banche un ruolo attivo,⁵⁴ e non più passivo, nella lotta contro il riciclaggio.

Le banche, dunque, tramite l'adeguata verifica e l'approccio basato sul rischio, decidono se dare corso alle operazioni richieste oppure se segnalarle alle autorità competenti.

3. Gli obblighi antiriciclaggio.

La normativa antiriciclaggio si fonda su tre pilastri:

1. l'adeguata verifica della clientela;
2. gli obblighi di conservazione;
3. le segnalazioni di operazioni sospette (SOS);

La norma di riferimento è l'ormai noto d.lgs. 231 del 2007, modificato e integrato dalle ultime riforme di legge.

All'interno del testo, gli obblighi vengono regolati nel titolo II, a partire dall'art. 17, fino ad arrivare all'art. 47.

Per adempiere gli obblighi previsti dalla legge,⁵⁵ le banche devono dotarsi di un sistema organizzativo e di controllo nonché di strategie, regole risorse, procedure e funzioni idonee ad assicurare l'efficace prevenzione del rischio di riciclaggio. Tale sistema è composto da un organo con funzione di supervisione strategica, un organo con funzione di gestione ed infine un organo con funzione di controllo.

In particolare, l'assetto bancario dei presidi antiriciclaggio si fonda sulla cooperazione di tutte le strutture aziendali – ossia degli organi di vertice, quali consiglio di amministrazione e direzione generale, agli uffici che

Laundering, Regulation and the Anti-Money Laundering Industry, in *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 2, No. 4, 1999, pp. 320-331.

⁵⁴ Cfr. F. Mucciarelli, *Gli obblighi di collaborazione attiva nel sistema antiriciclaggio: profili penali*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 3/2014, p. 45.

⁵⁵ Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo del 26.03.2019.

svolgono la funzione antiriciclaggio, compliance e internal audit – e sulla ripartizione di compiti e responsabilità delle stesse.⁵⁶

In primis viene istituita una funzione antiriciclaggio, la quale ha il compito di verificare che le procedure aziendali siano coerenti con il fine ultimo di prevenire e contrastare le attività di riciclaggio. Inoltre, essa redige e trasmette agli organi con funzione di gestione e di supervisione strategica un modulo che definisce le responsabilità, i compiti e le modalità operative nella gestione del rischio di riciclaggio.⁵⁷ La funzione antiriciclaggio viene presieduta dal responsabile antiriciclaggio, il quale è una persona fisica in possesso dei requisiti di indipendenza, autorevolezza e professionalità.

Altra figura chiave del sistema organizzativo è il responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette. Ai sensi dell'art. 36 del decreto antiriciclaggio, il responsabile delle SOS è il legale rappresentante della banca ovvero un suo delegato.

Le competenze del responsabile spaziano dal valutare le operazioni sospette al trasmettere alla UIF le segnalazioni stesse e per fare ciò, egli ha accesso illimitato alle informazioni acquisite dalla banca. Inoltre, funge proprio da collegamento tra la banca e l'Unità di Informazione Finanziaria.

Da ultimo rileva la funzione di controllo interno: affidata al responsabile antiriciclaggio, ha il compito di controllare che l'assetto organizzativo aziendale sia conforme alle norme antiriciclaggio e di vigilare sulle funzionalità del sistema dei controlli interni.

⁵⁶ Cfr. art. 36 del d.lgs. 231/2007

⁵⁷ Il manuale antiriciclaggio è il documento interno, redatto e adottato da aziende, professionisti e intermediari finanziari, che definisce le procedure operative per prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

3.1. L'adeguata verifica della clientela.

L'adeguata verifica della clientela⁵⁸ è lo strumento con il quale le banche identificano la propria clientela per valutarne il rischio di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo.

Assolvendo l'obbligo dell'adeguata verifica, le banche ricoprono un ruolo attivo – e non più solo passivo – nell'ambito della collaborazione con l'autorità di informazione finanziaria (questo tema sarà oggetto dei capitoli successivi).

La disciplina prevede che le attività di analisi e valutazione del rischio siano svolte a livello sovranazionale, nazionale e interno a ogni istituto finanziario.

A livello europeo, ad esempio, la Commissione effettua ogni quattro anni la valutazione dei rischi di riciclaggio, che gravano sul mercato interno, relativi alle attività transfrontaliere. Una volta individuati i rischi, la Commissione formula delle raccomandazioni indirizzate agli Stati membri con cui indica le misure idonee ad affrontarli.⁵⁹

Queste attività di analisi e valutazione del rischio servono per identificare i settori e i mezzi in cui e con cui le attività criminali operano per riciclare i proventi illeciti. Proprio per questo motivo viene richiesta, dal legislatore europeo, una cooperazione da parte non solo di tutti gli Stati ma anche dalle singole banche; in caso contrario, se le misure adottate non fossero

⁵⁸ Il C.d. KYC – Know your Customer – è un processo normativo e operativo che obbliga le aziende a identificare, verificare e monitorare l'identità dei propri clienti, partner o fornitori. In italiano è spesso tradotto come “conosci il tuo cliente” e rappresenta un pilastro fondamentale della compliance aziendale, in particolare nei settori soggetti a regolamentazioni stringenti come il finanziario, l'assicurativo, la fintech e i servizi digitali.

Il KYC nasce con l'obiettivo di prevenire frodi, riciclaggio di denaro, furto d'identità e abusi commerciali, garantendo che tutte le parti coinvolte in una relazione economica siano correttamente identificate.

⁵⁹ Art. 7, comma 4, della VI Direttiva UE, La Commissione formula raccomandazioni agli Stati membri riguardo alle misure idonee ad affrontare i rischi individuati. Qualora decidano di non applicare alcuna delle raccomandazioni nei rispettivi regimi nazionali in materia di AML/CFT, gli Stati membri lo notificano alla Commissione fornendo una motivazione dettagliata che illustra le loro ragioni per tale decisione.

coordinate e non ci fosse cooperazione, ci sarebbero effetti molto limitati.⁶⁰

Nel 2024 la Commissione europea ha richiesto un parere all'Autorità bancaria europea (EBA) per stabilire quali fossero le norme tecniche di regolamentazione, anche dette RTS (*Regulatory Technical Standards*). L'EBA ha risposto al quesito identificando cinque principi sui quali basare le norme tecniche, ossia: il principio della proporzionalità; il principio dell'approccio basato sul rischio; la ricerca di risultati efficaci e realizzabili; la neutralità tecnologica; la massima armonizzazione tra autorità di vigilanza, Stati membri e settori finanziari.

Ad oggi, le banche sono obbligate ad effettuare l'adeguata verifica del cliente e del titolare effettivo.

La figura del titolare effettivo è stata introdotta dal d.lgs. n. 231/2007.⁶¹

Tale soggetto è il beneficiario sostanziale, cioè la persona fisica per conto della quale il cliente realizza un'operazione, ovvero, nel caso di entità giuridica, la persona fisica che controlla tale entità. In sostanza, è la persona fisica che possiede o controlla il cliente, o la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività.⁶²

La scelta del legislatore di introdurre il titolare effettivo e di individuarlo in una persona fisica è dovuta al rispetto degli scopi di trasparenza perseguiti dalla legge antiriciclaggio: questo perché le persone giuridiche, ovvero le società, possono essere usate come scatole cinesi al fine di nascondere i veri titolari.

Tale obbligo sorge dal momento in cui si instaura il rapporto con il cliente e prosegue lungo tutta la sua durata. Non solo, anche in caso di operazioni occasionali superiori a € 15.000, nonché nei casi sospetti di riciclaggio o

⁶⁰ Considerando numero 5 della VI Direttiva UE.

⁶¹ Tale figura è stata, successivamente, riformata e consolidata dal d.lgs. 90/2017.

⁶² G. ORLANDO, *Su alcune inefficienze della disciplina antiriciclaggio. Analisi e prospettive*, in *Il Notariato*, n. 1/2009, pag. 81.

di finanziamento del terrorismo ovvero di dubbi sulla veridicità o adeguatezza dei dati sull'identità di un cliente.⁶³

Il riformato art. 20 del d.lgs. 231/2007 stabilisce i criteri per individuare il titolare effettivo di clienti diversi da persone fisiche, facendo coincidere la titolarità indiretta con il possesso di partecipazioni superiori al 25% del capitale.

I criteri di individuazione del titolare effettivo possono variare in base alla struttura dell'organizzazione e alle modalità di controllo.

In generale, viene identificata la persona fisica che ha la proprietà effettiva o il controllo effettivo della società, ovvero quella che ne guida le decisioni e ne influenza l'attività.

Più nel dettaglio: secondo il criterio della proprietà, il titolare effettivo è la persona fisica che possiede, direttamente o indirettamente, una quota di partecipazione pari o superiore al 25% del capitale sociale o del patrimonio netto dell'organizzazione; per il criterio del controllo, il titolare effettivo è la persona fisica che, per accordo o per disposizione contrattuale, ha il potere di esercitare un'influenza dominante sulle decisioni dell'organizzazione.

Se non è possibile individuare il titolare effettivo tramite questi due criteri, si dovrà considerare come titolare effettivo la persona fisica che ricopre la carica di amministratore o di dirigente dell'organizzazione.

L'adeguata verifica della clientela può essere ricostruita, in base alle disposizioni della legge n. 231 del 2007,⁶⁴ in sei *step*, l'uno consequenziale all'altro:

- 1) identificazione del cliente;
- 2) identificazione del titolare effettivo;

⁶³ L. CRISCUOLO, E. CAPPA, L.D. CERQUA, in *Il riciclaggio del denaro, Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 2012, pag. 130.

⁶⁴ L'obbligo di adeguata verifica della clientela è regolato all'interno del Titolo II, Capo I, che ricomprende gli artt. Dal 17 al 30, del d.lgs. n. 231 del 2007.

- 3) una volta identificato, segue la verifica dell'identità del cliente e del titolare effettivo in base ai documenti e dati raccolti;
- 4) devono essere acquisite e valutate le informazioni relative allo scopo e alla natura del rapporto instaurato o dell'operazione occasionale effettuata;
- 5) in caso di rapporto continuativo deve essere effettuato un controllo costante;
- 6) deve essere predisposto un fascicolo di adeguata verifica.

Tali attività puntano ad acquisire un profilo del cliente, in modo tale da poter applicare le misure di protezione necessarie a contrastare e reprimere le attività di riciclaggio.

In altre parole: *“Secondo un approccio funzionale, l'adeguata verifica può essere quindi definita come quel complesso di attività attraverso le quali l'operatore si rappresenta il livello di esposizione del cliente al rischio di riciclaggio e individua il novero di informazioni da acquisire e da approfondire in relazione alle specificità del caso concreto. L'adeguata verifica si presenta pertanto come attività al contempo conoscitiva e valutativa; i due profili, per quanto distinti, risultano strettamente avvinati e destinati a influenzarsi reciprocamente”*.⁶⁵

La profilazione della clientela prevede che ciascun cliente sia inserito all'interno di una categoria o fascia di rischio definita, anche attraverso procedure informatiche. Ovviamente, in base alla categoria in cui è destinato il cliente, la verifica deve essere adeguata e per i rapporti continuativi deve essere aggiornata includendo i rischi nuovi.

I rapporti più frequenti, tra clientela e banca, sono decisamente quelli continuativi. Difatti, l'attività di adeguata verifica della clientela deve, a norma di legge, essere continuativa, questo perché la condizione

⁶⁵ Cfr., pag.112, Quaderni dell'antiriciclaggio UIF n. 20 del 2023, La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità regole e controlli.

dell'aggiornamento dei dati in forza del controllo costante è fondamentale in quanto consente, da un lato, di mantenere l'allineamento del profilo del cliente con l'operatività che viene concretamente svolta e, dall'altro, di esaminare e valutare le singole operazioni e la loro eventuale incoerenza rispetto alle caratteristiche del cliente da approfondire e valutare. Al riguardo, è stato osservato che, se l'attività di informazione e di valutazione sui soggetti (cliente, esecutore e titolare effettivo) e sull'oggetto dell'operatività (scopo e natura) possono vedersi come una “fotografia” del cliente, il controllo costante introduce un elemento evolutivo, trasformando l'immagine statica in una “sequenza di fotogrammi” che testimonia la storia del cliente e della sua operatività. Tale dinamismo impresso agli adempimenti serve ad assicurare l'aderenza delle informazioni e delle valutazioni rispetto all'effettiva situazione tempo per tempo”.⁶⁶

Sono previste, tuttavia, delle deroghe all'adeguata verifica nei casi in cui ci siano dei bassi o alti rischi di riciclaggio. Ciò avviene qualora sia già stata effettuata una prima verifica e, a seguito di questa, il destinatario della norma ritenga che al soggetto debba applicarsi una verifica semplificata piuttosto che una verifica rafforzata.

Nel primo caso, la legge⁶⁷ prevede degli obblighi semplificati di adeguata verifica. Essi consistono nell'acquisizione, successiva all'instaurazione del rapporto, della copia dei documenti d'identità, oppure nella diminuzione di quantità di informazioni raccolte, di aggiornamento e controllo di dati e operazioni. Ovviamente, è previsto che nel caso in cui le condizioni dalle quali scaturisce il basso rischio vengano meno a causa

⁶⁶ Cfr. R. Cercone, *L'adeguata verifica della clientela nel settore bancario e finanziario*, in G. Castaldi e G. Conforti (a cura di), *Manuale Antiriciclaggio*, cit., p. 167.

⁶⁷ Art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 231 del 2007, I soggetti obbligati procedono, in ogni caso, all'adeguata verifica del cliente e del titolare effettivo:

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

b) quando vi sono dubbi sulla veridicità o sull'adeguatezza dei dati precedentemente ottenuti ai fini dell'identificazione.

di nuove operazioni con rischio più elevato o a seguito di controlli, l'adeguata verifica venga rafforzata.

Le misure semplificate prevedono modalità di verifica meno approfondite. Ciò non significa che la banca non acquisisca tutti i documenti o le informazioni previste dalla legge, bensì che ci sia una diminuzione della frequenza di aggiornamenti o che ci sia una minor profondità di verifica. Nel secondo caso, invece, la legge prevede degli obblighi rafforzati di adeguata verifica. L'art. 24 del d.lgs. 231/2007⁶⁸ indica tassativamente i casi in cui deve essere applicata l'adeguata verifica rafforzata. Il rafforzamento dei controlli prevede che ci siano una maggiore quantità di informazioni relative all'identità e al rapporto, una migliore qualità delle informazioni raccolte, una maggiore frequenza di aggiornamenti delle informazioni e, infine, una richiesta di autorizzazione di un alto dirigente per l'avvio o la prosecuzione del rapporto.

I fattori di basso o alto rischio che i destinatari devono verificare per adottare una adeguata verifica, consona alle esigenze di legge, possono essere di tre tipi:

- fattori di rischio relativi al cliente, esecutore o titolare effettivo;

⁶⁸ Art. 24 commi 3 e 5 del d.lgs. n. 231 del 2007, "Ai fini dell'applicazione di obblighi di adeguata verifica rafforzata della clientela i soggetti obbligati esaminano contesto e finalità di operazioni caratterizzate da importi insolitamente elevati ovvero rispetto alle quali sussistono dubbi circa la finalità cui le medesime sono, in concreto, preordinate e, in ogni caso, rafforzano il grado e la natura delle verifiche atte a determinare se le operazioni siano sospette."; I soggetti obbligati applicano sempre misure di adeguata verifica rafforzata della clientela in caso di:

a) rapporti continuativi, prestazioni professionali ed operazioni che coinvolgono paesi terzi ad alto rischio;

b) rapporti di corrispondenza transfrontalieri, che comportano l'esecuzione di pagamenti, con un ente creditizio o istituto finanziario corrispondente di un Paese terzo

((o che comportano l'esecuzione di servizi per le crypto-attività con un intermediario bancario o finanziario corrispondente di un Paese terzo));

c) rapporti continuativi, prestazioni professionali o operazioni con clienti e relativi titolari effettivi che siano persone politicamente esposte, salve le ipotesi in cui le già menzionate persone politicamente esposte agiscono in veste di organi delle pubbliche amministrazioni. In dette ipotesi, i soggetti obbligati adottano misure di adeguata verifica della clientela commisurate al rischio in concreto rilevato, anche tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 23, comma 2, lettera a), n. 2.

- fattori di rischio relativi a prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzione;
- fattori di rischio geografici.

Finora abbiamo parlato dell'obbligo di adeguata verifica della clientela ma, come accennato in precedenza,⁶⁹ una novità fondamentale che ha innovato il metodo di identificare i soggetti che compiono operazioni, è arrivata con il recepimento della IV e V Direttiva UE. Viene così introdotto un principio fondamentale, ovvero il *risk based approach*, in base al quale deve essere assegnato un profilo di rischio al cliente che varia da un basso rischio ad un elevato rischio. Prima del recepimento delle due Direttive, l'adeguata verifica della clientela era limitata solamente all'identificazione, senza valutare effettivamente il rischio della stessa e di conseguenza senza adottare una verifica appropriata.

Si deve quindi procedere alla valutazione concreta del già menzionato rischio e alla predisposizione di adeguati presìdi organizzativi, la cui articolazione va modulata alla luce della normativa primaria e secondaria in materia, della specificità dell'attività svolta dai destinatari degli obblighi di prevenzione e delle relative dimensioni organizzative, al fine di assicurare un corretto adempimento dei medesimi obblighi e un efficace governo dei rischi.⁷⁰

L'approccio basato sul rischio è un punto cardine dell'attività antiriciclaggio e deve essere affiancato, per funzionare al meglio delle sue possibilità, da un *risk assessment* a livello europeo, nazionale e interno come previsto dalla IV Direttiva antiriciclaggio.

⁶⁹ V. Paragrafo 1.4.3.

⁷⁰ Si veda P. Fratangelo, *Intermediari bancari e gestione del rischio di riciclaggio*, in *Bancaria* n. 5/2016, pp. 59 e ss.

3.2. Gli obblighi di conservazione.

Gli obblighi di conservazione dei dati e delle informazioni relative alla clientela e ai titolari effettivi devono essere assolti dai destinatari indicati dall'art. 3 del d.lgs. 231/2007, ad eccezione dei soggetti citati al comma 8 del medesimo articolo.⁷¹

Antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. 90/2017, erano previsti obblighi di registrazione che imponevano dettagliate regole di archiviazione e rappresentazione dei dati e delle informazioni, ed era previsto l'obbligo di istituire e gestire l'Archivio Unico Informatico (AUI).⁷²

Successivamente, con l'adeguamento del d.lgs. 231/2007 alle Direttive UE IV e V, si è introdotto un *set* minimo di dati e informazioni che sono ritenuti essenziali per l'adempimento degli obblighi di conservazione. È l'art. 31, comma 2, d.lgs. 231/2007 a definire i requisiti minimi, stabilendo che i soggetti obbligati, *ergo* le banche, debbano conservare quantomeno *“la data di instaurazione del rapporto continuativo o del conferimento dell'incarico; i dati identificativi del cliente, del titolare effettivo e dell'esecutore e le informazioni sullo scopo e la natura del rapporto o della prestazione; la data, l'importo e la causale dell'operazione; i mezzi di pagamento utilizzati.”*

Le finalità perseguite dal legislatore sono di vario tipo. In prima battuta i dati e le informazioni raccolte servono ai destinatari per poter effettuare

⁷¹ Art. 3 comma 8, del d.lgs. n. 231 del 2007, Alle società di gestione accentrata di strumenti finanziari, alle società di gestione dei mercati regolamentati di strumenti finanziari e ai soggetti che gestiscono strutture per la negoziazione di strumenti finanziari e di fondi interbancari, alle società di gestione dei servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari e alle società di gestione dei sistemi di compensazione e garanzia delle operazioni in strumenti finanziari si applicano le disposizioni del presente decreto in materia di segnalazione di operazioni sospette e comunicazioni oggettive.

⁷² L'Archivio Unico Informatico (AUI) è lo storico sistema centralizzato, previsto dalla normativa antiriciclaggio italiana (d.lgs. 231/2007), in cui i soggetti obbligati (banche, intermediari finanziari, professionisti) dovevano registrare e conservare tutti i dati e le informazioni sui clienti e sulle operazioni effettuate.

una verifica adeguata continuativa, così facendo possono eventualmente modificare il loro approccio, intensificando o diminuendo i controlli. Per capire meglio: utilizzando una metafora, immaginiamo che la banca sia una struttura ospedaliera e il cliente sia un paziente. Ebbene, le informazioni raccolte a seguito del ricovero fungono da anamnesi per il paziente. Continuando a monitorare e a raccogliere le condizioni di salute del paziente, la struttura è in grado di fornire le cure adeguate.

Un'ulteriore finalità perseguita dal legislatore è quella di utilizzare i dati e le informazioni come strumenti di indagine. Come sostenuto da Pier Luigi Vigna,⁷³ per contrastare il riciclaggio di denaro e le organizzazioni criminali che sono alla base, è fondamentale individuare dapprima una traccia finanziaria per seguire il flusso del denaro e successivamente disegnare una mappa dei movimenti, cosicché le autorità possano identificare e fermare l'attività illecita e i suoi committenti.

Le banche devono dunque facilitare l'attività di indagine fornendo dati e informazioni utili a costituire prove documentali per rafforzare ipotesi investigative nel corso di procedimenti penali.⁷⁴ Tali attività vengono svolte dalla UIF, dalle Autorità di vigilanza di settore e dalla Guardia di Finanza ai sensi del d.lgs. 231 del 2007.

Per quanto riguarda le modalità di conservazione dei dati, sebbene precedentemente si sia affermato che l'AUI non fosse più obbligatorio, ad oggi alcune banche continuano ad utilizzare questo strumento. Il motivo è semplice: avendo speso non esigue risorse per introdurre all'interno dei sistemi di archiviazione l'AUI, è ragionevole pensare che lo smantellamento e il successivo insediamento di un nuovo sistema sia una spesa eccessiva e del tutto controproducente.

⁷³ Pier Luigi Vigna, *audizione davanti alle commissioni riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, 23 marzo 1999 (atti parlamentari, xiii legislatura).

⁷⁴ Cfr. Pag. 133, Quaderni dell'antiriciclaggio UIF n. 20 del 2023, La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità regole e controlli.

Nonostante questa prima riflessione, deve sottolinearsi che per gli intermediari bancari gli archivi consoni al deposito dei dati sono indicati nell'allegato n. 2 delle disposizioni per la conservazione e la messa a disposizione dei documenti, dei dati e delle informazioni per il contrasto al riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. L'obiettivo è quello di abbassare i costi degli intermediari di minori dimensioni, ma allo stesso tempo garantire un'archiviazione efficiente.

L'archivio deve essere informatico e va *“formato e gestito in modo da assicurare la chiarezza, la completezza e l'immediatezza delle informazioni, la loro conservazione secondo criteri uniformi, il mantenimento della storicità delle informazioni, la possibilità di desumere evidenze integrate, la facilità di consultazione”*.⁷⁵

3.3. L'obbligo di segnalazione di operazioni sospette.

Tale obbligo, ad oggi, è sancito dall'art. 35 del d.lgs. 231 del 2007, il quale recita: *“I soggetti obbligati, prima di compiere l'operazione, inviano senza ritardo alla UIF, 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 o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa.”*

Il nodo problematico in tema di segnalazioni di operazioni è sempre stato quello del sospetto. Invero, nella legge 197/1991, all'art. 3,⁷⁶ il legislatore

⁷⁵ Così L. Criscuolo, a cura di E. Cappa, U. Morera, in *Normativa antiriciclaggio e segnalazioni di operazioni sospette*, pagg. 37 e 38, Il Mulino, Urbino, 2008.

⁷⁶ Ai sensi dell'art. 3, comma 1 della l. n. 197 del 1991, “Il responsabile della dipendenza, dell'ufficio o di altro punto operativo di uno dei soggetti di cui all'articolo 4, indipendentemente dall'abilitazione ad effettuare le operazioni di trasferimento di cui all'articolo 1, ha l'obbligo di segnalare senza ritardo al titolare dell'attività o al legale rappresentante o a un suo delegato 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

parlava di operazioni che “inducono a ritenere” e non di operazioni sospette, il che è ben diverso.

Ora, un'operazione che «induca a ritenere (...) che il denaro o i beni possano provenire da un delitto di riciclaggio (art. 648-bis c.p.), ovvero da un delitto di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art.648-ter c.p.)», rappresenta necessariamente molto di più di un'operazione semplicemente sospetta.

Sul punto, autorevole dottrina⁷⁷ sostiene che chi giunge a ritenere un qualcosa è colui il quale ha già compiuto una valutazione propria rispetto all'iniziale sospetto; chi, invece, sospetta è colui il quale versa in una situazione di dubbio, senza giungere ad alcun convincimento. In sostanza, il sospetto non porta ancora ad una decisione, il ritenere, invece, è una fase successiva in cui una decisione è già stata presa.

Successivamente, con l'entrata in vigore del d.lgs. 231 del 2007, ci fu uno stravolgimento in materia di SOS. Il legislatore, riformulando il tutto, definì le regole per le segnalazioni di operazione sospette all'art. 41.⁷⁸

Per la prima volta – si può notare anche nella rubricazione degli articoli – il legislatore parlò di segnalazione di operazioni *sospette*, dando anche una definizione di sospetto.

Nel nuovo riferimento normativo è del tutto scomparso il riferimento all'induzione a ritenere, al contrario, il legislatore ritiene sufficiente un mero sospetto oppure un ragionevole motivo per sospettare. La differenza

svolta dal soggetto cui è riferita, induca a ritenere, in base a elementi obiettivi, che il denaro, i beni o le utilità oggetto delle operazioni medesime possano provenire da taluno dei reati indicati nell'articolo 648- bis del codice penale.”

⁷⁷ Si veda U. Morera *Normativa antiriciclaggio e segnalazioni di operazioni sospette*, pag. 111, Il Mulino, Urbino, 2008.

⁷⁸ Ai sensi dell'art. 41, comma 1 del d.lgs. n. 231 del 2007, “I soggetti indicati negli articoli 10, comma 2, 11, 12, 13 e 14 inviano alla UIF, 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. Il sospetto è desunto dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, 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.”

tra un mero sospetto e un ragionevole motivo per sospettare è labile ma allo stesso tempo si può ritenere che il legislatore voglia intendere che è necessario un sospetto, per così dire di lieve tenore, per far sì che scatti l'obbligo della segnalazione. Quanto appena detto però sembrerebbe in contrasto con la *ratio* della norma, in quanto è insito nel fatto che se un soggetto si pone un dubbio, giocoforza si instaura un sospetto che deve essere fondato per far sì che sorga l'obbligo di segnalare l'operazione. Il risultato di tale interpretazione conduce ad una conclusione tutt'altro che scontata: nulla cambia dalla concezione previgente prevista dall'art. 3 della legge 197 del 1991, in quanto la fondatezza del sospetto equivale all'induzione a ritenere, o meglio la fondatezza conduce a ritenere.

Il sopracitato articolo 41 è stato successivamente abrogato e sostituito – con il recepimento della IV Direttiva UE attraverso l'emanazione della legge n. 90 del 2017 – dall'attuale art. 35 del d.lgs. 231 del 2007.

Restando fermi sull'analisi dell'art. 35 del d.lgs. 231/2007, la norma prevede una *escalation* della consapevolezza che deve sussistere per far sì che sorga l'obbligo della segnalazione. I gradi di giudizio indicati dalla norma sono: i motivi ragionevoli per sospettare, il sospetto e il sapere.

Particolare è la formulazione che indica i “motivi ragionevoli per sospettare”, con cui le banche devono inviare una segnalazione nonostante abbiano un basso livello di sospetto. Questa impostazione fa sorgere un problema: una proliferazione di segnalazioni del tutto infondate che ostacolano e rallentano l'operatività delle autorità. Sul tema torneremo nel prosieguo.

Ora è opportuno capire su quali elementi si debba fondare il sapere o il sospetto che tramite un'operazione si stia effettivamente riciclando denaro. La segnalazione deve essere subordinata ad un giudizio puramente tecnico di valutazione degli elementi oggettivi e soggettivi che

caratterizzano le operazioni individuate.⁷⁹ Ciò può essere fatto solamente avendo adempiuto in modo corretto gli altri obblighi previsti dalla legge, ossia l'adeguata verifica della clientela e la conservazione dei dati e delle informazioni.

Per elementi oggettivi si fa riferimento ad esempio alle operazioni effettuate, mentre per elementi soggettivi si fa riferimento ai soggetti che svolgono le operazioni oppure ai paesi da o verso cui le operazioni vengono effettuate.

Inoltre, l'art. 35 del decreto prevede che *“Il ricorso frequente o ingiustificato ad operazioni in contante, anche se non eccedenti la soglia di cui all'articolo 49 e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante di importi non coerenti con il profilo di rischio del cliente, costituisce elemento di sospetto.”* In tali casi, dunque, l'obbligo di SOS sembrerebbe “scattare automaticamente”⁸⁰ perché il contante è il mezzo più conveniente ed usato dalle attività criminali per riciclare i proventi illeciti in quanto è maggiormente difficile il suo tracciamento.

Strumenti d'ausilio alle banche per l'individuazione delle operazioni sospette sono gli indicatori di anomalia e gli schemi e modelli di comportamenti anomali emanati dall'UIF. Nonostante la vasta mole di indicatori, accresciuta negli anni grazie alla collaborazione nata tra banche e Unità, questo strumento non deve intendersi esaustivo in quanto è impossibile definire qualsiasi fattispecie che presenti i presupposti di un'operazione sospetta ai fini antiriciclaggio.

In base all'art. 6, comma 4, lettera e) del d. lgs. 231/2007, la UIF, *“al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette, emana e aggiorna periodicamente, previa presentazione al Comitato di sicurezza finanziaria, indicatori di anomalia...”*. In particolare, l'ultimo

⁷⁹ Cfr. Cass., sez. II, 18 aprile 2007, n. 9312.

⁸⁰ In realtà tale automatismo non esiste ed è del tutto il contrasto con la *ratio* della norma. Di tale argomento se ne parlerà ampiamente nel capitolo 3, paragrafo 3.3.

aggiornamento è stato fatto con l’emanazione del provvedimento del 12 maggio 2023, all’interno del quale sono presenti trentaquattro indicatori di anomalia, individuati in base ai criteri elencati nell’art. 35, comma 1, del d.lgs. 231/2007.⁸¹ Tale provvedimento prevede due macro-gruppi di indicatori pertinenti ai fini dell’argomento di questa tesi: il primo riguarda le caratteristiche e/o il comportamento dei soggetti coinvolti. Ad esempio, se il cliente tiene un comportamento reticente o ingannevole, oppure ciò che concerne le strutture societarie e l’utilizzo di *escamotage*, oppure ancora, se si tratta di una PEP⁸²; il secondo, invece, riguarda le caratteristiche e la configurazione delle operazioni. Ad esempio, un uso anomalo e ingiustificato di operazioni connesse ai *cripto-asset*, oppure, settori particolarmente esposti al sistema del riciclaggio di denaro.

Una volta che il sospetto si sia formato, la banca ha l’obbligo di segnalare l’operazione alla UIF. A tal proposito l’Unità di Informazione Finanziaria, il 4 maggio 2011, ha emanato le Istruzioni sui dati e le informazioni da inserire nelle segnalazioni di operazioni sospette. In particolare ha previsto l’adozione di *“uno schema segnaletico uniforme per tutti i segnalanti, provvisto di un maggior numero di informazioni in forma strutturata, e all’introduzione, per l’acquisizione delle segnalazioni, di un canale telematico basato sulla rete Internet, in grado di sfruttarne la diffusione capillare e i più recenti protocolli di sicurezza; esso, quindi, si compone*

⁸¹ Ai sensi dell’art 35, comma 1, d.lgs. 231/007: I soggetti obbligati, prima di compiere l’operazione, inviano senza ritardo alla UIF, 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 o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa. Il sospetto è desunto dalle caratteristiche, dall’entità, dalla natura delle operazioni, dal loro collegamento o frazionamento o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta, in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell’attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi acquisiti ai sensi del presente decreto. Il ricorso frequente o ingiustificato ad operazioni in contante, anche se non eccedenti la soglia di cui all’articolo 49 e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante di importi non coerenti con il profilo di rischio del cliente, costituisce elemento di sospetto. La UIF, con le modalità di cui all’articolo 6, comma 4, lettera e), emana e aggiorna periodicamente indicatori di anomalia, al fine di agevolare l’individuazione delle operazioni sospette.

⁸² Cfr. art. 1, comma 2, lettera dd), del d.lgs. 21 novembre del 2007, n.231.

*di entità obbligatorie che confluiscono in elementi testuali e descrittivi e in campi strutturati, e di altre opzionali, ovvero di informazioni aggiuntive che il segnalante può decidere di fornire a sua discrezione sotto forma di allegati.”*⁸³

⁸³ Cfr. Pag. 145 Quaderni dell'antiriciclaggio UIF n. 20 del 2023, La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità regole e controlli.

Capitolo II

IL RUOLO DELLE BANCHE E DEGLI OPERATORI IN CRIPTO – ASSET NELLA LOTTA AL RICICLAGGIO DI DENARO

SOMMARIO: 1. La vigilanza prudenziale come scudo antiriciclaggio. – 1.1. La vigilanza prudenziale nel sistema bancario. – 1.2. La vigilanza prudenziale come contrasto al riciclaggio. – 1.3. Il nuovo pacchetto di norme europee. – 2. La collaborazione attiva delle banche. – 3. La collaborazione passiva delle banche. – 4. La banca tra obblighi di natura pubblica e autonomia imprenditoriale. – 4.1. Le banche: soggetti destinatari di obblighi di natura pubblica. – 4.2. Le banche: i “guardiani” del sistema economico-finanziario. – 4.3. L’autonomia imprenditoriale delle banche. – 5. La compliance bancaria e i suoi limiti. – 6. Tra segreto bancario e dovere di informazione. – 7. Gli operatori in crypto-asset.

1. La vigilanza prudenziale come scudo antiriciclaggio.

1.1. La vigilanza prudenziale nel sistema bancario

La vigilanza prudenziale è l'insieme delle regole, dei controlli e dei poteri d'intervento attribuiti per legge alle Autorità di vigilanza, volti a garantire la stabilità, la solvibilità e la sana e prudente gestione delle banche e degli intermediari finanziari, al fine di tutelare il risparmio, l'efficienza dei mercati e la stabilità complessiva del sistema economico e finanziario.⁸⁴

⁸⁴ “Le banche godono della riserva di legge di cui al terzo comma dell’art. 41 Cost. Da questa contestazione discende che le autorità creditizie possono porre vincoli alla libertà di impresa delle banche, per quanto concerne sia la loro autonomia organizzativa sia la loro operatività, soltanto nei limiti e per gli scopi legislativamente previsti. Ogni intervento nei loro confronti, da parte degli organi di vigilanza, deve trovare un adeguato fondamento in una norma avente forza di legge e può avvenire solo in vista degli scopi per il cui conseguimento è stato attribuito il relativo potere.” Cit. R. Costi, *L’ordinamento bancario*, pag. 527, Il Mulino.

La vigilanza prudenziale mira a rafforzare la capacità delle banche di assorbire *shock* derivanti da tensioni finanziarie ed economiche, indipendentemente dalla loro origine, a migliorare la gestione del rischio e la *governance*, a rafforzare la trasparenza e l'informativa delle banche. Troviamo due tipologie di vigilanza: microprudenziale, ossia concernente la regolamentazione a livello di singole banche; macroprudenziale, cioè riguardante i rischi a livello di sistema che possono accumularsi nel settore bancario, nonché l'amplificazione pro-ciclica di tali rischi nel tempo.

Una crescente importanza è attribuita agli assetti di governo societario e al sistema dei controlli interni degli intermediari come fattore determinante per la stabilità delle singole istituzioni e del sistema finanziario nel suo insieme.

La norma di riferimento è l'articolo 5 del TUB⁸⁵ che stabilisce le finalità e i destinatari della vigilanza prudenziale.

Le finalità della vigilanza bancaria e finanziaria individuate dall'art. 5 del testo unico bancario, si collocano nel pieno rispetto dei principi di trasparenza e di proporzionalità degli oneri per i destinatari delle norme.

Le banche sono dunque soggette a una posizione di assoluta trasparenza nei confronti dell'organo di vigilanza e tale trasparenza – che può essere intesa come “rafforzata” – non sottrae le stesse alle norme di trasparenza dettate in considerazione della struttura e della natura dell'ente. In sostanza, la vigilanza prudenziale richiede alle banche uno sforzo superiore rispetto alle altre categorie imprenditoriali, in quanto le stesse ricoprono un ruolo di maggior rilievo per l'economia.⁸⁶

⁸⁵ Art. 5 T.U.B., “Le autorità creditizie esercitano i poteri di vigilanza a esse attribuiti dal presente decreto legislativo, avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario nonché all'osservanza delle disposizioni in materia creditizia.

La vigilanza si esercita nei confronti delle banche, dei gruppi bancari, degli intermediari finanziari, degli istituti di moneta elettronica e degli istituti di pagamento.

Le autorità creditizie esercitano altresì gli altri poteri a esse attribuiti dalla legge.”

⁸⁶ Cit. R. Costi, *L'ordinamento bancario*, pag. 531, Il Mulino.

È ormai riconosciuto che il riciclaggio dei proventi illeciti è uno strumento di forte inquinamento del sistema economico, in quanto inserisce nel mercato notevoli elementi di turbativa; questi alterano le regole della concorrenza e producono effetti perversi. Il fenomeno si associa spesso ad altri fatti illeciti che ne costituiscono la fonte e da esso traggono sostegno finanziario per riprodursi.

In tale contesto, l'azione di contrasto al riciclaggio assume un significato particolare anche per l'organo di vigilanza, considerato che l'ordinamento assegna allo stesso il perseguimento degli obiettivi della stabilità, dell'efficienza, della competitività del sistema finanziario e della sana e prudente gestione degli intermediari vigilati. Al concetto di sana e prudente gestione corrisponde sicuramente la ricerca dell'efficienza e della redditività ma anche e soprattutto l'autonomia da ingerenze di interessi diversi da quelli dell'impresa.

Evitare il coinvolgimento in rapporti con soggetti appartenenti all'area della criminalità significa preservare l'autonomia e l'integrità delle banche e degli altri intermediari vigilati e quindi, in ultima analisi, tutelare la loro stabilità. Per questo motivo i controlli sul rispetto, da parte degli intermediari, degli adempimenti richiesti dalla disciplina antiriciclaggio sono entrati a far parte della ordinaria attività di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia.⁸⁷

La vigilanza bancaria viene svolta sia internamente sia esternamente agli istituti di credito. I concetti di controllo interno e di vigilanza esterna sono storicamente sentiti nel settore bancario, ambito per natura caratterizzato dal ricorso a forme di controllo – *rectius* vigilanza – pubblico ed amministrativo volto a garantire, per il tramite dell'implementazione di

⁸⁷ Cfr. L. Ialungo in La banca ausiliaria di giustizia, il ruolo delle banche italiane nell'azione di contrasto al riciclaggio e all'usura; la collaborazione prestata alla magistratura e al fisco, a cura di S. Bonfatti e G. Falcone, BANCARIA EDITRICE, Roma, 1999, pag. 57.

quel criterio di «sana e prudente gestione»⁸⁸ di origine comunitaria, il corretto bilanciamento tra esigenza di stabilità e regole di mercato.

La disciplina particolare dettata per la società bancaria nonché l'assoggettamento di quest'ultima ad una forma di controllo esterno, di natura pubblica ed amministrativa, sarebbero da ricollegare «al ruolo fondamentale svolto dalle banche nel trasferimento dei fondi dai settori in avanzo ai settori produttivi bisognosi di disponibilità finanziarie e alla funzione monetaria esercitata attraverso la produzione di mezzi di pagamento». ⁸⁹

La vigilanza bancaria si articola in tre tipologie distinte: la vigilanza informativa, regolata dall'art. 51 del TUB ⁹⁰, la quale prevede che le banche inviino alla Banca d'Italia informazioni utili ai fini della vigilanza; la vigilanza regolamentare, regolata dall'art. 53 del TUB ⁹¹, consistente

⁸⁸ Tribunale Torre Annunziata, Sent., 06/11/2025, n. 2462, Alla luce di quanto detto si comprende il passaggio della sentenza secondo cui l'art. 2043 c.c. impone alle banche non solo di conformare la propria attività all'osservanza di singole disposizioni di settore, ma anche di adottare "tutte quelle cautele necessarie ad evitare che i propri servizi divengano potenzialmente idonei ad arrecare danni". Ciò tanto più in virtù del dovere di "sana e prudente gestione", che costituisce "non solo finalità della vigilanza ma una regola di condotta per gli intermediari".

⁸⁹ Cit. F. Riganti, L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NELL'IMPRESA BANCARIA, Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche del 4 marzo 2008; Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche del 27 dicembre 2006, n. 263; Disposizioni di vigilanza per le banche del 17 dicembre 2013, n. 285, in Riv. Le Nuove Leggi Civili Commentate, n. 2, 1° marzo 2015, pag. 6-7.

⁹⁰ Art. 51 T.U.B. *“Le banche inviano alla Banca d'Italia, con le modalità e nei termini da essa stabiliti, le segnalazioni periodiche nonché ogni altro dato e documento richiesto. Esse trasmettono anche i bilanci con le modalità e nei termini stabiliti dalla Banca d'Italia.*

Le banche comunicano alla Banca d'Italia:

1. a) la nomina e la mancata nomina del soggetto incaricato della revisione legale dei conti;
2. b) le dimissioni del soggetto incaricato della revisione legale dei conti;
3. c) la risoluzione consensuale del mandato;
4. d) la revoca dell'incarico di revisione legale dei conti, fornendo adeguate spiegazioni in ordine alle ragioni che l'hanno determinata.

La Banca d'Italia stabilisce modalità e termini per l'invio delle comunicazioni di cui al comma 1-bis.

La Banca d'Italia può chiedere informazioni al personale delle banche anche per il tramite di queste ultime.

Le previsioni del comma 1 si applicano anche ai soggetti ai quali le banche abbiano esternalizzato funzioni aziendali e al loro personale”.

⁹¹ Art. 53, comma 1, T.U.B. *“La Banca d'Italia emana disposizioni di carattere generale aventi a oggetto:*

- a) l'adeguatezza patrimoniale;
- b) il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni;

nella produzione di regole da parte della Banca d'Italia; infine, la vigilanza ispettiva, regolata dall'art. 54 del TUB ⁹², attraverso la quale la Banca d'Italia acquisisce informazioni effettuando ispezioni presso gli istituti di credito.

In Italia è di fondamentale importanza la Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 che indica le «Disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche». Più in particolare indica le modalità attuative della disciplina contenuta nel CRR, ⁹³ delineando un quadro normativo organico in materia di vigilanza prudenziale, integrato con le disposizioni comunitarie di diretta applicazione, così da dotare il sistema finanziario italiano di una disciplina di elevata qualità in termini di efficacia rispetto alle finalità di vigilanza, di proporzionalità degli oneri in capo agli intermediari e, non ultimo, di chiarezza e intelligibilità, così da agevolarne la fruizione da parte degli operatori.

d) il governo societario, l'organizzazione amministrativa e contabile, nonché i controlli interni e i sistemi di remunerazione e di incentivazione;

d-bis) l'informativa da rendere al pubblico sulle materie di cui alle lettere da a) a d)."

⁹² Art. 54 T.U.B. "La Banca d'Italia può effettuare ispezioni presso le banche e i soggetti ai quali esse abbiano esternalizzato funzioni aziendali e richiedere l'esibizione di documenti e gli atti che ritenga necessari.

La Banca d'Italia può richiedere alle autorità competenti di uno Stato dell'Unione europea che esse effettuino accertamenti presso succursali di banche italiane stabilite nel territorio di detto Stato ovvero concordare altre modalità delle verifiche.

Le autorità competenti di uno Stato dell'Unione europea, dopo aver informato la Banca d'Italia, possono ispezionare, anche tramite persone da esse incaricate, le succursali stabilite nel territorio della Repubblica di banche dalle stesse autorizzate. Se le autorità competenti di uno Stato dell'Unione europea lo richiedono, la Banca d'Italia può procedere direttamente agli accertamenti ovvero concordare altre modalità delle verifiche.

A condizione di reciprocità, la Banca d'Italia può concordare con le autorità competenti degli Stati terzi modalità per l'ispezione di succursali di banche insediate nei rispettivi territori.

La Banca d'Italia dà notizia alla CONSOB delle comunicazioni ricevute ai sensi del comma 3."

⁹³ Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012.

1.2. La vigilanza prudenziale come contrasto al riciclaggio

Si è detto nei paragrafi precedenti che la vigilanza prudenziale mira a garantire la stabilità e la sana e prudente gestione del sistema bancario-finanziario. In tale contesto rientra perfettamente la vigilanza volta a contrastare il riciclaggio del denaro e il finanziamento del terrorismo.

La vigilanza antiriciclaggio svolta dalla Banca d'Italia è diretta a tutte le banche, gli intermediari finanziari, e gli istituti di moneta elettronica che operano in Italia. Essa è volta a verificare il rispetto, da parte di questi intermediari, degli obblighi previsti dalla normativa e l'adeguatezza dei presidi, organizzativi e procedurali, richiesti per il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. La vigilanza si svolge attraverso analisi e interventi finalizzati a individuare tempestivamente segnali di debolezza negli assetti tecnico-organizzativi antiriciclaggio e a sollecitarne la rimozione mediante l'adozione di appropriate misure correttive. L'azione si articola in controlli documentali - basati sull'analisi delle informazioni raccolte anche dagli intermediari - e controlli ispettivi, diretti in prevalenza a verificare l'adeguatezza degli assetti organizzativi e delle procedure antiriciclaggio degli intermediari stessi.

In tale contesto, fondamentale è lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza prudenziale, le autorità di vigilanza in materia di AML/CFT e le unità di informazione finanziaria (UIF). Questo scambio di informazioni deve essere effettuato su richiesta di una delle autorità o su iniziativa propria, al fine di creare una fitta rete di notizie utili a conseguire gli obiettivi prudenziali sanciti dalle norme.

Ciò garantisce l'efficienza delle norme prudenziali, ossia prevenire, attraverso i controlli costanti e mirati, la commissione di illeciti quali ad esempio il riciclaggio.

In altri termini, per prevenire – *ergo* agire con prudenza – è fondamentale monitorare le attività bancarie in modo tale da intervenire non appena si accenda un *alert*.

Alle banche è richiesto di istituire una organizzazione interna avente il compito di monitorare la clientela ai fini di prevenzione ed individuazione di operazioni sospette di riciclaggio.

Gli assetti organizzativi antiriciclaggio devono essere calibrati secondo il principio di proporzionalità e di approccio in base al rischio e in ogni caso devono essere adottati dei presidi organizzativi minimi.

La funzione principale, che ha una stretta attinenza con la prevenzione del riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite, è senza dubbio quella della *compliance*. È doveroso, in *primis*, stabilire quali siano gli obbiettivi generali perseguiti dalla funzione *compliance*: essa deve proteggere gli interessi dei clienti e di altri soggetti esterni alla banca, disciplinare il comportamento dei dipendenti ed infine definire l'assetto organizzativo, di *governance* e di processo della banca. Inoltre, la Funzione deve svolgere compiti preventivi di presidio e di individuazione di attività di controllo che con maggiore efficacia riescano a monitorare i vari rischi associati alla “non *compliance*”. Un adeguato funzionamento della Funzione è cruciale per l'elaborazione di decisioni strategiche e di obbiettivi da raggiungere, pertanto, il ruolo e le responsabilità da attribuirle devono coprire esigenze che si estrinsecano su tre differenti livelli nell'organizzazione aziendale: nel primo livello la Funzione deve assicurare nel continuo che le operazioni e le attività poste in essere dalla banca mantengano un elevato livello di aderenza normativa; il secondo livello prevede che la Funzione svolga un ruolo di supervisione sulle scelte di mercato adottate dalla

banca; il terzo livello, infine, consiste nel supporto alle attività di pianificazione delle strategie.⁹⁴

Attualmente, all'interno degli istituti di credito, troviamo la funzione antiriciclaggio che è indipendente e dotata di risorse qualitativamente e quantitativamente adeguate ai compiti da svolgere, attivabili anche in autonomia. Essa riferisce agli organi con funzioni di supervisione strategica, gestione e controllo e ha accesso a tutte le attività del destinatario, nonché a qualsiasi informazione rilevante per lo svolgimento dei propri compiti. I diversi compiti in cui si articola l'attività della funzione antiriciclaggio possono essere affidati a strutture organizzative distinte, presenti nell'ambito del destinatario, purché la gestione complessiva del rischio di riciclaggio sia ricondotta ad unità mediante la nomina di un responsabile con compiti di indirizzo, coordinamento e supervisione.

La funzione antiriciclaggio deve verificare che le procedure aziendali siano idonee a contrastare e prevenire la violazione di norme antiriciclaggio. Pone, inoltre, particolare attenzione all'adeguatezza dei sistemi e delle procedure interne in materia di obblighi di adeguata verifica della clientela e di conservazione, nonché dei sistemi di individuazione, valutazione e segnalazione delle operazioni sospette ed infine all'efficace rilevazione delle altre situazioni oggetto di obbligo di comunicazione.

Altra figura chiave è quella del responsabile antiriciclaggio, ossia una persona fisica in possesso di adeguati requisiti di indipendenza, competenza, professionali e reputazionali.

Il responsabile antiriciclaggio è collocato in posizione gerarchico-funzionale e non può avere responsabilità dirette di aree operative né essere gerarchicamente dipendente da soggetti responsabili di queste aree.

⁹⁴ Si veda C. Arlotta e A. Rossetti, *“collocazione organizzativa della Funzione compliance”*, pag. 35 e ss. in *La compliance in banca*, a cura di Paolo Pogliaghi e Walter Vandali, BANCARIA EDITRICE, Roma 2005.

Tale figura funge da collegamento tra la funzione antiriciclaggio e il consiglio di amministrazione, tant'è che il ruolo può essere attribuito direttamente all'amministratore delegato in caso rispetti i requisiti richiesti e non si trovi in una situazione di conflitto di interessi. Per quanto riguarda i requisiti soggettivi e le competenze specifiche richieste all'esponente AML, possiamo dire che egli è, come anticipato, un componente dell'Organo di amministrazione ed ha un incarico esecutivo; l'incarico pertanto può essere attribuito anche all'amministratore delegato e non può essere delegato a terzi; ha conoscenze approfondite della normativa AML, con specifico riferimento ai rischi, alle politiche, ai controlli, alle procedure antiriciclaggio e del modello di *business* aziendale; dispone di tempo sufficiente e risorse adeguate per assolvere al compito assegnato; possiede i requisiti di onorabilità e professionalità, rispetta i criteri di correttezza e competenza previsti dalla normativa; svolge il suo incarico agendo con indipendenza di giudizio. A tal proposito, sono valutate in fase di nomina eventuali situazioni di conflitto di interessi e nella *policy* antiriciclaggio dell'intermediario sono dettagliate le ipotesi di conflitto di interessi e le misure atte a prevenirle e mitigarle.

In merito, invece, alle responsabilità attribuitegli, il responsabile AML è tenuto a: garantire che le politiche interne, le procedure e i controlli del soggetto obbligato siano coerenti, adeguate e proporzionate con l'esposizione al rischio del soggetto stesso, tenendo conto delle caratteristiche del *business* e dei rischi cui esso è esposto; garantire che siano destinate sufficienti risorse umane, materiali e tecniche e che, in considerazione al ruolo ricoperto dalle stesse, sia riconosciuto l'accesso diretto a tutte le informazioni necessarie per l'adempimento dei relativi compiti; assicurare che siano predisposti flussi informativi per la ricezione di informazioni su carenze significative o rilevanti relative all'antiriciclaggio, individuate dalle altre funzioni di controllo interno e dalle autorità di vigilanza; assicurare che gli organi aziendali siano

informati di eventuali violazioni e criticità concernenti l'antiriciclaggio di cui sia venuto a conoscenza e di raccomandare le opportune azioni, nonché di assicurare che le problematiche e le proposte di intervento rappresentate dal responsabile della funzione antiriciclaggio siano valutate dall'organo con funzione di gestione; assicurare l'adozione delle misure necessarie per rimediare tempestivamente alle carenze individuate; riferire periodicamente (almeno annualmente) all'organo di amministrazione, per mezzo di specifica relazione, in merito all'attuazione delle politiche interne, delle procedure e dei controlli del soggetto obbligato e delle attività svolte dal responsabile e della funzione antiriciclaggio nonché in merito alle interlocuzioni intercorse con le Autorità. Per gli intermediari l'evoluzione dei nuovi assetti organizzativi e di *governance* è significativa. Per poter rispondere in maniera efficace agli adeguamenti richiesti e fornire evidenze concrete alle future azioni di supervisione in questo ambito, l'Esponente AML deve essere in grado di assicurare una maggiore integrazione degli aspetti e delle tematiche antiriciclaggio nei processi decisionali degli organi aziendali, intensificare i momenti di raccordo con la Funzione antiriciclaggio locale e di gruppo e investire in formazione nel continuo. E l'impegno richiesto è importante, per i contenuti e le responsabilità richiamate in precedenza, in considerazione anche della disponibilità del tempo e degli altri incarichi, di natura esecutiva, tipicamente ricoperti dall'Esponente AML.⁹⁵

Banca d'Italia ha avviato una consultazione sulle proposte di modifica alle Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni per finalità antiriciclaggio (AML), che introducono l'obbligo di comunicare all'Autorità stessa la nomina dell'esponente responsabile per

⁹⁵ Cfr. A. Narducci, Responsabile Direzione Antiriciclaggio e Anticorruzione, FinecoBank, in *Rivista Non Solo Diritto Bancario*, La nuova governance AML: l'Esponente Aziendale responsabile, 14 aprile 2026.

l'antiriciclaggio con proprio provvedimento del 1 agosto 2023, Banca d'Italia aveva modificato le citate Disposizioni per introdurre l'obbligo di nominare un componente dell'organo di amministrazione responsabile per l'antiriciclaggio (esponente AML): in base al provvedimento, tale obbligo non si sarebbe applicato immediatamente, ma a partire del primo rinnovo degli organi societari successivo alla pubblicazione delle modifiche alle Disposizioni e in ogni caso entro il 30 giugno 2026.

Un ulteriore soggetto di rilevante importanza è il responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette. Ai sensi dell'art. 36 del decreto lgs. 231 del 2007, ricopre tale ruolo il rappresentante della banca o un delegato della stessa. Egli deve essere in possesso dei requisiti di indipendenza, autorevolezza e professionalità e svolge la propria attività con autonomia di giudizio e nel rispetto degli obblighi di riservatezza sanciti dal decreto stesso.

È di competenza del responsabile SOS valutare tempestivamente le operazioni sospette che gli sono state segnalate o quelle di cui è venuto a conoscenza espletando la propria attività, inoltre, deve trasmettere alla UIF le segnalazioni ritenute fondate, senza indicare i nominativi dei soggetti coinvolti nella procedura di segnalazione dell'operazione.

Il responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette è costantemente in contatto con l'Unità di Informazione Finanziaria, risponde tempestivamente alle sue richieste ed è tenuto a conoscere e applicare le istruzioni emanate dalla stessa.

La UIF, ad esempio, impone una *due diligence* "retrospettiva", per cui la banca che acquisisce un credito è tenuta a valutare l'origine del credito, la modalità di erogazione originaria e l'eventuale presenza di indicatori di anomalia già "incorporati" nel credito acquistato. Un vero cambio di paradigma. Non basta valutare il *recovery value*, è necessario effettuare anche valutazione AML *ex ante* sull'*asset* acquistato. Infatti, il rischio di "riciclaggio di crediti" che potrebbe configurarsi con il trasferimento del

credito consiste nel “ripulire” operazioni originariamente sospette e frammentare la tracciabilità dei flussi. Possiamo paragonare l’acquirente del credito come un secondo livello di controllo AML, non un soggetto neutrale, a cui sono attribuite in fase di *due diligence* tutte le responsabilità di una mancata applicazione di presidi robusti.⁹⁶

In ultima istanza è opportuno segnalare la funzione di revisione interna, la quale verifica in modo continuativo il grado di adeguatezza dell’assetto organizzativo aziendale e la sua conformità rispetto alla disciplina di riferimento e vigila sulla funzionalità del complessivo sistema dei controlli interni.

Tale funzione, in particolar modo, verifica: il costante rispetto dell’obbligo di adeguata verifica, sia nel momento di instaurazione del rapporto sia nel prosieguo del rapporto; l’effettiva acquisizione e l’ordinata conservazione dei dati e dei documenti, secondo quanto previsto dalla normativa; l’effettivo grado di coinvolgimento del personale nonché dei responsabili delle strutture centrali e periferiche, nell’attuazione degli obblighi di comunicazione e segnalazione.

La funzione di revisione interna riporta, almeno annualmente, agli organi aziendali informazioni sull’attività svolta e sui suoi esiti, fermo restando il rispetto degli obblighi di riservatezza previsti dal decreto antiriciclaggio. Se giustificato in base al principio di proporzionalità, la responsabilità della funzione può essere attribuita a un amministratore, purché sia destinatario di specifiche deleghe in materia di controlli e non sia destinatario di altre deleghe che ne pregiudichino l’autonomia, salvo il caso dell’amministratore unico.

⁹⁶ Cfr. S. Rossetti, Responsabile Internal Audit, Guber Banca, in *Rivista Non Solo Diritto Bancario, Risorse pubbliche e indici di anomalia UIF: impatti per le banche e ruolo dell’Internal Audit*, 30 aprile 2026.

1.3. Il nuovo pacchetto di norme europee.

In tema di vigilanza prudenziale, negli ultimi anni, a livello europeo, ci sono state delle innovazioni rilevanti, fino ad arrivare all’emanazione del regolamento (UE) 2024/1620 del Parlamento e del Consiglio, del 31 maggio 2024, che istituisce una nuova autorità dell’Unione europea (l’AMLA) con poteri di vigilanza e indagine per garantire la *compliance* in materia di antiriciclaggio e di finanziamento al terrorismo che si è applicata a decorrere dal 1° luglio 2025. La nuova Autorità è stata istituita a Francoforte e ha il compito di supervisionare direttamente le entità finanziarie più rischiose, di intervenire in caso di carenze nella vigilanza, di fungere da centro di smistamento per le autorità di vigilanza e di mediare le controversie tra di esse, nonché di controllare l’attuazione delle sanzioni finanziarie mirate.

Le nuove disposizioni contengono specifiche misure di “dovere di diligenza” (*due diligence*) e controlli rafforzati sull’identità dei clienti, secondo le quali i soggetti obbligati dovranno segnalare le attività sospette alle Unità di Informazione Finanziaria e alle altre autorità competenti.

Il nuovo assetto normativo, una volta a regime, conferirà alle Unità di Informazione Finanziaria maggiori poteri per analizzare e individuare casi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, nonché per sospendere le transazioni sospette. Le persone con un interesse legittimo nonché le autorità competenti e gli organi di vigilanza, avranno accesso immediato, non filtrato, diretto e gratuito alle informazioni degli ultimi cinque anni sulla proprietà effettiva contenute nei registri nazionali e interconnesse a livello di UE.⁹⁷

⁹⁷ Articolo de Il Sole 24 ore, *Il nuovo pacchetto antiriciclaggio UE “AML Package” e la normativa interna*, di S. Barelli del 8 luglio 2024.

La natura transfrontaliera dei reati e dei proventi illeciti mette a repentaglio gli sforzi del sistema finanziario dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.⁹⁸ È necessario rafforzare tali sforzi a livello dell'Unione attraverso la creazione di un'autorità responsabile di contribuire all'attuazione di norme armonizzate in questo ambito. Inoltre, tale autorità dovrebbe perseguire un approccio armonizzato per rafforzare il quadro preventivo antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo esistente nell'Unione e, in particolare, la vigilanza AML/CFT e la cooperazione tra le Unità di informazione finanziaria. Tale approccio mira a ridurre le divergenze tra le legislazioni nazionali e le prassi di vigilanza e a introdurre in modo determinato strutture che favoriscano il buon funzionamento del mercato interno e dovrebbe, di conseguenza, basarsi sull'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.⁹⁹

Negli ultimi trenta anni i principi internazionali sulla lotta al riciclaggio di denaro hanno creato un modello di prevenzione tendenzialmente uniforme a livello globale, basato su obblighi, per intere categorie di operatori privati (dalle banche ai professionisti, ad altri operatori finanziari e non finanziari), di identificazione e adeguata conoscenza della propria clientela, di acquisizione di informazioni sulla titolarità effettiva delle persone giuridiche, di conservazione della “traccia” delle operazioni, di segnalazione delle operazioni sospette alla *Financial Intelligence Unit* nazionale.

Gli *standard* internazionali hanno ispirato in Europa una serie di Direttive che fin dai primi anni '90 del secolo scorso hanno trasfuso questi

⁹⁸ come si è detto in precedenza, il reato di riciclaggio lede l'intero sistema economico ed è quindi palpabile il collegamento con l'esigenza di prevenire, cioè vigilare prudenzialmente, in primis a livello europeo, in quanto l'economia europea funziona se e solo se funzionano in modo corretto le varie economie nazionali.

⁹⁹ Considerando n. 2 del regolamento (UE) 2024/1620 del parlamento europeo e del consiglio del 31 maggio 2024, istituzione dell'autorità per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e modifica dei regolamenti (UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010 e (UE) n. 1095/2010.

obblighi nel diritto dell'Unione. Nonostante il notevole impegno regolatorio, la capacità di prevenzione degli Stati membri non si è rivelata efficace: le norme europee hanno lasciato ampia discrezionalità nel recepimento, favorendo divergenze tra le legislazioni e forme di competizione al ribasso; sono rimaste lacune e prassi differenti nella supervisione e nella cooperazione domestica e internazionale. Nel 2018,¹⁰⁰ il fallimento di presidi antiriciclaggio ha causato crisi bancarie che hanno rischiato di ripercuotersi sull'intero sistema finanziario dell'Unione.¹⁰¹

Di conseguenza, la Comunità Europea ha deciso di istituire una Commissione¹⁰² avente il compito di analizzare lo stato di applicazione delle direttive e di proporre una soluzione armonizzatrice.

Questa Commissione riscontrò un'insufficiente vigilanza da parte delle autorità preposte, in particolare: un insufficiente controllo delle modalità di applicazione delle norme antiriciclaggio sui soggetti obbligati; un'insufficiente individuazione di transazioni e attività sospette da parte di alcune FIU, in particolare nei casi di riciclaggio transfrontaliero; un aumento delle transazioni e segnalazioni di operazioni sospette, dal 2014 ad oggi, inoltrate alle FIU, le quali non sono in grado di gestire questi volumi di dati; ed infine, di conseguenza, l'inadeguato *feedback* da parte delle FIU verso i soggetti obbligati comporta che questi ultimi non siano in grado di individuare le attività e le transazioni realmente sospette e di migliorare la qualità delle informazioni segnalate.

Per tali motivi viene istituita l'Autorità per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (nel prosieguo solo Autorità) che ha il compito di garantire una vigilanza – prudenziale – efficace e adeguata e di

¹⁰⁰ Una ricostruzione si trova in J. Kirschenbaum - N. Véron, *A better European Union architecture to fight money laundering*, Policy Contribution, 19, 2018.

¹⁰¹ *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 1° gennaio 2025, p. 47, Dottrina di Italo Borrello, in www.onelegale.wolterskluwer.it.

¹⁰² Si tratta della Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Anti-money laundering package del 20/07/2021

agevolare la cooperazione delle Unità d'Informazione Finanziarie europee.

L'Autorità ha il compito di emanare delle linee guida che dovranno essere consultate dai soggetti destinatari

L' AMLA ha posto in consultazione delle linee guida sull'autovalutazione del rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, cui i soggetti obbligati sono esposti.

L'art. 10, par. 1, del Regolamento antiriciclaggio impone infatti a tali soggetti di adottare misure adeguate, proporzionate alla natura della loro attività, compresi i rischi e la complessità della stessa, nonché alle loro dimensioni, per identificare e valutare i rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo a cui sono esposti, nonché i rischi di mancata attuazione ed elusione delle sanzioni finanziarie mirate.

L'autovalutazione del rischio consente ai soggetti obbligati di comprendere i rischi derivanti dal loro modello di *business*, dai clienti, dai prodotti, dai servizi e dalle transazioni, dai canali di distribuzione e dall'esposizione geografica.

A tal fine, il progetto di linee guida propone quattro requisiti minimi applicabili a tutti i tipi di soggetti obbligati: una panoramica aziendale e operativa dei soggetti obbligati; l'identificazione, la valutazione e la classificazione dei rischi intrinseci dei soggetti obbligati; la valutazione della qualità dei controlli in materia di AML/CFT/mancata attuazione ed elusione delle norme TFS; la valutazione e la classificazione dei rischi residui.¹⁰³

¹⁰³ Articolo in Rivista Non Solo Diritto Bancario, *Autovalutazione del rischio di riciclaggio: le linee guida AMLA* del 17 aprile 2026.

2. La collaborazione attiva delle banche

L'attività di intermediazione bancaria e finanziaria rappresenta il principale punto di osservazione per la scoperta dei flussi finanziari di provenienza illecita tra cui, appunto, il riciclaggio del denaro. Di conseguenza, sugli istituti finanziari grava l'imposizione di un obbligo di collaborazione attiva.

La collaborazione attiva è l'insieme dei comportamenti e delle misure organizzative, procedurali, informatiche e di formazione adottate dal destinatario, proporzionalmente alle proprie caratteristiche e dimensioni nonché alla natura dell'attività svolta, al fine di adempiere all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette.¹⁰⁴

I soggetti delineati dalla normativa antiriciclaggio¹⁰⁵ hanno a disposizione, per l'espletamento della loro attività, un ingente patrimonio di informazioni che riguardano gli utilizzatori dei loro prodotti e servizi, ponendoli così in una posizione ottimale per individuare e segnalare alle autorità di vigilanza le operazioni che fanno sorgere un sospetto di riciclaggio.

È opportuno partire dicendo che le banche, *in primis*, hanno svolto il ruolo di collaboratori passivi, ossia adempiendo gli obblighi per garantire la piena conoscenza della clientela e il controllo costante delle operazioni e delle transazioni.

A dir il vero, se si analizza con un occhio esperto, fin dalle prime norme antiriciclaggio si intuiva che alle banche fosse affidato il compito di collaborare attivamente con le autorità per contrastare il riciclaggio di denaro.¹⁰⁶ Difatti, la normativa antiriciclaggio è sempre stata incentrata

¹⁰⁴ Così viene definita dalle Istruzioni dell'Unità di Informazione Finanziaria per la rilevazione e la segnalazione delle operazioni sospette, pag. 5, del 18 dicembre 2025.

¹⁰⁵ Art. 3 comma 2 e 3 della 231/2007

¹⁰⁶ Si deve notare però che il termine "collaborazione attiva" non era nella legge ma si trovava essenzialmente nel linguaggio utilizzato dai pratici; solo successivamente all'emanazione del d.lgs. 231 del 2007 si iniziò ad utilizzare espressamente tale locuzione – art. 3 comma 1, "le

sulla predisposizione, da parte degli intermediari, di idonei ed efficienti sistemi e procedure in materia di adeguata verifica della clientela, di segnalazioni di operazioni sospette, di conservazione di dati e documenti, di valutazione e gestione del rischio e di controllo interno, divenendo sempre più fondamentali le funzioni di *compliance* e *internal audit*. Tale direzione è confermata dalle recentissime norme europee.¹⁰⁷

Inizialmente, la Legge n. 197/1991 ha rovesciato i termini del rapporto «autorità settoriali-sistema finanziario», che fino agli inizi degli anni Novanta era caratterizzato da una forma di collaborazione basata sulle deroghe al segreto bancario, e si esauriva nell'adesione alle richieste di documentazione bancaria, avanzate per fini penali, fiscali ed antimafia.

Le banche, a seguito dell'entrata in vigore della legge 197 del 1991, si trovarono dunque teletrasportate in un regime inesplorato che le vedeva obbligate a segnalare *motu proprio*, e non più tramite un sistema di deroghe al segreto bancario, le operazioni attuate dalla clientela che esse stesse considerassero sospette di riciclaggio, pena, in difetto, il rischio di pesantissime sanzioni.

Il fatto che le banche segnalassero alle autorità competenti le operazioni sospette comportava un cambiamento rilevante ai fini penalistici: basti pensare che a seguito di una pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione del 1981,¹⁰⁸ a prescindere dalla natura giuridica dell'ente di appartenenza, tutti gli operatori di banca, nell'esercizio delle proprie

misure di cui al presente decreto si fondano sulla collaborazione attiva da parte dei destinatari delle disposizioni in esso previste”.

¹⁰⁷ Se ne è ampiamente parlato nei capitoli precedenti.

¹⁰⁸ Cass., Sez. Un. 19 novembre 1981, secondo cui: “Ogni attività bancaria, volta alla raccolta del risparmio e all'esercizio del credito, quale che sia la natura del soggetto che la esplica, ha carattere di servizio pubblico, con la conseguenza che i privati legittimati a compierla acquistano la qualità di incaricati di pubblico servizio ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 358 c.p., e, ove si appropriano di denaro o altre cose mobili appartenenti all'azienda o istituto di credito o a terzi diversi dalla Pubblica amministrazione, rispondono del reato di malversazione (o di peculato se l'attività bancaria sia svolta da ente pubblico)”, in “Banca Borsa Titoli di Credito”, 1981, II, pp. 385 ss. con commento di G. Molle, *La banca impresa pubblica?*; nonché *ibidem*, 1982, II, pp. 117 ss. con commento di G. Montanara, *Considerazioni sulla qualifica pubblicistica dei dipendenti di istituti ed aziende di credito*.

funzioni, dovevano qualificarsi incaricati di un pubblico servizio e quindi si dovette applicare l'art. 2, comma 2, del Codice di Procedura Penale, vigente all'epoca, stabiliva che *“gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato, sono obbligati a farne rapporto* (al procuratore della repubblica o al pretore), *salvo che si tratti di reato punibile a querela dell'offeso”*, mentre, a seguito della legge 197/1991, le banche vennero chiamate a “denunciare” la propria clientela solamente sulla base di un sospetto.

Successivamente, la collaborazione attiva richiesta alle banche è stata man mano intensificata e modificata, arrivando ad oggi ad una collaborazione che si manifesta in due modalità differenti sebbene complementari fra di loro: da un lato, l'adempimento «formale» ad obblighi di identificazione, registrazione, conservazione di dati e documenti, controllo dei mezzi di pagamento; dall'altro, l'espletamento di una vera e propria «attività valutativa» delle operazioni finanziarie e, allo stesso tempo, l'implementazione di specifici meccanismi di controllo e di approfondimento.¹⁰⁹

Da notare che lo sforzo di adeguamento organizzativo richiesto non è indifferente, se solo si considera che, ad esempio, gli obblighi di adeguata verifica si applicano a tutti i nuovi clienti, nonché alla clientela già acquisita. L'adeguata verifica e il controllo costante altro non sono se non espressioni di un più generale dovere di diligenza organizzativa che la legge antiriciclaggio impone.

Il legislatore, chiedendo alle banche di effettuare uno sforzo di tale portata, altro non ha fatto se non emulare la tecnica legislativa anglo-americana, consistente nell'attribuire compiti organizzativi al destinatario del

¹⁰⁹ Cfr. R. Razzante, Manuale di legislazione e prassi antiriciclaggio, II edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, pag.114 e 115

precetto, ossia un modello che prevede fra l'altro: l'adozione di codici etici e *policy* interne, un *risk assessment*, un monitoraggio e un *audit* interno. In Italia fondamentale è stata l'emanazione del decreto legislativo 231 del 2001 che ha introdotto nel nostro ordinamento un sistema sanzionatorio a carico delle persone giuridiche e altri enti, per l'ipotesi della consumazione di reati nel loro interesse o a loro vantaggio, fatta salva la scriminante determinata dall'adozione di un idoneo modello organizzativo aziendale redatto sulla falsariga dei *compliance program* americani, combinata con l'istituzione di un apposito organismo di vigilanza.¹¹⁰

3. La collaborazione passiva delle banche

La collaborazione passiva definisce l'insieme degli obblighi strumentali volti a preconstituire e conservare un patrimonio informativo trasparente, organico e accessibile. Essa rappresenta il presupposto logico, conoscitivo e strutturale senza il quale non potrebbe esistere alcuna attività di analisi o di investigazione finanziaria da parte delle autorità di vigilanza.

Il concetto di collaborazione passiva concerne l'insieme degli obblighi da adempiere per garantire la piena conoscenza della clientela, il controllo costante dei rapporti e delle transazioni.

A differenza della collaborazione attiva, quella passiva non prevede un'iniziativa della banca nel trasmettere informazioni o nel segnalare le attività sospette alle autorità, bensì prevede che la banca raccolga dati ed informazioni della clientela e solamente su richiesta delle autorità debba attivarsi per consegnare tali dati o informazioni.

La Banca d'Italia, in conformità con i poteri che le sono stati attribuiti dal Decreto Legislativo n. 231/2007, ha disciplinato la componente passiva

¹¹⁰ E. Cappa, Normativa antiriciclaggio e segnalazione di operazioni sospette, Il Mulino, Urbino, 2008, pag. 131 e ss.

dell'antiriciclaggio attraverso un solido impianto di disposizioni secondarie che si focalizzano su due pilastri: l'adeguata verifica e la conservazione documentale.

4. La banca tra obblighi di natura pubblica e autonomia imprenditoriale

4.1. Le banche: soggetti destinatari di obblighi di natura pubblica

L'attività bancaria si manifesta nella raccolta del risparmio tra il pubblico e nell'esercizio del credito¹¹¹.

Le banche, nel momento in cui si obbligano a restituire al risparmiatore le somme dallo stesso ricevute, si assumono integralmente il rischio dell'investimento, consentendo al risparmiatore d'effettuare un investimento che altrimenti non avrebbe potuto compiere se non dopo aver acquisito direttamente le informazioni necessarie. In altri termini, la banca, nel momento in cui riconosce al risparmiatore il diritto alla restituzione, offre un servizio assicurativo contro il rischio della insolvenza del prestatore finale di credito. E si può dire che, proprio allo scopo di consentire agli intermediari creditizi di adempiere questa funzione di assicurazione nei confronti dei risparmiatori, l'ordinamento prevede, per la loro stabilità, una tutela più intensa di quella ritenuta necessaria per gli intermediari finanziari che non si assumono questa funzione assicurativa, lasciando il rischio dell'investimento a carico del risparmiatore (come le società di gestione del risparmio). Il controllo prudenziale sugli intermediari che non svolgono la già menzionata funzione assicurativa, in quanto non assumono l'obbligo di restituire quanto ricevuto indipendentemente dall'andamento degli impieghi, può avere contenuti

¹¹¹ Cfr. art. 10 comma 1 del TUB

meno intensi di quelli previsti per gli intermediari che assolvono tale funzione.

E la necessità di questa tutela più intensa si fa anche più stringente in considerazione del fatto che la banca impiega, o può, comunque, impiegare, il risparmio raccolto, anziché in titoli negoziabili sul mercato, in prestiti che non godono di altrettante possibilità di essere sostituiti con nuove forme di impiego.

Sotto quest'ultimo profilo la ragione della speciale tutela prevista per le banche non sta tanto nella funzione assicurativa connessa alla natura delle passività dell'ente quanto nelle caratteristiche degli impieghi e nel loro limitato grado di negoziabilità, con la conseguenza che, anche in presenza di quella funzione, la tutela potrebbe essere meno intensa se esistessero vincoli sugli impieghi che limitassero la possibilità di investire in prestiti non negoziabili.

In definitiva, sembra possibile affermare che l'attività bancaria è caratterizzata nel suo insieme dalla funzione assicurativa svolta nei confronti del risparmiatore e dalla non negoziabilità degli impieghi; ed entrambe le caratteristiche impongono di affrontare il problema della stabilità in termini più rigorosi di quelli nei quali lo stesso problema si pone per gli intermediari che tale rischio non assumono o i cui impieghi presentano una negoziabilità più intensa.

E queste conclusioni trovano una ulteriore conferma, giustificando anzi una disciplina ancora più preoccupata della stabilità dell'ente, quando si tenga presente che solo le passività delle banche possono essere utilizzate, almeno nel nostro ordinamento, come moneta. La necessità di mantenere ferma la fiducia di tutti gli operatori economici, nella solvibilità e stabilità del debitore le cui passività vengono usate nei pagamenti, impone di garantire la solvibilità delle banche in termini più rigorosi di quelli che è necessario adottare per altri intermediari.

La crisi di una grande banca può mettere in pericolo l'intero sistema dei pagamenti. Di qui la particolare vigilanza imposta sugli impieghi degli intermediari bancari e la predisposizione di strumenti, di rifinanziamento presso il prestatore d'ultima istanza e di garanzia dei depositi, che assicurino la solvibilità dei soggetti le cui passività sono mezzi di pagamento.

Ancora, il fatto che le passività delle banche costituiscano mezzi di pagamento comporta l'applicazione dei controlli di politica monetaria diretti a contenere la capacità di creare moneta bancaria; controlli che non hanno ragione di insistere sugli intermediari finanziari non monetari.¹¹²

La gestione del risparmio dei cittadini è tutelata anche dall'articolo 47, comma 1, della Costituzione, il quale recita: *“La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.”*¹¹³

A fronte di ciò che è stato detto è intuitivo notare come le banche rivestano una funzione pubblica, assicurando la gestione del risparmio dei cittadini e dovendo garantire la stabilità del sistema finanziario.

Per ricoprire tale funzione le banche sono soggette a obblighi di natura pubblica.

L'evoluzione del diritto bancario moderno ha progressivamente attenuato la concezione puramente privatistica dell'istituto di credito,

¹¹² Cit. R. Costi, *L'ordinamento bancario*, pagg. 230,231, Il Mulino.

¹¹³ L'art 47 fornisce però una indicazione di carattere generale sui modi in cui il risparmio deve essere tutelato: la tutela può essere intesa in senso «forte», se si ritenga di escludere qualsiasi rischio per i risparmiatori di perdere i denari che affidano al sistema finanziario, come previsto dalle leggi che si sono succedute in materia di banche, ovvero in senso «debole», se si afferma che lo Stato debba assicurare ai risparmiatori solo le informazioni sufficienti per effettuare investimenti consapevoli dei rischi assunti, come realizzato in materia di mercati finanziari. Inoltre, non è neppure indicato se questa tutela del risparmio implichi necessariamente una salvaguardia delle singole istituzioni creditizie dal fallimento. Cfr. C. Brescia Morra, U. Morera, *L'IMPRESA BANCARIA, L'organizzazione e il contratto*, TRATTATO DI DIRITTO CIVILE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, pag. 90.

originariamente inteso quale mero operatore economico orientato alla massimizzazione del profitto. Sebbene l'esercizio del credito e la raccolta del risparmio abbiano una natura d'impresa – così come sancito dall'art. 10 del Testo Unico Bancario – l'ordinamento giuridico riconosce in capo alle banche una preminente funzione pubblica. Tale impostazione trova il proprio fondamento proprio nell'art. 47 della Costituzione, il quale eleva la tutela del risparmio e il coordinamento del credito a attività di rango costituzionale, legittimando un regime di vigilanza pubblica. In questo contesto, le banche si trovano ad essere destinatarie di specifici obblighi di natura pubblicistica.

Una delle norme fondamentali è l'art. 116 T.U.B., il quale impone rigorosi obblighi di pubblicità. Le banche sono tenute a rendere noti in modo chiaro e comprensibile i tassi di interesse, i prezzi, le spese e, specificamente, l'Indicatore dei Costi Complessivi.

A integrazione di ciò, l'art. 117 T.U.B. stabilisce il requisito della forma scritta *ad substantiam* per i contratti bancari, disponendo la nullità di qualsiasi clausola che rinvii agli usi per la determinazione dei tassi o che preveda oneri non espressamente pattuiti.

Infine, nell'ambito specifico della tutela del consumatore, l'art. 125-*bis* T.U.B. disciplina il credito al consumo imponendo la menzione obbligatoria del Tasso Annuo Effettivo Globale (TAEG).¹¹⁴

Nel moderno assetto economico-sociale, la titolarità di un rapporto di conto corrente e l'accesso ai servizi di pagamento elettronici non configurano più una mera facoltà commerciale, bensì un presupposto indefettibile per la partecipazione al mercato del lavoro. Recependo i principi cardine della Direttiva Europea 2014/92/UE (denominata *Payment Accounts Directive* - PAD), il legislatore nazionale ha introdotto

¹¹⁴ Il TAEG rappresenta l'indice matematico-giuridico idoneo a garantire l'effettiva comparabilità delle offerte sul mercato, sanzionando con la nullità delle clausole l'eventuale omissione o l'indicazione erranea di elementi di costo.

nel corpo del T.U.B. gli articoli da 126-*noviesdecies* a 126-*vicies quater*, formalizzando il diritto all'inclusione finanziaria.

L'art. 126-*noviesdecies* T.U.B. configura un vero e proprio obbligo a contrarre in capo agli intermediari operanti sul territorio, i quali sono tenuti a offrire il cosiddetto "Conto di Base".

La *ratio* pubblicistica emerge con assoluta evidenza nel successivo art. 126-*vicies* T.U.B., il quale sancisce il principio della totale gratuità del conto (con correlata esenzione dall'imposta di bollo) qualora il richiedente appartenga a fasce di consumatori socialmente svantaggiate, individuate *ex lege* sulla base dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), ovvero sia titolare di trattamenti pensionistici minimi.

L'erogazione del credito è sottoposta a vincoli pubblicistici volti a prevenire il fenomeno del sovraindebitamento e a tutelare la stabilità macroeconomica del sistema finanziario.

In quest'ottica, l'art. 120-*undecies* T.U.B., dettato in materia di credito immobiliare ai consumatori, impone all'intermediario l'obbligo inderogabile di compiere una rigorosa e approfondita valutazione del merito creditizio prima della stipula del contratto. Tale istruttoria deve fondarsi su informazioni adeguate e proporzionate concernenti la situazione patrimoniale, i redditi correnti e i flussi finanziari prospettici del richiedente, supportate dall'obbligatoria consultazione delle banche dati pubbliche e private, prima fra tutte la Centrale dei Rischi istituita presso la Banca d'Italia. Il medesimo principio trova applicazione speculare nell'art. 124-*bis* T.U.B. con riferimento ai contratti di finanziamento a breve e medio termine erogati nel comparto del credito al consumo.

La violazione di tale dovere istruttorio non rileva soltanto sul piano della responsabilità civile precontrattuale, ma assume una connotazione pubblicistica in sede di vigilanza prudenziale. L'erogazione incontrollata di credito a soggetti privi di reale capacità di rimborso genera un

incremento dei crediti deteriorati (*Non-Performing Loans* - NPL), inficiando l'adeguatezza patrimoniale dell'istituto e potendo innescare tensioni sistemiche sul mercato interbancario.

Tali norme evidenziano come l'ordinamento giuridico utilizzi lo strumento contrattuale privato quale veicolo per il perseguimento di superiori interessi pubblici. Gli obblighi di trasparenza previsti dagli artt. 116 e 117 T.U.B., il dovere di inclusione sociale tipizzato dall'art. 126-*noviesdecies* e l'obbligo del credito responsabile di cui agli artt. 120-*undecies* e 124-*bis* testimoniano che l'attività bancaria non può essere separata da una profonda funzione pubblica.

4.2. Le banche: i “guardiani” del sistema economico-finanziario

La funzione pubblica svolta dalle banche è ravvisabile, anche e soprattutto, dal ruolo di collaborazione attiva ricoperto per contrastare le attività illecite, quali, su tutte, il riciclaggio del denaro.

Le norme di riferimento, ampiamente analizzate, sono quelle della Legge antiriciclaggio.

L'intreccio tra il carattere pubblico e il concetto di collaborazione attiva delle banche apre le porte al fenomeno del *gate keeping*.

I *gatekeeper* (dall'inglese *gate* “cancello” e *keeping* “sorveglianza”) sono quei soggetti, c.d. “guardiani”, che per ruolo, competenze e posizione nel sistema economico hanno la capacità di controllare e ostacolare l'accesso al circuito legale da parte di soggetti terzi, soprattutto quando questi perseguono finalità illecite.

Nella lotta contro il riciclaggio del denaro di provenienza illecita è opportuno adottare strumenti finalizzati al controllo delle ricchezze e dei relativi movimenti, con particolare riguardo alle operazioni economico-finanziarie poste in essere utilizzando il sistema bancario e finanziario.

Infatti, a causa della posizione strategica occupata dalle banche, nell'ambito di movimenti di capitale, è intuitivo che una parte rilevante dei proventi di operazioni illecite fluisca per detti intermediari. È proprio per tale posizione che le banche sono in condizione, nell'esercizio della loro attività, di raccogliere informazioni precise e dettagliate quanto alle movimentazioni economiche e ai soggetti che le compiono.

Il legislatore ha pertanto disciplinato, nel corso degli anni, norme specifiche che si sostanziano in obblighi di raccolta, conservazione, gestione e comunicazione di informazioni bancarie, anche in attuazione di impegni di collaborazione internazionale.

La normativa nazionale di riferimento è la legge antiriciclaggio che impone alle banche – come ampiamente ripetuto – l'obbligo di identificazione della clientela, di registrazione delle operazioni e di segnalazione di operazioni sospette. Le misure antiriciclaggio comportano di conseguenza la costituzione di archivi di dati personali e ne impongono la comunicazione e la messa a disposizione delle autorità pubbliche.¹¹⁵

Oltre alla legge antiriciclaggio è doveroso citare il Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

L'art. 3 del Regolamento stabilisce la designazione di determinati soggetti a ricoprire il ruolo di *gatekeeper*. In particolare, prevede che un'impresa sia designata come “guardiano” se ha un impatto significativo sul mercato interno e fornisce un servizio di piattaforma di base che costituisca un punto di accesso – *gateway* – importante affinché gli utenti commerciali raggiungano gli utenti finali; ancora, se raggiunge un fatturato annuo nell'Unione pari o superiore a 7,5 miliardi di euro in ciascuno degli ultimi

¹¹⁵ Cfr. A. Marangon, Normativa antiriciclaggio e contrasto della criminalità economica, a cura di L. Di Brina e M. L. Picchio Forlati, CEDAM, Padova, 2002, pag. 253 e ss.

tre esercizi finanziari, o se la sua capitalizzazione di mercato media o il suo valore equo di mercato equivalente era quanto meno pari a 75 miliardi di euro nell'ultimo esercizio finanziario, e se essa fornisce lo stesso servizio di piattaforma di base in almeno tre Stati membri.

L'art 1, comma 2, lettera h-*sexies* del TUB, richiamato dall'art. 3, comma 2, lettera d, del d.lgs. 231 del 2007, definisce gli istituti di pagamento.

4.3. L'autonomia imprenditoriale delle banche

L'ordinamento bancario è stato, sin dalla prima legge in materia, oggetto di una disciplina speciale, fortemente limitativa dell'autonomia imprenditoriale in ragione dei rilevanti interessi pubblici coinvolti, quali la tutela del risparmio e la stabilità del sistema finanziario.

L'art. 1 della legge del 1938 definiva l'attività bancaria «funzione di interesse pubblico» e assegnava alle banche il compito di perseguire gli obiettivi fissati dalle autorità amministrative di controllo.

Il concetto di attività bancaria è stato rivisto: non più attività intesa come funzione da svolgere nell'interesse pubblico, ma attività di impresa cui ineriscono molteplici interessi pubblici, da assoggettare, compatibilmente con le sue specificità, alle regole di mercato. Le regole sull'accesso al settore bancario sono state interamente ripensate. I criteri autorizzativi discrezionali sono stati abbandonati e sostituiti da condizioni generali e obiettive. Il criterio del bisogno economico del mercato, in base al quale in passato erano state negate le autorizzazioni, è stato eliminato. I poteri autorizzativi che incidevano sulle singole scelte gestionali sono stati ridotti, mentre sono aumentate le regole che prevedono presidi patrimoniali atti a proteggere l'attività bancaria dai rischi tipici.¹¹⁶

¹¹⁶ *Il bilanciamento tra intervento pubblico e libertà di impresa nella regolazione delle banche*, di S. Del Gatto, Rivista della Regolazione dei mercati Fascicolo 1| 2019, pag. 130 ss.

Il recepimento delle istanze provenienti dalla Comunità Economica Europea volte all'istituzione di un regime concorrenziale tra le imprese bancarie degli Stati membri ha storicamente condotto all'emanazione del d.P.R. 27 giugno 1985 n. 350.¹¹⁷ Questo fondamentale provvedimento ha sancito espressamente che l'attività di raccolta del risparmio tra il pubblico sotto ogni forma e di esercizio del credito possiede carattere di impresa, a prescindere dalla natura pubblica o privata degli enti che la esercitano. Attraverso questa precisa formulazione, il legislatore ha riproposto alla lettera gli elementi di fattispecie di cui all'articolo 1 della legge bancaria originaria, ma ha deliberatamente sostituito il riferimento alle vecchie funzioni di interesse pubblico con l'affermazione del carattere d'impresa dell'attività bancaria. Questa importante presa di posizione legislativa è stata la conseguenza di alcuni specifici eventi contingenti che avevano interessato il mondo bancario dell'epoca e che avevano acceso dispute sull'applicabilità della disciplina penalistica dell'uso del denaro pubblico, con particolare riferimento ai reati di peculato e malversazione in casi di erogazione sconsiderata di credito. Tali accese controversie erano alimentate dal fatto che, all'epoca, le banche italiane erano in gran numero costituite da enti pubblici.

In questo contesto, a partire dagli anni Sessanta, si era consolidato un forte orientamento giurisprudenziale che riconosceva in capo agli esponenti bancari di istituti di credito di diritto pubblico la qualifica di pubblici ufficiali o di incaricati di pubblico servizio, al fine di ascrivere loro reati gravi quali il peculato, la falsità in atti pubblici e l'omissione di atti d'ufficio. Questa impostazione determinava un'evidente disparità di trattamento tra gli esponenti di istituti di credito di diritto pubblico e gli esponenti di aziende di credito di diritto privato, i quali, pur esercitando la

¹¹⁷ Recante attuazione della direttiva, in data 12 dicembre 1977, del Consiglio delle Comunità europee n. 77/780 in materia creditizia, in applicazione della legge 5 marzo 1985, n. 74, recante a sua volta delega al Governo per l'attuazione dell'anzidetta direttiva.

medesima attività sul mercato, erano soggetti a un regime di responsabilità penale del tutto differente. Per risolvere tale discriminazione, nel 1981 la Cassazione penale a Sezioni Unite, basandosi su una complessa e approfondita analisi dei dati normativi che sembravano accreditare la tesi della oggettiva pubblicizzazione dei servizi bancari, riconobbe l'oggettiva qualità pubblica dell'attività bancaria anche qualora essa fosse esercitata da enti privati, ritenendo conseguentemente applicabile la disciplina penale degli incaricati di pubblico servizio anche agli esponenti di istituti creditizi privati.¹¹⁸

Il d.P.R. n. 350/1985 ha mutato radicalmente questa prospettiva fissando con chiarezza il paradigma imprenditoriale alla base dell'attività bancaria, indipendentemente dal fatto che ad esercitarla fossero enti privati o pubblici. Questo nuovo orientamento normativo, in perfetta linea con le critiche della dottrina nei confronti dei precedenti arresti giurisprudenziali, ha concorso a segnare il definitivo tramonto della concezione della banca-funzione. Tale superamento è stato sancito da un radicale *revirement* della giurisprudenza di legittimità penale che, facendo leva sulle innovazioni introdotte dal legislatore, nel 1987 a Sezioni Unite ha negato la natura di pubblico servizio all'attività bancaria e ha escluso la qualifica di incaricato di pubblico servizio o di pubblico ufficiale per gli operatori creditizi, anche qualora appartenessero a enti creditizi pubblici. La Cassazione riconobbe che *“sono venuti meno i principali indici rilevatori della immanenza dell'interesse pubblico nell'ordinario esercizio del credito e che, conseguentemente, la normale attività bancaria resta fuori dall'ambito dell'art. 358 n. 2, c.p.”*, ossia venne ricondotta nella sfera privatistica anche per quanto attiene alla configurazione dei reati.¹¹⁹

¹¹⁸ Cass. Pen. 10 ottobre 1981, in Foro it., 1981, II, c. 554 ss., con nota di F. Capriglione.

¹¹⁹ C. Brescia Morra, *L'attività dell'impresa bancaria*, in C. Brescia Morra – U. Morera, *L'impresa bancaria. L'organizzazione e il contratto*, in Trattato di Diritto Civile del Consiglio Nazionale del Notariato, diretto da P. Perlingieri, Napoli, 2006, pp. 94 s e Cass. Sez. Un. Pen., 23 maggio 1987, in www.Foro.it, 1987, II, 481, con nota di G. Giacalone.

Nello stesso solco si è collocato l'articolo 1, comma 2, del d.P.R. 350/1985, stabilendo che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria dovesse essere rilasciata dalla Banca d'Italia al ricorrere di determinate condizioni oggettive legate ai requisiti dell'ente richiedente.¹²⁰ La Direttiva n. 77/780/CEE aveva infatti stabilito all'articolo 3 a) che le autorità creditizie non potessero più tener conto delle esigenze economiche del mercato all'atto della valutazione delle domande di autorizzazione all'inizio dell'attività creditizia. Questo mutamento ha eliminato l'ampia discrezionalità che in precedenza ostacolava il riconoscimento della natura d'impresa dell'attività bancaria.

La legge bancaria del 1936-1938, infatti, imponeva, all'articolo 28, un filtro estremamente rigido all'ingresso nel mercato delle nuove aziende di credito, delegando alla Banca d'Italia controlli quantitativi sulla distribuzione geografica degli sportelli e valutazioni qualitative sulle caratteristiche dei soggetti. Tale controllo discrezionale faceva perno sul parametro delle esigenze economiche del mercato, valutando l'impatto di ogni nuova apertura sull'assetto preesistente.

Sebbene si fosse a lungo discusso in dottrina e in giurisprudenza sulla necessità dell'autorizzazione per qualificare un ente come creditizio ed applicare la legge bancaria a casi di banca di fatto o abusivismo bancario, ancora nel 1981 la Cassazione riteneva, sia pure in via incidentale, che l'autorizzazione non fosse una semplice abilitazione, bensì un'ammissione

¹²⁰ Ovverosia: a) esistenza di un capitale nel caso di società azionarie, a responsabilità limitata e cooperative ovvero di un capitale o fondo di dotazione nel caso di enti pubblici, di ammontare non inferiore a quello determinato in via generale dalla Banca d'Italia; b) possesso da parte delle persone, alle quali per legge o per statuto spettano poteri di amministrazione e direzione, di requisiti di esperienza adeguata all'esercizio delle funzioni connesse alle rispettive cariche, in conformità delle previsioni di cui ai successivi articoli 2, 3 e 4; c) possesso, per le persone indicate sub b), per quelle che esercitano funzioni di controllo nonché per coloro che, in virtù della partecipazione al capitale, siano in grado di influire sull'attività dell'ente, dei requisiti di onorabilità di cui al successivo art. 5; d) presentazione di un articolato programma di attività in cui siano indicate in particolare la tipologia delle operazioni previste e la struttura organizzativa dell'ente.

all'esercizio di un'attività controllata dallo Stato in ragione del suo intrinseco interesse pubblico.

Sei anni dopo, nel 1987, a seguito dell'entrata in vigore del d.P.R. 350/1985, le stesse Sezioni Unite mutarono radicalmente avviso, rilevando come l'autorizzazione fosse ormai diventata un atto dovuto. La discrezionalità della Banca d'Italia venne sostituita dalla mera ricognizione di requisiti oggettivi e soggettivi legati alla funzionalità imprenditoriale, configurando l'autorizzazione come un atto volto a rimuovere gli ostacoli giuridici al libero esercizio dell'iniziativa economica privata tutelata dall'articolo 41 della Costituzione.¹²¹ Questa natura era confermata dalla tutela accordata ai promotori, tra cui l'obbligo di motivazione del diniego e il meccanismo del silenzio-rifiuto.

La trasformazione dell'autorizzazione in un controllo di mero accertamento privo di effetti traslativi segnò il definitivo passaggio dalla concezione di impresa-funzione a quella di impresa-diritto. Un ulteriore passo in questa direzione fu compiuto con la legge 30 luglio 1990, n. 218, detta Legge Amato, che avviò la ristrutturazione degli enti pubblici creditizi favorendo la loro trasformazione in società per azioni.¹²² Questo processo avveniva solitamente tramite il conferimento dell'azienda bancaria a una S.p.A., con il pacchetto azionario di controllo che restava temporaneamente in capo all'ente pubblico conferente, ossia la fondazione bancaria.¹²³

¹²¹ In tal senso, anche R. Costi, *Autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria e costituzione degli enti creditizi*, in Giur. comm., 1986, p. 563; v. anche Id., *L'ordinamento bancario*, cit., pp. 312 ss.

¹²² Per un inquadramento di massima di tale riforma, v. Aa.Vv., *La ristrutturazione degli enti creditizi pubblici. Legge 30 luglio 1990, n. 218 e decreti di attuazione*, Roma, 1991; Aa.Vv., *La ristrutturazione della banca pubblica e la disciplina del gruppo creditizio*, in Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale di Banca d'Italia, Roma, 1992, n. 26; S. T. Musumeci, *Pubblico e privato nelle trasformazioni bancarie. Profili pubblicistici della legge 30 luglio 1990, n. 218*, Padova, 1992; M. Rispoli Farina, *Dall'ente pubblico creditizio alla società per azioni. Commento sistematico alla L. 218/90*, Napoli, 1993.

¹²³ C. Brescia Morra, *L'attività dell'impresa bancaria*, cit., p. 132.

La privatizzazione proseguì con la legge 30 luglio 1994, n. 474 e con il decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, il quale impose la dismissione delle quote di controllo detenute dalle fondazioni entro un dato termine, completando la privatizzazione del settore.

Secondo l'opinione della Banca d'Italia, la Legge Amato ha segnato per gli istituti creditizi il definitivo passaggio dal diritto pubblico al diritto comune. L'evoluzione si è completata a livello sovranazionale con la direttiva europea n. 89/646/CEE,¹²⁴ che ha introdotto i principi del mutuo riconoscimento, dell'equivalenza delle licenze bancarie e dell' *home country control*, innescando una forte concorrenza tra i diversi ordinamenti europei.¹²⁵ Questa direttiva è stata attuata in Italia dal decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, che ha superato la specializzazione temporale e settoriale introducendo il modello della banca universale,¹²⁶ confluito poi nel decreto legislativo settembre 1993, n. 385, il Testo Unico Bancario, che ha unificato, coordinato e armonizzato l'intera materia segnando l'attuale assetto dell'attività creditizia.¹²⁷

¹²⁴ Relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE (c.d. seconda direttiva bancaria).

¹²⁵ v. in particolare il quarto "considerando", ove si esplicita l'obiettivo, perseguito dalla direttiva, di realizzare l'armonizzazione essenziale, necessaria e sufficiente per pervenire ad un reciproco riconoscimento delle autorizzazioni e dei sistemi di vigilanza prudenziale che consenta il rilascio di un'unica autorizzazione valida in tutta la Comunità e l'applicazione del principio della vigilanza da parte dello Stato membro d'origine.

¹²⁶ Modello che consente all'ente creditizio di svolgere, in aggiunta alla tipica attività bancaria, qualsivoglia attività d'intermediazione mobiliare; d'allora e per l'innanzi le banche possono svolgere sostanzialmente qualsiasi attività finanziaria, salvo poche eccezioni, fra cui occorre ricordare l'attività assicurativa e quella riservata alle società di gestione del risparmio. In alternativa a tale modello avrebbe poi potuto essere adottato quello del c.d. "gruppo polifunzionale", in cui l'attività non tipicamente bancaria veniva esercitata tramite società controllate; ad oggi tali modelli non si pongono tra loro in rigida alternativa, potendo la medesima banca svolgere parte della propria attività non tipica direttamente e, al contempo, altra parte attraverso società controllate.

¹²⁷ Cfr. M.S. Desario e R. Croce, *La nozione di banca nell'evoluzione storica dell'ordinamento del credito*, in *Dialoghi di Diritto dell'Economia*, 2024, pp. 37 ss.

5. La compliance bancaria e i suoi limiti

Si è visto nei paragrafi precedenti come le banche, nel corso del tempo, si siano trasformate in vere e proprie imprese private, mantenendo al contempo la funzione pubblica al fine di aiutare lo Stato a contrastare le attività illecite.

Ciò è dovuto al fatto che lo Stato si trova a contrastare dei rischi nuovi e di conseguenza ha necessità di delegare al privato il controllo, incentivandone strategie di autodisciplina e *compliance*.

In tale visione lo Stato rinuncia a un intervento di regolazione diretto, incoraggiando i sistemi di autoregolamentazione, la creazione di strutture interne di *governance* e la nascita di nuove categorie di guardiani, finendo per assolvere il ruolo di controllore di ultima istanza.

Inoltre, sempre lo Stato ha deciso di attuare il modello di disciplina della responsabilità, penale e amministrativa, diretta delle persone giuridiche,¹²⁸ obbligando le imprese – *rectius* le banche – a dotarsi di meccanismi di prevenzione dei reati, promettendo, in presenza di un adeguato sistema di autoregolamentazione, di esonerarle da eventuali sanzioni o di ridurre la misura.

Di conseguenza, le banche hanno dovuto dotarsi di strutture organizzative e di controllo adeguate ai compiti a loro assegnati.

I modelli organizzativi sono richiesti indiscriminatamente sia alle grandi banche sia alle piccole imprese creditizie e devono essere adeguati alle mutevoli condizioni dei mercati e alle dimensioni delle banche, non senza problemi a livello di organizzazione e costi.

L'autonomia privata, negoziale e organizzativa, viene integrata e limitata da regole pubblicistiche, attraverso l'elaborazione di una normazione, anche secondaria, sempre più dettagliata e penetrante e l'esercizio del

¹²⁸ Un'ampia panoramica è rappresentata da C. De Maglie, *L'etica e il Mercato*

potere di vigilanza, da parte dell'Autorità, porta ad una progressiva alterazione del tradizionale concetto di autonomia privata; le alterazioni dell'autonomia privata sono regole pubblicistiche.¹²⁹

I modelli di governo societario hanno visto un crescente sviluppo a partire dai primi anni 2000, grazie anche all'influenza di derivazione statunitense. Negli Stati Uniti, con l'adozione del *Sarbanes-Oxley Act* del 2002 (il c.d. SOX), si è potenziato il sistema dei controlli interni delle società chiedendo ai tradizionali *gatekeepers* di attuare dei nuovi e onerosi doveri. Con tale provvedimento si volle controllare in maniera invasiva e costante gli organi societari di amministrazione, i quali devono essere monitorati dagli amministratori non esecutivi, dai legali interni e dagli *auditors* che, a loro volta, sono auto vigilati grazie ai sistemi di *reporting* e di controllo.¹³⁰

In sostanza, l'obiettivo è quello di controllare ogni singolo componente aziendale.

In Italia, il fenomeno dei controlli aziendali si è formato grazie ai provvedimenti legislativi e ai codici di autoregolamentazione. Il nostro sistema di controllo può essere definito "policentrico",¹³¹ essendo formato, fra gli altri, da amministratori esecutivi, non esecutivi, indipendenti, molteplici comitati interni, collegio sindacale, membri dell'organismo di vigilanza e dell'internal audit, preposti al controllo interno, dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili e revisori contabili.

Questa moltitudine di soggetti finisce per appesantire i processi giornalieri, creando un farraginoso apparato burocratico alimentato da continue indagini interne, verifiche e controlli.

¹²⁹ *Il sistema di controllo interno delle banche nella prospettiva della tutela dei risparmiatori* di R. Calderazzi, in *Rivista della Regolazione dei mercati* Fascicolo 2| 2019, pag. 273

¹³⁰ Così è spiegato da F. Centonze in *Collana della Rivista delle società* n.33, a cura di G. Rossi, *Controlli societari e responsabilità penale*, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 2003, pag. 66 e ss.

¹³¹ P. Montalenti, *Gli obblighi di vigilanza nel quadro dei principi generali sulla responsabilità degli amministratori di società per azioni*, pag. 857.

In linea generale, le banche hanno il dovere di istituire organi aziendali che si controllano l'uno con l'altro, ognuno con specifici compiti e poteri. La *compliance* è uno strumento che plasma l'intera organizzazione della banca, definendone i valori, le strategie, le politiche e le procedure, rendendosi in tal modo uno processo indispensabile.¹³²

La funzione *compliance* ha l'obiettivo fondamentale di prevenire il rischio che la banca incorra in sanzioni, agendo a garanzia della piena conformità a leggi e regolamenti. Tuttavia, essa ricopre anche il ruolo di “controllore” aziendale, garantendo un'attività preventiva, presidiando e monitorando la struttura dell'impresa.

Il legislatore italiano, sulla scia della direzione presa dal regolatore europeo, nella lotta al riciclaggio di denaro, impone alle banche una sezione apposita al controllo dei sistemi antiriciclaggio che devono essere adottati in virtù del ruolo di custodi del sistema economico-finanziario che ricoprono.

Tale sezione si aggiunge alle altre, appesantendo ancora una volta il sistema aziendale, obbligando le banche, fra le altre cose, ad affrontare ulteriori spese economiche che gravano sul bilancio.

L'espansione dei soggetti e delle procedure inerenti alle attività di controllo, in definitiva, comportano, da un lato, una sovrapposizione di ruoli e, dall'altro, il rischio di spezzare l'equilibrio tra i benefici attesi e i

¹³² Così C. Arlotta e A. Rossetti in *La compliance in banca*, pag. 35 e ss. “Infatti, anche il Comitato di Basilea dedica i primi quattro principi alla definizione del ruolo e della responsabilità del Consiglio di amministrazione e dell'Alta direzione, sottolineando che anzitutto il commitment dell'organo amministrativo delle banche rappresenta il presupposto fondamentale per tradurre e declinare i valori (come ad esempio quelli di onestà, integrità e correttezza) e la cultura della compliance nei comportamenti e nelle disposizioni a diretto impatto sulla struttura aziendale e sui processi produttivi.

La seconda parte dei principi di governo della compliance sono dedicati alle caratteristiche che deve assumere la Funzione e appaiono di particolare interesse le indicazioni fornite dal documento sulle principali attività alla stessa assegnate. In particolare, viene enfatizzato il supporto da fornire al management aziendale circa le configurazioni e i presidi da avviare per l'organizzazione delle attività di gestione e controllo del rischio, l'assistenza da prestare al senior management per le attività di sviluppo di nuovi prodotti e servizi, il presidio della formazione interna ed esterna alla funzione e le attività di gestione e controllo del rischio di compliance vero e proprio.”

costi di gestione per le banche; regole opprimenti e costi esorbitanti non garantiscono sempre il risultato prefissato, anzi, possono finire per gravare negativamente sull'efficienza dello scopo.¹³³

6. Tra segreto bancario e dovere di informazione

Per segreto bancario si deve intendere l'insieme delle notizie relative al cliente che la banca non può rivelare se non in presenza di particolari circostanze, a meno che non intervenga il consenso del cliente stesso.

Il segreto bancario persegue lo scopo di tutelare l'interesse privato del cliente.

Un primo cenno al segreto bancario si ebbe con la legge bancaria del 1936-38, il cui art. 78 prevedeva che l'elenco dei creditori chirografari non potesse essere comunicato alle parti allo scopo di tutelare il segreto bancario. Anche il Testo Unico, in una prima stesura, all'art. 87, ultimo comma, prevedeva che l'elenco dei creditori non venisse messo a disposizione a tutela del segreto bancario. Tuttavia, nella stesura definitiva, le Camere decisero di recidere la parte in cui si parlava del segreto bancario, cancellando dall'ordinamento bancario questa espressione e di conseguenza causando non pochi problemi di interpretazione e collocazione dell'istituto.

Difatti, successivamente, dal momento che non esiste nel nostro ordinamento alcuna specifica disposizione che stabilisca un dovere di segretezza in capo alla banca per quanto concerne i suoi rapporti con la clientela, alcune correnti dottrinarie cercarono di inquadrare il segreto bancario in varie norme, sostenendo tesi deboli e di difficile accoglimento. Alcuni autori hanno individuato il segreto bancario nel segreto

¹³³ Si veda. Centonze in Collana della Rivista delle società n.33, a cura di G. Rossi, Controlli societari e responsabilità penale, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 2003, pag. 72 e ASSONIME, Indagine sull'attuazione del decreto legislativo 231/2001, Roma, 2008, pag. 3.

professionale; altri autori l'hanno fatto rientrare genericamente nella categoria del segreto d'ufficio, mentre altri, infine, ne individuano la fonte giuridica nella consuetudine, nell'uso, cioè, tradizionalmente ed universalmente riconosciuto ed osservato da tutte le banche, di mantenere il silenzio sulle relazioni intercorse con il pubblico

L'unica tesi sostenibile sembrerebbe essere quella secondo cui l'obbligo del segreto bancario andrebbe ricondotto nel principio di correttezza sancito dall'art 1175 del Codice civile.¹³⁴

Tale principio vieta quei comportamenti che, resi possibili dal «contatto» sociale dal quale è sorta l'obbligazione, possono danneggiare l'altra o le altre parti del rapporto. Tra i comportamenti vietati dal principio di correttezza può ricomprendersi anche la rivelazione (e a maggior ragione la divulgazione) di notizie relative alla situazione personale e patrimoniale dei contraenti. Anche la banca, come un qualunque altro soggetto, è perciò obbligata a non rivelare le notizie apprese sui propri clienti a seguito o in occasione dei rapporti con gli stessi intervenuti.

L'obbligo del riserbo, in questo caso, esiste fino a che lo impone il principio di correttezza, ma non oltre. In altri termini, il vincolo al riserbo così imposto alla banca, come a qualunque altro contraente, può venir meno quando la rivelazione sia giustificata da interessi che nell'ordinamento ricevono protezione e che consentono perciò una compressione di quello tutelato attraverso il principio di correttezza.

Sarà necessario accertare, di volta in volta, se l'interesse perseguito attraverso la rivelazione delle notizie sul cliente sia capace di prevalere, secondo le scelte recepite dall'ordinamento, sull'interesse di quest'ultimo al riserbo.¹³⁵

¹³⁴ Articolo 1175 c.c. "Il debitore e il creditore devono comportarsi secondo le regole della correttezza".

¹³⁵ Cfr. R. Costi, *L'ordinamento bancario*, pagg. 650 e ss., Il Mulino.

Il fatto che si riconduca il segreto bancario all'ambito dell'obbligo di correttezza stabilito dall'art 1175 del C.c. esclude la possibilità che lo stesso possa essere qualificato come segreto d'ufficio¹³⁶ o come segreto professionale,¹³⁷ potendosi in questo modo risolvere i problemi sorti nelle aule giudiziarie, civili e penali, per cui gli operatori bancari opponevano il segreto bancario alle attività istruttorie dell'autorità giudiziaria.¹³⁸

In base a queste premesse, è doveroso inquadrare l'istituto del segreto bancario nel sistema previsto avverso la lotta al riciclaggio di denaro.

Il segreto bancario trova un suo limite laddove la banca sia chiamata a adempiere gli obblighi previsti dalla normativa antiriciclaggio.

La banca, su dettato della legge antiriciclaggio, ha l'obbligo di conservare dati e documenti della clientela e inviarli alle autorità di vigilanza qualora ritenga che un soggetto abbia effettuato un'operazione considerata sospetta.

Le banche si trovano, dunque, davanti ad un'*impasse*: da un lato devono tutelare la riservatezza del rapporto intercorso con il cliente, dall'altro lato, invece, hanno l'obbligo di fornire informazione alle autorità competenti.

Tale problema è risolto dalla stessa normativa antiriciclaggio, la quale si erge a norma imperativa.

¹³⁶ Articolo 326 c.p. *“Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.*

Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni. Se il fatto è commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni.”

¹³⁷ Articolo 622 c.p. *“Chiunque, avendo notizia, per ragione del proprio stato o ufficio, o della propria professione o arte, di un segreto, lo rivela, senza giusta causa, ovvero lo impiega a proprio o altrui profitto, è punito, se dal fatto può derivare nocumento, con la reclusione fino a un anno o con la multa da euro 30 a euro 516.*

La pena è aggravata se il fatto è commesso da amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, sindaci o liquidatori o se è commesso da chi svolge la revisione contabile della società.

Il delitto è punibile a querela della persona offesa.”

¹³⁸ Su questi problemi, cfr. per tutti A. Di Amato, *Il segreto*, cit., pp. 211 ss. e P. D'Agostino, *I reati Bancari*, cit., pp. 202 ss.

In particolare, la legge tutela l'interesse pubblico all'amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico e l'ordine economico finanziario, lesi dalla commissione del reato di riciclaggio.

In quest'ottica, l'interesse superiore tutelato dall'ordinamento eclissa e mette in secondo piano il rispetto del segreto bancario.

Anche in questo contesto emerge il contrasto tra carattere pubblico e imprenditoriale delle banche, e si evince come le stesse siano chiamate a ricoprire il ruolo di *gatekeeper* all'interno della società economica.

7. Gli operatori in crypto-asset

L'innovazione digitale ha permesso la creazione di nuove categorie di beni o ha comunque consentito di trasformare ciò che prima era rappresentato da oggetti, in qualcosa di virtuale basato non su di una trasposizione della realtà attraverso elementi materiali, ma attraverso numeri e algoritmi capaci di tradurre una realtà di informazioni elettroniche capaci di trasformare tali informazioni in qualcosa di disponibile per l'utente finale.¹³⁹

Oltre alle banche, la normativa antiriciclaggio individua un considerevole numero di soggetti destinatari della stessa. Tra questi, un ruolo importante è ricoperto dai prestatori di servizi per le crypto-attività, i c.d. CASP.¹⁴⁰

¹³⁹ Così E.M. Mastropaolo in "Criptovalute e l'applicazione della normativa antiriciclaggio" p.233 Quaderni antiriciclaggio di Banca d'Italia n.87

¹⁴⁰ Fino al 30 dicembre 2025 gli operatori erano classificati come Vasp (Virtual asset service provider), registrati presso lo Oam — l'Organismo che gestisce gli elenchi degli agenti finanziari e dei mediatori creditizi, e che dal 2022 ospita anche la sezione speciale dedicata ai servizi crypto. Ma con l'entrata a pieno titolo del Regolamento europeo MiCAR, i Vasp devono diventare Casp (Cripto-asset service provider), cioè operatori autorizzati secondo requisiti europei molto più stringenti: governance, capitale, controlli interni, tutela dei clienti. Per rimanere attivi dopo il 30 dicembre, i Vasp iscritti al registro Oam al 27 dicembre 2024 devono aver presentato una domanda formale di autorizzazione MiCAR in Italia o in un altro Paese Ue, oppure appartenere a un gruppo in cui almeno una società abbia già presentato l'istanza. Solo così potranno continuare a operare temporaneamente, fino a conclusione del processo autorizzativo e comunque non oltre il 30 giugno 2026. Tutti gli altri dovranno spegnere i servizi: chiusura dei rapporti, restituzione dei fondi e delle crypto-attività, interruzione dei servizi di custodia e scambio. Nessuna eccezione. V. Criptoattività, arriva la stretta Esma-Consob *Il Sole 24 Ore*, 5 dicembre 2025, FINANZA E MERCATI p. 26, di Vito Lops

La necessità di regolare tali soggetti risiede nel fatto che il settore delle criptovalute è utilizzato, in modo esponenziale, per il finanziamento delle attività illecite e per il riciclaggio di denaro.

Il rischio di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo connesso alle transazioni effettuate con valute virtuali era stato evidenziato dai *report* e dalle linee guida del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (FATF-GAFI)¹⁴¹ e così come anche dai primi comunicati e orientamenti in materia dell'Autorità Bancaria Europea ("ABE")¹⁴². Proprio il primo parere dell'ABE, pur riconoscendo i vantaggi delle valute virtuali in termini di inclusività finanziaria, identifica più di settanta rischi in termini di integrità finanziaria e riciclaggio di denaro derivanti dal loro impiego, molti dei quali segnalati come di livello elevato.

Il riciclatore ha l'esigenza di nascondere la vera titolarità del bene, di evitare che i proventi illeciti siano intercettati e di nascondere l'origine criminale della valuta stessa. Ebbene, le valute virtuali soddisfano tutte queste esigenze poiché sono anonime, o meglio la loro titolarità non è trasparente, la loro conservazione e memorizzazione non è di facile accesso ed, infine, l'elevato numero di transazioni che possono avere ad oggetto e l'origine dei fondi si possono perdere nel dettaglio dell'elemento digitale.

Il legislatore europeo e di riflesso quello italiano, si sono dunque mossi per introdurre norme mirate alla stabilità finanziaria, all'innovazione del settore, alla protezione degli investitori e soprattutto alla prevenzione da operazioni illegali.

Il quadro normativo europeo si basa sul regolamento MiCA,¹⁴³ il quale disciplina i mercati per le cripto-attività con l'obiettivo di presidiare i rischi

¹⁴¹ FATF-GAFI (2013), Prepaid cards, mobile payments and internet-based payment services, Guidance for a risk based approach; FATF-GAFI (2014), Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks, FATF report. Si veda anche FATF-GAFI, Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies.

¹⁴² ABE (2014), Opinion on 'virtual currencies', EBA/Op/2014/08.

¹⁴³ REGOLAMENTO (UE) 2023/1114 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che uno sviluppo incontrollato di tali prodotti può generare per il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti e finanziario, oltre che per coloro che li detengono e li utilizzano. A tal fine, introduce nell'Unione Europea una disciplina armonizzata per le attività di emissione, offerta al pubblico e richiesta di ammissione alla negoziazione nonché per la prestazione di servizi relativi ad alcune specifiche cripto-attività: i *token* di moneta elettronica (*electronic money tokens* - "EMT"), definiti come cripto-attività che mirano a mantenere un valore stabile facendo riferimento al valore di una singola valuta ufficiale; i *token* collegati ad attività (*asset-referenced tokens* - "ART"), definiti come cripto-attività che non sono EMT e che mirano a mantenere un valore stabile facendo riferimento a un altro valore o un diritto o a una combinazione dei due, comprese una o più valute ufficiali; le cripto-attività c.d. "*other than*", categoria che ricomprende le cripto-attività diverse dagli EMT e dagli ART.

Sempre a livello europeo, il quadro normativo si completa con altre norme di rango secondario emanate dalle Autorità europee di riferimento, ossia l'EBA e l'ESMA.

Sul piano nazionale, il decreto legislativo n. 129/2024 ha dato attuazione al Regolamento MiCA e ha designato la Consob e la Banca d'Italia come Autorità competenti ai sensi dello stesso, delineando le rispettive competenze in ragione delle diverse attività. In particolare, Banca d'Italia è designata come autorità competente per la supervisione in materia di AML/CFT e per ciò le norme attuative le attribuiscono competenze di vigilanza prudenziale e gestione delle crisi con riferimento agli emittenti di ART, EMT e ai prestatori di servizi per le cripto-attività (CASP); competenze di vigilanza per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, con riferimento ai CASP e agli intermediari

del 31 maggio 2023 relativo ai mercati delle cripto-attività e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 1095/2010 e le direttive 2013/36/UE e (UE) 2019/1937.

bancari e finanziari che agiscono come emittenti di ART e EMT. In particolare, Banca d'Italia ha esteso ai CASP l'applicazione delle Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e delle Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.¹⁴⁴

Inoltre, in Italia, la regolamentazione in materia di *crypto-assets* è stata anticipata dal decreto legislativo n. 90/2017, che ha modificato il d.lgs. 231/2007 in linea con la V Direttiva antiriciclaggio UE.

¹⁴⁴ Banca d'Italia, Provvedimento del 23 luglio 2019 recante Modifiche alle "Disposizioni della Banca d'Italia in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo" del 26 marzo 2019 e alle "Disposizioni in materia di adeguata verifica per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo" del 30 luglio 2019.

Capitolo III

L'IMPIANTO SANZIONATORIO

SOMMARIO: 1. La disciplina sanzionatoria all'interno della legge antiriciclaggio. – 2. Le sanzioni penali. – 2.1. L'articolo 55 del d.lgs. 231 del 2007. – 2.2 Il rischio di responsabilità penale per gli operatori bancari – 3. Le sanzioni amministrative. – 3.1. Inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e dell'obbligo di astensione. – 3.2. Inosservanza degli obblighi di conservazione. – 3.3. Inosservanza delle disposizioni relative all'obbligo di segnalazione di operazioni sospette. – 3.4. Disposizioni sanzionatorie specifiche per soggetti obbligati vigilati. – 4. Il procedimento sanzionatorio.

1. La disciplina sanzionatoria all'interno della legge antiriciclaggio.

Finora abbiamo parlato degli obblighi che la banca deve rispettare e del ruolo ricoperto dalla stessa nella lotta contro il riciclaggio del denaro.

È doveroso ora trattare il tema inerente alle conseguenze che derivano nel caso in cui le banche non dovessero ottemperare gli obblighi richiesti dalla normativa antiriciclaggio.

La disciplina sanzionatoria risponde all'esigenza di censurare il mancato rispetto delle norme poste a presidio della sana e prudente gestione dell'attività bancaria e finanziaria, della correttezza e trasparenza dei

comportamenti e della prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di origine criminosa.¹⁴⁵

I tre precetti che le banche devono rispettare sono: il compimento di una adeguata verifica della clientela, la conservazione dei dati della clientela ed infine l'obbligo di segnalare le operazioni sospette.

Il Titolo V Dlgs 231/2007 è dedicato alle sanzioni ed alle relative procedure di contestazione ed irrogazione. Si esaminano, nello specifico, quindi, gli articoli che vanno dal 55 al 69.

Il legislatore ha strutturato il sistema antiriciclaggio su un doppio binario sanzionatorio che affianca alle sanzioni penali quelle amministrative. Queste ultime consistono in una misura afflittiva applicata dall'Amministrazione a fini di deterrenza nel perseguimento, sotto il profilo sostanziale, della tutela di un interesse di natura generale.¹⁴⁶

L'articolo 55 del d.lgs. 231/2007 prevede delle sanzioni penali, mentre gli articoli 56, 57 e 58 d.lgs. 231/2007 prevedono distinti illeciti amministrativi a fronte della violazione degli obblighi di adeguata verifica, di conservazione e di segnalazione delle operazioni sospette di cui al Titolo II del medesimo decreto.

È difficile contestare, in generale, ma soprattutto in campo economico, la maggiore capacità preventiva e talora – non sempre – la migliore tassatività del sistema sanzionatorio amministrativo rispetto a quello penalistico. Sono due sistemi, peraltro, che non riguardano veramente gli stessi fatti, perché quelli di rilevanza non penale, o non criminale, sono costituiti spesso da regole preventive, organizzatorie, gestionali, documentali, che prevengono rischi, e quindi – se osservate – realizzano una sicurezza organizzativa e gestionale, mentre quelle penali sono più incentrate su eventi di pericolo o di danno. Rischio e pericolo

¹⁴⁵ Così il Provvedimento di Banca d'Italia del 18 dicembre 2012 e successive modifiche, Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa.

¹⁴⁶ Cfr. CIMINI-VALENTINI, *Il principio di specialità*, in La sanzione amministrativa, a cura di Cagnazzo, Toschei, Tuccari, Giuffrè, 2016, p. 345.

concreto non sono destinati a occupare il medesimo piano offensivo: se il rischio precede il pericolo, tuttavia, non costituisce necessariamente la tappa offensiva di uno sviluppo lineare verso il danno.¹⁴⁷

A livello sovranazionale, con il nuovissimo pacchetto di norme europeo, il legislatore ha deciso di riaffermare dei principi cardine in tema di contrasto al riciclaggio stabilendo che l'importanza di combattere tale fenomeno dovrebbe indurre gli Stati membri a prevedere nel diritto nazionale sanzioni pecuniarie e misure amministrative effettive, proporzionate e dissuasive in caso di inosservanza del Regolamento 2024/1624.¹⁴⁸

Le sanzioni pecuniarie e le misure amministrative dovrebbero essere sufficientemente diversificate, per consentire agli Stati membri e ai supervisori di tener conto delle differenze tra i diversi soggetti obbligati, in particolare tra enti creditizi ed enti finanziari e soggetti obbligati di altro tipo, in termini di dimensioni, caratteristiche e natura delle attività. Il fatto di voler diversificare e modellare *ad personam* le sanzioni ai singoli soggetti obbligati è perfettamente comprensibile e condivisibile; ad esempio, tra i numerosi destinatari della normativa antiriciclaggio, le banche sono i *gatekeeper* del sistema economico-finanziario europeo e in quanto tali svolgono una funzione pubblica che le mette in una posizione di maggior rilievo.

Inoltre, ha voluto rimarcare il fatto che a livello comunitario deficitino norme armonizzate sul come e sul quanto sanzionare i soggetti che violano la legge; perciò, il legislatore, si auspica di stabilire criteri comuni per

¹⁴⁷ Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia, n. 1-2, 1° gennaio 2023, p. 23, *Il nodo gordiano della vigilanza bancaria. Aspetti problematici del rapporto tra sanzioni penali e amministrative*, commento alla normativa Massimo Donini

¹⁴⁸ Art. 53, comma 2, del Reg. UE 2024/1640, “Fatta salva la facoltà degli Stati membri di prevedere e imporre sanzioni penali, gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni pecuniarie e alle misure amministrative e provvedono affinché i supervisori possano imporre dette sanzioni pecuniarie e applicare misure amministrative per le violazioni del regolamento (UE) 2024/1624 o del regolamento (UE) 2023/1113 e si assicurano che siano applicate. Le eventuali sanzioni imposte o misure applicate a norma della presente sezione devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.”

determinare la risposta di supervisione più adeguata alle violazioni e prevedere una serie di misure amministrative che i supervisori potrebbero applicare per porre rimedio alle violazioni, in combinazione con sanzioni pecuniarie o, quando le violazioni non sono sufficientemente gravi da essere punite con sanzioni pecuniarie, a sé stanti.

Ancora, con il Regolamento 2024/1640 il legislatore si pone un duplice obiettivo: da un lato evitare che i soggetti destinatari non adempiano agli obblighi previsti e dall'altro che ciò garantisca una cooperazione interstatale. Difatti, la pubblicazione di una sanzione pecuniaria o di una misura amministrativa per violazione del regolamento può avere un forte effetto dissuasivo contro la reiterazione di tale violazione. Informa inoltre gli altri soggetti dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo associati al soggetto obbligato sanzionato prima che sia avviato un rapporto d'affari e assiste i supervisori di altri Stati membri in relazione ai rischi associati a un soggetto obbligato quando opera nel loro Stato membro su base transfrontaliera. Ed è proprio sulla base di ciò che il legislatore europeo vorrebbe apporre l'obbligo di pubblicare le decisioni sulle sanzioni pecuniarie avverso le quali non sia stato presentato ricorso e tale obbligo dovrebbe essere esteso alla pubblicazione di determinate misure amministrative applicate per porre rimedio a violazioni degli obblighi in materia di antiriciclaggio. Tuttavia, tale pubblicazione dovrebbe essere proporzionata e, nell'adottare una decisione in merito alla pubblicazione di una sanzione pecuniaria o misura amministrativa, i supervisori dovrebbero tenere conto della gravità della violazione e dell'effetto dissuasivo che la pubblicazione riuscirà probabilmente a conseguire.

2. Le sanzioni penali

2.1. L'articolo 55 del d.lgs. 231 del 2007

Il decreto antiriciclaggio attribuisce rilievo penale a determinate violazioni delle misure di prevenzione del riciclaggio. Difatti, l'articolo 55 punisce, al comma 1: *“Chiunque, essendo tenuto all'osservanza degli obblighi di adeguata verifica ai sensi del presente decreto, falsifica i dati e le informazioni relative al cliente, al titolare effettivo, all'esecutore, allo scopo e alla natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale e all'operazione ... e chiunque essendo tenuto all'osservanza degli obblighi di adeguata verifica ai sensi del presente decreto, in occasione dell'adempimento dei predetti obblighi, utilizza dati e informazioni falsi relativi al cliente, al titolare effettivo, all'esecutore, allo scopo e alla natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale e all'operazione.”* Per tali fattispecie è prevista la reclusione da sei mesi a tre anni e la multa da 10 a 30 mila euro.

Il secondo comma invece, punisce *“chiunque, essendo tenuto all'osservanza degli obblighi di conservazione ai sensi del presente decreto, acquisisce o conserva dati falsi o informazioni non veritiere sul cliente, sul titolare effettivo, sull'esecutore, sullo scopo e sulla natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale e sull'operazione ovvero si avvale di mezzi fraudolenti al fine di pregiudicare la corretta conservazione dei predetti dati e informazioni”*

Di riflesso, il terzo comma punisce, sempre con le medesime sanzioni, chi *“essendo obbligato, ai sensi del presente decreto, a fornire i dati e le informazioni necessarie ai fini dell'adeguata verifica della clientela, fornisce dati falsi o informazioni non veritiere”*.

Si può notare come i primi due commi puniscano i soggetti obbligati al rispetto della normativa antiriciclaggio, mentre il terzo comma punisce il

cliente, ossia il soggetto che è tenuto a fornire i dati e le informazioni funzionali a far sì che l'operatore possa espletare i suoi obblighi.

A tali delitti viene affiancato, nel quarto comma dell'articolo 55 del decreto 231 del 2007, un illecito consistente nella violazione dei divieti di comunicazione dell'avvenuta segnalazione sospetta ovvero del relativo flusso di ritorno, disciplinati rispettivamente all'art. 39.1 e 41.3 del decreto, violazione che comporta l'arresto da sei mesi a un anno e l'ammenda da cinque mila a trenta mila euro.

È importante sottolineare l'evoluzione normativa che ha portato all'attuale testo dell'articolo 55.

Inizialmente, quando venne adottato il decreto, l'articolo 55 puniva coloro che violavano gli obblighi di adeguata verifica della clientela e di registrazione, l'omessa o la tardiva segnalazione delle operazioni sospette, la violazione del divieto di comunicazione della segnalazione (e del relativo flusso di ritorno) e, infine, l'omessa comunicazione delle irregolarità rilevate da parte degli organi di controllo delle persone giuridiche. Specularmente, nei confronti dei clienti venivano applicate delle sanzioni non solo nel caso di comunicazione di informazioni false, ma anche nell'ipotesi di mera mancanza di indicazione del soggetto per conto del quale era eseguita l'operazione ovvero della natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale.

Questa scelta del legislatore fu dettata dal fatto che non fu possibile depenalizzare una serie di condotte di limitata valenza e potenziale confusione operativa.

La conseguenza fu che, come è normale che sia, gli intermediari, davanti al rischio di incorrere in una sanzione penalmente rilevante, adottarono la massima cautela nel decidere, al di fuori dei casi specificatamente regolamentati, eventuali semplificazioni o deroghe alle ordinarie procedure di identificazione.

La struttura delle fattispecie penali si fondava sull'inosservanza pura e semplice delle prescrizioni preventive, o persino sulla loro imperfetta esecuzione, come evidenziato dalla rilevanza sanzionatoria attribuita alla comunicazione tardiva delle operazioni sospette.

Sotto il profilo ontologico, il dovere di prevenzione si propone di anticipare un accadimento futuro e potenziale, senza tuttavia fornire elementi sulla concreta probabilità del suo verificarsi. In quest'ottica, i destinatari della disciplina antiriciclaggio sono chiamati a adempiere agli obblighi di identificazione e conservazione a prescindere dalla sussistenza di un effettivo pericolo di riciclaggio, estendendo tali adempimenti alla generalità dei rapporti continuativi o delle operazioni occasionali.

Si configuravano così figure criminose volte ad anticipare la soglia di punibilità a condotte meramente propedeutiche rispetto a un eventuale e futuro riciclaggio da parte del cliente, scindendo la fattispecie da qualsiasi reale offesa, sia essa in termini di danno o di semplice messa in pericolo. Di conseguenza, assumevano rilievo penale anche le violazioni derivanti da semplici disattenzioni o da inefficienze organizzative, prive di una reale carica lesiva tale da legittimare il ricorso alla sanzione criminale.¹⁴⁹ Tale assetto ha condotto una parte dei giuristi a ricondurre i reati in questione alla categoria degli illeciti di pura disobbedienza.¹⁵⁰

Tale visione durò fino all'emanazione del d.lgs. n. 8 del 2016, con il quale ci fu un importante intervento di depenalizzazione. L'articolo 1 del d.lgs.

¹⁴⁹ Posizioni estremamente critiche circa le sanzioni penali previste all'interno della normativa antiriciclaggio vennero espresse anche in seno a Banca d'Italia e all'Unità di Informazione Finanziaria (CASTALDI, L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio, testimonianza del Direttore dell'Unità di Informazione finanziaria innanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali anche straniere, 2011, p. 21 (<https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/AUDIZIONE-COMMISSIONE-ANTIMAFIA.pdf>)); DRAGHI, Audizione del Governatore di Banca d'Italia dinnanzi alla Commissione Antimafia del 14 giugno 2007, p. 10.

¹⁵⁰ PISTORELLI, *La normativa antiriciclaggio introdotta dal d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231*, in *Giurisprudenza di merito*, 2008, p. 2472.

n.8 del 2016¹⁵¹ prevedeva la depenalizzazione, in illeciti amministrativi, di tutti quei reati per cui era prevista, nella forma non aggravata, la pena della multa o dell'ammenda, fatte salve alcune eccezioni propriamente individuate dalla legge.

Il motivo di tale criterio di individuazione degli illeciti da depenalizzare risiedeva nel fatto che le sole sanzioni pecuniarie fornivano un indice della minor gravità dell'illecito.

La decisione presa dal legislatore, di individuare alcune categorie delittuose a discapito di altre, fu logica e condivisibile di per sé: se per una fattispecie è prevista la sola sanzione pecuniaria, ciò è indice di una minore gravità. Ecco che, secondo tale logica, i reati relativi alla violazione dell'obbligo di identificazione e di omessa, tardiva o incompleta registrazione vennero convertiti in illeciti amministrativi.

Il problema fu però che tale depenalizzazione portò ad una esclusione, di carattere penale, indiscriminata di ogni violazione dei doveri di identificazione della clientela, anche di quelle che presentavano una maggiore insidiosità in quanto perpetrate con mezzi fraudolenti o mediante falsificazione.¹⁵²

Si passò dunque, da un estremo all'altro: dapprima, un'eccessiva forzatura di carattere penale conferita a determinate condotte e, successivamente, una superficiale sottrazione, per mezzo del d.lgs. n.8 del 2016, dall'ambito penale anche di condotte dotate di una propria lesività.

Determinante nel trovare un punto d'incontro fu l'art. 5 d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90 che ricondusse nell'alveo penale condotte dotate di una propria gravità, connesse al ricorso della falsificazione o della frode. Tale scelta

¹⁵¹ “Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda.

La disposizione del comma 1 si applica anche ai reati in esso previsti che, nelle ipotesi aggravate, sono puniti con la pena detentiva, sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria. In tal caso, le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome di reato.”

¹⁵² ZAMPAGLIONE-TRIMARCHI, *Verifica antiriciclaggio tra obbligatorietà e ragionevolezza*, cit., p. 581 ss.

risultava rispondente ai criteri contenuti nell'art. 15 della legge delega 12 agosto 2016, n. 170, quali la proporzionalità, l'effettività e la dissuasività delle sanzioni, a loro volta mutuati dalla IV Direttiva AML.¹⁵³

2.2 . Il rischio di responsabilità penale per gli operatori bancari.

Gli operatori bancari possono incorrere in un rischio di responsabilità penale a causa delle interferenze tra la legge antiriciclaggio e il delitto di riciclaggio previsto dall'articolo 648 *bis* del Codice penale.

Il problema nasce nell'accertare la condotta concorsuale, commissiva ma anche omissiva, e il grado dell'elemento soggettivo dell'operatore bancario.¹⁵⁴

Per quanto concerne l'inquadramento dell'elemento soggettivo, l'articolo 648 bis c.p., prevede che il soggetto che commette il delitto di riciclaggio è imputabile solamente a titolo di dolo e non di colpa. Tuttavia, negli ultimi anni la giurisprudenza¹⁵⁵ ha riconosciuto l'applicazione del dolo eventuale al reato di riciclaggio, soprattutto nei casi in cui non è certa la consapevolezza, da parte dell'operatore bancario, dell'origine criminosa dei proventi e, dunque, nei casi di omissione di SOS.

¹⁵³ Art. 15, comma 2, lettera h), "al fine di garantire il rispetto dei principi di ne bis in idem sostanziale e di effettività, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni irrogate per l'inosservanza delle disposizioni adottate in attuazione della direttiva (UE) 2015/849, nel rispetto dei compiti e delle funzioni tipici delle autorità di vigilanza e, ove compatibili e nei limiti delle specifiche attribuzioni ivi previste, delle disposizioni di attuazione della direttiva 2013/36/UE di cui al decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72, apportare al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e a ogni altra disposizione vigente in materia tutte le modifiche necessarie a: 1) limitare la previsione di fattispecie incriminatrici alle sole condotte di grave violazione degli obblighi di adeguata verifica e di conservazione dei documenti, perpetrate attraverso frode o falsificazione, e di violazione del divieto di comunicazione dell'avvenuta segnalazione, prevedendo sanzioni penali adeguate alla gravità della condotta e non eccedenti, nel massimo, tre anni di reclusione e 30.000 euro di multa;"

¹⁵⁴ Sul tema si veda M. Giglioli, *Profili problematici inerenti al reato di riciclaggio*, in V. Maiello, L. Della Ragione (a cura di), *Riciclaggio e reati nella gestione dei flussi di denaro sporco*, Milano, 2018, p. 237 ss.

¹⁵⁵ Tra le molte si veda, [Cass. pen., sez. II, 28/09/2022, n. 38196](#), in De Jure.

Il tema della responsabilità omissiva in capo all'operatore bancario, in quanto egli favorisca il riciclatore – cliente qualora non adempia agli obblighi previsti dalla legge antiriciclaggio, è piuttosto complicato.

L'ipotesi di una condotta omissiva è facilmente contestabile in base alla lettura dell'articolo 648 *bis* c.p.: i verbi utilizzati dal legislatore per descrivere le condotte del riciclatore – “*sostituire*”, “*trasferire*” e “*compiere* altre operazioni” – indicano pacificamente delle condotte commissive.

Si potrebbe ricondurre il reato di riciclaggio, come sostenuto da autorevole dottrina,¹⁵⁶ ad una *sub specie* di reato omissivo improprio, ricorrendo all'articolo 40, comma 2, c.p., nel solo caso in cui il reato di riciclaggio sia inteso come reato di evento e non di mera condotta, tesi, quest'ultima, prevalente.

L'unica strada, perciò, da intraprendere per inquadrare una responsabilità omissiva è quella di richiamare il concorso di persone attraverso la combinazione degli articoli 110 e 648 *bis* del Codice penale.¹⁵⁷

Ritornando in tema di elemento soggettivo, il dolo eventuale è, come detto, attuale nello scenario giurisprudenziale. Difatti, il riciclatore e, nel nostro caso, l'operatore bancario opera in assenza della consapevolezza della provenienza, rendendo difficoltoso sostenere che l'operatore stesso sappia di realizzare o favorire un'operazione illecita. Il nocciolo della questione qui sta nel fatto che l'operatore bancario, in base al dettato della legge antiriciclaggio, deve effettuare una analisi del rischio attraverso l'adeguata verifica della clientela. Inadempiendo gli obblighi di legge, il funzionario

¹⁵⁶ Si veda ad esempio A. Nisco in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, n. 3-4, 1° luglio 2025, p. 563

¹⁵⁷ Si tratta di una possibilità riconosciuta dalla dottrina in base a principi solitamente invalsi in materia di concorso omissivo: v., per es., A.M. Dell'Oso, *Riciclaggio di proventi illeciti*, cit., p. 107. Per un'autorevole presa di posizione in senso contrario in ordine alla possibilità di combinare gli artt. 40 cpv e 110 c.p., v. però L. Risicato, *Combinazione e interferenze di forme di manifestazione del reato*, Milano, 2001; per una recente revisione della tematica, si rinvia a A. Gargani, *Impedimento plurisoggettivo dell'offesa. Profili sistematici del concorso omissivo nelle organizzazioni complesse*, Pisa, 2022, p. 25 ss.

di banca e la sua condotta si macchiano di un disvalore, accettando un rischio di riciclaggio e quindi integrando la fattispecie del dolo eventuale. Se questo è vero, è certo anche il fatto che un operatore bancario, effettuando congruamente l'adeguata verifica, e quindi, in base alle informazioni raccolte, possa giungere alla conclusione che non sussistano i parametri per inoltrare una SOS. In tal caso sarebbe del tutto inappropriato far ricadere l'imputazione del dolo eventuale.

3. Le sanzioni Amministrative

La legge antiriciclaggio è legge di prevenzione: si tratta in sostanza di una regolamentazione amministrativa che ha, fra gli altri, lo scopo di colpire ogni soggetto che possa costituire un pericolo a causa di un pregresso utilizzo non lecito del denaro. Si tratta quindi di una fattispecie amministrativa “di pericolo”, che ipotizza, per il futuro, una possibile e del tutto ipotetica nuova condotta illecita.¹⁵⁸

La legge prevede l'applicazione di sanzioni amministrative nei confronti delle società o enti e, in presenza di specifici presupposti, delle persone fisiche responsabili per le violazioni. Per i casi di maggiore gravità, prevede altresì l'applicazione alle persone fisiche dell'interdizione dall'assunzione di cariche in intermediari bancari, finanziari, assicurativi o presso fondi pensione.

La sanzione amministrativa può essere definita come la conseguenza prevista dall'ordinamento giuridico per reprimere quelle violazioni di legge definite come “illeciti amministrativi”. Ebbene, lo scopo della sanzione amministrativa non è quello meramente punitivo, ma è quello di

¹⁵⁸ Il punto critico di ogni legge di prevenzione, peraltro, è il rischio della genericità del precetto, che può portare ad abusi ed equiparazioni (norma penale e prevenzione amministrativa) fiorieri di gravi limitazioni dei diritti della persona. Si veda sul punto L. D'Auria, *Scacco Matto, Critica della ragione giudiziaria*, Youcanprint, 2024.

tutelare uno specifico interesse pubblico attraverso la previsione della misura afflittiva – la sanzione – da applicare al soggetto colpevole dell'inosservanza della norma, con una funzione deterrente.¹⁵⁹

Altre scuole di pensiero ritengono però che le sanzioni amministrative, o alcune di esse, hanno come scopo primario quello di punire il contravventore, proprio nell'ottica di scoraggiare la reiterazione della condotta antigiuridica e che, nel perseguire tale intento, si pongono come fortemente afflittive per il sanzionato, sarebbe evidente la conclusione di dover assoggettare tali sanzioni alle regole comuni che governano le sanzioni penali.¹⁶⁰

In una prospettiva di equo contemperamento tra gli interessi in gioco, le sanzioni amministrative dovrebbero quindi conformarsi alle tutele costituzionali e al quadro di garanzie previsto dalla Convenzione EDU per l'ambito penale, a presidio della libertà e della dignità personale. Nello specifico, pur preservando la qualificazione amministrativa del potere sanzionatorio, si imporrebbe il rispetto dei principi del giusto processo, di legalità, determinatezza e proporzionalità anche nella fase applicativa (artt. 6 e 7 CEDU), rafforzando conseguentemente le garanzie individuali in chiave di parità delle armi tra le parti.

Premesso ciò, la marcata eterogeneità dei provvedimenti sanzionatori amministrativi richiede una disamina differenziata. L'eventuale riconducibilità di tali misure alla sfera penale dipende infatti dalla loro specifica conformazione e, in particolare, dal prevalere di una funzione

¹⁵⁹ Sul punto, S. Cimini, Il Principio di specialità, in AA.VV., *La sanzione amministrativa*, Milano, 2016, 345; M.A. Sandulli, voce *Sanzioni amministrative*, in Enc. giur., cit., 3-4. 448; C.E. Paliero - A. Travi, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Collana Univ. Milano-Fac. Giuridica, Milano, 1989, 345 ss.

¹⁶⁰ In senso conforme, tra gli altri, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 25 febbraio 2015, n. 3342, in www.giustiziaamministrativa.it, secondo cui “Le sanzioni amministrative, siano esse meramente pecuniarie, ovvero siano dotate di un carattere affittivo che prescinde dall'effetto ripristinatorio della situazione compromessa dalla violazione o dalla eventuale riparazione dell'interesse leso, hanno come scopo primario quello di punire il contravventore, nel presupposto che non ripeta più la condotta antigiuridica e, dunque, devono essere assoggettate alle regole comuni che governano le sanzioni penali”.

riparatoria, retributiva o deterrente, nonché dalla loro concreta gravità. Secondo un consolidato orientamento dottrinale e giurisprudenziale, la qualificazione formale come "amministrativa" non esime la sanzione dall'osservanza dei principi supremi di tutela dell'individuo. Di conseguenza, i presidi previsti a tutela della libertà personale in materia penale trovano applicazione ogni volta che una sanzione formalmente amministrativa espliciti, nei fatti, la carica punitiva tipica della pena, manifestata attraverso finalità afflittivo-deterrenti e una marcata severità del pregiudizio arrecato.

A tal proposito, i giudici di Strasburgo hanno evidenziato come la centralità del diritto al giusto processo nelle società democratiche imponga un'interpretazione nozionale e sostanziale del concetto di "accusa" ai sensi dell'art. 6, par. 1, CEDU, imponendo all'interprete di superare le qualificazioni apparenti per valutare la reale natura dei procedimenti.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato a più riprese che l'inquadramento giuridico di una misura sanzionatoria non può dipendere in via esclusiva dall'etichetta formale attribuita dallo Stato membro. Ne consegue che, anche laddove l'ordinamento interno definisca una misura come amministrativa, occorre verificare se la sua concreta afflittività e i suoi tratti caratterizzanti non impongano di ricondurla, nella sostanza, alla materia penale, a prescindere dal *nomen iuris* adoperato dal legislatore nazionale.¹⁶¹

Pertanto, le sanzioni che secondo i parametri dell'ordinamento sovranazionale rivestono natura sostanzialmente penale devono garantire le tutele previste dagli articoli 6 e 7 della CEDU, nonché dall'articolo 4 del

¹⁶¹ P. Cerbo, *La nozione di sanzione amministrativa e la disciplina applicabile*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa*, Milano, 2016, 4; Corte di Giustizia 23 dicembre 2009, causa C-45/08, in Cass. pen., 2010, 1662; contro Cons. Stato 26 marzo 2015, n. 1595, in Foro Amm., 2015, 763, in tema di sanzioni Consob.

Protocollo n. 7, i quali codificano i principi di irretroattività *in peius*, del *ne bis in idem* e del giusto processo.¹⁶²

Un passaggio fondamentale in tal senso è rappresentato dalla pronuncia *Engel* del 1976.¹⁶³ In tale occasione, la Corte ha riconosciuto agli Stati la facoltà di tracciare la linea di confine tra diritto penale e diritto disciplinare a tutela dell'interesse pubblico, precisando tuttavia che tale potenziale non è privo di limiti. Se fosse consentito agli Stati membri di qualificare arbitrariamente un illecito come disciplinare anziché penale, l'efficacia di norme fondamentali come gli articoli 6 e 7 della Convenzione verrebbe subordinata alla mera discrezionalità statale, in palese contrasto con gli scopi istitutivi del trattato. Per tali ragioni, la Corte si è attribuita

¹⁶² L'art. 6 CEDU prevede: "1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia. 2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. 3. In particolare, ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza." L'art. 7 CEDU prevede: "1. Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. 2. Il presente articolo non ostacolerà il giudizio e la condanna di una persona colpevole di una azione o di una omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili." L'art. 4 protocollo aggiuntivo n. 7 CEDU prevede: "1. Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato. 2. Le disposizioni del paragrafo precedente non impediscono la riapertura del processo, conformemente alla legge e alla procedura penale dello Stato interessato, se fatti sopravvenuti o nuove rivelazioni o un vizio fondamentale nella procedura antecedente sono in grado di inficiare la sentenza intervenuta. 3. Non è autorizzata alcuna deroga al presente articolo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione."

¹⁶³ Corte EDU n. 5100/71, causa *Engel c. Paesi Bassi*, in Riv. dir. int., 1980, 83.

la competenza di accertare se una misura disciplinare travalichi concretamente nella sfera penale. Sebbene la collocazione della fattispecie all'interno del sistema giuridico nazionale costituisca il punto di partenza dell'indagine, essa possiede un valore meramente indicativo e relativo, dovendo essere integrata da un'analisi comparata e, soprattutto, dalla valutazione della gravità intrinseca dell'illecito.

Nello specifico, la sentenza ha statuito che, all'interno di un ordinamento fondato sul principio di legalità, rientrano nell'alveo penale tutte le sanzioni comportanti una privazione della libertà personale, con la sola eccezione di quelle che, per durata, natura o modalità esecutive, non risultino significativamente afflittive. Si conferma così la svalutazione dell'involucro formale statale a favore del criterio decisivo dell'impatto afflittivo.

In pronunce successive,¹⁶⁴ la Corte EDU ha stabilito che la natura penale di una sanzione pecuniaria si configura quando l'importo richiesto eccede la dimensione strettamente risarcitoria o ripristinatoria dello *status quo ante*. In particolare, nella decisione *Ziliberg c. Moldavia* (2010),¹⁶⁵ si è ritenuto che anche una sanzione di ammontare modesto rivesta carattere penale qualora non miri a riparare il danno, bensì a punire il trasgressore. Con la sentenza *Welch c. Regno Unito*¹⁶⁶ è stato invece valorizzato il parametro della proporzionalità e dell'incidenza della misura sul patrimonio o sulla sfera giuridica del singolo: è proprio il rilevante impatto afflittivo a determinare l'attrazione della sanzione nella materia penale. Tali approcci sono stati recepiti anche nel nostro ordinamento interno. La Corte Costituzionale¹⁶⁷ ha più volte fatto propri i criteri elaborati a livello europeo, estendendo la copertura costituzionale alle garanzie previste

¹⁶⁴ Corte EDU, Sez. I, 4 ottobre 2007, n. 28183/03, causa Anghel c. Romania, in www.echr.coe.int.

¹⁶⁵ Corte EDU, 1° febbraio 2005, *Ziliberg c. Moldavia*, in www.echr.coe.int.

¹⁶⁶ Corte EDU, Sez. II, 9 febbraio 1995, n. 17440/90, causa Welch c. Regno Unito, in www.echr.coe.int.

¹⁶⁷ Si vede fra le altre, Corte cost. 4 giugno 2010, n. 196, in *Giur. cost.*, 2010, 2308.

dalla Legge n. 689/1981. La Consulta ha così chiarito che i principi costituzionali posti a presidio della sanzione penale devono trovare applicazione per qualsiasi misura pecuniaria che trascenda le pure finalità riparatorie o reintegrative.¹⁶⁸

Aderendo al percorso argomentativo della giurisprudenza europea, il giudice delle leggi ha ribadito che ogni provvedimento avente natura punitivo-afflittiva richiede l'applicazione delle medesime tutele previste per la sanzione penale in senso stretto. Si consolida così la centralità del criterio della severità della sanzione quale elemento determinante per attrarre il provvedimento nell'ambito delle garanzie penalistiche, al di là dell'inquadramento formale fornito dal legislatore.

Sulla medesima linea interpretativa si situano le Sezioni Unite della Corte di Cassazione,¹⁶⁹ le quali hanno evidenziato come l'art. 6, par. 1, CEDU — secondo l'esegesi fornita dalla Corte di Strasburgo — tenda ad estendere le proprie garanzie anche ai procedimenti amministrativi destinati a irrogare sanzioni equiparabili, per grado di afflittività, a quelle penali applicate dalla giurisdizione ordinaria (si veda, tra le altre, la pronuncia *Grande Stevens* del 2014).¹⁷⁰

Le previsioni sanzionatorie, sia sul piano normativo sia su quello applicativo, sono tese ad un elevato grado di proporzionalità e chiarezza e devono colpire in modo efficace coloro i quali si pongono in contrasto con il sistema di collaborazione – tra destinatari e autorità – commettendo violazioni gravi di aspetti sostanziali della disciplina, tralasciando le mancanze meramente formali o prive di offensività.

¹⁶⁸ In particolare, Corte cost. n. 196/2010, cit., afferma che “tutte le misure di carattere punitivo devono essere assoggettati alla medesima disciplina delle sanzioni penali in senso stretto” e Corte cost. n. 104/2014 cit. precisa che a simili sanzioni devono applicarsi il divieto di retroattività, e di analogia, nonché il principio di determinatezza della fattispecie.

¹⁶⁹ Cass. Civ., SS.UU., 28 aprile 2015, n. 8572, in *Foro it.*, 2015, I, 2373.

¹⁷⁰ *Le sanzioni amministrative in materia di antiriciclaggio*, Notariato, n. 1, 1° gennaio 2024, p. 24, Commento alla normativa di Gian Marco Antonelli

A seguito del recepimento delle ultime Direttive europee,¹⁷¹ l'impianto sanzionatorio di natura amministrativa è stato profondamente revisionato, al fine di superare, fra le altre cose, le criticità del sistema previgente che aveva instaurato dubbi interpretativi e difficoltà applicative collegate all'individuazione delle persone fisiche responsabili e alla correlazione fra entità della sanzione e importo delle operazioni poste a base delle contestazioni.¹⁷²

3.1. Inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e dell'obbligo di astensione.

L'articolo 56 del d.lgs. 231 del 2007 individua due distinte fattispecie in caso di violazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela.

Il primo comma prevede la fattispecie base, ossia il caso in cui i soggetti obbligati, che in violazione delle disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela della legge antiriciclaggio omettono di acquisire e verificare i dati identificativi e le informazioni sul cliente, sul titolare effettivo, sull'esecutore, sullo scopo e sulla natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale. A tale violazioni si applica una sanzione amministrativa pecuniaria pari a euro duemila, sanzione che,

¹⁷¹ Si fa riferimento al d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90, e al d.lgs. 4 ottobre 2019, n. 125, con i quali sono state recepite, rispettivamente, la Direttiva (UE) 2015/849 (c.d. IV Direttiva) e la Direttiva (UE) 2018/848 (c.d. V Direttiva). Il d.lgs. 125/2019 ha altresì apportato alcuni correttivi al d.lgs. 231/2007 in materia sanzionatoria.

¹⁷² In merito L. Criscuolo, *L'apparato sanzionatorio: disciplina e problematiche applicative*, cit., p. 306, ha rilevato che "difficoltà applicative sono riscontrabili anche nei casi in cui occorre contestare a più soggetti una parte (magari minima) dell'operatività ovvero nei casi di operazioni molteplici e durature nel tempo. Le sanzioni dirette alle persone fisiche si prestano a essere eluse attraverso artate frammentazioni dei compiti, che possono rendere problematica l'attribuzione della responsabilità delle omissioni." "La parametrizzazione dell'entità delle sanzioni all'importo delle operazioni può comportare la contestazione di sanzioni del tutto sproporzionate rispetto alla capacità patrimoniale dei responsabili (persone fisiche e giuridiche) ovvero l'impossibilità di quantificare le violazioni connesse a operazioni prive di importo (ad esempio, rilascio di garanzie) op alla valutazione complessiva dell'operatività di un soggetto".

in caso di violazioni ritenute di minore gravità, può essere ridotta da un terzo a due terzi.¹⁷³

Il secondo comma prevede, invece, una fattispecie qualificata per i casi in cui le violazioni siano gravi, ripetute o sistematiche, applicando una sanzione amministrativa pecuniaria che varia da euro duemilacinquecento a euro cinquantamila.

La gravità della violazione deve essere calibrata su indici esponenziali che riguardano:

- l'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;
- il grado di collaborazione con le autorità;
- la rilevanza e l'evidenza dei motivi del sospetto, anche avuto riguardo al valore dell'operazione e alla loro incoerenza rispetto alle caratteristiche del cliente e del relativo rapporto;
- la reiterazione e diffusione dei comportamenti, anche in relazione alle dimensioni, alla complessità organizzativa e all'operatività del soggetto obbligato.

L'inosservanza degli obblighi sanciti al titolo II, capo I, sezione I del d.lgs. 231 del 2007, è sanzionata dal legislatore in modo severo, in quanto gli istituti di credito ricoprono un ruolo di “sbarramento” al fine di bloccare l'ingresso di soggetti, persone fisiche e/o giuridiche, riciclatori nel circuito economico-finanziario lecito. L'inadempimento delle banche conduce, inoltre, al malfunzionamento del sistema di vigilanza prudenziale previsto

¹⁷³ Art. 67, comma 2 d.lgs. 231 del 2007 “*A fronte di violazioni ritenute di minore gravità, in applicazione dei criteri di cui al comma 1, la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dagli articoli 56 comma 1 e 57 comma 1 può essere ridotta da un terzo a due terzi.*”

dalle norme: l'assolvimento del compito di dover identificare adeguatamente la clientela è fondamentale per tutelare il sistema economico-finanziario.

L'adeguata verifica della clientela è demandata al sistema dei controlli interni bancari, sistema che assicura che l'attività aziendale sia in linea con le strategie e le politiche aziendali e sia improntata a canoni di sana e prudente gestione.

Il sistema dei controlli interni riveste un ruolo centrale nell'organizzazione aziendale: rappresenta un elemento fondamentale di conoscenza per gli organi aziendali in modo da garantire piena consapevolezza della situazione ed efficace presidio dei rischi aziendali e delle loro interrelazioni; orienta i mutamenti delle linee strategiche e delle politiche aziendali e consente di adattare in modo coerente il contesto organizzativo; presidia la funzionalità dei sistemi gestionali e il rispetto degli istituti di vigilanza prudenziale; favorisce la diffusione di una corretta cultura dei rischi, della legalità e dei valori aziendali. Per queste caratteristiche, il sistema dei controlli interni ha rilievo strategico; la cultura del controllo deve avere una posizione di rilievo nella scala dei valori aziendali: non riguarda solo le funzioni aziendali di controllo, ma coinvolge tutta l'organizzazione aziendale (organi aziendali, strutture, livelli gerarchici, personale), nello sviluppo e nell'applicazione di metodi, logici e sistematici, per identificare, misurare, comunicare, gestire i rischi.¹⁷⁴

A seguito di tali considerazioni è del tutto condivisibile la scelta del legislatore di differenziare le sanzioni a seconda che l'inosservanza del precetto normativo sia “base” piuttosto che “consolidata”.

È facile comprendere come una singola inosservanza – come può essere ad esempio la mancata acquisizione di un documento – rappresenti un

¹⁷⁴ Così stabilisce la Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 e successive modifiche di Banca d'Italia.

rischio contenuto rispetto, al contrario, nel caso in cui la violazione sia ripetuta e sistematica, creando in tal modo una falla nel sistema.

Inoltre, di rilievo è l'elemento soggettivo – ossia il grado della colpa o del dolo – che caratterizza le condotte previste al comma 2: la gravità e la ripetizione delle inottemperanze sono caratterizzate per lo meno da un grado di colpa grave, tale da giustificare una misura punitiva edittale più elevata.

Resta fermo il principio comunitario secondo cui le sanzioni devono essere proporzionate e ciò è spiegato dall'ampio *range* edittale.¹⁷⁵

3.2. Inosservanza degli obblighi di conservazione.

L'inosservanza degli obblighi di conservazione è regolata dall'articolo 57 del d.lgs. 231 del 2007, il quale riprende le sanzioni previste per l'inosservanza degli obblighi di adeguata verifica della clientela, ossia: il primo comma prevede la fattispecie base a cui si applica una sanzione amministrativa pecuniaria pari ad euro duemila; il secondo comma prevede, invece, una fattispecie qualificata a cui si applica una sanzione amministrativa pecuniaria, che varia in base alla gravità, da euro duemilacinquecento ad euro cinquantamila.

Insieme all'adeguata verifica della clientela, la conservazione dei dati, dei documenti e delle informazioni della clientela è fondamentale per la

¹⁷⁵ Tali principi sono sanciti nella Direttiva (UE) 2015/849 (c.d. IV Direttiva antiriciclaggio) al considerando n.59 “*L'importanza di combattere il riciclaggio e il finanziamento al terrorismo dovrebbe indurre gli Stati membri a prevedere nel diritto nazionale sanzioni e misure amministrative effettive, proporzionate e dissuasive in caso di inosservanza delle disposizioni nazionali di recepimento della presente direttiva...*” e all'art. 58, comma 1 “*Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti obbligati possano essere chiamati a rispondere delle violazioni delle disposizioni nazionali di recepimento della presente direttiva conformemente al presente articolo e agli articoli da 59 a 61. Le eventuali sanzioni o misure devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive*”.

collaborazione, richiesta dalla legge, con l'Unità di Informazione Finanziaria.

Il richiamo dell'articolo 57 all'articolo precedente è dovuto al fatto che, se si pensa all'insieme del processo di contrasto al riciclaggio del denaro, la conservazione dei dati, dei documenti e delle informazioni è direttamente consequenziale alla verifica della clientela. Difatti, se non si effettua un'adeguata verifica non è possibile conservare i documenti e i dati richiesti dagli articoli 31 e 32 della legge antiriciclaggio.

3.3. Inosservanza delle disposizioni relative all'obbligo di segnalazione di operazioni sospette.

Il cuore della normativa antiriciclaggio è, senza alcun dubbio, l'obbligo di SOS.

Difatti, sia l'adeguata verifica della clientela, sia la conservazione di dati e documenti, sono volte all'individuazione di un'operazione e alla sua conseguente segnalazione all'autorità competente.¹⁷⁶

Per tale motivo il legislatore ha deciso di sanzionare in maniera più gravosa – rispetto all'inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e di conservazione – i soggetti che non osservano le disposizioni previste dall'articolo 35 del d.lgs. 231 del 2007.

È fin troppo evidente che, qualora gli operatori abusassero nell'utilizzo di questo strumento (previsto dagli artt. 35 e ss. del D. Lgs. n. 231 del 2007 cit.), finirebbero con l'ingolfare inutilmente l'Autorità preposta alla

¹⁷⁶ Come si evince dall'art. 58, comma 5 del d.lgs. 231 del 2007, “*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.*”

ricezione e analisi delle SOS (Unità d'Informazione Finanziaria - UIF, presso la Banca d'Italia) dando luogo quantomeno a gravi incagli burocratici (o peggio).

A tal proposito, la prima cosa da evitare è che un operatore, una volta riscontrata un'anomalia, effettui automaticamente una SOS, senza nemmeno valutare se davvero detta anomalia sia tale da poter generare un sospetto ai sensi di legge.

Taluni operatori, invece, sembrano confondere fra il concetto di anomalia e l'istituto del sospetto previsto dalla normativa antiriciclaggio; come se esistesse una sorta di automatismo in base al quale, di fronte ad una *anomalia*, scatterebbe inesorabilmente l'obbligo di SOS.

Così non funziona: il presupposto per l'applicazione dell'art. 35 richiamato, in realtà, è la sussistenza di un reale *sospetto* (“... *quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare*”¹⁷⁷) e non la mera evidenza di una *anomalia*. Si fa usualmente l'esempio del benzinaio: la circostanza, cioè, che questi versi in banca, in via ripetitiva, denaro contante potrebbe presentarsi di primo acchito anomala; tuttavia, una volta appurato che si tratta di un benzinaio e dopo avere svolto un minimo di analisi del suo giro d'affari (posizionamento della pompa di benzina...), molto probabilmente l'anomalia riscontrata non risulterebbe tale da generare un sospetto; talché, formarne oggetto di una SOS sarebbe insensato. La Dottrina ha chiarito da tempo che il sospetto previsto dalla legge presuppone necessariamente un supplemento di analisi rispetto al manifestarsi di una mera anomalia.¹⁷⁸ Diversamente, si correrebbe il rischio di effettuare SOS formali, burocratiche ed autoprotettive, del tipo più volte stigmatizzato dalla UIF.

¹⁷⁷ Cfr. l'art. 35, comma 1 D. Lgs. 231/2007 cit.

¹⁷⁸ Sul punto si veda U. MORERA, *Sull'obbligo di segnalazioni di operazioni bancarie ex art. 3 legge antiriciclaggio n. 197/1991 in Diritto Bancario, 1999, pagg. 41 e ss. e Normativa antiriciclaggio e segnalazione di operazioni sospette*, a cura di E. CAPPA e U. MORERA, Il Mulino Ed. 2008.

Sempre per quanto riguarda l'obbligo di segnalazione, che – come ripeto – racchiude in sé la quintessenza della problematica antiriciclaggio, vale la pena di sottolineare che le SOS devono essere frutto di una attenta ponderazione, non limitata – come abbiamo già evidenziato – al riscontro di mere *anomalie* (che potrebbero benissimo trovare giustificazioni oggettive), sempre al fine di contrastare il riciclaggio del denaro.

È la stessa UIF, fin dagli albori, a sottolineare che “... *la segnalazione deve trarre origine da un sospetto qualificato, essere il frutto di un filtro selettivo particolarmente incisivo, scaturire da una reale volontà collaborativa piuttosto che dal timore di incorrere nelle sanzioni previste dalla legge*”¹⁷⁹.

Altrettanto non ha mancato di fare il MEF, secondo cui la segnalazione delle operazioni sospette non deve essere automatica ma va preceduta da una valutazione caso per caso e che “... *per la segnalazione di operazioni sospette, per la quale rimane quindi indispensabile una valutazione complessiva fondata su una serie di elementi sia di natura oggettiva che soggettiva*”.¹⁸⁰

Nel provvedimento contenente le istruzioni per la rilevazione e segnalazione delle operazioni sospette, l'UIF ha ribadito: “*Le Istruzioni sollecitano l'acquisizione di piena consapevolezza dei ruoli e dei compiti dei destinatari, della necessità di svolgere specifiche valutazioni e di*

¹⁷⁹ Si veda la Relazione annuale della UIF 2009, pag. 8, in www.bancaditalia.it. Il tema è stato riproposto nei medesimi termini in tutte le relazioni UIF succedutesi nel tempo, fino a quella per l'anno 2016, presentata a Roma il 3 luglio 2017, allorché il Direttore dell'Unità ha stigmatizzato “... *una quota non marginale di segnalazioni che continua a presentare una scarsa utilità ... talora abdicano al dovere di effettuare un'attenta valutazione del sospetto ... 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 ... spesso tendono a effettuare la segnalazione in via cautelativa*” (così il Direttore Clemente, nella sua relazione del 3 luglio 2017, in www.bancaditalia.it).

¹⁸⁰ Si veda la Circolare MEF n. 297944, in data 11 ottobre 2010.

adottare corrette modalità di segnalazione, senza automatismi segnaletici o approcci cautelativi”¹⁸¹.

È opportuno sottolineare che le sanzioni previste dalla legge antiriciclaggio siano di natura amministrativa, anche se con qualche apertura di stampo penalistico.

L’*incipit* dell’articolo 58 prevede “*salvo che il fatto costituisca reato...*”: tale clausola di riserva pone dei problemi di natura ermeneutica non di poco conto se si pensa che l’omissione di SOS è sanzionabile – tipicamente – per via amministrativa e non penale. Un primo contrasto è ravvisabile con il principio di specialità amministrativa di cui all’art. 9 della Legge n. 689/1981,¹⁸² il quale esclude la possibilità di infliggere una “pena” laddove il fatto, ossia l’omissione di SOS, sia già diversamente sanzionato;¹⁸³ un secondo problema nasce dal principio del *ne bis in idem*,¹⁸⁴ per cui nessuno può essere giudicato per lo stesso fatto due volte, dal momento che, nel caso in cui dall’omissione di SOS ricorrano gli estremi del reato, la sanzione penale non assorbe la sanzione amministrativa.

Tuttavia, nonostante i problemi ermeneutici, nel corso degli anni si sono svolti processi penali a carico di funzionari di banca accusati di riciclaggio ex art. 648 *bis* c.p. per aver omesso la segnalazione di un’operazione sospetta.¹⁸⁵

¹⁸¹ Si veda il Provvedimento *ISTRUZIONI DELL’UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA PER LA RILEVAZIONE E LA SEGNALEZIONE DELLE OPERAZIONI SOSPETTE*, di luglio 2025, in <https://uif.bancaditalia.it/>.

¹⁸² Trattasi della Legge 24 novembre 1981, n. 689 “*Modifiche al sistema penale. DEPENDALIZZAZIONE*”.

¹⁸³ Sul principio di specialità amministrativa si veda E. PENCO, *Il principio di specialità amministrativa tra declinazioni interne formali e spinte europee sostanziali*, in *Diritto Penale Contemporaneo* n. 3/2015.

¹⁸⁴ Sul *ne bis in idem*, vedasi Scozzarella “*La questione del ne bis in idem nella giurisprudenza della Cedu e nella giurisprudenza nazionale di merito, di legittimità e della Corte costituzionale*” in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019.

¹⁸⁵ Sul tema si veda E. CAPPA, L. D’AURIA, *Funzionari di banca e rischio penale: la riforma del reato di riciclaggio*, in *Non solo Diritto Bancario*, 2022

L'interrelazione fra la repressione del riciclaggio in sede penale e la legge di prevenzione è ovviamente nella natura delle cose e la legge AML dovrebbe porsi, in ultima analisi, al servizio della legge penale.

Accade spesso, però, che la prevenzione finisca col perdere di vista il fine ultimo della norma, infliggendo sanzioni (di natura amministrativa) a soggetti ai quali vengano contestate mere violazioni formali della legge AML, senza alcuna reale ipotesi di riciclaggio sottostante.

La norma prosegue, al comma 3, stabilendo che le sanzioni previste per l'omissione di SOS si applicano, oltre che alla banca, anche al personale tenuto alla comunicazione o alla segnalazione, in via esclusiva o concorrente con l'ente per cui lavorano, dell'omessa segnalazione di operazione sospetta.¹⁸⁶

Difatti i verbali di contestazione della Guardia di Finanza sono notificati sia alle banche, sia ai responsabili della funzione antiriciclaggio delle filiali in cui vengono accertate le omissioni di operazioni sospette.

3.4. Disposizioni sanzionatorie specifiche per soggetti obbligati vigilati.

Nei paragrafi precedenti sono state analizzate le sanzioni che vengono irrogate nel caso in cui i soggetti obbligati, quali – ai fini della trattazione devono intendersi le banche – non abbiano adempiuto gli obblighi di adeguata verifica della clientela, di conservazione dei dati e di segnalazioni di operazioni sospette.

Ebbene, l'articolo 62 del d.lgs. 231 del 2007 mira a sanzionare le condotte solo di alcuni soggetti indicati dalla normativa antiriciclaggio.

¹⁸⁶ Cit. Art. 58 del d.lgs. 231 del 2007

Più precisamente i soggetti indicati dalla norma sono le banche, gli intermediari finanziari e i loro soggetti titolari di funzioni di amministrazione, direzione e controllo.

Il legislatore punta a sanzionare i vertici aziendali che ricoprono funzioni di amministrazione, direzione e controllo, in quanto sono coloro i quali hanno il compito di garantire la corretta applicazione delle norme all'interno delle società.

Si è già avuto modo di trattare il tema della *compliance* bancaria, all'interno della quale si è osservato come il responsabile antiriciclaggio fa parte dell'organo di amministrazione della società e ha conoscenze approfondite della normativa AML con specifico riferimento ai rischi, alle politiche, ai controlli, alle procedure antiriciclaggio e del modello di *business* aziendale.

La norma in esame sanziona le violazioni gravi, ripetute, sistematiche o plurime delle disposizioni antiriciclaggio, l'inosservanza delle disposizioni in materia di procedure e controlli interni, le violazioni dei provvedimenti attuativi emanati dalle autorità di vigilanza di settore quali, ad esempio, Banca d'Italia.

Tali sanzioni amministrative pecuniarie rientrano in una cornice edittale tanto ampia quanto gravosa: per l'esattezza variano, per gli istituti bancari,¹⁸⁷ da un minimo di trentamila euro ad un massimo di cinque milioni di euro, mentre per gli esponenti aziendali,¹⁸⁸ da un minimo di diecimila euro ad un massimo di cinque milioni di euro.

¹⁸⁷ Articolo 62, comma 1 del d.lgs. 231 del 2007 “*Nei confronti degli intermediari bancari e finanziari responsabili, in via esclusiva o concorrente, di violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime delle disposizioni di cui al Titolo II, Capi I, II e III, di quelle in materia di organizzazione, procedure e controlli interni di cui agli articoli 7, 15 e 16, delle relative disposizioni attuative adottate dalle autorità di vigilanza di settore nonché dell'inosservanza dell'ordine di cui al comma 4, lettera a), si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 30.000 euro a 5.000.000 ovvero pari al dieci per cento del fatturato complessivo annuo, quando tale importo percentuale è superiore a 5.000.000 di euro e il fatturato è disponibile e determinabile. La medesima sanzione si applica nel caso di mancata istituzione del punto di contatto centrale*”

¹⁸⁸ Articolo 62, comma 2 del d.lgs. 231 del 2007 “*Fermo quanto disposto dal comma 1, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 euro a 5.000.000 di euro ai soggetti titolari di*

Il fatto che il legislatore abbia voluto punire gravemente tali violazioni deriva dall'importanza che le banche e i loro vertici ricoprono all'interno del sistema di lotta e contrasto al riciclaggio di denaro. In qualità di guardiani del sistema economico-finanziario, ad essi è ascritta una responsabilità maggiore rispetto ad altri soggetti obbligati, poiché, nel caso in cui i presidi aziendali non dovessero funzionare in modo efficace, i riciclatori hanno l'opportunità di effettuare operazioni finanziarie immettendo nel circuito lecito i proventi illeciti.

4. Il procedimento sanzionatorio.

Il procedimento sanzionatorio è regolato dall'articolo 65 del d.lgs. 231 del 2007, ed è lo strumento con il quale le autorità accertano le violazioni degli obblighi antiriciclaggio previsti dalla legge.

L'*iter* del procedimento prevede che le autorità di vigilanza di settore o la Guardia di Finanza, del distretto provinciale in cui ha sede il soggetto obbligato, procedano a degli accertamenti relativi all'inadempimento degli obblighi antiriciclaggio.

Una volta accertato l'inadempimento, l'autorità preposta predispone un verbale di contestazione che deve essere trasmesso entro e non oltre 90 giorni dal termine della conclusione dell'accertamento.

A seguito del recepimento del verbale di contestazione, il soggetto obbligato ha il diritto di replicare, entro 30 giorni, attraverso delle deduzioni difensive e di richiedere audizione innanzi al MEF (in tal caso,

funzioni di amministrazione, direzione e controllo dell'intermediario che, non assolvendo in tutto o in parte ai compiti direttamente o indirettamente correlati alla funzione o all'incarico, hanno agevolato, facilitato o comunque reso possibili le violazioni di cui al comma 1 o l'inosservanza dell'ordine di cui al comma 4, lettera a), ovvero hanno inciso in modo rilevante sull'esposizione dell'intermediario al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Qualora il vantaggio ottenuto dall'autore della violazione sia superiore a 5.000.000 di euro, la sanzione amministrativa pecuniaria è elevata fino al doppio dell'ammontare del vantaggio ottenuto, purché tale ammontare sia determinato o determinabile.”

il termine ultimo per l'adozione del provvedimento sanzionatorio è di due anni, prolungabile di sei mesi).

L'organo preposto all'accertamento della violazione è il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il quale, a seguito del contraddittorio, stabilisce se la banca – e di concerto il suo funzionario – abbia o meno violato gli obblighi antiriciclaggio.

Contro il provvedimento sanzionatorio emesso dal MEF, che irroga una sanzione amministrativa pecuniaria, il soggetto “condannato” può proporre opposizione al tribunale civile competente, ossia, per legge, il Tribunale Ordinario di Roma, Sezione Seconda Civile. L'opposizione si presenta come un processo ordinario, al quale può eventualmente susseguire la richiesta di appello e l'eventuale ricorso per Cassazione secondo i parametri previsti dalla legge.

Tuttavia, il Tribunale civile di Roma opera quale giudice dell'opposizione verso una decisione assunta da un organo non giurisdizionale e soprattutto di parte.

Normalmente le sanzioni per le violazioni degli obblighi antiriciclaggio vengono irrogate a seguito di controlli ispettivi da parte della Guardia di Finanza, la quale dipende direttamente dal MEF che emana il decreto sanzionatorio.

Si può notare, dunque, come il Dipartimento del Tesoro del MEF pertanto eserciti la potestà sanzionatoria per le violazioni degli obblighi antiriciclaggio, sulla base, nella normalità dei casi, della contestazione effettuata dalla Guardia di Finanza, previo parere obbligatorio della suddetta Commissione,¹⁸⁹ esercitando altresì la potestà di procedere “ad una motivata riqualificazione del fatto (in *melius* o in

¹⁸⁹ Citazione presa da *Sistema sanzionatorio nella normativa antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo*, Rivista il Notariato, n. 4, 1° luglio 2024, p. 438
Commento alla normativa di Sebastiano Panzarella, in www.onelegale.wolterskluwer.it.

peius), sulla base degli elementi in suo possesso o acquisiti nel corso dell'istruttoria".¹⁹⁰

¹⁹⁰ Circ. MEF, Prot. DT 54071, 6 luglio 2017 - Dipartimento del Tesoro Direzione V Prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per fini illegali.

CONCLUSIONI

A fronte di quanto precede, è doveroso soffermarsi su alcuni punti di estrema rilevanza.

Si è ampiamente parlato del ruolo ricoperto dalle banche nel contrasto al riciclaggio di denaro, definendole i guardiani o *gate keeper* del sistema finanziario. Il loro obbiettivo è proprio quello di sbarrare l'ingresso a tutti quei soggetti che intendono immettere dei proventi illeciti nel sistema lecito.

A dire il vero, il ruolo di prevenzione delle banche nel sistema economico-finanziario e il significato stesso di custodi, son ben più ampi.

La vigilanza costituisce un caposaldo nel sistema bancario e il suo obbiettivo principale, stabilito dall'articolo 5 T.U.B., è quello della “sana e prudente gestione”.

Tale formula funge da *fil rouge* nell'istituto della vigilanza ed è una locuzione volutamente generica che non definisce quali comportamenti gestionali debbano essere adottati o evitati dagli intermediari. Grazie a codesta caratteristica, tale principio può così essere adattato di volta in volta alla specifica situazione.¹⁹¹

In un ordinamento in cui l'attività bancaria viene fatta rientrare tra le attività d'impresa, “gestione sana” significa gestione finalizzata al conseguimento di un utile, quindi ispirata a quei criteri di redditività comuni ad ogni attività imprenditoriale, ma anche gestione efficiente, avente di mira la migliore allocazione delle risorse.¹⁹²

Al contempo, la banca deve saper adottare quelle misure atte a circoscrivere il rischio entro limiti tollerabili, ossia deve tenere un

¹⁹¹ M. Malusardi, La funzione preventiva della “sana e prudente gestione” in chiave antiriciclaggio, *NORMATIVA ANTIRICICLAGGIO E CONTRASTO DELLA CRIMINALITA' ECONOMICA*, CEDAM, Verona, 2002, pag. 172.

¹⁹² Cit. Lamanda, *Le finalità della vigilanza*, in FERRO-LUZZI-CASTALDI, *La nuova legge bancaria*, Milano, 1996, pag. 172.

“comportamento prudente”, in considerazione della particolare rilevanza degli interessi coinvolti nello svolgimento dell’attività bancaria e che, per questo, la sottopongono ad una particolare disciplina.¹⁹³

Perciò, se è vero quanto si è appena detto, si può affermare che una gestione improntata a criteri di correttezza e di prudenza debba prevenire anche i comportamenti dubbi.

Si è detto anche, però, che le banche, pur essendo soggetti sottoposti ad un regime imprenditoriale di natura privata, assolvono una funzione pubblica. La natura privatistica e la funzione pubblica possono trovarsi in contrasto: da un lato la banca deve sì perseguire interessi di lucro, ma dall’altro deve comunque garantire che non venga leso il buon funzionamento dell’economia.

Orbene, le norme di contrasto al riciclaggio di denaro si servono della “sana e prudente gestione” al fine di evitare che i proventi illeciti si inseriscano nel mercato lecito.

Di conseguenza, la legge antiriciclaggio pone in capo alle banche obblighi che prevedono dapprima un controllo minuzioso e costante della propria clientela, e successivamente, la segnalazione delle operazioni sospette alle Autorità, al fine di individuare quei soggetti intenti a oscurare la provenienza dei loro guadagni.

¹⁹³ M. Malusardi, La funzione preventiva della “sana e prudente gestione” in chiave antiriciclaggio, *NORMATIVA ANTIRICICLAGGIO E CONTRASTO DELLA CRIMINALITA’ ECONOMICA*, CEDAM, Verona, 2002, pag. 173.

Bibliografia

DOTTRINA E OPERE CITATE

ABE (Autorità Bancaria Europea) (2014), *Opinion on 'virtual currencies'*, EBA/Op/2014/08.

Antonelli G. M., *Le sanzioni amministrative in materia di antiriciclaggio*, in *Notariato*, n. 1, 1° gennaio 2024, p. 24.

Arlotta C., Rossetti A., *Collocazione organizzativa della Funzione compliance*, in P. Pogliaghi, W. Vandali (a cura di), *La compliance in banca*, Bancaria Editrice, Roma, 2005, pp. 35 ss.

Barelli S., *Il nuovo pacchetto antiriciclaggio UE “AML Package” e la normativa interna*, ne *Il Sole 24 Ore*, 8 luglio 2024.

Bartoli R., Pelissero M., Seminara S., *Diritto penale, lineamenti di parte speciale*, Giappichelli Editore, Torino, 2024, pp. 420-421.

Borrello I., *Dottrina*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 1° gennaio 2025, p. 47 (consultabile su www.onelegale.wolterskluwer.it).

Brescia Morra C., *L'attività dell'impresa bancaria*, in C. Brescia Morra, U. Morera, *L'impresa bancaria. L'organizzazione e il contratto*, in *Trattato di Diritto Civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlingieri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, pp. 90, 94 ss., 132.

Calderazzi R., *Il sistema di controllo interno delle banche nella prospettiva della tutela dei risparmiatori*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, Fascicolo 2, 2019, p. 273.

Cappa E., *Normativa antiriciclaggio e segnalazione di operazioni sospette*, Il Mulino, Urbino, 2008, pp. 131 ss.

Cappa E., Cerqua L. D., *Il riciclaggio del denaro. Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

Cappa E., D'Auria L., *Funzionari di banca e rischio penale: la riforma del reato di riciclaggio*, in *Non solo Diritto Bancario*, 2022.

Cassese E., Costanzo P., *Il recepimento della seconda Direttiva comunitaria «antiriciclaggio»*, in *Giornale Dir. Amm.*, n. 5/2004, p. 495.

Cassese E., Costanzo P., *La terza direttiva comunitaria in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo*, in *Giornale Diritto Amministrativo*, n. 1/2006, p. 5.

Castaldi G., *L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio*, Testimonianza del Direttore dell'Unità di Informazione finanziaria innanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali anche straniere, 2011, p. 21.

Centonze F., in G. Rossi (a cura di), *Controlli societari e responsabilità penale*, Collana della Rivista delle società n. 33, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pp. 66 ss., 72.

Cerbo P., *La nozione di sanzione amministrativa e la disciplina applicabile*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa*, Milano, 2016, p. 4.

Cercone R., *L'adeguata verifica della clientela nel settore bancario e finanziario*, in G. Castaldi, G. Conforti (a cura di), *Manuale Antiriciclaggio*, p. 167.

Cimini S., *Il Principio di specialità*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa*, Milano, 2016, p. 345.

Cimini S., Valentini G., *Il principio di specialità*, in Cagnazzo, Toschei, Tuccari (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Giuffrè, 2016, p. 345.

Clemente C., *Relazione del Direttore della UIF del 3 luglio 2017*, Roma, www.bancaditalia.it.

Costi R., *Autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria e costituzione degli enti creditizi*, in *Giur. comm.*, 1986, p. 563.

Costi R., *L'ordinamento bancario*, Il Mulino, Bologna, pp. 230-231, 312 ss., 527, 531, 650 ss.

Criscuolo L., *L'apparato sanzionatorio: disciplina e problematiche applicative*, p. 306.

Criscuolo L., in E. Cappa, U. Morera (a cura di), *Normativa antiriciclaggio e segnalazioni di operazioni sospette*, Il Mulino, Urbino, 2008, pp. 37-38.

Criscuolo L., Cappa E., Cerqua L. D., in *Il riciclaggio del denaro. Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 130.

De Maglie C., *L'etica e il Mercato*.

Del Gatto S., *Il bilanciamento tra intervento pubblico e libertà di impresa nella regolazione delle banche*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, Fascicolo 1, 2019, pp. 130 ss.

Dell'Oso A. M., *Riciclaggio di proventi illeciti*, p. 107.

Desario M. S., Croce R., *La nozione di banca nell'evoluzione storica dell'ordinamento del credito*, in *Dialoghi di Diritto dell'Economia*, 2024, pp. 37 ss.

Di Amato A., *Il segreto*, pp. 211 ss.

Donadio G., *Sub art. 648-bis c.p., cit.*, 835, in E. Cappa, L.D. Cerqua, *Il riciclaggio del denaro*, Giuffrè, Milano, 2012.

Donini M., *Il nodo gordiano della vigilanza bancaria. Aspetti problematici del rapporto tra sanzioni penali e amministrative*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, n. 1-2, 1° gennaio 2023, p. 23.

Draghi M., *Audizione del Governatore di Banca d'Italia dinanzi alla Commissione Antimafia*, 14 giugno 2007, p. 10.

D'Agostino P., *I reati Bancari*, pp. 202 ss.

D'Auria L., *Scacco Matto. Critica della ragione giudiziaria*, Youcanprint, 2024.

FATF-GAFI (2013), *Prepaid cards, mobile payments and internet-based payment services, Guidance for a risk based approach*.

FATF-GAFI (2014), *Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*, FATF report.

FATF-GAFI, *Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies*.

Fava U., Granata E., *Natura giuridica dell'attività bancaria, collaborazione passiva e attiva, esperienze operative*, in *Nuova guida agli adempimenti antiriciclaggio e antiusura – manuale operativo per le banche, gli intermediari finanziari, i sindaci e gli amministratori*, Bancaria Editrice, Roma, 1998, p. 201.

Fratangelo P., *Intermediari bancari e gestione del rischio di riciclaggio*, in *Bancaria*, n. 5/2016, pp. 59 ss.

Frignani A., Grosso P., Rossi G., *I modelli di organizzazione previsti dal D.lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità degli enti*, in *Le Società*, n. 2, 1° febbraio 2002, p. 143.

Gargani A., *Impedimento plurisoggettivo dell'offesa. Profili sistematici del concorso omissivo nelle organizzazioni complesse*, Pisa, 2022, pp. 25 ss.

Giglioli M., *Profili problematici inerenti al reato di riciclaggio*, in V. Maiello, L. Della Ragione (a cura di), *Riciclaggio e reati nella gestione dei flussi di denaro sporco*, Milano, 2018, pp. 237 ss.

Ialungo L., *La banca ausiliaria di giustizia, il ruolo delle banche italiane nell'azione di contrasto al riciclaggio e all'usura; la collaborazione prestata alla magistratura e al fisco*, in S. Bonfatti, G. Falcone (a cura di), Bancaria Editrice, Roma, 1999, p. 57.

Kirschenbaum J., Véron N., *A better European Union architecture to fight money laundering*, Policy Contribution, 19, 2018.

Lamanda, *Le finalità della vigilanza*, in FERRO-LUZZI-CASTALDI, *La nuova legge bancaria*, Milano, 1996, pag. 172.

Lops V., *Criptoattività, arriva la stretta Esma-Consob*, ne *Il Sole 24 Ore*, 5 dicembre 2025, Finanza e Mercati, p. 26.

Mainieri N., *Quinta direttiva europea antiriciclaggio: il decreto di recepimento 125/2019 entra in vigore*, in *Rivista Non Solo Diritto Bancario*, novembre 2019.

Malusardi M., La funzione preventiva della “sana e prudente gestione” in chiave antiriciclaggio, *NORMATIVA ANTIRICICLAGGIO E CONTRASTO DELLA CRIMINALITA’ ECONOMICA*, CEDAM, Verona, 2002, pag. 173.

Marangon A., *Normativa antiriciclaggio e contrasto della criminalità economica*, in L. Di Brina, M. L. Picchio Forlati (a cura di), CEDAM, Padova, 2002, pp. 253 ss.

Masciandaro D., *Money Laundering, Regulation and the Anti-Money Laundering Industry*, in *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 2, No. 4, 1999, pp. 320-331.

Mastropaolo E. M., *Criptovalute e l'applicazione della normativa antiriciclaggio*, in *Quaderni antiriciclaggio di Banca d'Italia*, n. 87, p. 233.

Molle G., *La banca impresa pubblica?*, commento a Cass. Sez. Un. 1981, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, 1981, II, pp. 385 ss.

Montalenti P., *Gli obblighi di vigilanza nel quadro dei principi generali sulla responsabilità degli amministratori di società per azioni*, p. 857.

Montanara G., *Considerazioni sulla qualifica pubblicistica dei dipendenti di istituti ed aziende di credito*, commento a Cass. Sez. Un. 1981, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, 1982, II, pp. 117 ss.

Morera U., *Sull'obbligo di segnalazioni di operazioni bancarie ex art. 3 legge antiriciclaggio n. 197/1991*, in *Diritto Bancario*, 1999, pp. 41 ss.

Morera U., *Normativa antiriciclaggio e segnalazioni di operazioni sospette*, Il Mulino, Urbino, 2008, p. 111.

Mucciarelli F., *Gli obblighi di collaborazione attiva nel sistema antiriciclaggio: profili penali*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 3/2014, p. 45.

Musumeci S. T., *Pubblico e privato nelle trasformazioni bancarie. Profili pubblicistici della legge 30 luglio 1990, n. 218*, Padova, 1992.

Narducci A., *La nuova governance AML: l'Esponente Aziendale responsabile*, in *Rivista Non Solo Diritto Bancario*, 14 aprile 2026.

Nisco A., in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, n. 3-4, 1° luglio 2025, p. 563.

Orlando G., *Su alcune inefficienze della disciplina antiriciclaggio. Analisi e prospettive*, in *Il Notariato*, n. 1/2009, p. 81.

Paliero C. E., Travi A., *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Collana Univ. Milano-Fac. Giuridica, Milano, 1989, pp. 345 ss.

Panzarella S., *Sistema sanzionatorio nella normativa antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo*, in *Il Notariato*, n. 4, 1° luglio 2024, p. 438 (consultabile su www.onelegale.wolterskluwer.it).

Pecorella G., voce *Denaro (sostituzione di)*, in *Dig. Disc. Pen.*, vol. III, Torino, 1989, pag. 369.

Penco E., *Il principio di specialità amministrativa tra declinazioni interne formali e spinte europee sostanziali*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 3/2015.

Pistorelli L., *La normativa antiriciclaggio introdotta dal d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231*, in *Giurisprudenza di merito*, 2008, p. 2472.

Querqui M., Verrocchi G., *La delega legislativa per il recepimento della direttiva n. 60/2005/ce in materia di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Il Fisco*, n. 9/2006, parte 1, p. 1324.

Razzante R., *Manuale di legislazione e prassi antiriciclaggio*, II edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 114-115.

Riganti F., *L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NELL'IMPRESA BANCARIA*, in *Riv. Le Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 2, 1° marzo 2015, pp. 6-7.

Risicato L., *Combinazione e interferenze di forme di manifestazione del reato*, Milano, 2001.

Rispoli Farina M., *Dall'ente pubblico creditizio alla società per azioni. Commento sistematico alla L. 218/90*, Napoli, 1993.

Rossetti S., *Risorse pubbliche e indici di anomalia UIF: impatti per le banche e ruolo dell'Internal Audit*, in *Rivista Non Solo Diritto Bancario*, 30 aprile 2026.

Salvini O., *Il contrasto all'abuso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo: la IV direttiva (EU) 2015/849, tra coordinamento e cooperazione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 1/2016, p. 147.

Sandulli M. A., voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur.*, 3-4, 448.

Scozzarella C., *La questione del ne bis in idem nella giurisprudenza della Cedu e nella giurisprudenza nazionale di merito, di legittimità e della Corte costituzionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019.

Seneca, *De vita beata*.

Starola L., in *Il Nuovo Diritto delle Società*, n. 1/2011, p. 30.

Tarantola A. M., in *Il riciclaggio del Denaro, Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, GIUFFRÉ EDITORE, Milano, 2012.

Tramontano G., Berselli M., Bisceglie V., *La IV direttiva antiriciclaggio e antiterrorismo. I nuovi obblighi per gli intermediari finanziari e i professionisti*, Roma, 2016, p. 109.

Urbani A., *Profilo di diritto commerciale e di vigilanza bancaria – supervisione bancaria e lotta al riciclaggio*, in L. Di Brina, M. L. Picchio Forlati (a cura di), *Normativa antiriciclaggio e contrasto della criminalità organizzata*, CEDAM, Milano, pp. 104 ss. (pubblicato anche in *Rivista Banca Borsa e Titoli di Credito*, Giuffrè, Milano).

Vigna P. L., *Audizione davanti alle commissioni riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, 23 marzo 1999 (atti parlamentari, XIII legislatura).

Zampaglione M., Trimarchi A., *Verifica antiriciclaggio tra obbligatorietà e ragionevolezza*, pp. 581 ss.

GIURISPRUDENZA

Cons. Stato, 26 marzo 2015, n. 1595, in *Foro Amm.*, 2015, 763.

Corte Costituzionale, 4 giugno 2010, n. 196, in *Giur. cost.*, 2010, 2308.

Corte Costituzionale, Sentenza n. 104/2014.

Corte di Cassazione, Civ., Sez. Un., 28 aprile 2015, n. 8572, in *Foro it.*, 2015, I, 2373.

Corte di Cassazione, Pen., 10 ottobre 1981, in *Foro it.*, 1981, II, c. 554 ss.

Corte di Cassazione, Sez. II Pen., 18 aprile 2007, n. 9312.

Corte di Cassazione, Sez. II Pen., 28 settembre 2022, n. 38196, in *De Jure*.

Corte di Cassazione, Sez. Un., 19 novembre 1981, n. 358 (in *Banca Borsa Titoli di Credito*, 1981, II, pp. 385 ss.).

Corte di Cassazione, Sez. Un. Pen., 23 maggio 1987, in *www.Foro.it*, 1987, II, 481.

Corte di Giustizia UE, 23 dicembre 2009, causa C-45/08, in *Cass. pen.*, 2010, 1662.

Corte EDU, 1° febbraio 2005, *Ziliberg c. Moldavia*, in www.echr.coe.int.

Corte EDU, 4 giugno 1980, causa *Engel e altri c. Paesi Bassi*, in *Riv. dir. int.*, 1980, 83.

Corte EDU, Sez. I, 4 ottobre 2007, n. 28183/03, causa *Anghel c. Romania*, in www.echr.coe.int.

Corte EDU, Sez. II, 9 febbraio 1995, n. 17440/90, causa *Welch c. Regno Unito*, in www.echr.coe.int.

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 25 febbraio 2015, n. 3342, in www.giustiziaamministrativa.it.

Tribunale Torre Annunziata, Sent., 6 novembre 2025, n. 2462.

FONTI NORMATIVE

Costituzione della Repubblica Italiana, Articolo 27, comma 1; Articolo 41, comma 3; Articolo 47.

Codice Penale Italiano, Articoli 40 cpv, 110, 326, 358, 622, 648, 648-bis, 648-ter.

Codice Civile Italiano, Articoli 1175, 2043.

Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), Articoli 6, 7 e Articolo 4 del Protocollo Aggiuntivo n. 7.

Legge 4 febbraio 1977, n. 20, Articoli 1 (comma 2) e 2 (Registro e controlli sui prestiti su pegno).

Decreto-Legge 21 marzo 1978, n. 59, Articolo 3 (Introduzione dell'art. 648-bis c.p.).

Decreto-Legge 13 dicembre 1979, n. 625 (convertito con modificazioni nella Legge 6 febbraio 1980, n. 15), Articolo 13.

Legge 24 novembre 1981, n. 689, *Modifiche al sistema penale. Depenalizzazione*.

Decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1985, n. 350 (Attuazione Direttiva CEE n. 77/780).

Legge 30 luglio 1990, n. 218 (*Legge Amato-Carli*, Ristrutturazione e pubblicizzazione degli enti creditizi).

Decreto-Legge 3 maggio 1991, n. 143 / Legge 5 luglio 1991, n. 197, Articoli 1 (comma 2), 2 e 3.

Legge 6 febbraio 1996, n. 52, Articolo 15 (Recepimento Direttiva 1991/308/CEE).

Decreto Legislativo 26 maggio 1997, n. 153 e D.Lgs. 25 settembre 1999, n. 347 (Attuazione norme antiriciclaggio).

Legge 30 aprile 1999, n. 130, Articolo 2, comma 6 (Cartolarizzazione dei crediti).

Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, Articolo 1 e ss. (Responsabilità amministrativa degli enti).

Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (*Decreto Antiriciclaggio*), Articoli 1, 3, 5, 7, 8-10, 12, 15 ss., 17-30, 35, 36, 41, 56, 57, 58, 62, 67 e succ. modif.

Decreto Legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione direttiva 2013/36/UE).

Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 90 (Recepimento IV Direttiva Antiriciclaggio UE 2015/849).

Decreto Legislativo 4 ottobre 2019, n. 125 (Recepimento V Direttiva Antiriciclaggio UE 2018/843).

Testo Unico Bancario (T.U.B.) - D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385, Articoli 5, 7, 10, 51, 53, 54, 106, 111, 112.

Testo Unico della Finanza (T.U.F.) - D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, Articoli 1, 4, 18-bis, 18-ter, 201.

Codice delle Assicurazioni Private (C.A.P.) - D.Lgs. 7 settembre 2005, n. 209, Articoli 2 e 109.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (T.F.U.E.), Articolo 288, paragrafo 3.

Direttiva CEE 1991/308/CEE del Consiglio (Prima direttiva antiriciclaggio).

Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (Terza direttiva antiriciclaggio).

Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio (IV Direttiva Antiriciclaggio).

Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio (V Direttiva Antiriciclaggio).

VI Direttiva UE Antiriciclaggio, Considerando 5 e Articolo 7, comma 4.

Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (Requisiti prudenziali).

Regolamento (UE) 2023/1113 e Regolamento (UE) 2023/1114 (MiCAR) (Mercati delle cripto-attività).

Regolamento (UE) 2024/1620 del Parlamento europeo e del Consiglio (Istituzione dell'AMLA).

Regolamento (UE) 2024/1624 e Regolamento (UE) 2024/1640, Articolo 53, comma 2.

CIRCOLARI, ISTRUZIONI E SITOGRAFIA UFFICIALE

ASSONIME, *Indagine sull'attuazione del decreto legislativo 231/2001*, Roma, 2008.

Banca d'Italia, *Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa*, 18 dicembre 2012 e successive modifiche.

Banca d'Italia, *Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 e successive modifiche*.

Banca d'Italia, *Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*, 26 marzo 2019.

Banca d'Italia, *Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, 30 luglio 2019.

Banca d'Italia, *Disposizioni per la conservazione e la messa a disposizione dei documenti, dei dati e delle informazioni per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, 24 marzo 2020.

Banca d'Italia, *Provvedimento del 23 luglio 2025 recante Modifiche alle Disposizioni del 26 marzo 2019 e del 30 luglio 2019*.

Commissione Europea, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Anti-money laundering package*, 20 luglio 2021.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), *Circolare n. 297944 dell'11 ottobre 2010*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), *Circolare Prot. DT 54071 del 6 luglio 2017* (Dipartimento del Tesoro - Direzione V).

Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), Sito ufficiale:
<https://www.mef.gov.it/ministero/ruolo/missione.html>

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), Regolamento UIF, 21 dicembre 2007 (in part. artt. 8, 9, 10).

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), Relazioni Annuali UIF (anni 2009, 2016, 2017, 2024).

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), Quaderni dell'antiriciclaggio UIF n. 20 del 2023: La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli.

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), Istruzioni per la rilevazione e la segnalazione delle operazioni sospette, 18 dicembre 2025 e luglio 2025.

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), Sito ufficiale: <https://uif.bancaditalia.it/>.