

# IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ  
DI SIENA  
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 19 - giugno 2019

**LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO NELLA  
DISCIPLINA PREVENTIVA ANTIRICICLAGGIO:  
PROFILI SISTEMATICI E PROCEDURALI**

Giovanni Barbato

## LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO NELLA DISCIPLINA PREVENTIVA ANTIRICICLAGGIO: PROFILI SISTEMATICI E PROCEDURALI<sup>°\*</sup>

**Giovanni Barbato**

*Cultore di Diritto tributario,  
Università degli Studi di Verona*

*Il nuovo sistema antiriciclaggio e antiterrorismo fissato dai principi della IV Direttiva UE 2015/849 è caratterizzato dall'ampliamento e dalla razionalizzazione dell'approccio basato sul rischio, già introdotto dalla Direttiva 2005/60/CE.*

*Infatti, il risk based approach, diretto ad identificare e valutare i rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo insiti nell'esercizio delle attività finanziarie e/o professionali, diviene l'elemento guida tanto per il comportamento dei soggetti destinatari della normativa preventiva, quanto per l'azione di controllo delle autorità di vigilanza.*

*Peraltro l'approccio basato sul rischio appare strettamente legato all'obbligo di segnalazione di operazioni sospette che, come noto, costituisce il pilastro della normativa preventiva: in questo contesto i destinatari del Decreto antiriciclaggio, per correttamente ottemperare alla disciplina preventiva ed evitare latenti rischiosità penali, si dovranno dotare di un sistema organizzativo e di controllo nonché di strategie, regole, risorse, procedure e funzioni chiaramente individuate e adeguatamente specializzate, idonee ad assicurare l'efficace prevenzione del rischio di riciclaggio.*

*Sotto questo profilo il legislatore ha stabilito di demandare i protocolli comportamentali per la valutazione del rischio alle autorità di vigilanza (per i soggetti finanziari) ed agli organismi di autoregolamentazione (per i professionisti), con il compito di integrare la norma primaria al fine di plasmarla, secondo le caratteristiche dei destinatari degli obblighi, tramite l'elaborazione delle c.d. Regole Tecniche. Nel gennaio 2019 il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili ha così emanato le Regole Tecniche che costituiscono un ottimo modello per valutare il rischio riciclaggio legato all'attività svolta.*

*Lo studio si propone di esaminare l'approccio basato sul rischio riciclaggio rispetto alle misure organizzative/comportamentali richieste ai destinatari della particolare normativa, idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio identificato.*

*The new anti-money laundering and counter-terrorism system established by the principles of the 4th EU Directive 2015/849 is characterised by the extension and rationalisation of the risk-based approach already introduced by Directive 2005/60/EC.*

*In fact, the risk-based approach, aimed at identifying and evaluating the risks of money laundering and terrorist financing inherent in the exercise of financial and/or*

---

<sup>°</sup> Saggio sottoposto a double-blind peer review.

\* Relazione predisposta per il seminario «Riciclaggio e autoriciclaggio. Adempimenti e responsabilità», svoltosi a Siena il 29 marzo 2019; organizzato dal Dipartimento di Studi aziendali e giuridici dell'Università degli Studi di Siena.

*professional activities, It is the guiding principle both for the conduct of those to whom preventive legislation is addressed and for the supervision of supervisory authorities.*

*In this context, the legislator has decided to entrust the behavioural protocols for risk assessment to supervisory authorities (for financial entities) and self-regulatory bodies (for professionals) with the task of integrating the primary norm in order to shape it, according to the characteristics of the addressees of the obligations, through the elaboration of the c.d. Technical Rules.*

*In January 2019 the National Council of Accounting Doctors and Experts issued the Technical Rules according to art. 11, comma 2 of d.lgs. n.231/2007, as amended by d.lgs. n. 90/2017.*

*The essay aims to examine the risk-based approach and the guidance provided by self-regulatory bodies for self-assessment of the risks associated with their professional activity.*

**Sommario:**

1. Profili introduttivi
2. L'approccio basato sul rischio riciclaggio/finanziamento al terrorismo
3. La valutazione del rischio e la segnalazione di operazioni sospette
4. Un caso concreto: le regole tecniche 2019 del Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti ed Esperti contabili

## 1. Profili introduttivi

Questi ultimi anni sono stati densi di molteplici novità in relazione alla disciplina antiriciclaggio che vede principalmente intermediari bancari/finanziari e professionisti pienamente coinvolti quali soggetti attivi nell'attività di prevenzione e contrasto ai fenomeni di *money laundering* e di finanziamento al terrorismo.

In questo ambito, il d.lgs. n. 90/2017<sup>1</sup>, modificando totalmente il d.lgs. n. 231/2007 (di seguito "Decreto antiriciclaggio"), ha dato attuazione alla IV Direttiva (UE) 2015/849, fissando le nuove regole antiriciclaggio per una disciplina preventiva sempre più complessa e articolata.

Invero, tale Decreto costituisce il punto di arrivo di un lungo sviluppo posto in campo internazionale nel contrasto all'impiego del sistema finanziario con scopi di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo. Infatti la Comunità internazionale già alla fine degli anni '80 prese atto che l'investimento dei proventi da reato (con particolare riguardo a quelli connessi al crimine organizzato), favorito dall'evolversi del processo di integrazione dei mercati finanziari e dalla liberalizzazione dei movimenti di capitale, si era talmente sviluppato da non essere più un fatto localizzato a talune nazioni ma tale da interessare ormai tutti i paesi. Gli elementi di preoccupazione, insiti nel fenomeno criminale, erano attinenti da un lato alla connaturata pericolosità sociale dei reati presupposti e dall'altro alle conseguenze destabilizzanti sul piano economico per l'inquinamento delle regole di concorrenza provocato dalle attività intraprese con l'impiego di fondi di dubbia provenienza<sup>2</sup>. In sostanza in questi ultimi trent'anni è emerso con chiarezza come nell'ambito della criminalità organizzata (nella quale confluiscono sia quella di stampo mafioso, sia quella di carattere economico,

---

<sup>1</sup> Il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90 (pubblicato sul Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 140 del 19 giugno 2017 - Serie generale ed entrato in vigore il 4 luglio 2017) dà attuazione all'art. 15 della legge 12 agosto 2016, n. 170, che aveva conferito specifica delega al Governo per allineare la normativa nazionale alle disposizioni contenute nella IV Direttiva antiriciclaggio (Direttiva UE 2015/849), nonché agli standards internazionali fissati nelle Raccomandazioni del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (G.A.F.I.). Le ragioni dell'intervento riformatore sovranazionale hanno riguardato la necessità di rafforzare il mercato interno, tutelando il regolare funzionamento e l'integrità del sistema finanziario, concretamente minacciato dai flussi di denaro illecito generati dalla crescente diversificazione delle attività criminali.

<sup>2</sup> L'impresa criminale, infatti, presentava i caratteri tipici di un'impresa multinazionale che non solo provocava turbative nel sistema economico internazionale nel suo complesso ma condizionava, altresì, negativamente e pesantemente il mondo dell'economia ed i sistemi democratici.

nonché quella di tipo eversivo - terroristico a livello transnazionale) l'importanza della componente patrimoniale - finanziaria e la forza portante, che questa costituisce per le finalità illecite, rappresentino un dato riconosciuto e comprovato anche da molteplici risultanze processuali. In tale contesto infatti i meccanismi di ripulitura e schermatura dei proventi illeciti, attraverso l'utilizzo del sistema finanziario, hanno avuto sempre più influenze dirette nel mondo dell'imprenditoria con effetti destabilizzanti anche per la libera concorrenza. Tali fenomenologie criminali hanno imposto ed impongono a livello internazionale e nazionale adeguate iniziative di prevenzione e di contrasto, attraverso un continuo processo di adeguamento a fronte di un quadro in costante evoluzione che vede la criminalità organizzata conformarsi, sempre più, al modello delle imprese commerciali.

Proprio con lo scopo di contrastare tali attività criminali sono stati intrapresi nel tempo vari progetti volti ad introdurre dei presidi sia sul piano giudiziario, sia sul versante della tutela dei mercati finanziari.

Sotto un profilo meramente repressivo giova ricordare come, nel contrasto al fenomeno del riciclaggio, il legislatore fosse intervenuto in più occasioni riformulando l'art. 648-*bis* e introducendo l'art. 648-*ter* del codice penale. Invero, proprio l'art. 648-*bis* c.p., nella sua attuale struttura, è stato modificato dalla l. 328/1993 che dava esecuzione alla Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990 ed alla dir. n. 166 del 10 giugno 1991 della Comunità Europea, con cui gli Stati membri venivano invitati ad evitare il riciclaggio dei proventi di reato. In quell'occasione il reato di riciclaggio da un lato è stato ampliato a tutti i delitti non colposi (che potevano così costituire presupposto del reato *de quo*), dall'altro la condotta rilevante è stata allargata alla sostituzione o al trasferimento del «denaro, beni o altre utilità» e di ogni operazione idonea ad ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa. Del pari il legislatore procedeva con l'art. 648-*ter* a criminalizzare l'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, che di fatto era l'ultima fase di un ciclo criminoso che inizia con la produzione di un provento delittuoso, continua con il riciclaggio e si conclude con il suo impiego in attività economiche o finanziarie, con possibilità di inquinare il mercato e pregiudicare la libera concorrenza. Sotto il profilo della tutela penale si è arrivati così alla l. 15 dicembre 2014 n. 186, che opera la definitiva criminalizzazione dell'autoriciclaggio e rappresenta il prodotto di un'evoluzione normativa che si è sviluppata progressivamente in fasi sempre più articolate<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sul tema giova ricordare come fosse rimasta una zona grigia, non coperta da alcuna tutela penale legata ai fenomeni di reimpiego compiuti direttamente da chi aveva commesso il reato

Con particolare riguardo al versante della tutela dei mercati finanziari si sono succedute nel corso degli anni molteplici normative comunitarie e nazionali, tra cui si deve annotare, per la “rivoluzione” apportata agli adempimenti preventivi, la dir. 2005/60/CE del 26 ottobre 2005 (c.d. “III Direttiva antiriciclaggio”) che ha rappresentato “il frutto di un approccio moderno al problema del contrasto alle basi economiche della criminalità (sia comune che organizzata) e del terrorismo internazionale”. Tale disposizione comunitaria, che aveva recepito le indicazioni del GAFI<sup>4</sup> con le

---

presupposto. Infatti i fatti di riciclaggio di proventi da reato da parte dell'autore del reato stesso non erano contemplati dalla normativa penale. Proprio l'inciso iniziale dell'art.648-bis «fuori dai casi di concorso nel reato» escludeva la punibilità dell'autoriciclaggio, come peraltro richiamava anche l'incipit degli artt. 648 e 648-ter c.p. Peraltro vi sono state molteplici spinte internazionali volte a sanzionare la particolare condotta di self-laundering in quanto nella lotta alla criminalità organizzata l'autoriciclaggio costituisce uno dei principali canali di impiego dei proventi illeciti attraverso i quali le associazioni criminali non solo occultano la provenienza delittuosa delle risorse ma da cui raccolgono direttamente mezzi economici per potenziare la loro azione illegale. Invero, già la Convenzione penale di Strasburgo del 1999 sulla corruzione (approvata solo recentemente con la legge 28 giugno 2012, n. 110) stabiliva che gli stati che la ratificavano dovevano prevedere l'incriminazione anche per l'autoriciclaggio.

<sup>4</sup> La conferma dell'attenzione della comunità internazionale sul fenomeno del riciclaggio si è avuta con l'istituzione della *Financial Action Task Force* (F.A.T.F. o GAFI), nel luglio 1989, nel corso del Vertice dei Capi di Stato e di Governo dei sette Paesi più industrializzati (G7) a Parigi. Il Gruppo di Azione Finanziaria, istituzione internazionale che si occupa di fenomeni di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo, è un organismo intergovernativo il cui obiettivo è quello di sfruttare le potenzialità della cooperazione e di individuare misure idonee a prevenire l'utilizzazione del sistema bancario e finanziario ai fini illeciti ora richiamati. In sostanza, l'attività della Task Force è orientata a sovrintendere gli sviluppi del sistema antiriciclaggio dei Paesi aderenti, esaminare le tendenze emergenti in tema di tecniche e promuovere e valutare l'attuazione delle Raccomandazioni che ha elaborato e, nel tempo, aggiornato. Proprio la stesura delle 40 Raccomandazioni (unitamente alle 9 speciali per il contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale, emanate a Washington il 31 ottobre 2001) rappresenta il risultato più rilevante dell'azione del GAFI: si tratta di un testo recante posizioni che conferiscono una estrema rilevanza alle misure di carattere preventivo, coinvolgendo in maniera significativa gli operatori bancari e finanziari, chiamati ad agire attivamente per contrastare il riciclaggio e a cooperare con le Forze di Polizia e le Autorità di vigilanza nel settore. Il 16 febbraio 2012 la *Financial Action Task Force* (FATF) / *Le Groupe d'Action financière* (GAFI) ha pubblicato le nuove raccomandazioni contro il riciclaggio di denaro ed il finanziamento del terrorismo. Le modifiche principali sono:

- . Lotta contro il finanziamento del commercio e proliferazione delle armi di distruzione di massa mediante una coerente attuazione di sanzioni finanziarie mirate quando queste sono deliberate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU;
- . Una maggiore trasparenza per rendere più difficile ai criminali e ai terroristi nascondere la loro identità o mascherare i propri beni per mezzo di entità o persone giuridiche;
- . Adempimenti rafforzati e più stringenti per le persone esposte politicamente (PEP);

40 raccomandazioni in materia di riciclaggio unitamente alle 9 relative al finanziamento del terrorismo, aveva uno dei punti qualificanti negli obblighi di «*adeguata verifica del cliente*» e nell'«*approccio basato sul rischio*», obblighi che assumevano una veste tutto peculiare con riferimento ai professionisti. Invero, proprio con riferimento a quest'ultima categoria, l'opera di ammodernamento del sistema, intrapresa dapprima con il recepimento della II Direttiva con il d.lgs. n. 56/2004, è proseguita non solo con l'introduzione dei provvedimenti che hanno coinvolto i rappresentanti delle professioni giuridico-contabili e delle altre categorie di intermediari non finanziari nella collaborazione attiva con le autorità di vigilanza di settore, ma soprattutto con il varo da parte del Governo del testo in materia di recepimento della citata dir. 2005/60/CE (integrata successivamente con la dir. 2006/70/CE), avvenuto con il d.lgs. n. 231/2007.

I principi e i criteri direttivi individuati nel Decreto n. 231/2007 hanno così ricalcato le peculiarità della III Direttiva, consistenti nel fatto che le misure in esame non hanno riguardato solo il contrasto al riciclaggio di denaro di fonte illecita – comunque rafforzato – ma anche il monitoraggio dell'accumulo di risorse di fonte lecita potenzialmente destinabili al finanziamento del terrorismo. Infatti deve essere ricordato che per effetto dell'art. 22 della l. n. 29/06 era già stato emanato il d.lgs. 22 giugno 2007, n. 109, recante – tra l'altro – le misure per attuare il congelamento dei capitali “a rischio”, inclusa la possibilità di affidare l'amministrazione e la gestione degli asset congelati all'Agenzia del Demanio.

A dire il vero i menzionati decreti, oltre che armonizzare la disciplina interna con quella comunitaria di più recente emanazione, hanno avuto anche il merito di soddisfare l'esigenza, già avvertita in sede di emanazione della l. n. 62/05 (legge comunitaria per il 2004), di fornire sistematicità all'intera normativa antiriciclaggio che si era susseguita sin dal 1991.

- 
- . Ampliamento della sfera dei reati presupposto di riciclaggio di denaro compresi i crimini fiscali;
  - . Un migliore approccio basato sul rischio, che consente ai governi e al settore privato di agire in modo più efficiente concentrandosi sulle situazioni ad alto rischio;
  - . Una più efficace cooperazione internazionale che comprende lo scambio di informazioni tra le autorità competenti, indagini congiunte anche per il tracciamento, sequestro e la confisca dei proventi illeciti;
  - . Maggior poteri e strumenti operativi rafforzati sia per le unità di informazione finanziaria sia per le forze dell'ordine per indagare e perseguire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Nel quadro normativo sopra descritto l'Unione europea nel 2015 ha emanato la IV Direttiva<sup>5</sup> in tema di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, a cui è stata data attuazione con il d.lgs. n. 90/2017, che costituisce oggi la normativa di riferimento per i destinatari degli obblighi preventivi. Nel dettaglio il nuovo decreto apporta una riforma completa dell'impianto del d.lgs. n. 231/2007 e sotto un profilo generale:

- amplia e razionalizza il principio dell'approccio basato sul rischio (c.d. *risk based approach*), diretto a identificare e valutare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo insiti nell'esercizio delle attività finanziarie e professionali svolte dai destinatari della normativa di settore;
- ridefinisce le operazioni/prestazioni professionali oggetto di monitoraggio e gli obblighi di adeguata verifica del cliente e del titolare effettivo;
- introduce un nuovo regime degli obblighi rafforzati e semplificati di adeguata verifica della clientela.

La verifica della clientela è oramai integrale e tassativa: viene infatti eliminata ogni esenzione assoluta in presenza di un basso rischio di riciclaggio,

---

<sup>5</sup> Il Parlamento europeo ha approvato il 20 maggio 2015 la IV Direttiva antiriciclaggio (2015/849), che introduce nell'Unione le più recenti raccomandazioni della *Financial Action Task Force* (FATF/GAFI).

La IV Direttiva rafforza ancor di più i presidi antiriciclaggio già richiamati dalla III Direttiva, andando a fissare ulteriori principi tanto nel comparto dell'approccio basato sul rischio quanto nel perimetro dell'adeguata verifica della clientela.

Di seguito vengono sintetizzate le principali novità del provvedimento europeo de quibus.

Con riguardo ai professionisti coinvolti negli adempimenti antiriciclaggio la IV Direttiva conferma l'impostazione del previgente dettato normativo ricomprendendo nell'obbligo di monitoraggio:

- revisori dei conti, contabili esterni e consulenti tributari;
- notai e altri liberi professionisti legali, quando partecipano, in nome e per conto del loro cliente, ad una qualsiasi operazione finanziaria o transazione immobiliare o assistendo il loro cliente nella predisposizione o nella realizzazione di operazioni riguardanti: i) l'acquisto e la vendita di beni immobili o di imprese; ii) la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni; iii) l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di risparmio o conti titoli; iv) l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società; v) la costituzione, la gestione o l'amministrazione di trust, società, fondazioni o strutture simili;
- prestatori di servizi relativi a trust o società e diversi da quelli indicati alla lettera a) o b);
- agenti immobiliari;
- altri soggetti che negoziano beni, quando il pagamento è effettuato o ricevuto in contanti per un importo pari o superiore a 10.000 EUR, indipendentemente dal fatto che la transazione si effettua con un'operazione unica con diverse operazioni che appaiono collegate;
- prestatori di servizi di gioco d'azzardo.

allargato il campo di applicazione dell'obbligo rafforzato (in modo da includervi anche le persone politicamente esposte nazionali) ed inserito nel novero dei soggetti obbligati i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale. Viene poi introdotto un sistema di monitoraggio della titolarità effettiva di imprese e trust, attraverso un sistema di flussi informativi ad un'apposita sezione del registro delle imprese e si rafforza il sistema di monitoraggio e controllo sull'attività dei cc.dd. *money transfer* e dei soggetti che operano nel settore dei giochi.

Nell'ambito della disciplina preventiva antiriciclaggio deve infine annotarsi la pubblicazione della dir. (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 (c.d. V Direttiva Antiriciclaggio)<sup>6</sup>, che modifica la dir. (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le dir. 2009/138/CE e 2013/36/UE. Al riguardo gli Stati dovranno introdurre le opportune disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla citata direttiva entro il 10 gennaio 2020. Tale direttiva prevede tra l'altro:

- il rafforzamento dei poteri delle unità d'informazione finanziaria dell'Unione Europea e la promozione della loro cooperazione, ampliando la gamma delle informazioni a disposizione delle unità che avranno accesso ai registri centralizzati dei conti bancari e dei conti di pagamento e ai sistemi centrali di reperimento dei dati che gli Stati membri dovranno istituire per identificare i titolari di questi conti;
- la lotta ai rischi di finanziamento del terrorismo legati alle valute virtuali. La Commissione propone di includere nell'ambito di applicazione della direttiva antiriciclaggio piattaforme di scambio di valute virtuali e prestatori di servizi di portafoglio digitale. Tali entità dovranno applicare gli obblighi di adeguata verifica della clientela al cambio di valute virtuali in valute reali, ponendo fine all'anonimato associato a questi scambi;
- la lotta ai rischi connessi agli strumenti prepagati anonimi (ad esempio le carte prepagate). Si propone di ridurre al minimo i pagamenti anonimi mediante carte prepagate abbassando le soglie per l'identificazione e ampliando gli obblighi di verifica dei clienti;
- maggiori controlli nei paesi terzi a rischio, armonizzando l'elenco dei controlli applicabili ai paesi che presentano mancanze nei regimi nazionali di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

---

<sup>6</sup> Cfr. *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 19 giugno 2018.

Giova infine sottolineare come la V Direttiva ponga l'attenzione su regole di trasparenza più rigorose, allo scopo di impedire l'elusione fiscale e il riciclaggio di denaro: nello specifico l'obiettivo è di sviluppare una totale accessibilità al pubblico dei registri dei titolari effettivi, l'interconnessione dei registri e la messa a disposizione delle autorità competenti di maggiori informazioni.

## **2. L'approccio basato sul rischio riciclaggio/finanziamento al terrorismo**

Il sistema antiriciclaggio, come definito dal novellato d.lgs. n. 231/2007, si basa sostanzialmente su un'implementazione degli obblighi già posti a carico dei soggetti dalla particolare normativa, al fine di adeguare i presidi di legge alle recenti conoscenze fissate a livello internazionale nella lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo<sup>7</sup>.

Il nuovo sistema antiriciclaggio e antiterrorismo fissato dai principi della IV Direttiva per quanto riguarda il profilo oggettivo degli obblighi di verifica, conservazione e segnalazione è caratterizzato dall'approccio in base al rischio (c.d. *risk based approach*). Infatti, tratto fondamentale della dir. 2015/849, che ne permea l'intera struttura e l'allinea alle riviste Raccomandazioni GAFI del 2012, è l'ampliamento e la razionalizzazione del principio dell'approccio basato sul rischio, diretto ad identificare e valutare i rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo insiti nell'esercizio delle attività finanziarie e/o professionali svolte dai destinatari della normativa.

Tale approccio diviene il punto guida tanto per il comportamento dei soggetti obbligati, quanto per l'azione di controllo delle autorità.

Il legislatore europeo, a fronte della considerazione che il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo è per sua natura contingente, mutevole e adeguatamente contenibile solo sulla base di processi decisionali basati sull'evidenza fattuale, vincola gli Stati membri a identificare, valutare, comprendere ed assumere misure per mitigare il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo esistente in ogni paese e di tenere aggiornata la valutazione del rischio. Alla Commissione

---

<sup>7</sup> Le iniziative sono state condotte dagli organismi internazionali più importanti attivi nel campo della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, quali il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), l'Unione Europea, il Gruppo Egmont, il Consiglio d'Europa, ma anche il Fondo Monetario Internazionale e le Nazioni Unite.

europea è affidato il compito di elaborare una valutazione “sovranaazionale” dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo presenti nel mercato interno, tenendo conto dei pareri delle autorità europee di supervisione (EBA<sup>8</sup>, EIOPA<sup>9</sup>, ESMA<sup>10</sup>). Agli Stati membri è invece affidata la valutazione dei rischi a livello nazionale e la definizione di adeguate politiche di mitigazione. A loro volta, i destinatari degli obblighi antiriciclaggio sono chiamati a valutare i rischi cui sono esposti e a dotarsi di presidi commisurati alle proprie caratteristiche.

Invero, l’identificazione e la valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo consente la mitigazione del rischio, attraverso l’adempimento di obblighi calibrati in funzione del rischio medesimo, facilitando una migliore allocazione delle risorse nella lotta al riciclaggio verso gli ambiti che presentano pericoli più elevati.

L’ampiezza maggiore o minore delle misure concrete ovvero l’intensità nella loro applicazione viene fatta dipendere dall’apprezzamento del rischio nel caso specifico. Per vero, tale apprezzamento è rimesso a diverse fonti: in alcuni casi è la stessa Direttiva comunitaria a fornire esemplificazioni o classificazioni di rischio; in altri casi la valutazione è affidata agli stessi destinatari, dando luogo a procedure diverse di customer due diligence (in forma attenuata o rafforzata, come nel caso di operazioni poste in essere da persone politicamente esposte).

Ebbene, il d.lgs. n. 90/2017 ha il pregio di conseguire importanti risultati sul piano sistematico, fissando esplicitamente le finalità di tutela dell’integrità del sistema finanziario e di promozione della correttezza dei comportamenti, enunciando il principio-cardine della proporzionalità degli obblighi a carico degli operatori rispetto al rischio di riciclaggio, da

---

<sup>8</sup> Autorità bancaria europea (ABE) è un’autorità indipendente dell’Unione europea (UE), che opera per assicurare un livello di regolamentazione e di vigilanza prudenziale efficace e uniforme nel settore bancario europeo. Gli obiettivi generali dell’Autorità sono assicurare la stabilità finanziaria nell’UE e garantire l’integrità, l’efficienza e il regolare funzionamento del settore bancario. Per maggiori informazioni [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu).

<sup>9</sup> Autorità di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (EIOPA). Fa parte del sistema europeo di vigilanza finanziaria. È un organo indipendente che fornisce pareri alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio dell’UE. Per maggiori informazioni [www.eiopa.europa.eu](http://www.eiopa.europa.eu).

<sup>10</sup> Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA). È un’autorità indipendente dell’UE il cui obiettivo è migliorare la protezione degli investitori e promuovere mercati finanziari stabili e ordinati. Per maggiori informazioni [www.esma.europa.eu](http://www.esma.europa.eu).

valutare con riguardo al tipo di cliente, di rapporto d'affari/prestazione professionale/operazione e tenendo conto delle peculiarità e dimensioni dei destinatari della disciplina. In tale prospettiva, la valutazione del rischio e l'adeguata verifica della clientela da parte dei destinatari degli obblighi rappresentano certamente l'aspetto più rilevante del nuovo quadro normativo<sup>11</sup>.

In questo contesto le Autorità di vigilanza di settore e gli Organismi di autoregolamentazione hanno il compito di individuare i requisiti dimensionali e organizzativi in base ai quali i soggetti obbligati, rispettivamente vigilati e controllati, adottano specifici presidi, controlli e procedure per:

⇒ la valutazione e gestione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo;

⇒ l'introduzione di una funzione antiriciclaggio, ivi comprese, se adeguate rispetto alle dimensioni e alla natura dell'attività, la nomina di un responsabile della funzione antiriciclaggio e la previsione di una funzione di revisione indipendente per la verifica delle politiche, dei controlli e delle procedure.

Per la valutazione del rischio i destinatari tengono conto di fattori di pericolo associati alla tipologia di clientela, all'area geografica di operatività, ai canali distributivi e ai prodotti e servizi offerti<sup>12</sup>.

In questo ambito il legislatore impone l'adozione, da parte dei soggetti obbligati, di procedure oggettive, verificate e aggiornate per analizzare e valutare il rischio in relazione alle caratteristiche del "proprio" cliente, tenendo conto della natura e delle dimensioni della specifica attività svolta o dell'operatività richiesta. Tale previsione considera le peculiarità dei singoli destinatari e le esigenze specifiche delle rispettive attività e operatività, anche prevedendo l'utilizzo di procedure e metodologie per l'analisi e la

---

<sup>11</sup> Con tale decreto vengono inoltre fissate le modalità di conservazione delle informazioni e dei documenti e viene rafforzata la collaborazione attiva, che si sostanzia soprattutto nell'obbligo di segnalare le operazioni sospette oltre che nei flussi informativi delle nuove "comunicazioni oggettive". Sotto un ulteriore profilo i presidi di riservatezza a tutela del segnalante vengono mantenuti: l'adempimento degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette prescrive garanzie di anonimato del segnalante, che evitino danni ai soggetti onerati e assicurino la riservatezza delle persone fisiche; si tratta di cautele particolarmente opportune per i professionisti e per le persone giuridiche di ridotte dimensioni.

<sup>12</sup> La valutazione del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo è l'elemento più rilevante degli adempimenti antiriciclaggio laddove viene ribadito l'obbligo di adozione di misure di adeguata verifica della clientela proporzionate al rischio rilevato e la responsabilità per i destinatari di dimostrare l'adeguatezza della valutazione effettuata e delle conseguenti misure adottate ai fini del corretto adempimento dell'obbligo.

valutazione del rischio elaborate dalle autorità di vigilanza di settore e dagli organismi di autoregolamentazione.

La valutazione del rischio consente ai soggetti obbligati di adottare presidi e attuare controlli e procedure idonei a gestire e mitigare il rischio in concreto rilevato. L'obbligo di adottare misure proporzionate al rischio alla propria attività, impone anche la pianificazione, da parte dei soggetti destinatari degli obblighi, di adeguati programmi di formazione del personale, finalizzati alla corretta valutazione del rischio, alle procedure da attuare in relazione al rischio medesimo e al riconoscimento delle operazioni sospette.

Al riguardo, il legislatore all'art. 17 del Decreto antiriciclaggio, detta alcuni criteri generali per la valutazione del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo sia in relazione al cliente, che in ordine all'operazione, al rapporto o alla prestazione professionale eseguita.

Per i soggetti destinatari quindi rilevano per l'uno e l'altro dei predetti aspetti i seguenti elementi:

- con riferimento al cliente:
  - la natura giuridica;
  - l'attività svolta prevalentemente;
  - il comportamento tenuto al momento del compimento dell'operazione o dell'instaurazione del rapporto continuativo o della prestazione professionale;
  - l'area geografica di residenza o sede del cliente o della controparte;
- con riferimento all'operazione, al rapporto continuativo o alla prestazione professionale:
  - la tipologia dell'operazione, rapporto continuativo o prestazione professionale posti in essere;
  - le modalità di svolgimento dell'operazione, rapporto continuativo o prestazione professionale;
  - l'ammontare;
  - la frequenza delle operazioni e durata del rapporto continuativo o della prestazione professionale;
  - la ragionevolezza dell'operazione, del rapporto continuativo o della prestazione professionale in rapporto all'attività svolta dal cliente;
  - l'area geografica di destinazione del prodotto, oggetto dell'operazione o del rapporto continuativo.

Il soggetto onerato deve quindi servirsi degli elencati criteri generali per associare a ciascun cliente un determinato rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo<sup>13</sup>.

Interessanti appaiono alcune indicazioni già formulate da Banca d'Italia in ordine agli elementi da tenere in considerazione per la profilatura del rischio – cliente, tra cui:

- la natura e le caratteristiche del cliente: rileva la sussistenza di eventuali procedimenti penali a carico del cliente – quando tale informazione sia notoria o comunque nota al destinatario e non coperta da obblighi di segretezza che ne impediscano l'utilizzazione da parte del destinatario stesso – o di precedenti segnalazioni alla UIF; tali informazioni rilevano anche con riguardo a soggetti notoriamente legati al cliente (ad esempio in virtù di rapporti familiari o d'affari). In caso di cliente-persona fisica, assumono rilievo le cariche ricoperte (ad esempio se si tratta di persona politicamente esposta). Nel caso di cliente-non persona fisica, va posta attenzione alle finalità della sua costituzione, agli scopi che persegue, alle modalità attraverso cui opera per raggiungerli, nonché alla forma giuridica adottata, soprattutto là dove essa presenti particolari elementi di complessità od opacità che possano impedire o ostacolare l'individuazione del titolare effettivo o dell'effettivo oggetto sociale o ancora dei collegamenti partecipativi. Assume altresì rilievo la connessione del cliente-non persona fisica con entità residenti in ordinamenti non equivalenti sotto il profilo della lotta al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo. Assumono rilievo le

---

<sup>13</sup> L'applicazione di tali criteri dovrà andare di pari passo con la necessità di dotarsi di un assetto organizzativo, di procedure operative e di controllo, nonché di sistemi informativi idonei a garantire l'osservanza delle norme di legge e regolamentari in materia antiriciclaggio, tenendo conto della natura, della dimensione e della complessità dell'attività svolta nonché della tipologia e della gamma dei servizi prestati. A tal fine, i destinatari:

- a. definiscono una policy motivata che indichi le scelte che essi in concreto intendono compiere sui vari profili rilevanti in materia di assetti organizzativi, procedure e controlli interni (es. assetto della funzione antiriciclaggio nei gruppi; eventuale attribuzione della delega per il responsabile delle segnalazioni sospette), di adeguata verifica (es. misure da adottare in concreto per l'adeguata verifica rafforzata o semplificata) e di conservazione dei dati (cd. *policy* antiriciclaggio);
- b. svolgono una valutazione complessiva, periodicamente aggiornata, della propria esposizione al rischio di riciclaggio (cd. autovalutazione dell'esposizione al rischio di riciclaggio);
- c. adottano le misure ritenute più idonee a prevenire il rischio di riciclaggio, coerenti rispetto alla propria esposizione al rischio di riciclaggio.

informazioni circa la natura e le caratteristiche dell'eventuale titolare effettivo, quando tali informazioni siano notorie o comunque note al destinatario e non coperte da obblighi di segretezza che ne impediscano l'utilizzazione da parte del destinatario stesso;

- le attività svolte e gli interessi economici: rileva la riconducibilità delle attività economiche a quelle tipologie che per loro natura presentano particolari rischi di riciclaggio e che, per questo, impongono specifiche cautele (ad esempio, attività economiche caratterizzate dalla movimentazione di elevati flussi finanziari, da un uso elevato di contante). Rileva inoltre l'operatività in settori economici interessati dall'erogazione di fondi pubblici, anche di fonte comunitaria (ad esempio, appalti, sanità, raccolta e smaltimento dei rifiuti, produzione di energie rinnovabili);
- il comportamento tenuto in occasione del compimento dell'operazione o dell'instaurazione del rapporto continuativo: rientrano in questo ambito i comportamenti di natura dissimulatoria. A titolo esemplificativo, rilevano la riluttanza del cliente o dell'eventuale esecutore nel fornire le informazioni richieste ovvero l'incompletezza o l'erroneità delle stesse (ad esempio, le informazioni necessarie per la sua identificazione o per l'individuazione dell'eventuale titolare effettivo oppure relative a natura e scopo del rapporto o dell'operazione);
- l'area geografica di interesse del cliente o della controparte: rilevano la residenza o sede, il luogo di localizzazione dell'attività svolta o comunque degli affari; assume rilievo la presenza nel territorio di fenomeni di illiceità suscettibili di alimentare condotte di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Sono considerati, per quanto noti o conoscibili, il grado di infiltrazione della criminalità economica, i fattori di debolezza socioeconomica o istituzionale, i fenomeni di "economia sommersa" e, in generale, le informazioni utili a definire il profilo di rischio del territorio. Particolare attenzione va posta quando l'area di interesse è all'estero; in tal caso assumono rilievo gli elementi di rischio insiti nella situazione politico-economica e nel quadro giuridico e istituzionale del paese di riferimento (soprattutto se si tratta di uno Stato a regime "non equivalente" ovvero destinatario di rilievi da parte degli organismi internazionali competenti in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, come, ad esempio, il GAFI e MONEYVAL).

Con riguardo all'area geografica, ai fini della valutazione di un alto rischio si potrà, ad esempio, valutare se il territorio di residenza ovvero di interesse sia:

- soggetto a sanzioni o embarghi o misure analoghe stabilite dall'O.N.U. o altri organismi internazionali;
- identificato da fonti accreditate (F.A.T.F., G.A.F.I., I.M.F., *Egmont Group of Financial Intelligence Units*, ecc.) come Paese che:
  - o non ha adottato un'appropriata legislazione in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo;
  - o finanzia o sostiene attività terroristiche ovvero coopera con organizzazioni terroristiche;
  - o presenta livelli significativi di corruzione e di altre attività criminose;
- soggetto localizzato in Paesi individuati dal Regolamento UE n. 2016/1675.

In materia di valutazione del rischio uno degli aspetti di grande novità riguarda non solo la valutazione operata sul cliente nei suoi aspetti soggettivi ed oggettivi, ma anche l'autovalutazione del rischio in termini di vulnerabilità dei presidi del professionista/società.

In altri termini il processo di autovalutazione del proprio rischio dovrà svilupparsi, in coerenza con i principali *framework*<sup>14</sup> di riferimento in tema di controllo interno e di gestione dei rischi, secondo il seguente approccio:

- valutazione del rischio intrinseco e delle vulnerabilità della società/studio e dell'organizzazione del destinatario<sup>15</sup>;
- mitigazione del rischio residuo<sup>16</sup>.

Tale approccio al *risk assessment* (non nuovo nell'ambito ad esempio dei presidi previsti dal d.lgs. 231/2001) rappresenta l'elemento centrale

---

<sup>14</sup> Ci si riferisce, in particolare, all'*Internal Control Integrated Framework* (CoSO Report) emesso dal *Committee of Sponsoring Organizations Commission* (CoSO) del 1992 e aggiornato nel maggio 2013 in materia di sistema di controllo interno e all'*Enterprise Risk Management Framework* (c.d. ERM), anch'esso emesso dal CoSO nel 2004 in materia di gestione dei rischi.

<sup>15</sup> L'attività consiste nell'individuare in che modo le minacce o i segnali di allarme interessino anche ciascun professionista in relazione alla portata dell'attività effettivamente esercitata, nonché in quale misura i presidi - assetto organizzativo e sistema dei controlli interni - risultino vulnerabili alle minacce precedentemente identificate.

<sup>16</sup> Si consegue attraverso lo sviluppo e l'attuazione di politiche e procedure per fronteggiare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo - identificati attraverso la propria determinazione del rischio residuo - cui il destinatario rimanga esposto.

dell'intero processo di *risk management* che consiste nella determinazione e nella valutazione dei vari fattori di rischio identificati, e nell'assegnazione a ciascun elemento di un valore di probabilità e un valore di impatto. Si ricorda che per rischio si intende la possibilità che un evento od una azione possa determinare effetti negativi per il destinatario.

In tale ambito, l'identificazione dei rischi potenziali consiste appunto nell'analisi del contesto organizzativo per individuare in quali aree o settori di attività e secondo quali modalità si potrebbero astrattamente verificare rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo<sup>17</sup>.

L'approccio al rischio<sup>18</sup> della normativa antiriciclaggio prevede che in funzione di esso il destinatario degli obblighi gradui le diverse misure di adeguata verifica della clientela.

In effetti, le nuove disposizioni di cui all'art. 15, comma 1, stabiliscono che gli organismi di autoregolamentazione dettino criteri e metodologie, commisurati alla natura dell'attività svolta e alle dimensioni dei soggetti obbligati, per l'analisi e la valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, cui sono esposti nell'esercizio della loro attività. Di conseguenza i destinatari, come indicato all'art. 16, adottano i presidi e attuano i controlli e le procedure, adeguati alla propria natura e dimensione, necessari a mitigare e gestire i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, in conformità con quanto definito dagli organismi di autoregolamentazione.

La logica sottostante al citato modello di valutazione<sup>19</sup>, in linea con gli standard internazionali, può assumere la seguente impostazione:

---

<sup>17</sup> Un adeguato sistema di controlli interni e di gestione dei rischi, che poi è il fine della normativa antiriciclaggio, è costituito dall'insieme delle regole, delle procedure e delle indicazioni organizzative volte a consentire l'identificazione, la misurazione, la gestione e il monitoraggio dei rischi che con il d.lgs. 231/2007 si devono scongiurare.

<sup>18</sup> Anche in materia di normativa antiriciclaggio è possibile utilizzare la definizione di rischio secondo l'accezione utilizzata nella trattazione, ed in conformità alla definizione fornita dalla CoSo (*Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission*) nel report - *Internal Control Integrated Framework*, secondo cui il rischio è il possibile evento negativo di un fenomeno di carattere aleatorio, ovvero di un accadimento futuro le cui possibili manifestazioni (siano esse positive o negative) possono essere statisticamente descritte da una determinata distribuzione di probabilità. Nell'ambito della disciplina prevista dal d.lgs. 231/2007, il rischio oggetto di identificazione, misurazione e monitoraggio è quello del riciclaggio o del finanziamento al terrorismo.

<sup>19</sup> Tale metodologia è stata ricavata dalle indicazioni emanate dall'Autorità di vigilanza IVASS con protocollo 110071/17 del 05/06/2017 relativa alla Autovalutazione dei rischi di

Analisi del rischio intrinseco	Ogni destinatario definisce un proprio indicatore attraverso il quale misurare il livello di rischio intrinseco. Il rischio intrinseco così misurato dovrà essere ricondotto in una delle quattro categorie (rischio basso, medio-basso, medio-alto, alto)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rischio basso</li> <li>- Rischio medio-basso</li> <li>- Rischio medio-alto</li> <li>- Rischio alto</li> </ul>
Analisi delle vulnerabilità	Una volta determinata l'intensità del rischio intrinseco, ogni destinatario è chiamato a definire un proprio indicatore per misurare il livello di vulnerabilità del proprio sistema dei presidi.	Vulnerabilità: <ul style="list-style-type: none"> <li>- non significativa</li> <li>- poco significativa</li> <li>- abbastanza significativa</li> <li>- molto significativa</li> </ul>
Determinazione del rischio residuo	Dalla combinazione dei giudizi sul rischio intrinseco e sulla vulnerabilità, si determina l'attribuzione della fascia di rischio residuo, secondo la scala di quattro valori indicata	Rischio residuo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- non significativo</li> <li>- basso</li> <li>- medio</li> <li>- elevato</li> </ul>

### 3. La valutazione del rischio e la segnalazione di operazioni sospette

La valutazione del rischio, che come detto costituisce un elemento imprescindibile della disciplina preventiva, è tuttavia una delle componenti di quello che è in realtà l'obbligo fondamentale per i destinatari della normativa antiriciclaggio. Infatti, oltre ad una serie articolata di adempimenti di natura passiva o finalizzati alla conoscenza del cliente, il principale onere di collaborazione attiva a carico dei soggetti obbligati è la segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio/fdt, *ex art. 35* del novellato Decreto antiriciclaggio. La segnalazione di operazioni sospette rappresenta quindi il pilastro su cui poggia (e ha da sempre fondato) le sue basi il sistema preventivo,

---

riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Relazione annuale della funzione antiriciclaggio.

al fine di impedire la realizzazione di attività criminose consistenti nella circolazione di proventi da delitto ovvero nel finanziamento al terrorismo.

Invero l'obbligo di segnalazione porta seco l'ulteriore e correlata finalità di consentire ai vari destinatari di individuare e riconoscere l'abuso dei loro servizi da parte di coloro che hanno quale scopo proprio quello di utilizzare canali leciti per movimentare e trasferire risorse di illecita provenienza. Infatti, la normativa antiriciclaggio, con le sue misure di carattere organizzativo-procedurale e l'approccio basato sul rischio, obbliga i destinatari a riconoscere circostanze anomale nel comportamento e nell'operatività del cliente, che attraverso la prestazione professionale potrebbe voler ottenere il vantaggio di utilizzare uno schermo lecito per movimentare, occultare, trasferire, convertire denaro proveniente da attività criminosa.

In concreto, l'attuale impostazione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette non ha subito significativi cambiamenti per effetto dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 90/2017: all'uopo è previsto che i destinatari della normativa, prima di compiere l'operazione, inviino senza ritardo alla UIF una segnalazione quando maturino il sospetto ovvero abbiano motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso, che siano state compiute, che siano state tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa. Peraltro, sulla definizione di "attività criminosa" si assiste con la riforma del d.lgs. n. 90/2017 ad un'importante riavvicinamento del sistema preventivo con il comparto repressivo, tornando il legislatore ad identificare i reati presupposti secondo i consueti schemi previsti nel codice penale (disciplinati agli artt. 648-*bis*, 648-*ter* e 648-*ter1*): la stessa viene definita all'art. 2, comma 2, lettera b), del Decreto antiriciclaggio come la realizzazione o il coinvolgimento nella realizzazione di un delitto non colposo.

In realtà, nell'economia dell'obbligo de quo, tale circostanza potrebbe non essere particolarmente evidente, poiché ai fini segnaletici (trattandosi nella maggior parte dei casi di anomalie) appare difficile individuare gli elementi costitutivi del delitto non colposo da cui i beni o le utilità provengono<sup>20</sup>.

Ma anche sotto un profilo diverso il comparto repressivo criminale e quello preventivo amministrativo trovano un importante collegamento,

---

<sup>20</sup> In ogni caso la definizione di riciclaggio ai fini amministrativi trova una sua applicazione esclusivamente se coordinata con gli scopi e la natura che il sistema di prevenzione si prefigge, ponendo un novum significativo rispetto alle singole fattispecie (in molti casi già previste nel sistema penalistico).

laddove condotte omissive rispetto all'obbligo di segnalazione possono essere sussunte in comportamenti penalmente rilevanti<sup>21</sup>.

In questo contesto i destinatari della normativa antiriciclaggio, per correttamente ottemperare alla disciplina preventiva ed evitare latenti rischiosità penali, si dovranno dotare di un sistema organizzativo e di controllo nonché di strategie, regole, risorse, procedure e funzioni chiaramente individuate e adeguatamente specializzate idonee ad assicurare l'efficace prevenzione del rischio di riciclaggio. In particolare, essi dovranno assicurare:

- l'adozione di adeguate strategie, politiche, *policy* e processi di identificazione, misurazione, valutazione e monitoraggio del rischio di riciclaggio, nonché di misure idonee a prevenire il rischio cui sono esposti;
- la chiara definizione, ai diversi livelli, di ruoli, compiti e responsabilità, nonché la predisposizione di procedure per garantire l'osservanza degli obblighi di adeguata verifica della clientela,

---

<sup>21</sup> In questo ambito la Suprema Corte ha qualificato quale concorso in riciclaggio la condotta del Direttore di Banca che ha autorizzato operazioni sospette richieste dal cliente, omettendo di effettuare le segnalazioni operazioni sospette (Cass. pen., Sez. III, Sent., 08 marzo 2016, n. 9472). Le operazioni richieste costituivano indici sintomatici del dolo in quanto la situazione fattuale presentava «un significato inequivoco che imponeva all'agente una scelta consapevole: agire segnalando o, al contrario, omettere di intervenire consentendo così il perpetrarsi della condotta criminosa». Nella sentenza la componente volontaristica, è ben tracciata ed è ricavata da indici sintomatici quali: l'anomalia delle operazioni connotate "da qualcosa di più del mero sospetto", la posizione ricoperta, le competenze in materia bancaria, la specificità della normativa violata, diretta ad evitare il riciclaggio di denaro, circostanze tutte che imponevano all'imputato, riconosciute le operazioni come anomale, di astenersi dal compierle, sicché la scelta attiva di autorizzarle, omettendo le segnalazioni, ha costituito l'esito di un processo decisionale autonomo con accettazione del rischio che si attuasse il riciclaggio.

Sotto un profilo analogo la Suprema Corte ha sostenuto come risponda del reato di autoriciclaggio anche il soggetto a cui non sia contestato il reato presupposto giacché si configura un'ipotesi di concorso dell'extraneus nel reato proprio (Cass. pen., Sez. II, 14 luglio 2017, n. 42561). Nella specie, è stata affermata la sussistenza di gravi indizi di colpevolezza per il reato di autoriciclaggio in capo ad un professionista che si occupava della redazione dei bilanci e della tenuta delle scritture contabili delle società nei cui conti correnti transitava il denaro proveniente dal reato presupposto, bancarotta fraudolenta, a lui non contestato). La Corte di legittimità ha osservato che in capo al professionista gravava l'obbligo di comunicare, ex d.lgs. n. 231/2007, le operazioni sospette, per cui avrebbe dovuto segnalare il doppio transito nella stessa data della somma di euro 270.347,38 da un fondo ad un conto prima e poi in un altro conto, così come avrebbe dovuto ritenere sospetta e idonea a frapporre un ostacolo all'identificazione della provenienza illecita del denaro la successiva parcellizzazione; non era pensabile che un consulente, che conosceva il cliente sin dalla fase della bancarotta fraudolenta impropria, potesse tenere una contabilità irregolare delle società attraverso cui il cliente reimpiegava denaro di provenienza illecita al solo fine di permettergli di evadere le imposte: tale mancato adempimento, che non può essere visto se non come espressione dell'intento del professionista di favorire il cliente.

- segnalazione delle operazioni sospette, conservazione della documentazione e delle evidenze dei rapporti e delle operazioni;
- l'istituzione di una funzione antiriciclaggio incaricata di sovrintendere all'attività di prevenzione e gestione dei rischi di riciclaggio;
  - un'architettura delle funzioni di controllo coordinata nelle sue componenti, anche attraverso idonei flussi informativi, e al contempo coerente con l'articolazione della struttura, la complessità, la dimensione aziendale, la tipologia dei servizi e prodotti offerti nonché con l'entità del rischio associabile alle caratteristiche della clientela;
  - un'attività di controllo sul rispetto da parte del personale delle procedure interne e di tutti gli obblighi normativi, con particolare riguardo all'analisi continuativa dell'operatività della clientela, agli obblighi di comunicazione e segnalazione e alla tutela della riservatezza in materia di segnalazione. Il sistema dei controlli interni deve essere in grado di intercettare prontamente carenze procedurali e dei comportamenti, suscettibili di determinare violazioni della normativa antiriciclaggio.

In ogni caso per mitigare il rischio di riciclaggio è fondamentale il coinvolgimento degli organi aziendali ovvero dei professionisti dello studio, laddove si dovranno definire politiche generali coerenti con i principi e le regole antiriciclaggio, adottare linee di policy idonee a preservare l'integrità dell'attività svolta e porre in atto misure organizzative e operative idonee a evitare il rischio di riciclaggio, svolgendo costanti controlli sul rispetto della normativa e sull'adeguato presidio dei rischi<sup>22</sup>.

Sul punto non può non evidenziarsi come la “*gestione del rischio riciclaggio*” in realtà sia solo uno dei diversi rischi da governare all'interno di un'azienda ovvero di uno studio professionale<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Sotto un profilo generale si tratta di declinare anche ai fini antiriciclaggio quella che gli esperti di management definiscono “*corporate identity*” (i.e. “identità dell'organizzazione”) ossia del fatto che tutti, all'interno della struttura, si riconoscono ed agiscono in virtù di valori condivisi che, internamente, rappresentano la “filosofia” cui improntare il “*modus operandi*” e lo sviluppo delle attività, ed esternamente diventano una componente importante “dell'immagine” che di sé, vuole dare l'azienda o lo studio professionale.

<sup>23</sup> Sul tema sarebbe utile un processo di *risk management* articolato in una pluralità di sottofasi tra loro correlate e susseguenti che, per essere efficaci necessitano di essere gestite a livello centralizzato con ricorso a tecniche e metodi di project management. Tra l'altro si dovrebbe quanto meno:

- stabilire il contesto (ossia pianificare l'intero processo, le sue fasi principali, lo scopo e gli obiettivi);
- effettuare la valutazione dei rischi (fase incentrata sull'identificazione e sull'analisi dei rischi, volta a definire cosa si vuole proteggere dal rischio, individuare gli agenti ostili e le possibili minacce; nonché decidere quali minacce fronteggiare;

A parere di chi scrive sarebbe alquanto utile una “valutazione integrata” nella gestione dei diversi rischi in modo da poter fornire, per ogni processo, una visione dell’esposizione complessiva a tutti i rischi per i quali lo stesso è interessato: di conseguenza i presidi organizzativi potrebbero essere utilizzati in modo sinergico rispetto alla funzione di controllo, divenendo un unico fattore di contenimento del rischio di non conformità proveniente da diverse normative (antiriciclaggio, 231/2001, *privacy*, salute e sicurezza sul lavoro, ecc.).

#### **4. Un caso concreto di autovalutazione: le regole tecniche 2019 del Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti ed Esperti contabili.**

Per valutare e monitorare il rischio riciclaggio/fdt appaiono molto utili, da un punto di vista applicativo, le “norme” tecniche emanate ai sensi dell’art. 11, comma 2, del Decreto antiriciclaggio, norma questa che prevede che gli organismi di autoregolamentazione siano responsabili dell’elaborazione e aggiornamento di regole tecniche, adottate previo parere del Comitato di sicurezza finanziaria, in materia di procedure e metodologie di analisi e valutazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui i professionisti sono esposti nell’esercizio della propria attività, di controlli interni, di adeguata verifica e di conservazione.

In questo contesto il Consiglio nazionale dottori commercialisti ed esperti contabili, con il documento pubblicato lo scorso 23 gennaio 2019, ha previsto di sviluppare l’autovalutazione del rischio secondo un iter predefinito.

I professionisti interessati devono effettuare la valutazione del rischio di riciclaggio e/o finanziamento del terrorismo connesso alla propria attività professionale e adottare presidi e procedure adeguati alla propria natura e alla propria dimensione per mitigare i rischi rilevati.

- 
- calcolare il rischio finale, ed i margini/limiti di tolleranza/ accettabilità;
  - predisporre “risposte adeguate” (fase di sviluppo dell’approccio strategico, in cui si individuano gli strumenti, le tipologie di misura (qualitativa e quantitativa), i metodi, le risorse a fronte dei costi di processo);
  - rendere operativa la strategia di intervento (fase in cui si formulando le “linee di difesa” e si rendono operative le decisioni assunte);
  - controllare quanto attuato (l’analisi, il monitoraggio e la revisione periodica e costante delle varie fasi di cui sopra nel loro sviluppo ed andamento, consentono di misurare la reale efficacia delle scelte attuate).

A tal fine i professionisti devono valutare il rischio inerente all'attività, inteso quale rischio correlato alla probabilità che l'evento possa verificarsi e alle sue conseguenze, nonché l'adeguatezza dell'assetto organizzativo e dei presidi (vulnerabilità), al fine di determinare il rischio residuo e adottare procedure per la gestione e la mitigazione del medesimo.

Per la valutazione del rischio inerente, della vulnerabilità e del rischio residuo i professionisti possono utilizzare la seguente scala graduata:

Rilevanza	valori dell'indicatore di intensità
NON SIGNIFICATIVA	1
POCO SIGNIFICATIVA	2
ABBASTANZA SIGNIFICATIVA	3
MOLTO SIGNIFICATIVA	4

Nelle norme tecniche viene specificato come nella valutazione del rischio inerente i valori sopra riportati debbano essere attribuiti a ciascuno dei seguenti fattori di rischio<sup>24</sup>:

1. tipologia di clientela<sup>25</sup>;

---

<sup>24</sup> Il soggetto obbligato, nel valutare il fattore rischio rappresentato dalla tipologia della clientela nonché quello dell'area geografica, deve tener conto delle risultanze dell'adeguata verifica riferite ai singoli clienti, considerando quanto meno i seguenti elementi:

- settori di attività economica a rischio riciclaggio/FDT;
- clienti operativi in aree geografiche a rischio riciclaggio/FDT;
- clienti classificati ad elevato rischio riciclaggio/FDT (ad es. Persone Politicamente Esposte).

<sup>25</sup> La valutazione va effettuata tenendo conto del numero dei clienti (in valore assoluto) e delle caratteristiche oggettive e soggettive della clientela; a titolo esemplificativo, incidono elementi quali il tipo di attività dei clienti (esposta o meno ad infiltrazioni criminali o legata a particolari settori più a rischio), l'inquadramento giuridico, la presenza o meno di organismi o Autorità di controllo (collegio sindacale, revisore, Organismo di Vigilanza ex d.lgs. 231/2001), la complessità e la dimensione aziendale, il volume e l'ammontare delle transazioni del cliente, la presenza di persone politicamente esposte ovvero di soggetti sottoposti a indagini o procedimenti penali, ovvero aventi legami con soggetti a rischio o censiti in liste c.d. antiterrorismo, la presenza di enti no profit con elementi di potenziale rischio di finanziamento del terrorismo, la qualifica di soggetto destinatario degli obblighi antiriciclaggio in capo allo stesso cliente del professionista. All'uopo le linee guida del CNDCEC precisano che:

- un numero molto esiguo di clienti (10%) individuati in sede di adeguata verifica come ad alto rischio possa determinare un indice di rischiosità pari a 1;
- un numero molto limitato di clienti (tra il 10 e il 25%) individuati in sede di adeguata verifica come ad alto rischio possa determinare un indice di rischiosità pari a 2;

2. area geografica di operatività<sup>26</sup>;
3. canali distributivi (riferito alla modalità di esplicazione della prestazione professionale, anche tramite collaborazioni esterne, corrispondenze, canali di pagamento, ecc.);
4. servizi offerti.

La media aritmetica dei punteggi dei singoli fattori di rischio determina il valore del rischio inerente.

L'analisi dell'adeguatezza dell'assetto organizzativo e dei presidi consente di individuare eventuali vulnerabilità, ovvero le carenze che permettono che il rischio inerente si concretizzi in fenomeni di riciclaggio/fdt non rilevati.

Sempre per il CNDCEC la vulnerabilità dello studio professionale nel suo complesso dipende dall'efficacia dei seguenti elementi<sup>27</sup>:

1. formazione<sup>28</sup>;

- un numero significativo di clienti (tra il 25% e il 40%) individuati in sede di adeguata verifica come ad alto rischio possa determinare un indice di rischiosità pari a 3;
- una percentuale molto significativa (superiore al 40%) di clienti ritenuti ad alto rischio possa determinare un indice di rischiosità pari a 4.

<sup>26</sup> L'area geografica di operatività è da riferirsi tanto alla sede (o sedi diverse) dello studio professionale, quanto al territorio in cui si esplica la prestazione professionale a favore del cliente (che può coincidere o meno con la sede di quest'ultimo). Occorre tenere conto delle relazioni con cui le Autorità aggiornano periodicamente la mappa delle zone maggiormente a rischio sia a livello nazionale, sia a livello internazionale (Stati non dotati di adeguati presidi antiriciclaggio o di una normativa antiriciclaggio equivalente a quella italiana). All'uopo le linee guida del CNDCEC precisano che:

- un numero molto esiguo di clienti operanti in aree geografiche ritenute ad alto rischio (10%) individuati in sede di adeguata verifica come ad alto rischio possa determinare un indice di rischiosità pari a 1;
- un numero molto limitato di clienti operanti in aree geografiche ritenute ad alto rischio (tra il 10 e il 25%) individuati in sede di adeguata verifica come ad alto rischio possa determinare un indice di rischiosità pari a 2;
- un numero significativo di clienti operanti in aree geografiche ritenute ad alto rischio (tra il 25% e il 40%) individuati in sede di adeguata verifica come ad alto rischio possa determinare un indice di rischiosità pari a 3;
- una percentuale molto significativa (superiore al 40%) di clienti operanti in aree geografiche ritenute ad alto rischio, , possa determinare un indice di rischiosità pari a 4.

<sup>27</sup> Giova rimarcare in tale ambito come un efficace assetto organizzativo antiriciclaggio si basa su un ampio coinvolgimento di tutte le strutture operative e delle funzioni aziendali e sulla chiara definizione dei compiti e responsabilità delle stesse. Fondamentale è il ruolo dei controlli di linea, che si avvalgono di adeguati presidi e sistemi informativi, e del responsabile antiriciclaggio, la cui attività da esercitarsi trasversalmente su tutta l'operatività svolta dal destinatario, riguarda sia la verifica della funzionalità di procedure, strutture e sistemi, sia il supporto e la consulenza sulle scelte gestionali.

<sup>28</sup> Oggetto di valutazione è il livello di aggiornamento della conoscenza della normativa antiriciclaggio in capo a tutti i componenti dello studio (titolare/i, dipendenti, collaboratori,

2. organizzazione degli adempimenti di adeguata verifica della clientela<sup>29</sup>;
3. organizzazione degli adempimenti relativi alla conservazione dei documenti, dati e informazioni<sup>30</sup>;
4. organizzazione in materia di segnalazione di operazioni sospette e comunicazione delle violazioni alle norme sull'uso del contante<sup>31</sup>.

La vulnerabilità complessiva sarà determinata dalla media aritmetica dei valori attribuiti a ciascuno dei fattori sopra indicati.

Per la vulnerabilità si tiene conto dei seguenti valori:

Rilevanza	Valore numerico
Non significativa per presidi completi e strutturati	1
Poco significativa per presidi ordinari	2
Abbastanza significativa per presidi lacunosi	3
Molto significativa per presidi assenti	4

Dopo aver determinato il rischio inerente e la vulnerabilità il professionista deve calcolare il rischio residuo. Per il CNDCEC la determinazione del rischio residuo avviene mediante l'utilizzo di una matrice che prende in considerazione sia i valori del rischio inerente sia quelli della vulnerabilità, basata su una ponderazione del 40% (rischio inerente) / 60% (vulnerabilità), muovendo dal presupposto che la componente di vulnerabilità abbia più rilevanza nel determinare il livello di rischio residuo.

tirocinanti). La formazione va valutata altresì per quanto concerne il grado di individuazione tempestiva delle tecniche illegali, facendo riferimento anche agli indicatori di anomalia, schemi di comportamento anomalo e altri indicatori messi a disposizione delle Autorità attraverso relazioni ufficiali. Altro elemento da tenere in considerazione è la frequenza della attività di formazione e il suo effettivo svolgimento.

<sup>29</sup> Idoneità delle misure adottate per adempiere agli obblighi previsti dalla legislazione vigente in materia di adeguata verifica e dalle regole tecniche (ad es. esistenza e documentazione, attraverso l'utilizzo di apposita modulistica, di procedure per l'identificazione del cliente, dell'esecutore e del TE).

<sup>30</sup> Idoneità delle misure adottate per adempiere agli obblighi previsti dalla legislazione vigente in materia di conservazione (cartacea o informatica) e dalle regole tecniche (ad es. istituzione e aggiornamento di un sistema organico di conservazione dei fascicoli della clientela; individuazione dei soggetti legittimati ad alimentare e ad accedere al sistema).

<sup>31</sup> Idoneità delle misure adottate per adempiere agli obblighi previsti dalla legislazione vigente in materia di SOS e di comunicazione dell'uso illegittimo del contante (ad es. esistenza di una procedura interna per la rilevazione di anomalie riconducibili ad eventuali operazioni sospette di riciclaggio/FDT; diffusione interna degli indici di anomalia nonché delle casistiche di riciclaggio/FDT elaborate da UIF).

RISCHIO INERENTE (coefficiente di ponderazione =40%)	Molto Significativo	2,2	2,8	3,4	4
	abbastanza significativo	1,8	2,4	3	3,6
	poco significativo	1,4	2	2,6	3,2
	non significativo	1	1,6	2,2	2,8
		non significativa	poco significativa	abbastanza significativa	Molto Significativa
VULNERABILITA' (coefficiente di ponderazione=60%)					

In definitiva, in base alla casella di intersezione, sarà così determinato il valore rappresentativo del livello di rischio residuo, che viene individuato tenendo presente la seguente scala graduata:

valori ponderati	livello di rischio residuo
1 – 1,5	NON SIGNIFICATIVO
1,6 – 2,5	POCO SIGNIFICATIVO
2,6 – 3,5	ABBASTANZA SIGNIFICATIVO
3,6 – 4	MOLTO SIGNIFICATIVO

In concreto una volta fissato il livello di rischio residuo, il professionista deve attivare le azioni necessarie per la gestione/mitigazione del medesimo. A tal fine rilevano le dimensioni della struttura, il numero dei componenti dello studio (professionisti, collaboratori e dipendenti) e il numero delle sedi in cui viene svolta l'attività:

- ⇒ per 2 o più professionisti nello stesso studio (una sede o più), occorre introdurre la funzione antiriciclaggio e nominare il relativo responsabile;
- ⇒ per più di 30 professionisti e più di 30 collaboratori nello stesso studio (una sede o più), occorre introdurre la funzione antiriciclaggio, nominare il responsabile antiriciclaggio e introdurre una funzione di revisione indipendente per la verifica dei presidi di controllo (tale soglia va individuata con riferimento al 31 dicembre dell'anno precedente).

All'uopo il CNDCEC sostiene come a fronte di un rischio non significativo o poco significativo il soggetto obbligato possa limitarsi alla gestione del medesimo, ovvero al mantenimento del relativo livello; in

corrispondenza di un rischio abbastanza o molto significativo, dovranno invece essere individuate apposite azioni mitigatrici<sup>32</sup>.

Tali azioni sono direttamente correlate alla evidenza di particolari elementi che possono riguardare sia il rischio inerente che il livello di vulnerabilità da cui il livello di rischio residuo dipende.

Nel caso in cui si rendano necessarie azioni di miglioramento e adeguamento delle misure organizzative, potrà essere previsto dalla funzione antiriciclaggio un piano di azione per la mitigazione del rischio, che contenga:

- il tipo di azione prescelta per ciascun elemento di rischio;
- la descrizione specifica delle azioni mitigatrici rispetto alla riduzione della frequenza o dell'impatto del rischio;
- il nome del soggetto responsabile dell'attuazione dell'azione mitigatrice;
- il termine entro il quale l'azione mitigatrice deve essere posta in essere.

Se la vulnerabilità presenta un indice elevato dovranno essere poste in essere le seguenti azioni di miglioramento:

- introdurre procedure sui diversi adempimenti (adeguata verifica, conservazione, segnalazione, monitoraggio del contante);
- definire l'organigramma e il funzionigramma antiriciclaggio;
- sviluppare attività formativa;
- far operare una revisione interna sui presidi adottati.

I professionisti dovranno effettuare l'autovalutazione del rischio con periodicità triennale, salva la facoltà di procedere al relativo aggiornamento quando insorgono nuovi rischi e ogni qualvolta lo si ritenga opportuno. La documentazione relativa all'autovalutazione deve essere conservata e messa a disposizione delle Autorità di cui all'art. 21, co. 2, lett. a), d.lgs. 231/2007 e degli organismi di autoregolamentazione.

L'autovalutazione del rischio dovrà essere conservata nel fascicolo generale dello studio professionale, unitamente all'organigramma/deleghe interne, al manuale ovvero alle procedure adottate per i diversi obblighi, alla normativa, all'attività formativa e alle attività di audit periodico sugli adempimenti antiriciclaggio.

In definitiva il sistema delineato dal CNDCEC rappresenta un ottimo meccanismo per valutare operativamente i rischi riciclaggio/finanziamento al terrorismo connessi con la propria attività.

---

<sup>32</sup> Il principio di fondo è quello secondo cui quanto più alto è il livello di rischio residuo, tanto maggiore deve essere l'implementazione di sistemi e procedure per la mitigazione del rischio nelle aree sopra individuate, nonché la frequenza delle attività di verifica della loro concreta applicazione.