

LE NUOVE SANZIONI ANTIRICICLAGGIO: AGGRAVAMENTO, CONCORSO, CONTINUAZIONE E REITERAZIONE



Dopo aver esaminato in un precedente intervento il quadro generale del nuovo sistema sanzionatorio antiriciclaggio, in queste pagine ci si soffermerà sulla nozione di “*violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime*” introdotta dal legislatore della novella quale causa di aggravamento della sanzione amministrativa. Un’analisi, come si vedrà, non agevole per le difficoltà di interpretare la corretta portata di tale requisito e i suoi concreti effetti in caso di concorso di violazioni. Permane, infatti, la necessità di individuare gli esatti rapporti tra la disciplina speciale delle sanzioni amministrative antiriciclaggio e quella prevista, in via generale, dalla L. 689/81, per definire compiutamente le condizioni di applicabilità, nell’ambito repressivo in esame, del cumulo giuridico, della continuazione, della reiterazione degli illeciti.

/ Stefano COMELLINI *

IL REQUISITO DELLE “VIOLAZIONI GRAVI, RIPETUTE O SISTEMATICHE OVVERO PLURIME”

Nel novellato sistema sanzionatorio amministrativo dell’antiriciclaggio ricorre spesso, come si è evidenziato in un precedente articolo¹, il requisito delle “*violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime*” quale causa di applicazione (artt. 11 comma 3 e 66 del DLgs. 231/2007) o di aggravamento

della sanzione (artt. 56, 57, 58, 61, 62, 64 del DLgs. 231/2007), ovvero a fondamento di obblighi specifici di comunicazione (art. 46 del DLgs. 231/2007) o attribuzione di competenza sanzionatoria (art. 65 del DLgs. 231/2007).

La locuzione normativa – coincidente con il testo della delega² – presenta aspetti di problematicità rispetto al suo apparente contenuto disgiuntivo. Ci si domanda, infatti, se per la ricorrenza del detto requisito debba riscontrarsi, nella condotta dell’agente, una sola o più delle evenienze richieste.

La risposta non può che prendere le mos-

* Avvocato

1 Si veda Comellini S. “Le sanzioni amministrative della nuova normativa antiriciclaggio”, in *questa Rivista*, 11, 2017, p. 97 ss.

2 La delega è contenuta nell’art. 15 della L. 12.8.2016 n. 170 (“*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2015*”).



se dalla Direttiva recepita³, ove si prevede (punto 59 del "Considerando") che gli Stati membri debbano riferire le sanzioni e le misure amministrative a "violazioni gravi, reiterate o sistematiche degli obblighi relativi alle misure di adeguata verifica della clientela, conservazione dei documenti, segnalazione delle operazioni sospette e controlli interni dei soggetti obbligati"⁴. All'art. 59 della Direttiva UE 849/2015 si precisa il requisito con la locuzione "violazioni gravi, reiterate, sistematiche, o che presentano una combinazione di tali caratteristiche"⁵.

Nel silenzio sul punto della Relazione governativa, l'espressione sembra pertanto debba essere interpretata nel senso che la ricorrenza anche di uno solo degli elementi menzionati dalla locuzione normativa possa realizzare gli anzidetti effetti⁶.

La "gravità" della violazione è data - anche - da una serie di indizi, espressamente previsti agli artt. 56, 57 e 58 del DLgs. 231/2007, per tutti al comma 2, riferibili all'elemento soggettivo, alla condotta dell'agente nei confronti delle Autorità accertanti, del contesto relativo all'operazione sospetta, della reiterazione e diffusione dei comportamenti illeciti. In particolare, si tratta:

- a. dell'**intensità** e del **grado dell'elemento soggettivo**, anche avuto riguardo all'ascrivibilità, in tutto o in parte, della violazione alla carenza, all'incompletezza o alla non adeguata diffusione di prassi operative e procedure di controllo interno;
- b. del **grado di collaborazione con le autorità** di cui all'art. 21 comma 2 lett. a⁷;
- c. della **rilevanza ed evidenza dei motivi del sospetto**, anche avuto riguardo al valore dell'operazione e alla loro inco-

erenza rispetto alle caratteristiche del cliente e del relativo rapporto;

- d. della **reiterazione e diffusione dei comportamenti**, anche in relazione alle dimensioni, alla complessità organizzativa e all'operatività del soggetto obbligato.

La congiunzione "*anche*" è utilizzata nelle norme citate per significare come, per stabilire la gravità dell'illecito, si possa far riferimento a qualsivoglia elemento del fatto ma si debbano comunque valutare, dandone adeguatamente conto nella motivazione del provvedimento sanzionatorio, i requisiti appena sopra riportati.

Si tratta di criteri di agevole interpretazione che troveranno una loro compiuta definizione con il formarsi di una specifica giurisprudenza in merito.

Gli altri requisiti sono, invece, di ardua distinzione in mancanza di precise indicazioni normative o illustrazioni del legislatore delegato. Il che costituirà certamente ragione di accesi contenziosi tesi ad eliminare le onerose conseguenze derivanti dal riconoscimento delle circostanze "aggravanti" l'illecito.

Consapevole della delicatezza della questione, il MEF ha inteso fornire linee guida sul punto⁸ che, tuttavia, per la loro complessità rischiano di complicarne ulteriormente l'interpretazione.

Si rammenti, infatti, che in un precedente intervento⁹ si era evidenziato, in difformità da quanto addotto dal MEF¹⁰, come il legislatore abbia predisposto un sistema precettivo e sanzionatorio fondato sull'individuazione di illeciti "base", eventualmente "aggravati" da "circostanze", espressamente indicate, da considerare in via tra loro alternativa.

Non si tratta, quindi, di "fattispecie qualificata" di illecito, "*tipizzata dal legislatore in*

3 Direttiva UE 20.5.2015 n. 849, c.d. "IV direttiva antiriciclaggio" che ha sostituito la Direttiva 2005/60/CE.

4 "Serious, repeated or systematic breaches".

5 "Serious, repeated, systematic, or a combination thereof".

6 In questo senso si è espresso anche il MEF con la circolare 6.7.2017 n. DT54071, pur senza darne motivazione.

7 Ministero dell'Economia e delle Finanze, Autorità di vigilanza di settore, Unità di informazione finanziaria per l'Italia, Direzione investigativa antimafia, Guardia di finanza - Nucleo Speciale Polizia Valutaria.

8 Circolare MEF n. DT54071/2017, cit., p. 4 ss.

9 Comellini S., cit.

10 Circolare MEF n. DT54071/2017, cit.

ragione della presenza, alternativa o cumulativa, di ulteriori elementi costitutivi del fatto materiale, consistenti nel carattere «grave», «ripetuto», «sistematico», «plurimo» della condotta che da luogo alla violazione»¹¹, ma di illecito già perfetto, per i suoi elementi costitutivi, nell'ipotesi "base" che, in linea con i meccanismi penalistici a cui la sanzionabilità amministrativa sempre più si avvicina, viene "aggravato" da elementi accessori, con le conseguenti ricadute sulla determinazione sanzionatoria.

L'interpretazione qui proposta sembra trovare sostegno nella considerazione che, altrimenti, un fatto illecito avrebbe quale suo, per il vero inammissibile, elemento costitutivo, ad esempio, la "ripetizione" della stessa o di altre violazioni.

Per il MEF le **"violazioni ripetute"** emergono *"anzitutto dall'esistenza di precedenti contestazioni della stessa violazione, ad esito delle quali essa è stata riconosciuta sussistente con irrogazione di una sanzione"*. Il riferimento è, quindi, all'eventuale esistenza di **precedenti provvedimenti sanzionatori notificati per la medesima violazione, nell'arco dell'ultimo quinquennio**, fermi restando gli eventuali successivi riscontri, anche riferiti a provvedimenti sanzionatori più risalenti nel tempo.

La "ripetitività" deve altresì riscontrarsi in caso di **contestuale trattazione, da parte dell'Autorità procedente, di più atti di contestazione nei confronti del medesimo soggetto obbligato**, *"distinti quanto alla fattispecie contestata ma riuniti in un unico procedimento o comunque istruiti congiuntamente, laddove per più di uno di essi si riscontrò la sussistenza della violazione contestata e si proceda all'irrogazione della sanzione"*.

In altre parole, per il MEF la "ripetitività" è nella stessa violazione più volte sanzionata nel quinquennio, ma anche in un tempo più ampio; ovvero, in differenti infrazioni se portate dallo stesso procedimento sanzionatorio. In sostanza, sotto il primo profilo si configura

una sorta di "recidiva specifica" che costituisce aggravante di ogni violazione, successiva ed uguale alla precedente, attribuibile al soggetto agente, in un limite temporale di fatto discrezionale; d'altro canto – ed è ragione di particolare perplessità – si assume che la sussistenza del requisito aggravante possa dipendere, secondo situazioni anche accidentali, dall'inserimento di differenti infrazioni nello stesso procedimento, con l'effetto di far dipendere gravosi effetti sanzionatori da scelte, anche discrezionali, dell'amministrazione. In altre parole, non si comprende come un illecito amministrativo possa avere quale suo elemento costitutivo, ad esempio, *"l'esistenza di precedenti contestazioni della stessa violazione, ad esito delle quali essa è stata riconosciuta sussistente con irrogazione di una sanzione"*¹². Quelle considerate dal legislatore della novella sono, infatti, circostanze estranee alla fattispecie, aspetti della condotta o del fatto che si pongono quali elementi accessori di un illecito già perfetto e che aggravano il disvalore della violazione incidendo sulla misura della pena.

Il MEF individua, invece, le **"violazioni sistematiche"** *"quando, nell'ambito di uno o più atti di contestazione e a seguito dell'analisi da parte dell'autorità verbalizzante di un numero sufficientemente elevato di singole operazioni, di operatività e/o di prestazioni professionali, non necessariamente riferibili al medesimo cliente o alla medesima tipologia di negozio o transazione, distinte dal punto di vista soggettivo e/o oggettivo, si rilevi – per la maggior parte di esse – il comportamento omissivo sanzionato dalla legge"*.

Sembra quindi che il carattere della "sistematicità" sia per il MEF da rinvenire esclusivamente nel numero – *"sufficientemente elevato"* – delle violazioni, in un arco temporale *"sufficientemente ampio"* e connotate da una prevalenza dello stesso comportamento omissivo; violazioni che possono essere le più varie, sia per ambito che per riferibilità soggettiva.

11 Circolare MEF n. DT54071/2017, cit., p. 11

12 Circolare MEF n. DT54071/2017, cit., p. 4.



In questo contesto, si vuole ritenere che, a fronte di una sorta di **"medesimo disegno criminoso"** (non altro sembra essere la "sistematicità" secondo l'accezione penalistica (art. 81 c.p.), tutte le violazioni ad esso riconducibili debbano considerarsi "aggravate", con i conseguenti onerosi effetti sanzionatori complessivi, senza che sia contemplata alcuna mitigazione degli stessi.

Riguardo alle **"violazioni plurime"**, il MEF precisa che esse concernono la singola contestazione elevata, potendo riguardare **sia una singola operatività**, nel cui ambito si registrino più operazioni, distribuite in un apprezzabile arco temporale che, anche singolarmente considerate, presentino elementi di sospetto; **sia una singola prestazione professionale**, avente carattere unitario dal punto di vista dello scopo perseguito, se articolata in più operazioni distinte sul piano oggettivo o economico-giuridico, che diano luogo a **più fattispecie autonome ma teleologicamente coordinate o collegate**, per ciascuna delle quali siano rilevabili i suddetti elementi di sospetto.

Con una definizione che ricalca - con le corrispondenti ragioni di perplessità - quella già fornita per la "ripetitività", il MEF riconduce, inoltre, le violazioni "plurime" alle "ipotesi in cui esse, benché chiaramente distinte sotto il profilo sia soggettivo che oggettivo e distribuite nel tempo, siano contestate dall'autorità verbalizzante in un unico atto e l'autorità irrogante riscontri la sussistenza della violazione per più di una di esse".

Per il MEF¹³ può trattarsi anche di una singola prestazione professionale, avente carattere unitario dal punto di vista dello scopo perseguito, se articolata in più operazioni distinte sul piano oggettivo o economico-giuridico, che danno luogo a più fattispecie autonome ma teleologicamente coordinate o collegate, per ciascuna delle quali siano rilevabili i suddetti elementi di sospetto.

Omissioni nella procedura di adeguata verifica o di conservazione dei dati (ad esempio, mancata acquisizione di copia del documento identificativo) per cinque clienti, verificatesi in tempi diversi ma contestati in un unico atto, possono così far scattare l'ipotesi aggravata della fattispecie, con la conseguente - come oltre si vedrà - gravosa sanzionabilità. Tuttavia, il Ministero si rende conto del contesto non agevolmente interpretabile e sente la necessità di ulteriormente precisare che la differenza tra il carattere "ripetuto" e "plurimo" delle violazioni da un lato e quello "sistematico" dall'altro è *"di ordine prevalentemente quantitativo/percentuale, nel senso che la rilevazione del carattere sistematico delle omissioni presuppone - come detto, in un ambito di osservazione quantitativamente ampio e oggettivamente articolato - l'emergere della condotta omissiva come modus operandi abituale o ampiamente prevalente del soggetto obbligato, che nel caso di contestazione della violazione dell'art. 35 [obbligo di SOS] può, in ipotesi, essere escluso laddove l'inculpato allegghi di avere in precedenza, pur in contesti differenti purché non meramente episodici e lontani nel tempo, effettuato segnalazioni di operazioni sospette"*.

Il testo della circolare, pur autorevole, esprime, innegabilmente, un sistema da cui risaltano, ai fini dell'aggravamento del fatto illecito e della sua sanzionabilità, requisiti di ardua lettura e delimitazione in un contesto fondato sulla singola rilevanza di ciascuno di essi¹⁴.

E la questione assume ancor maggiore complessità se si considera il rilievo che, a sostegno dell'ulteriore e distinto requisito della "gravità" della violazione, viene conferito alla *"reiterazione e diffusione dei comportamenti"* (comma 2 lett. d degli artt. 56, 57, 58 del DLgs. 231/2007), che per la circolare sono *"da porre in relazione all'ipotesi in cui, tanto in caso di una singola violazione quanto nell'ipotesi di*

13 Circolare MEF n. DT54071/2017, cit., p. 5.

14 La necessità di stabilire sul punto criteri certi fu avvertita anche durante i lavori preparatori della riforma. Cfr. De Angelis L., De Vivo A. "Sanzioni anticircolaggio solo in caso di violazioni gravi o reiterate", *Il Quotidiano del Commercialista*, www.eutekne.info, 17.5.2017.

violazioni ripetute, plurime o sistematiche, la mancata ottemperanza al precetto legislativo dipenda dalla reiterazione di comportamenti – commissivi od omissivi – obiettivamente idonei a garantire un adeguato presidio della normativa antiriciclaggio".

L'ambito di applicazione della circostanza aggravante così articolata e complessa meriterebbe, piuttosto, criteri distintivi di più agevole percezione e distinzione, indipendenti da qualsivoglia opzione discrezionale dell'amministrazione circa le modalità di conduzione dei procedimenti sanzionatori. Tuttavia, come oltre si vedrà nel prosieguo, il sistema prevede, invero, degli strumenti di temperamento della sanzione¹⁵ che, peraltro, in assenza di indicazioni normative, presentano anch'essi ardue difficoltà interpretative e applicative.

IL CONCORSO E LA REITERAZIONE DI ILLECITI AMMINISTRATIVI

Il tema che si è appena trattato – la difficile individuazione dei requisiti aggravanti l'illecito – deve, infatti, correlarsi con l'altrettanto delicato tema del concorso di violazioni.

In linea generale, ad ogni azione che infrange il precetto fissato da una norma giuridica corrisponde una violazione e la conseguente sanzione. Tuttavia, al pari dell'ordinamento penale, anche per le sanzioni amministrative il principio è mitigato da deroghe, previste all'art. 8 della L. 689/81, date dalla disciplina del "**concorso formale**" (comma 1) e dell'"**illecito continuato**" (comma 2).

La disposizione citata – che ha esteso al settore delle sanzioni amministrative il sistema

del cumulo giuridico delle sanzioni, tipizzato inizialmente in sede penale¹⁶ – viene ora espressamente richiamata, all'esito della novella, dall'art. 67 del DLgs. 231/2007¹⁷.

Ne consegue che si ha **concorso formale** quando con un'azione od omissione si violano differenti disposizioni che prevedono sanzioni amministrative (concorso "eterogeneo"), ovvero quando si commettono più violazioni della stessa disposizione (concorso "omogeneo"). In questi casi il responsabile soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo. Ad esempio, alla violazione degli obblighi di conservazione per cinque distinti clienti non potrà conseguire una sanzione superiore a 6.000 euro (il triplo di 2.000 euro), mentre con il concorso materiale il limite massimo sarebbe 10.000 euro (2.000 euro per 5).

In linea generale, l'attenuazione della sanzione amministrativa non è invece prevista, a differenza del sistema penale (art. 81 c.p.), nei casi di "**illecito continuato**", vale a dire quando un soggetto – con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno illecito, qui in violazione di norme che prevedono sanzioni amministrative – commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni¹⁸.

L'illecito continuato è, infatti, soggetto – ex art. 8 comma 2 della L. 689/81 – allo stesso regime previsto per il concorso formale solo qualora le disposizioni violate appartengano alla materia della previdenza o dell'assistenza obbligatorie, senza che possa ritenersi interamente applicabile, in via analogica, la normativa dettata dall'art. 81 c.p., in tema di "continuazione" tra reati. La norma, infatti, risulta chiara nella delimitazione della materia oggetto della "continuazione" e, d'altro canto, la necessaria distinzione tra illecito penale

15 Art. 8 della L. 689/81, richiamato dall'art. 67 del DLgs. 231/2007.

16 Tuttavia, la clausola di salvaguardia che apre l'art. 8 della L. 689/81, "*salvo che sia diversamente stabilito dalla legge*", consente che una specifica disciplina di settore possa prevedere un diverso trattamento del concorso formale.

17 Si rilevi che in Gazzetta Ufficiale l'art. 67 riporta il riferimento normativo non corretto a "*legge 21 novembre 1981, n. 689*" piuttosto che "*legge 24 novembre 1981, n. 689*".

18 Cfr. Cass. 4.3.2011 n. 5252, in *Banca Dati Eutekne*.



ed illecito amministrativo non consente che, attraverso un procedimento di integrazione analogica, le norme di favore previste in materia penale vengano *tout court* estese agli illeciti amministrativi¹⁹.

Tuttavia, la "continuazione" degli illeciti conserva ulteriori effetti in campo amministrativo, anche fuori dall'ambito della previdenza o dell'assistenza obbligatorie, grazie all'art. 8-bis della L. 689/81 – anch'esso espressamente richiamato dall'art. 67 del DLgs. 231/2007 – con cui si dispone (comma 4) che le violazioni amministrative successive alla prima non sono valutate, ai fini della reiterazione, quando sono commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria²⁰.

La locuzione "*ai fini della reiterazione*" vuole ricondurre la rilevanza del "*disegno criminoso*", realizzato attraverso una pluralità di illeciti amministrativi legati tra loro finalisticamente, non già a un effetto unificante delle sanzioni, bensì alla sola elisione degli effetti negativi che deriverebbero dal riconoscimento della "*reiterazione*"²¹. Istituito quest'ultimo, sostanzialmente corrispondente alla recidiva di stampo penalistico²², che funge da circostanza aggravante nei casi espressamente previsti dalla legge e che si configura quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole, nonché quando più violazioni della stessa indole commesse nel quinquennio sono accertate con unico provvedimento esecutivo (art. 8-bis comma 1 della L. 689/81).

Per violazioni della "*stessa indole*" si intendono quelle relative alla medesima dispo-

sizione o a disposizioni diverse che, per la natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni (comma 2)²³. Non vi è dubbio che un buon numero delle violazioni antiriciclaggio abbiano caratteristiche in comune, tali da ricondurle alla nozione di "stessa indole". Sono certamente della stessa indole le violazioni in tema di **adeguata verifica e conservazione**; ovvero, tra loro, quelle delle disposizioni di cui al Titolo III del Decreto in tema di **contante, titoli al portatore, conti e libretti di risparmio in forma anonima o con intestazione fittizia**. Il riferimento al "*provvedimento esecutivo*" consegue sia alla necessità di evitare che gli effetti della reiterazione derivino, non già dalla mera commissione naturalistica del fatto illecito, bensì dalla delibazione dell'organo accertatore; sia dalla considerazione che gli stessi possano essere impediti dalla mera proposizione di opposizioni pretestuose e dilatorie. Pertanto, a differenza dell'ambito penale ove, per la recidiva, è necessaria la condanna irrevocabile, in questo ambito è sufficiente il provvedimento sanzionatorio che per sua natura è, in linea generale, immediatamente esecutivo. Il limite di cinque anni tiene conto non dell'accertamento delle violazioni, ma dell'intervallo tra la commissione della prima violazione e la consumazione delle successive. Tuttavia, "*gli effetti conseguenti alla reiterazione possono essere sospesi fino a quando il provvedimento che accerta la violazione precedentemente commessa sia divenuto definitivo*. La sospensione è disposta dall'autorità amministrativa competente, o in caso di opposizione dal giudice, quando possa derivare grave danno" (art. 8-bis comma 6 della L.

19 Così Cass. SS.UU. 28.7.2016 n. 15669, in *Banca Dati Eutekne*. Già prima, Corte Cost. 19.11.1987 n. 421, per cui la differenza di trattamento non ha rilievo costituzionale perché trae giustificazione proprio dalla diversità dei due tipi di violazione.

20 Risulta estranea alla nozione di illecito continuato la previsione dell'art. 58 co. 5 del DLgs. 231/2007, per cui le violazioni in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione, da cui derivi, quale conseguenza immediata e diretta, l'inosservanza dell'obbligo di segnalazione di operazione sospetta, sono assorbite nella sanzionabilità di quest'ultima.

21 Così Cass. 8.8.2007 n. 17347, *Mass. Giur. It.*, 2007, confermata da Cass. 16.12.2014 n. 26434, in *Banca Dati Eutekne*.

22 Si tratta della recidiva c.d. specifica ed infraquinquennale di cui all'art. 99 co. 2 nn. 1 e 2 c.p.

23 La definizione segue quella portata dall'art. 101 c.p. per i "*reati della stessa indole*". La differenza sta nel fatto che la disposizione penale attribuisce rilievo ai motivi a fondamento del reato, mentre quella amministrativa attribuisce rilievo alle modalità della condotta illecita.

689/81). L'istanza di sospensione può essere motivata sia sulla fondatezza delle richieste - *fumus boni juris* - sia sulla sussistenza di un grave pregiudizio - *periculum in mora* - derivante dagli effetti di provvedimenti già divenuti esecutivi in difficili contesti professionali o familiari.

Il coordinamento degli istituti del concorso formale, continuazione e reiterazione delle violazioni, così precisati secondo le disposizioni generali della L. 689/81, con il testo novellato del Decreto suscita, tuttavia, alcune questioni interpretative di un certo rilievo.

In primis, rileva l'espresso richiamo alla "**continuazione**" presente nel comma 3 dell'art. 67 del DLgs. 231/2007: se la norma vuole solo rimandare al testo complessivo degli artt. 8 e 8-bis L. 689/81, si tratta di un'indicazione ultronea posto che la legislazione generale, come si è visto, riserva espressamente l'istituto alla sola materia della previdenza e assistenza sociale. Diversamente, se il riferimento vale ad **estendere**, in tal guisa, **questa particolare mitigazione della sanzione anche all'ambito dell'antiriciclaggio**.

Il dato letterale, a cui deve attribuirsi la necessaria rilevanza²⁴, fa propendere per quest'ultima interpretazione, anche nel rispetto dell'esigenza di provvedere ad una determinazione di sanzioni, si "*effettive*" e "*disuasive*", ma anche "*proporzionate*"²⁵.

Il secondo aspetto di rilievo è il **rapporto** tra gli altri istituti anch'essi espressamente richiamati dalla disposizione - **cumulo giuridico e reiterazione** - e l'attuale sistema sanzionatorio dell'antiriciclaggio.

Sul punto, il MEF²⁶ evidenzia come "*i meccanismi di cumulo giuridico delineati dalle norme della legge 24 novembre 1981, n. 689 [...], si pongono in rapporto di genus a species con*

le singole disposizioni sanzionatorie previste dal [...] decreto legislativo che, nelle ipotesi «qualificate» [...], tipizza fattispecie complesse, caratterizzate, nella loro materialità, da condotte plurime e reiterate". Ne consegue, ad avviso del Ministero, che i detti "*meccanismi operano come criteri residuali per l'individuazione della fattispecie in concreto applicabile, a fronte di molteplici violazioni della stessa o di diverse norme che, singolarmente considerate non presentino il carattere della gravità e/o della diffusività e non risultino pertanto ascrivibili al novero delle condotte tipiche «qualificate» [...]*".

In realtà, il rapporto tra le due normative, generale e speciale, sembra di più ardua lettura, soprattutto se si considera che delle nozioni introdotte dalla novella ("*sistematicità*", "*reiterazione*", "*ripetitività*", "*plurimità*") non è stata data alcuna definizione.

In altre parole, così come per la "continuazione", anche per il "cumulo giuridico" e la "reiterazione" l'indicazione introdotta dalla novella non pare di valenza residuale. Se si trattasse di un ordinario rapporto da *genus a species*, infatti, il richiamo, espresso e incondizionato, dell'art. 67 comma 3 alla normativa generale sarebbe del tutto ultroneo. Le disposizioni generali della L. 689/81 si applicano, infatti, a tutte le violazioni amministrative laddove non sia diversamente disposto²⁷.

In questo modo si può cercare di riconciliare il sistema, sia all'interno della sua parte speciale (il complesso testo del DLgs. 231/2007), sia nei rapporti di questa con la normativa generale delle sanzioni amministrative (L. 689/81). Pertanto, se la nozione di "reiterazione" non è definita nella norma speciale, non resta che **ricercarla nella norma generale espressamente richiamata**, in un contesto in cui si

24 Art. 12 Preleggi (Interpretazione della legge) "*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore*".

25 Art. 15 co. 2 lett. h) della L. 170/2016.

26 Circolare MEF n. DT54071/2017, cit., p. 14.

27 Art. 12 della L. 689/81 (Ambito di applicazione) "*Le disposizioni di questo Capo [compresi, quindi gli artt. 8 e 8-bis] si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale. Non si applicano alle violazioni disciplinari*".



giunga a individuare una particolare struttura dell'illecito amministrativo, più aderente al dato normativo, generale e speciale: non già, laddove previste dal DLgs. 231/2017, fattispecie "qualificate"²⁸, bensì fattispecie "base" aggravate da specifiche "circostanze"²⁹.

Questo consente di comprendere la *ratio* del richiamo alla nozione generale di "reiterazione" e ai suoi requisiti: l'illecito "base" è di per sé perfetto, ma viene ricondotto a "gravità", "determinata anche tenuto conto: [...] d) della reiterazione e diffusione dei comportamenti" (artt. 56, 57, 58 del DLgs. 231/2007).

Per le fattispecie che non contemplano l'aggravamento da "violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime", la reiterazione - il cui richiamo è previsto proprio al dedicato art. 67 - costituirà rilevante elemento per la determinazione della sanzione da erogare.

Tuttavia, **non potrà dirsi integrato il requisito della "reiterazione"** - ma neppure quelli, di valenza parimenti aggravante, delle violazioni "ripetute", "sistematiche" "plurime" - **ogni qualvolta le condotte accertate possono essere ritenute "in continuazione"** ai sensi dell'art. 8 della L. 689/1981, richiamato, come si è visto, dalla norma speciale (art. 67 del DLgs. 231/2017).

Quindi, nel districarsi tra formulazioni normative novellate e preesistenti, si può riportare il sistema a unità, secondo parametri di più agevole applicazione.

Si avrà pertanto:

- **"concorso formale"** tra violazioni previste dal Decreto antiriciclaggio, qualora il soggetto agente con una sola azione od omissione violi diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commetta più violazioni della stessa disposizione; in questo caso, il soggetto agente subisce la sanzione prevista per la violazione più grave aumentata sino al triplo;
- **"continuazione"** degli illeciti, qualora il soggetto, con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno posto in essere in violazione delle norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi, più violazioni della stessa o di diverse norme di legge; anche in questo caso si applicherà la sanzione prevista per la violazione più grave aumentata sino al triplo. Se così non fosse - ma il richiamo incondizionato dell'art. 67 ragionevolmente lo esclude - si renderebbe necessaria, a fronte di un'applicazione dell'istituto in materie corrispondenti³⁰, una riflessione sulla possibile violazione dell'art. 2 Cost. che, in quanto "norma aperta", richiede il "riempimento" e non l'esclusione dei diritti, nonché dell'art. 3 Cost., per il trattamento differenziato di situazioni analoghe. In questo caso, non si avrà "reiterazione" poiché l'art. 8-bis della L. 689/1981, prevede che le violazioni successive alla prima non sono valutate ai fini della reiterazione, "ove commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria". La contiguità temporale e l'unicità del disegno trasgressivo costituiscono, quindi, i presupposti per la sussistenza della continuazione e per l'esclusione della reiterazione (art. 8-bis comma 4 della L. 689/81);
- **"reiterazione"** quando, come già evidenziato (art. 8-bis comma 1 della L. 689/81), nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole. Si ha reiterazione anche quando più violazioni della stessa indole commesse nel quinquennio sono accertate con unico provvedimento esecutivo. Si considerano della stessa indole

28 Come diffusamente in circolare MEF n. DT54071/2017, cit.

29 Si rinvia a Comellini S., cit.

30 In ambito tributario, l'art. 12 del DLgs. 472/97 (Concorso di violazioni e continuazione), ha introdotto il "cumulo giuridico" delle sanzioni e la continuazione delle violazioni, ponendo fine al precedente "cumulo materiale" che obbligava a sommare le pene comminate per ogni singolo illecito.

le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse che, per la natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni. Orbene, la reiterazione viene espressamente richiamata dall'art. 67 e menzionata quale requisito della "gravità", appunto, "*determinata anche tenuto conto: [...] d) della reiterazione e diffusione dei comportamenti*" (artt. 56, 57, 58). Se così è, **le nozioni di "ripetitività" "sistematicità" e "plurimità" delle violazioni** devono forzatamente avere, per la diversa denominazione, **un significato distinto e più rilevante** rispetto a quello, appena visto, della reiterazione. Con la conseguenza di oltrepassare i limiti di contenimento della sanzione forniti dalla ricorrenza del concorso formale e della continuazione.

La questione non è di poco conto.

Si pensi ad un professionista presso il cui Studio si è accertato che non ha provveduto:

- in tre casi alla identificazione dei clienti ed alla loro adeguata verifica (art. 18 comma 1 lett. a, DLgs. 231/2007);
- in un caso (società di capitali) alla mancata identificazione del titolare effettivo (art. 18 comma 1 lett. b, DLgs. 231/2017);
- in altra situazione all'analisi del rischio cliente (art. 17 comma 3, DLgs. 231/2017);
- in altre due situazioni ad acquisire informazioni sullo scopo e sulla natura del rapporto continuativo (art. 18 comma 1 lett. c, DLgs. 231/2017).

Se si accede alla interpretazione del MEF, potrebbe essere contestata la natura "plurima" della violazione con determinazione della sanzione tra euro 2.500 ed euro 50.000.

Se in capo al professionista si ritenesse, invece, la sussistenza di un unico disegno illecito rispetto a più violazioni della stessa indole – perché omogenee – si dovrebbe applicare la sanzione non superiore a quella dell'ipotesi base (euro 2.000) aumentata fino al triplo (euro 6.000).

La rilevanza pratica della diversa opzione sanzionatoria pare ancora più giustificata se si considera che prima della depenalizzazio-

ne, la diffusa applicazione da parte del giudice penale dell'istituto della continuazione consentiva, in linea generale, di mitigare la multa pure inferiore in allora nel suo ammon-tare. È ben vero che l'ambito penale è concettualmente più grave di quello amministrativo, anche sotto il profilo reputazionale, ma la contestuale ricorrenza, in quest'ultimo, dei requisiti aggravanti la fattispecie e dell'applicazione del cumulo materiale delle sanzioni può comportare conseguenze insostenibili per i soggetti di minori dimensioni, quali la gran parte dei professionisti obbligati.

Si è invece al di fuori del concorso di illeciti quando la formale violazione dell'obbligo di adeguata conservazione sia, in realtà, dovuta alla omissione dell'adeguata verifica, non potendosi mantenere quanto non si è acquisito. In questo caso, si risponderà della sola violazione di cui all'art. 56 del DLgs. 231/2007.

L'ELEMENTO SOGGETTIVO DELLA VIOLAZIONE AMMINISTRATIVA

L'art. 3 comma 1 della L. 689/81 prevede che "*nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa*".

La formula – che ricalca quanto contemplato dal codice penale (art. 42 u.c. c.p.) per quella particolare categoria di reati data dalle contravvenzioni – determina, in sostanza, che di un illecito amministrativo si risponde sia per dolo che per mera colpa.

L'elemento soggettivo deve investire non solo la condotta in senso stretto (azione od omissione) ma anche tutti i requisiti costitutivi dell'illecito e, in corrispondenza con i principi generali penalistici, dovrebbe essere l'Autorità che accerta l'illecito ed applica la sanzione a darsi carico di accertare e provare la sussistenza del dolo o della colpa.

Si tratta di requisiti soggettivi mutuabili dal sistema penale ove si ha "**dolo**" (art. 43 c.p.) "*quando l'evento dannoso o pericoloso, che*



è il risultato della azione o omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione"; mentre per definire la nozione di "colpa", ci si deve rifare alla previsione dello stesso art. 43 c.p., che la ravvisa quando l'evento non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza, imprudenza o imperizia ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline. La nozione, adattata alla materia delle sanzioni amministrative, implica che sussista la colpa ogni qual volta le violazioni siano conseguenza di insufficiente attenzione o di inadeguata organizzazione rispetto ai doveri imposti dalla legge (negligenza); in particolare, la colpa a fondamento della violazione deriverà dall'**inadeguata predisposizione e verifica della struttura organizzativa e gestionale** (dello studio professionale, della società, ecc.), all'esito di un'attenta valutazione dell'efficacia del sistema preventivo eventualmente adottato in precedenza.

Ovvero, può trattarsi di atteggiamenti o decisioni avventate, assunte cioè **senza le cautele consigliate** dalle circostanze per i comportamenti intesi ad adempiere gli obblighi imposti normativamente (imprudenza), ovvero di un'insufficiente conoscenza degli obblighi medesimi che si possa però far risalire ad un **difetto di diligenza in relazione alla preparazione media** riferibile al soggetto i cui comportamenti rilevano nella specifica materia (imperizia).

In realtà, la giurisprudenza si è da tempo, pressoché univocamente, collocata in un ambito di mera **presunzione di responsabilità**, ponendo a carico dell'autore dell'infrazione l'onere della prova di aver agito incolpevolmente³¹.

Si è così affermata la rilevanza della nozione di "doverosità", con cui si ancora il giudizio di colpevolezza a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico, essendo l'indagine sull'elemento oggettivo dell'illecito limitata all'accertamento della *suitas* della condotta inosservante, con la conseguenza che, una volta integrata e provata dall'autorità amministrativa la fattispecie tipica dell'illecito, grava sul trasgressore l'onere di provare di aver agito in assenza di colpevolezza³². L'intensità e il grado dell'elemento soggettivo (dolo o colpa) costituiscono uno dei presupposti, valutabili autonomamente, di gravità delle violazioni espressamente previsti agli artt. 56, 57 e 58 del DLgs. 231/2007, per tutti al comma 2.

In ogni caso, la ricerca del necessario elemento soggettivo deve far riferimento al colpevole dell'illecito amministrativo, vale a dire al **soggetto direttamente responsabile della violazione**, senza estensioni arbitrarie a suggestive contiguità. Si pensi ad uno studio professionale associato o a una società tra professionisti in cui i singoli componenti non possono essere ritenuti, per il solo vincolo tra gli stessi, responsabili delle violazioni poste in essere da altri componenti. Certamente questo avverrà a fronte di obblighi formali (ad esempio, di **conservazione**), rispetto ai quali si sia consapevoli di conclamate carenze organizzative; diversamente, per un rapporto gestito in esclusiva da un solo professionista che richieda una valutazione discrezionale (**SOS**), la responsabilità non potrà che essere in capo esclusivamente allo stesso.

Il comma 2 dello stesso art. 3 L. 689/81 introduce la disciplina dell'"**errore**" ("*nel caso in cui la violazione è commessa per errore sul fatto, l'agente non è responsabile quando l'er-*

31 Cass. SS.UU. 6.10.1995 n. 10508, *Foro It.*, 1995, I: "Il principio posto dall'art. 3 della l. 24 novembre 1981 n. 689, secondo cui per le violazioni colpite da sanzione amministrativa è richiesta la coscienza e volontà della condotta attiva o omissiva sia essa dolosa o colposa, deve essere inteso nel senso della sufficienza dei suddetti estremi, senza che occorra la concreta dimostrazione del dolo o della colpa, atteso che la norma pone una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, riservando poi a questi l'onere di provare di aver agito senza colpa". Nello stesso senso, più di recente, Cass. SS.UU. 30.9.2009 n. 20930, in *Banca Dati Eutekne*. Contra, ma isolata, Cass. 10.8.2007 n. 17615, *Mass. Giur. It.*, 2007.

32 Cass. 29.3.2016 n. 6037, in *Banca Dati Eutekne*, con riferimento alla violazione amministrativa di cui all'art. 149 del TUF.

rore non è determinato da sua colpa") ricalcata in parte sulla normativa del codice penale (art. 47).

In particolare, deve trattarsi di errore di fatto che cade su un elemento essenziale dell'illecito amministrativo e che esclude la responsabilità solo se incolpevole, in coerenza col primo comma della disposizione.

Sul punto, la giurisprudenza di legittimità ha costantemente affermato che, a fronte della sufficienza della mera colpa per l'integrazione della violazione amministrativa, l'errore sulla liceità della relativa condotta (la c.d. "buona fede") può rilevare in termini di esclusione della responsabilità amministrativa solo quando esso risulti inevitabile. A tal fine occorre un elemento positivo, estraneo all'autore dell'infrazione, idoneo ad ingenerare in lui una convinzione di liceità, oltre alla condizione che da parte dello stesso sia stato fatto tutto il possibile per rispettare la norma giuridica e che nessun rimprovero possa essergli mosso, così che l'errore sia stato incolpevole, non suscettibile cioè di essere impedito dall'interessato con l'ordinaria diligenza³³.

L'onere della prova a sostegno della "buona fede" è posto a carico dell'incolpato e la relativa valutazione costituisce un apprezzamento di fatto di stretta competenza del giudice di merito, non sindacabile in sede di legittimità se non sotto il profilo del vizio di motivazione³⁴.

Sotto altro profilo, può assumere rilevanza anche l'errore "di diritto", anche se nella materia dell'antiriciclaggio sembra possa avere limitata ricorrenza, venendo ad evidenza "soltanto a fronte dell'inevitabilità dell'ignoranza del precetto violato, da apprezzarsi

alla luce della conoscenza e dell'obbligo di conoscenza delle leggi che grava sull'agente in relazione anche alle sue qualità professionali e al suo dovere di informazione sulle norme e sulla relativa interpretazione"³⁵. Pur a fronte della lettura costituzionalmente orientata dell'art. 5 c.p.³⁶, la qualificazione della platea dei destinatari della normativa antiriciclaggio, riduce inevitabilmente gli spazi di ignoranza inevitabile della stessa.

LA DETERMINAZIONE DELLA SANZIONE

La Direttiva³⁷ rileva la necessità di prevedere negli Stati membri sanzioni e misure amministrative "effettive, proporzionate e dissuasive" per combattere efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Queste connotazioni si ritrovano nella legge delega (art. 15 comma 2 lett. h³⁸ della L. 170/2016) e nei criteri di determinazione della sanzione tra i minimi e i massimi prescritti previsti nell'art. 67 del DLgs. 231/2007.

La disposizione prevede, con indicazione peraltro ovvia, che l'organo competente debba considerare, a questi fini, ogni circostanza rilevante. In particolare, dopo aver considerato il destinatario della sanzione - persona fisica o giuridica - si dovranno valutare, dandone adeguato conto nella motivazione del provvedimento sanzionatorio:

- a. la gravità e durata della violazione;
- b. il grado di responsabilità della persona fisica o giuridica;
- c. la capacità finanziaria della persona fisica o giuridica responsabile;
- d. l'entità del vantaggio ottenuto o delle per-

33 Per tutte, da ultimo, Cass. 2.10.2015 n. 19759, CED Cassazione, 2015.

34 Cass. 30.10.2009 n. 23019, CED Cassazione, 2009.

35 Cass. 1.9.2014 n. 18471, CED Cassazione, 2014.

36 Corte Cost. 24.3.1988 n. 364, per cui l'art. 5 c.p. ("nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale") "è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile". Il principio ha poi trovato applicazione anche in altri ambiti extrapenalistici: ad esempio, in materia tributaria, l'art. 6, co. 4 del DLgs. 472/97 prevede che "l'ignoranza della legge tributaria non rileva se non si tratta di ignoranza inevitabile".

37 "Preambolo, Considerando 59"

38 Retro nota 5.



- dite evitate per effetto della violazione, nella misura in cui siano determinabili;
- e. l'entità del pregiudizio cagionato a terzi per effetto della violazione, per quanto sia determinabile;
 - f. il livello di cooperazione con le autorità di cui all'art. 21 comma 2 lett. a), prestato dalla persona fisica o giuridica responsabile;
 - g. l'adozione di adeguate procedure di valutazione e mitigazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, commisurate alla natura dell'attività svolta e alle dimensioni dei soggetti obbligati;
 - h. le precedenti violazioni delle disposizioni di cui al presente decreto.

Uno dei temi considerati dalla norma assume un particolare significato: **la struttura organizzativa del soggetto ente obbligato** che qualora presenti cospicue dimensioni e, di conseguenza, una rilevante attività, sarà necessariamente, nella sua graduazione, motivo di più elevata sanzionabilità. Diversamente dovrà considerarsi per realtà minime che presentano ragioni di minore pericolosità.

Per le violazioni *sub* artt. 56 ("Inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e dell'obbligo di astensione"), 57 ("Inosservanza degli obblighi di conservazione"), 58 ("Inosservanza delle disposizioni relative all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette"), le istruzioni operative del MEF³⁹ individuano dei criteri di riferimento per determinare il *quantum* della sanzione da infliggere al soggetto responsabile.

Si tratta di determinazioni riferibili, per le dette fattispecie, solo alle ipotesi "aggravate" (o "qualificate", come definite dal MEF) che hanno sanzione minima e massima, che gli illeciti "base" hanno sanzione fissa.

Il MEF prescrive di dividere lo spettro quantitativo tra minimo e massimo della sanzione prevista da ciascuna delle dette disposizioni in **tre "sub-intervalli"** di varia ampiezza, corrispondenti a tre "gradi" crescenti di intensità - soggettiva e oggettiva - della

violazione ed in cui si assume la particolare rilevanza della "sistematicità" della stessa. Una volta individuato il "sub-intervallo" in cui deve tendenzialmente situarsi l'importo della sanzione da irrogare, la definizione della sanzione da irrogare dovrà essere determinata tenuto conto dei "*criteri per l'applicazione delle sanzioni*", previsti, in via generale, dall'art 67.

La circolare MEF fornisce più esempi di determinazione della sanzione con riferimento alle violazioni - definite "qualificate" - degli obblighi la cui violazione è punita con sanzione amministrativa.

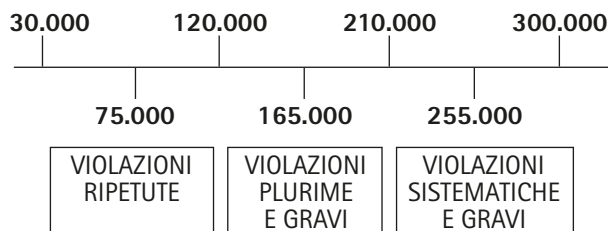
Per quanto concerne la **violazione** - definita "**qualificata**" - dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette (art. 58 comma 2): l'ambito della prescritta sanzione da euro 30.000 a euro 300.000, deve essere diviso in tre "sub-intervalli" di pari ampiezza, corrispondenti a tre "gradi" crescenti di intensità della violazione rispettivamente determinati in (I) 30.000-120.000, (II) 120.001-210.000, (III) 210.001-300.000.

Successivamente, a fronte di

- violazioni "*plurime*" e "*gravi*", la sanzione dovrà determinarsi all'interno del II sub-intervallo (euro 120.001-210.000) o del III (euro 210.001-300.000), a seconda che il carattere "grave" della violazione sia "semplice" o qualificato dalla presenza di due o più dei criteri di gravità indicati dal legislatore nell'indicata disposizione;
- violazione "sistematica", si individuerà la sanzione nel II sub-intervallo (euro 120.001- 210.000) o, in caso di riscontro anche del carattere "grave" delle violazioni e a prescindere dall'intensità della gravità, nel III intervallo (euro 210.001-300.000);
- violazione "ripetuta", ad esempio per essere stato l'incolpato sanzionato per la stessa violazione, in assenza di elementi di gravità, per cui la sanzione si avrà nel I sub-intervallo (euro 30.001-120.000).

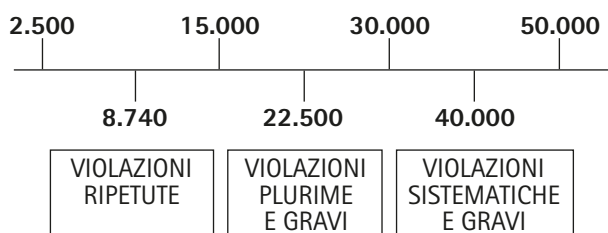
39 Circolare MEF n. DT54071/2017, cit., p. 9 ss.

La determinazione della sanzione può quindi essere esemplificata come di seguito:



Riguardo alle violazioni in tema di adeguata verifica e di conservazione (art. 56 comma 2 e 57 comma 2), la prescritta sanzione da euro 2.500 a euro 50.000 deve essere suddivisa in tre "sub-intervalli", qui invece di diversa ampiezza, corrispondenti a tre "gradi" crescenti di intensità

della violazione, rispettivamente determinati in (I) 2.500-15.000, (II) 15.001-30.000, (III) 30.001-50.000, secondo criteri analoghi a quelli già riportati per determinare la sanzione per la violazione dell'obbligo di segnalazione di operazione sospetta, secondo il seguente prospetto.



In ogni caso, a fronte di violazioni "base" degli obblighi di adeguata verifica e di astensione (art. 56 comma 1) e di conservazione (art. 57 comma 1) valutate di minore gravità, ad esempio perché ritenute occasionali, la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 2.000 può essere ridotta da un terzo a due terzi e, quindi, essere ricompresa tra euro 666,66 e euro 1333,33⁴⁰.

In primis, a fronte di "violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime"⁴¹, il MEF deve informare le competenti amministrazioni interessate e gli organismi di autoregolamentazione, affinché provvedano ad ogni atto idoneo ad intimare ai responsabili di porre termine alle violazioni e di astenersi dal ripeterle, nonché per l'applicazione delle sanzioni disciplinari, secondo i rispettivi ordinamenti di settore. La conseguente interdizione dallo svolgimento della funzione, dell'attività o dell'incarico non può essere inferiore a due mesi e superiore a cinque anni (comma 1).

LE MISURE ULTERIORI

Con la definizione di "misure ulteriori" l'art. 66 del DLgs. 231/2007 indica delle vere e proprie "sanzioni accessorie" con le quali, in taluni casi di **maggior gravità dell'illecito**, si decide di accompagnare le sanzioni amministrative principali.

Qualora le "violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime" riguardino le disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela, di conservazione, di segnalazione di operazione sospetta e di controlli interni, il decreto che irroga le sanzioni è pubblicato

40 Art. 67 co. 2 del DLgs. 231/2007.

41 Si veda *retro* primo §.

senza ritardo e per estratto, su apposita sezione del sito *web* del MEF o delle autorità di vigilanza di settore. La pubblicazione per estratto, mantenuta sul sito *web* per cinque anni, riporta l'indicazione delle violazioni accertate, delle disposizioni violate, dei soggetti sanzionati, delle sanzioni rispettivamente applicate nonché, nel caso in cui sia adita l'autorità giudiziaria, dell'avvio dell'azione giudiziaria e dell'esito della stessa (comma 2). Tuttavia, la pubblicazione non ha luogo, in via definitiva o temporanea, qualora essa possa comportare rischi per la stabilità dei mercati finanziari o pregiudicare lo svolgimento di un'indagine in corso (comma 3).

Le sanzioni amministrative applicate dalle autorità di vigilanza di settore ex art. 62 del DLgs. 231/2007 (intermediari bancari e finanziari e soggetti della revisione), ivi comprese quelle pubblicate in forma anonima, nonché le informazioni ricevute dai soggetti interessati sulle azioni da essi avviate avverso i provvedimenti sanzionatori e sull'esito delle stesse sono comunicate, dall'autorità di vigilanza di settore che ne è membro, all'Autorità bancaria europea (ABE), all'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni azienda-

li e professionali (AEAP) e all'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (AESFEM).

CONCLUSIONI

L'ampliamento della sanzionabilità amministrativa nell'ambito della normativa antiriciclaggio – prescritto dalla Direttiva recepita e, comunque, in linea di principio del tutto condivisibile – mostra diffuse criticità nella sua concreta applicazione per un dato normativo non sempre di agevole interpretazione. Restano incerti, infatti, i rapporti tra i requisiti di aggravamento degli illeciti – quando ripetuti, sistematici, plurimi – e le discipline, peraltro espressamente richiamate dalla novella, del concorso formale, della continuazione, della reiterazione. Ne deriva la possibile lesione del fine espresso dal legislatore europeo: la necessità di prevedere sanzioni amministrative, sì "effettive" e "dissuasive", ma anche "proporzionate", e quindi eque, per la variegata platea dei soggetti destinatari dei precetti antiriciclaggio.