

Cari lettori,

le segnalazioni di operazioni sospette formulate da professionisti sono in aumento e l'Italia ha ottenuto di recente una valutazione sostanzialmente positiva dalla Financial Action Task Force (rapporto "Mutual Evaluation of Italy", 2026). Questo non toglie che debbono essere rispettati i limiti alle obbligazioni di indagine a carico dei professionisti, specialmente dei notai.

Su questo punto è intervenuta la Corte di appello di Roma, che ha confermato l'annullamento della sanzione disposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze contro un notaio romano in relazione a due operazioni di aumento di capitale con sovrapprezzo che obiettivamente avevano di singolare poco più che l'intervento di soggetti cinesi e la provenienza delle somme apportate dalla Cina (ovviamente per il tramite di banca italiana).

Vi anticipo il commento alla sentenza, che apparirà nel prossimo numero della Rivista, e vi saluto cordialmente.

Maurizio Lupoi

Obbligo di segnalazione di operazione sospetta e limiti dell'onere di approfondimento esigibile dal professionista (App. Roma, 10 marzo 2026)

Carla Maria Giuliani

Sommario: § 1. I fatti di causa – § 2. Brevi cenni sulla normativa antiriciclaggio citata e la sua evoluzione nel tempo – § 3. Le motivazioni della decisione – § 4. Considerazioni conclusive

§ 1. I fatti di causa

La sentenza della Corte d'appello di Roma [10 marzo 2026, n. 765](#), definisce il giudizio di appello promosso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, avverso la sentenza del Tribunale di Roma 17 marzo 2023, n. 4372, che aveva accolto l'opposizione proposta da un notaio avverso il decreto sanzionatorio irrogatogli per la violazione dell'art. 41, [D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231](#), sotto il profilo dell'omessa segnalazione di operazioni sospette.

Le operazioni contestate consistevano in due aumenti di capitale con sovrapprezzo deliberati dalla società "Jin Shanghai s.r.l." — costituita dinanzi al medesimo notaio nel 2013, con oggetto sociale nel settore della ristorazione — e integralmente sottoscritti da una cittadina cinese, entrata nella compagine sociale in luogo dell'originario socio unico (il coniuge), che aveva rinunciato al diritto di opzione. Il primo aumento (24 novembre 2014) portava il capitale da euro 10.000 a euro 20.000, con un sovrapprezzo di euro 626.000; il secondo (12 dicembre 2014) da euro 20.000 a euro 23.000, con un sovrapprezzo di euro 196.495,62, per un apporto complessivo di euro 822.495,62, versato mediante assegni circolari tratti su istituti di credito italiani.

Nella prospettazione dell'amministrazione procedente e della Guardia di Finanza, l'operazione presentava plurimi profili di anomalia riconducibili agli indicatori di cui al D.M. Giustizia 16 aprile 2010: in particolare, l'indice n. 7 ("il cliente opera in Paesi con regime antiriciclaggio non equivalente a quello dei Paesi della Comunità Europea e richiede ovvero pone in essere le seguenti operazioni, senza fornire ragionevoli motivi legati all'attività esercitata, al gruppo di appartenenza o a particolari condizioni adeguatamente documentate: [...] conferimento per la costituzione o l'aumento di capitale - soprattutto se effettuate per importi consistenti - di società che hanno sede legale nei predetti paesi; [...]"), avuto riguardo alla provenienza della provvista dalla Cina; l'indice n. 8 ("Richiesta di prestazioni professionali o del compimento di operazioni aventi oggetto ovvero scopo non compatibile con il profilo economico-patrimoniale o con l'attività del cliente ovvero con il profilo economico patrimoniale, o con l'attività dell'eventuale gruppo societario cui lo stesso appartiene"); e l'indice n. 16 ("Conferimenti e apporti di capitali in società o altri enti mediante beni in natura per importi palesemente sproporzionati a quelli di mercato"). A tali elementi si aggiungevano la mancata esplicitazione, nei verbali assembleari, delle ragioni del sovrapprezzo e la ravvicinata reiterazione delle operazioni. La sanzione, pari al 10% del valore complessivo (euro 82.249,00), era stata determinata ai sensi dell'art. 57, comma 4, D. Lgs. n. 231/2007, nel testo vigente *ratione temporis*.

Il Tribunale di Roma aveva accolto l'opposizione, rilevando che l'aumento di capitale con sovrapprezzo costituisce istituto civilisticamente tipico e tecnicamente giustificabile, e che lo scopo dell'operazione — desumibile dalla documentazione e dal modulo di adeguata verifica — era quello di dotare la società della capacità economica necessaria all'acquisto dell'immobile destinato all'attività di ristorazione - già oggetto di preliminare sottoscritto prima dell'aumento e dell'ingresso del nuovo socio - e poi effettivamente acquistato nel dicembre 2014 con i fondi conferiti. Il giudice di prime cure valorizzava

altresì la circostanza che la provvista fosse stata prelevata da un deposito bancario e che l'istituto emittente gli assegni circolari non potesse non aver svolto l'adeguata verifica rafforzata, con conseguente attenuazione della significatività di un'ulteriore segnalazione da parte del notaio. In conclusione, il Tribunale affermava che l'eventuale sospetto sulla provenienza dei fondi avrebbe dovuto essere coltivato nelle fasi precedenti (banca e commercialista), mentre il notaio avrebbe valutato correttamente la "ragionevolezza dell'operazione in rapporto all'attività svolta dal cliente", e che non presentava criticità tali da imporre la segnalazione.

Avverso tale pronuncia il Ministero proponeva appello, deducendo la violazione dell'art. 41, D. Lgs. n. 231/2007 (nella versione ante riforma del 2017), in relazione all'art. 47, L. 16 febbraio 1913, n. 89 (legge notarile), agli indicatori di anomalia (D. M. 16 aprile 2010) e alle linee guida del Consiglio Nazionale del Notariato del 2014: il Tribunale avrebbe sottovalutato gli indici di anomalia (sproporzione degli importi, incoerenza con l'attività economica, assenza di prova sulla provenienza dei fondi, ravvicinata reiterazione), erroneamente ritenendo che il notaio avesse indagato lo scopo della prestazione, e avrebbe valorizzato circostanze non provate, quale la presunta adeguata verifica bancaria, comunque inidonea a esonerare il professionista dai propri obblighi. Il notaio appellato replicava eccependo, tra l'altro, la mancata censura degli accertamenti di fatto decisivi (preliminare registrato, finalizzazione all'acquisto, ruolo del commercialista, tracciabilità dei pagamenti), il riferimento alla sola cittadinanza cinese dei soggetti senza considerare la residenza italiana e la regolarità del soggiorno, come elemento di contesto, nonché l'insussistenza degli indici oggettivi e soggettivi di cui al D.M. 16 aprile 2010 e la disparità di trattamento rispetto ad altri professionisti intervenuti nelle operazioni e non sanzionati.

§ 2. Brevi cenni sulla normativa antiriciclaggio citata e la sua evoluzione nel tempo

Il *thema decidendum* è individuato dalla Corte nella determinazione del contenuto dell'obbligo di segnalazione di cui all'art. 41, D. Lgs. n. 231/2007, nel testo vigente al momento della commessa violazione (2014). Il D. Lgs. n. 231/2007, infatti, è stato profondamente riformato nel 2017 dal D. Lgs. [25 maggio 2017, n. 90](#) che ha recepito in Italia la IV Direttiva UE in materia di antiriciclaggio ([20 maggio 2015, n. 849](#)). Tale decreto, per una precisa scelta legislativa, ha riscritto integralmente, anziché emendarlo, il D. Lgs. n. 231/2007. Tuttavia, per quanto concerne i presupposti per effettuare le segnalazioni di operazioni sospette, il decreto non ha innovato rispetto alla normativa precedente.

La disposizione (allora art. 41, oggi art. 35) impone ai soggetti obbligati l'invio alla UIF di una segnalazione di operazione sospetta quando “sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare” che siano in corso o siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, con un sospetto desunto dalle caratteristiche, dall'entità e dalla natura dell'operazione, ovvero da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto.

A tali criteri stabiliti dalla norma primaria, si affiancano gli “indici di anomalia” allora individuati, per i professionisti, dal D.M. Giustizia 16 aprile 2010 (non più applicabile) e oggi confluiti nel più ampio Provvedimento UIF del 23 dicembre 2023, in vigore dal 1° gennaio 2024.

La finalità della norma – allora come oggi – è, come rimarca la Corte richiamando la costante giurisprudenza di legittimità, preventiva e cautelare: l'obbligo di segnalazione non presuppone un quadro indiziario di riciclaggio né la certezza dell'illiceità dell'operazione, essendo sufficiente un “mero giudizio di possibilità” in ordine alla provenienza delittuosa dei fondi e alla finalità illecita dell'operazione, alla luce di un

giudizio obiettivo sull'idoneità della stessa a costituire strumento di elusione della disciplina antiriciclaggio.

Rispetto a tale consolidata ricostruzione della *ratio* della norma, la Corte introduce però il profilo — decisivo — dei limiti dell'onere di approfondimento esigibile dal professionista.

Su tale fondamentale aspetto, è interessante notare come la Corte faccia soprattutto riferimento alle disposizioni emanate dal Consiglio Nazionale del Notariato, ovvero l'organismo di autoregolamentazione di riferimento del professionista coinvolto nel procedimento, citando espressamente le “Linee guida in materia di adeguata verifica della clientela”,¹ dallo stesso approvate nella seduta del 4 aprile 2014, e la c.d. “Quick Guide Antiriciclaggio” diffusa nella Newsletter “CNN Notizie” con Comunicato del 13 maggio 2014, secondo le quali la prestazione tipica del notaio non comporta, di regola, l'acquisizione di informazioni aggiuntive rispetto a quelle già imposte dalla legge notarile, dovendo l'approfondimento essere commisurato al rischio; e, per quanto qui interessa, non è previsto che il notaio debba procedere autonomamente a indagini mediante consultazione di banche dati o navigazione in rete.

Tale impostazione trovava allora aggancio normativo nell'Allegato 2 (paragrafo 2, ultimo comma) al D.M. 16 aprile 2010, secondo il quale: “Sono escluse dall'area valutativa indagini esterne o comunque estranee all'adempimento dell'incarico, fermo restando l'obbligo, a carico del professionista, di chiedere al cliente informazioni sullo scopo e sulla natura prevista dell'operazione o della prestazione professionale”. Oggi, il Provvedimento UIF del 23 dicembre 2023 adotta una formulazione simile ma non identica (“Le operatività sono individuate come sospette solo in presenza di circostanze soggettive e oggettive. In proposito, andrà

¹ Tali linee guida sono oggi in gran parte superate e sostituite dalle “Regole tecniche in materia di antiriciclaggio” adottate con delibere del CNN n. 3-40 del 27 luglio 2017 e n. 2-46 del 27 ottobre 2017, su Parere del Comitato di Sicurezza Finanziaria del 18 settembre 2018. (cfr. CNN Studio 1_2020 B).

considerato che gli indicatori e taluni sub-indici contengono riferimenti a circostanze sia soggettive sia oggettive. Le predette circostanze sono individuate dal destinatario sulla base di tutte le informazioni disponibili, fermo restando che non sono richieste indagini estranee alla concreta attività svolta” – cfr. Allegato “Criteri per l’applicazione degli indicatori e dei sub-indici”, pag. 2).

La Corte àncora, infine, il ragionamento al principio di determinatezza e prevedibilità della condotta sanzionabile, richiamando giurisprudenza nazionale (Corte cost., 11 aprile 2018, n. 121) ed europea (sentenza CEDU 23 febbraio 2017, n. 43395/09 – Causa De Tommaso c. Italia) precisando che il carattere sostanzialmente punitivo della sanzione amministrativa impone che il destinatario sia posto in condizione di conoscere *ex ante*, in tutte le sue dimensioni tipizzate, l’illiceità della condotta omissiva o commissiva, così che non possa esigersi un comportamento non ragionevolmente prevedibile.

Muovendo da tali premesse, la Corte d’appello dichiara infondato il gravame e conferma l’annullamento del decreto sanzionatorio, con un percorso argomentativo che merita segnalazione per il modo in cui coniuga il rigore della *ratio* preventiva e cautelare della norma con il canone di esigibilità in concreto della condotta.

§ 3. Le motivazioni della decisione

Il fulcro della decisione risiede nella distinzione tra la sussistenza di connotati oggettivi di anomalia dell’operazione (presenza di indici di anomalia) e l’effettiva esigibilità, in capo al notaio, di un ulteriore sforzo istruttorio presso canali terzi (es. fonti esterne, banche dati, etc.).

In proposito, la Corte non nega che l’entità e la provenienza estera della provvista possano, in astratto, costituire elementi di sospetto; ritiene tuttavia che, valutato *ex ante* il quadro d’insieme, tali elementi non fossero, da soli, idonei a fondare l’obbligo di segnalazione. Vengono in particolare valorizzati: la previa identificazione e la conoscenza dei soggetti coinvolti (già noti al professionista, che aveva costituito la

società nel 2013 e ne conosceva il radicamento nel settore della ristorazione); la coerenza dell'operazione con l'oggetto sociale e con la destinazione finale dei capitali (l'acquisto dell'immobile già oggetto di preliminare); la provenienza prossima della provvista da istituti di credito italiani mediante assegni circolari, di cui il notaio aveva conservato copia in archivio in ossequio alle stesse linee guida del Notariato.

Quanto agli specifici indicatori, la Corte esclude l'automatica riconducibilità dell'operazione all'indice n. 7, osservando come esso attenga piuttosto all'aumento di capitale di società estere, mentre nel caso di specie l'aumento riguardava una società italiana. Sul punto la Corte effettua una importante sottolineatura, osservando che, pur non essendo la catalogazione degli indici vincolante e quindi suscettibile di applicazione estensiva, la specifica operazione contestata (i.e. incremento finanziario della società per l'acquisto di un immobile - già oggetto di preliminare di vendita - da destinare a ristorante), presentava profili di coerenza tra la società costituita, il suo oggetto sociale e la destinazione finale dei capitali impiegati.

La Corte nega anche la piana riconducibilità nell'indice n. 8, essendo stata compiuta una valutazione di coerenza e proporzionalità dell'operazione rispetto al profilo della società ricevente e della socia finanziatrice, nei limiti delle informazioni accessibili con l'ordinaria diligenza; ed esclude l'indice n. 16, non configurandosi un conferimento in natura, bensì l'apporto di somme di denaro provenienti da banche italiane.

L'aspetto più interessante delle motivazioni della sentenza riguarda, tuttavia, il ragionamento sullo snodo centrale della contestazione: la provenienza più remota dei fondi dalla Cina. Sul punto, la Corte conclude che tale aspetto non assurge a elemento univoco di sospetto, avendo la socia finanziatrice dichiarato la derivazione del denaro da altra attività imprenditoriale in Cina e potendo il previo deposito bancario costituire una fisiologica soluzione di continuità del flusso, in difetto di elementi più circostanziati sull'ingresso dei capitali dall'estero. Tale ingresso, infatti,

potrebbe essere teoricamente avvenuto molto tempo addietro rispetto all'operazione contestata o non essere stato trasferito in un'unica soluzione ma accumulato in piccole *tranches* nel corso degli anni secondo le disponibilità. Ma, secondo la Corte, il notaio non era tenuto ad effettuare tale approfondimento in considerazione del quadro d'insieme dell'operazione e del relativo profilo di rischio.

Respingendo l'appello, dunque, la Corte conclude che l'unico elemento su cui si basa la contestazione, ovvero l'entità della somma impiegata e la sua provenienza dall'estero, pur potendo costituire in sé un elemento di sospetto non poteva, tenuto conto del quadro di insieme dell'operazione, sul piano soggettivo e oggettivo, fondare da solo un obbligo di segnalazione, che emerge solo quando il professionista sospetti o abbia motivo ragionevole per sospettare "che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio"; cosa che nel caso di specie deve essere esclusa, non potendosi configurare in concreto, per i motivi sopra enunciati, e sulla base degli elementi in possesso del notaio alcun profilo di sospetto.

§ 4. Considerazioni conclusive

Sul piano della tecnica dell'illecito, la pronuncia ha il pregio di ribadire che la disciplina della segnalazione di operazioni sospette, pur ispirata a una logica marcatamente preventiva e a una soglia di attivazione volutamente bassa (il "motivo ragionevole di sospetto"), non può tradursi in un onere investigativo indeterminato e sostanzialmente inesigibile: il perimetro dell'obbligo va delimitato alla stregua degli elementi effettivamente accessibili al professionista secondo la diligenza qualificata e nei limiti fissati dall'Allegato 2 (paragrafo 2, ultimo comma) del D.M. 16 aprile 2010, che esclude dall'area valutativa le indagini esterne. Si tratta di una presa di posizione importante, peraltro valida anche alla luce dell'attuale normativa di riferimento (Provvedimento UIF del 23 dicembre 2023) perché si pone in contrasto e prova ad arginare l'attitudine della vigilanza, soprattutto in sede ispettiva e sanzionatoria,

ad esigere dai professionisti un grado di approfondimento delle informazioni che non si limita a quello strettamente attinente all'attività professionale svolta, ma che si estende anche all'acquisizione di informazioni "pubblicamente accessibili", per tali intendendosi quelle reperibili dalla rete, soprattutto in termini di c.d. *negative news* (cioè informazioni, articoli di cronaca e dati pubblici che associano un cliente a reati finanziari, indagini giudiziarie o comportamenti illeciti). Bene, dunque, che la Corte ribadisca chiaramente che l'acquisizione di informazioni aggiuntive e più approfondite sul cliente e sull'operazione sia dovuta solo in presenza di fattori conclamati di alto rischio. Come noto, infatti, nell'ambito dei procedimenti sanzionatori per omessa segnalazione di operazione sospetta, il punto dirimente è sempre rappresentato dall'onere in capo al professionista di dimostrare che, sulla base degli elementi noti *ex ante*, non vi fossero ragionevoli motivi di sospettare che vi fosse un rischio di riciclaggio. Il problema è che, spesso e volentieri, nell'ambito degli elementi effettivamente "noti" al professionista vi è la tendenza della vigilanza ad includere anche quelli "facilmente accessibili" attraverso la consultazione delle cd. "fonti aperte", utili a riscontrare la veridicità delle informazioni ottenute ed escludere potenziali fattori di rischio derivanti dal profilo soggettivo del cliente.

Sul piano dei principi, quindi, l'espresso richiamo ai canoni di determinatezza e prevedibilità della sanzione afflittiva — nella lettura offerta dalla Corte costituzionale e dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo — assume qui una funzione di temperamento, evitando che la clausola generale del "sospetto" si converta in una fattispecie a contenuto indeterminato, la cui violazione sia accertabile solo *ex post*.

Resta sullo sfondo un profilo che la sentenza affronta con misura: la valorizzazione, da parte del giudice di prime cure, dell'adeguata verifica rafforzata astrattamente esigibile dall'istituto di credito emittente gli assegni. Correttamente la Corte non fonda su tale rilievo la decisione — che rischierebbe di risolversi in un improprio trasferimento dell'obbligo

di collaborazione attiva su altri soggetti obbligati —, ma lo tratta quale mero elemento di contesto, idoneo a corroborare la ragionevolezza complessiva dell'operato del notaio. La collaborazione dei diversi soggetti obbligati, infatti, opera in via autonoma e cumulativa, sicché l'adempimento (anche solo presunto) altrui non esonera di per sé il professionista; ma, nel bilanciamento degli elementi disponibili, la tracciabilità bancaria della provvista concorre a escludere quel carattere di univoca anomalia che avrebbe reso doverosa la segnalazione.

In definitiva, la decisione si colloca nel solco di un auspicabile orientamento che, senza attenuare la centralità del ruolo del notaio quale presidio di legalità e di prevenzione del riciclaggio, ne perimetra gli obblighi entro i confini dell'esigibilità e della prevedibilità, richiedendo, per la configurabilità dell'illecito, non la mera esistenza di un dato astrattamente sospetto (l'entità e la provenienza estera della provvista), bensì la sua idoneità, valutata nel contesto oggettivo e soggettivo dell'operazione, a generare quel ragionevole motivo di sospetto che solo giustifica l'attivazione dell'obbligo segnaletico.