



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE V – REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA
DEL SISTEMA FINANZIARIO

OGGETTO: Circolare recante istruzioni operative relative al procedimento sanzionatorio di cui all'articolo 65 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, per come modificato dall'articolo 5 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, recante disposizioni per il recepimento della direttiva (UE) 2015/849 (cd. IV direttiva antiriciclaggio)

La presente circolare sostituisce la circolare Prot. DT 54071 del 6/7/2017, contenente indicazioni di carattere operativo rivolte agli uffici centrali e territoriali del Ministero dell'economia e delle finanze, competenti per il procedimento di applicazione delle sanzioni di cui al Titolo V del decreto citato in epigrafe.

AMBITO DI APPLICAZIONE

Ai sensi dell'articolo 65 del decreto in oggetto, le predette indicazioni si applicano pertanto:

- a) ai procedimenti per l'irrogazione delle sanzioni per violazione degli obblighi di cui al d.lgs. n. 231/07 nei confronti dei soggetti obbligati non sottoposti alla vigilanza delle autorità di vigilanza di settore.
- b) ai procedimenti per l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie per l'inosservanza dell'obbligo di segnalazione di operazione sospetta, imputabile al personale e ai titolari di funzioni di amministrazione, direzione e controllo di intermediari bancari e finanziari, salva la competenza della Banca d'Italia e dell'IVASS, in ragione delle rispettive attribuzioni, all'irrogazione delle sanzioni per violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime imputabili all'ente;
- c) ai procedimenti per l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie per l'inosservanza dell'obbligo di segnalazione di operazione sospetta, imputabile ai revisori legali e al personale delle società di revisione legale con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico o su enti sottoposti a regime intermedio, ai titolari di funzioni di amministrazione, direzione e controllo dell'ente, salva la competenza della CONSOB all'irrogazione delle sanzioni per violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime imputabili all'ente;

d) ai procedimenti per l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie per inosservanza delle disposizioni di cui al Titolo III (Misure ulteriori) del decreto in ordine alla circolazione del contante e dei titoli al portatore, al divieto di apertura e utilizzo di libretti anonimi e all'obbligo di comunicazione al MEF delle suddette violazioni

Ai sensi dell'articolo 65, comma 4 del novellato d.lgs. n. 231/07 spetta agli Uffici delle Ragionerie territoriali dello Stato (RTS) - già individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 17 novembre 2011 - l'istruttoria dei procedimenti di applicazione delle sanzioni per le violazioni degli obblighi previsti dalle seguenti norme:

- **art. 44, comma 1.** Introduce a carico dei soggetti convenzionati e degli agenti di prestatori di servizi di pagamento e di istituti di moneta elettronica (come definiti all'art. 1, comma 2, lett. nn), i seguenti obblighi:
 - acquisizione dei dati identificativi e relativa trasmissione entro 20 giorni all'intermediario di riferimento o al punto di contatto. Per operazioni di rimessa di denaro la comunicazione deve essere inviata prima dell'esecuzione dell'operazione.
 - conservazione dei dati per 12 mesi
 - comunicazione all'intermediario o al punto di contatto di circostanze e informazioni valutabili ai fini di una segnalazione di operazione sospetta.
- **art. 49, commi 1, 2, 3, 5, 6, 7 e 12** (limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore)
- **art. 50** (divieto di conti e libretti di risparmio in forma anonima o con intestazione fittizia)
- **art. 51, comma 1** (obbligo di comunicazione al MEF delle infrazioni di cui al Titolo III).

Per le contestazioni corrispondenti a singoli rilievi ex art. 49, superiori a 250.000, euro resta ferma la competenza delle sei sedi delle ragionerie territoriali dello Stato, indicate nella circolare n. 2 del 2012, secondo la ripartizione territoriale ivi indicata.

Agli Uffici delle Ragionerie territoriali dello Stato compete, inoltre, il procedimento sanzionatorio per le violazioni degli obblighi, di recente introduzione, a carico dei distributori e degli esercenti nel comparto gioco (definiti dall'art.1, comma 3, lettere f) e g)), di cui **all'articolo 53, commi 5, 6, 7, 8**, come si evince dalla lettura combinata dell'articolo 65, comma 4 e dell'articolo 64.

Sempre per il settore dei giochi, gli Uffici delle RTS sono chiamati a svolgere il procedimento sanzionatorio per l'inosservanza del provvedimento di sospensione dell'esercizio dell'attività dei distributori e degli esercenti, adottato dagli Uffici centrali del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta della Guardia di finanza (art. 64, comma 7).

Ai sensi dell'articolo 11, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 92, compete, altresì, agli Uffici delle RTS il procedimento sanzionatorio per le violazioni degli obblighi di identificazione della clientela e di conservazione dei dati acquisiti a carico degli operatori compro oro, rispettivamente previsti dagli **articoli 4 e 6** del medesimo decreto.

Gli Uffici delle RTS adottano i provvedimenti di propria competenza, anche utilizzando come riferimento i pareri di massima, per categoria di violazioni, formulati dalla Commissione di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 114. Al riguardo, si evidenzia, che trattandosi di pareri di massima, la mancata emanazione da parte della citata Commissione non esime gli Uffici dall'adozione nei tempi procedurali previsti dal decreto dei provvedimenti di propria competenza.

E' confermata l'applicazione dell'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (oblazione) per le violazioni dell'articolo 49, commi 1, 2, 5, 6 e 7, e dell'articolo 51 del novellato d.lgs. n. 231/2007 il cui importo non sia superiore a 250.000 euro.

SANZIONI

A) OMESSA SEGNALAZIONE DI OPERAZIONI SOSPETTE (articolo 35 e articolo 58).

I) Individuazione della fattispecie tipica.

Salvo che il fatto costituisca reato, l'omessa segnalazione di operazioni sospette è sanzionata mediante applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

L'impianto sanzionatorio delineato per la condotta di omessa segnalazione di operazione sospetta dal novellato decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, è articolato in due distinte fattispecie tipiche, caratterizzate da elementi costitutivi e meccanismi sanzionatori diversi:

- l'art. 58, comma 1 prevede la fattispecie "base", non connotata dalla presenza di ulteriori elementi qualificanti della condotta materiale. Per tale violazione è prevista l'applicazione della sanzione pecuniaria nella misura di €3.000;
- l'art. 58, comma 2 individua una fattispecie "qualificata" di illecito, tipizzata dal legislatore in ragione della presenza, alternativa o cumulativa, di ulteriori elementi costitutivi del fatto materiale, consistenti nel carattere "grave", "ripetuto", "sistematico", "plurimo" della condotta che dà luogo alla violazione. In tal caso, la sanzione da applicarsi spazia tra un minimo e un massimo edittali (da 30.000 euro a €300.000 euro).

Pertanto, per le violazioni commesse successivamente alla entrata in vigore della nuova normativa l'Autorità verbalizzante, nel qualificare la fattispecie quale violazione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, è altresì tenuta, nel formulare la contestazione, ad individuare in quale delle due fattispecie tipizzate dal legislatore sia sussumibile il fatto concreto, mediante un puntuale e circostanziato riscontro circa la eventuale sussistenza, in particolare, delle circostanze di fatto corrispondenti ai parametri stabiliti al comma 2, ai fini della configurabilità della fattispecie di violazione "qualificata".

Resta in ogni caso ferma la potestà dell'amministrazione irrogante di procedere ad una motivata riqualificazione del fatto (in *melius* o in *peius*), sulla base degli elementi in suo possesso, inclusi quelli acquisiti nel corso dell'istruttoria o forniti dalla parte nell'ambito della partecipazione procedimentale prevista dalla normativa vigente.

La eventuale riqualificazione del fatto in *peius* dovrà essere adeguatamente motivata con riferimento ai parametri che definiscono la violazione qualificata *ex art. 58, comma 2 del d.lgs. n. 231/2007*.

L'individuazione della fattispecie tipica, ricorrente nel caso concreto, risulta essenziale anche con riferimento ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della novella legislativa in oggetto, nonché, più in generale, con riferimento alle "violazioni commesse

anteriamente” a tale data (ivi comprese quelle contestate successivamente), al fine di individuare il regime sanzionatorio applicabile in concreto dall’amministrazione procedente anche avuto riguardo al principio c.d. del *favor rei*, introdotto dall’art. 69, comma 1 (vd. *infra* sub A)).

II) Elementi della condotta materiale tipica di cui all’articolo 58, comma 2.

Nel dettaglio, i criteri da adottare al fine del riscontro della sussistenza dei parametri legislativi che caratterizzano la violazione “qualificata” di cui all’art. 58, comma 2 sono i seguenti:

1. Violazioni ripetute. Il carattere ripetuto delle violazioni si desume anzitutto dall’esistenza di ulteriori contestazioni della stessa violazione, almeno una delle quali sia stata riconosciuta sussistente con irrogazione di una sanzione. In particolare l’Autorità verbalizzante, nel contesto dell’accertamento esperito, avrà cura di: fare espressa richiesta all’imputato di riferire circa l’eventuale esistenza di precedenti provvedimenti sanzionatori notificatigli (a suo carico) per la medesima violazione, nell’arco dell’ultimo quinquennio, fermi restando gli eventuali successivi riscontri, anche riferiti a provvedimenti sanzionatori più risalenti nel tempo, che potranno essere effettuati in merito dall’autorità irrogante; stabilire il grado di rilevanza da attribuire alle eventuali discordanze tra quanto emerso e le dichiarazioni rese dall’imputato, anche ai fini della valutazione del grado di collaborazione garantito da quest’ultimo.

La ripetitività si riscontra altresì in caso di contestuale trattazione, da parte dell’Autorità procedente, di più atti di contestazione elevati a carico 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 riscontri la sussistenza della violazione contestata e si proceda all’irrogazione della sanzione.

2. Violazioni sistematiche. La rilevazione del carattere sistematico delle violazioni presuppone un ambito di osservazione della condotta del soggetto obbligato sufficientemente ampio sia dal punto di vista dell’arco temporale oggetto dell’accertamento, sia quanto all’ambito oggettivo delle violazioni accertate. In particolare, la sistematicità delle violazioni deve ritenersi sussistente 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, riconducibili a distinte operatività e/o 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. In tale prospettiva, il carattere sistematico delle violazioni assume una configurazione tanto più marcata quanto più è ampio l’arco temporale lungo il quale si situano le operazioni, le operatività o le prestazioni prese in esame e quanto più complessa e articolata è la struttura organizzativa all’interno della quale le violazioni sono perpetrate.

Il riscontro del carattere sistematico delle violazioni, oltre a porsi quale elemento costitutivo della fattispecie “qualificata” di illecito, assume anche un particolare “peso”, in ragione del

suo peculiare disvalore, nella individuazione del “sub-intervallo” nel cui ambito va determinata la sanzione applicabile (v. *infra sub II*).

3. Violazioni plurime. Rispetto alla ripetitività e alla sistematicità delle violazioni, il carattere “plurimo” attiene alla singola contestazione elevata. In tale prospettiva, le plurime violazioni:

- possono afferire anche ad una singola operatività, purché nel suo ambito si registrino più operazioni, distribuite in un apprezzabile arco temporale che, anche singolarmente considerate o per il loro manifestarsi con frequenza e con caratteristiche analoghe nel corso del rapporto continuativo, presentino elementi di sospetto in base ai vigenti parametri normativi. Il carattere plurimo della violazione può invece escludersi ogni qual volta le operazioni sospette non segnalate risultino tra loro strettamente connesse, orientate al conseguimento di uno scopo determinato, specifico e unitario e poste in essere in un limitato arco temporale, ferma restando la rilevanza che tali circostanze possono eventualmente assumere ai fini della valutazione dell'intensità e del grado dell'elemento soggettivo e/o della rilevanza ed evidenza dei motivi del sospetto;
- possono riguardare anche una singola prestazione professionale, se articolata in più operazioni distinte sul piano oggettivo o economico-giuridico, che danno luogo a più fattispecie autonome, per ciascuna delle quali siano rilevabili i suddetti elementi di sospetto.

Inoltre, violazioni “plurime” possono altresì riscontrarsi nelle 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.

Al riguardo, l'eventuale scelta “organizzativa” dell'Autorità accertatrice di contestare le plurime violazioni riscontrate nel corso della medesima ispezione e a carico dello stesso incolpato in un unico atto o, al contrario, di contestarle in più atti separati, non incide, di fatto, sulla valutazione dell'Autorità precedente circa la sanzione da irrogare, configurandosi - in via necessariamente alternativa - il carattere “plurimo” (nel caso di unico atto di contestazione) ovvero “ripetuto” (nel caso di più atti di contestazione) delle violazioni accertate.

Si sottolinea che la differenza tra il carattere “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 può, in ipotesi, essere escluso laddove l'incolpato allegghi di avere in precedenza, pur in contesti differenti purché non meramente episodici e lontani nel tempo, effettuato segnalazioni di operazioni sospette.

4. Violazioni gravi. La “gravità” della violazione costituisce un elemento particolarmente qualificante della fattispecie tipica di cui all'art. 58, comma 2, graduabile dal punto di vista sia della varietà della casistica che dell'intensità con cui essa si manifesta, in conseguenza dell'applicazione dei criteri espressamente indicati dal legislatore.

Pertanto, come verrà meglio precisato *infra*, il riscontro del carattere grave della violazione assume, al pari della sistematicità, particolare valenza ai fini della determinazione del “sub-intervallo” in cui va a situata la sanzione da determinare.

Il legislatore indica alcuni criteri specifici ai fini dell’individuazione e della graduazione della gravità della violazione riscontrata:

a) intensità e grado dell’elemento soggettivo, anche avuto riguardo all’ascrivibilità, in tutto o in parte, della violazione alla carenza, all’incompletezza o alla non adeguata diffusione di prassi operative e procedure di controllo interno.

Il criterio attiene principalmente al diretto riscontro dell’insufficiente grado di diligenza rilevato nella condotta tenuta dal soggetto obbligato. Esso ha natura autonoma e indipendente rispetto a quello relativo al carattere evidente dei motivi del sospetto (configurato dalla legge quale ulteriore e distinto criterio) e ha ad oggetto quanto posto in essere dall’incolpato in termini tanto commissivi quanto omissivi, alla luce delle circostanze del caso concreto, apprezzate nel contesto della specifica contestazione elevata. In tale prospettiva, si procede sulla base di una valutazione complessiva riguardante il grado di diligenza, di attenzione e di perizia esigibile dal soggetto obbligato in relazione, tra l’altro:

- alle competenze e alle qualifiche professionali possedute, con particolare riferimento alle conoscenze e alla qualità e grado di esperienza maturati nello specifico settore di attività o con riferimento alla particolare tipologia di operazioni la cui omessa segnalazione è contestata;
- alla acclarata – o, in ogni caso, ragionevolmente esigibile – conoscenza da parte del soggetto obbligato di specifiche e rilevanti circostanze di fatto che qualificano l’operazione come meritevole di segnalazione;
- al grado e alla tempestività dell’attivazione del soggetto obbligato, in termini di approfondimento delle potenziali criticità rilevate e di superamento delle lacune del patrimonio informativo posseduto, mediante l’adozione di misure nella sua disponibilità (ad es.: consultazione di fonti aperte, tracciata richiesta al cliente di elementi informativi integrativi).

Il legislatore attribuisce, inoltre, specifica rilevanza alle ipotesi in cui l’intensità e il grado dell’elemento soggettivo siano riferibili in tutto o in parte a cause “organizzative” che, pur estrinsecandosi nella condotta omissiva imputabile all’incolpato, derivino dalla mancata adozione o insufficiente vigilanza sul rispetto di prassi, procedure standardizzate, criteri operativi o meri accorgimenti, da ritenersi nella sua disponibilità e potestà organizzativa in ragione del ruolo rivestito e idonei a garantire un adeguato presidio della normativa antiriciclaggio e un’adeguata valutazione delle anomalie conosciute o ragionevolmente conoscibili, ai fini di una consapevole e argomentata formulazione del giudizio di sospettosità richiesto dalla legge.

A titolo meramente esemplificativo, può farsi riferimento alle ipotesi in cui risulti che l’incolpato non ha proceduto alla doverosa rilevazione dei presupposti della sussistenza dell’obbligo di segnalazione:

- a causa dell'omesso esperimento di verifiche *routinarie* (monitoraggi periodici o "a soglia" ovvero mirati per tipologia di operazioni, tanto più se caratterizzati da un modesto grado di complessità, anche in relazione alle risorse umane e tecnologiche disponibili) o comunque di agevole realizzazione e non particolarmente onerose sul piano procedimentale (ad es.: mediante la consultazione di fonti aperte o di banche dati in uso) e che dovevano ritenersi, in base a una ragionevole valutazione *ex ante*, efficaci ai fini dell'acquisizione di elementi utili per la valutazione da effettuarsi;
- in una organizzazione articolata (ad es.: intermediario finanziario; studio professionale, associato o meno), a causa di carenze e lacune organizzative, procedurali e di comunicazione interna che debbano ragionevolmente ritenersi rientranti nella piena e diretta disponibilità e potestà organizzativa del soggetto obbligato, avendo egli – alla stregua di una lineare valutazione delle prerogative e delle facoltà collegate al ruolo rivestito e alle funzioni svolte – la possibilità di configurare e articolare, in prima persona, tali meccanismi nel modo più idoneo al raggiungimento dello scopo.

b) grado di collaborazione con le autorità di cui all'articolo 21, comma 2, lett. a).

La valutazione del grado di collaborazione dell'incolpato riguarda sia il più ampio profilo del grado di collaborazione attiva posta in essere, sia la condotta tenuta nei confronti dell'autorità verbalizzante nel corso delle operazioni di accertamento della violazione.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, tra gli elementi da valutare ai fini della qualificazione dell'atteggiamento complessivo tenuto dalla parte, possono essere menzionati i seguenti:

- la sollecitudine nel corrispondere alle richieste di documentazione, dati e informazioni da parte degli accertatori, con particolare riferimento, tra l'altro, ai termini procedurali, previsti a favore dell'incolpato, il cui spirare risulti riferibile, in via immediata, a ritardi, imputabili all'incolpato, privi di ragionevole giustificazione in relazione alla natura dell'attività collaborativa richiesta;
- l'elaborazione e la partecipazione di informazioni veritiere, complete, intelleggibili, non contraddittorie e complessivamente non fuorvianti, anche con riferimento, tra l'altro, alla corretta e non reticente rappresentazione delle circostanze fattuali connesse alla contestazione, degli assetti organizzativi, delle procedure interne e dei criteri per l'individuazione della persona responsabile della violazione, specialmente laddove tale operazione presupponga il ricorso a norme interne.

L'invio di una segnalazione di operazioni sospette priva di efficacia esimente, soprattutto nei casi in cui si verifichi in corso di accertamento ovvero successivamente all'adozione da parte delle autorità, ivi compresa l'autorità giudiziaria, di atti formali aventi connessione soggettiva od oggettiva con le operazioni contestate, costituisce, di per sé, elemento non rilevante ai fini della valutazione del grado di collaborazione prestato, potendo invece rilevare in termini negativi laddove, accertata la inequivoca preesistenza degli elementi di sospetto rispetto agli eventi successivi che hanno dato verosimilmente impulso alla segnalazione, essa si sostanzia in un atto palesemente e oggettivamente privo di ogni utilità e valore in termini di collaborazione attiva.

c) rilevanza ed evidenza dei motivi del sospetto, anche avuto riguardo al valore dell'operazione e al grado della sua incoerenza rispetto alle caratteristiche del cliente e del relativo rapporto.

La rilevanza e l'evidenza dei motivi del sospetto attongono anzitutto alla presenza, nella fattispecie concreta, di elementi di criticità riconducibili alle casistiche individuate, elaborate e tipizzate nei modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali e negli indici di anomalia, direttamente individuati dal legislatore o in quelli cui le disposizioni in materia di segnalazione di operazioni sospette fanno rinvio e la cui formulazione è demandata alle competenti autorità (art. 6, comma 4, lett. e) e comma 7, lettera b) del novellato decreto legislativo n. 231 del 2007).

In tale prospettiva, la verifica circa la rilevanza e l'evidenza dei motivi del sospetto presuppone anzitutto una ricognizione dei comportamenti anomali e degli indici di anomalia riscontrabili nella fattispecie oggetto di contestazione, nel cui ambito assumono particolare rilevanza circostanze quali:

- la presenza di indici tipizzati da provvedimenti di rango legislativo (v. l'uso del contante *ex* art. 35 del novellato decreto legislativo n. 231 del 2007);
- il numero complessivo di comportamenti/indici tipizzati riscontrato;
- tra essi, il numero di quelli afferenti allo specifico ambito di attività nel cui contesto è stata compiuta l'operazione contestata (ad es.: *leasing*, *trust*, giochi e scommesse, "scudo fiscale" etc.);
- la compresenza di comportamenti anomali e/o indici di anomalia afferenti sia al profilo soggettivo del cliente che a quello oggettivo dell'operazione;
- il grado di sussumibilità dei fatti e dei comportamenti riscontrati nei corrispondenti indici tipizzati, da intendersi come livello di rispondenza del fatto concreto alla fattispecie astratta descritta dall'indice individuato.

Il computo e l'inventario dei comportamenti e degli indici tipizzati, riscontrati nel caso concreto, concorre ad evidenziare la rilevanza e l'evidenza del sospetto, fermo restando che le casistiche tipizzate non hanno carattere esaustivo, ponendosi quali strumenti operativi di ausilio per il soggetto obbligato. Resta altresì fermo che l'assenza di una puntuale e testuale corrispondenza tra le circostanze riscontrate nel caso concreto e uno o più indicatori espressamente formulati non esclude che la rilevanza e l'evidenza del sospetto possano essere desunte da comportamenti ed elementi non direttamente sussumibili nei summenzionati indicatori, qualora gli stessi configurino in concreto, alla stregua di una ragionevole e motivata valutazione, profili di chiaro sospetto.

Inoltre, ai fini della valutazione di cui trattasi, il legislatore fa ulteriore, espresso riferimento:

- alla "*incoerenza [dell'operazione] rispetto alle caratteristiche del cliente e del relativo rapporto*", dovendo pertanto attribuirsi particolare peso, ai fini della valutazione della rilevanza/evidenza dei motivi di sospetto, al riscontro della presenza di elementi – sussumibili o meno in puntuali "indici" – incompatibili con un quadro di complessiva linearità, logicità e congruenza delle operazioni compiute o richieste, in relazione ad un criterio di ragionevole adeguatezza rispetto alla tipologia di cliente, al suo profilo economico, alla natura [giuridica](#),

all'ambito e alle dimensioni dell'attività da questi esercitata nonché agli scopi leciti dichiarati e/o ordinariamente perseguibili con le suddette operazioni;

- al “*valore dell'operazione*”. L'elevato valore dell'operazione compiuta non costituisce un elemento intrinsecamente anomalo ed *ex se* idoneo a fondare un giudizio di sospettosità; esso si pone piuttosto quale circostanza di fatto che determina un innalzamento della soglia del livello minimo di attenzione e di attivazione esigibili dal soggetto obbligato, in termini di prudenzialità nella valutazione degli elementi di criticità riscontrati, di eliminazione delle lacune informative esistenti e di acquisizione di ulteriori elementi (o di riscontro degli elementi disponibili), pur in presenza di elementi di anomalia relativamente circoscritti o di intensità non particolarmente rilevante. In definitiva, l'elevato valore dell'operazione implica, *coeteris paribus*, un giudizio di maggior rilevanza ed evidenza del sospetto in comparazione con fattispecie caratterizzate da operazioni di minor valore.

Negli stessi termini esposti, con riferimento al criterio del valore dell'operazione, va valutata la eventuale generazione di *alert* da parte dei sistemi diagnostici in uso al soggetto obbligato (ad. es: GIANOS): per quanto la presenza di uno o più *alert* non costituisca *ex se* un elemento idoneo a fondare il giudizio di sospettosità, essa determina una valutazione con maggior rigore del livello di attenzione ed attivazione del soggetto obbligato e pertanto, *coeteris paribus*, un giudizio di maggior rilevanza ed evidenza del sospetto.

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

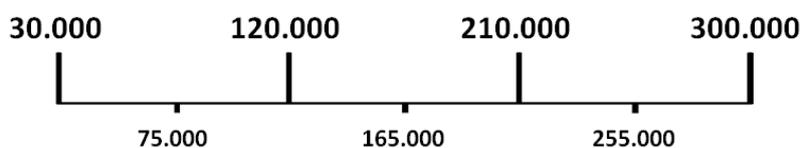
Il criterio è da porre in relazione all'ipotesi in cui, tanto in caso di una singola violazione quanto nell'ipotesi di violazioni ripetute, plurime o sistematiche, la mancata ottemperanza al precetto legislativo dipenda dalla reiterazione di comportamenti – commissivi od omissivi – obiettivamente inidonei a garantire un adeguato presidio della normativa antiriciclaggio, posti in essere anche a diversi livelli organizzativi del contesto nel cui ambito l'incolpato opera, ferma restando la necessità che risulti configurabile una potestà “organizzativa” di quest'ultimo, nei termini illustrati nell'ambito del criterio di cui alla lettera a). Nel caso specifico, la gravità della violazione derivante da carenze organizzative andrà graduata in misura inversamente proporzionale rispetto alle dimensioni e al grado di complessità dell'organizzazione posta sotto la vigilanza e la diretta responsabilità dell'incolpato.

III) La determinazione della sanzione da applicare.

Una volta riscontrata, in base alla presenza di uno o più dei parametri legislativi sopra descritti, la fattispecie di violazione “qualificata” dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette (art. 58, comma 2) - fatta salva l'applicazione del comma 4 del suddetto art. 58, laddove si accerti che la violazione “qualificata” ha dato luogo alla produzione di un vantaggio economico – ai fini della determinazione della sanzione da irrogare nell'ambito dell'intervallo edittale previsto (da € 30.000 a € 300.000), esso può essere ulteriormente suddiviso in 3 “sub-intervalli” di pari ampiezza, corrispondenti a 3 “gradi” crescenti di intensità della violazione:

- I) 30.000-120.000;
- II) 120.000-210.000;

III) 210.000-300.000.



Il grado di intensità della violazione “qualificata” da sanzionare sarà individuato in base al numero e alla tipologia dei parametri legislativi ricorrenti nel caso concreto (carattere “grave”, “ripetuto”, “plurimo”, “sistematico”).

Nel contesto di tale ponderazione è attribuito maggior “peso”:

- al carattere “sistematico” delle violazioni, in quanto connotato da un livello di disvalore particolarmente elevato, indicativo di una considerazione e di un presidio della normativa antiriciclaggio del tutto inadeguati se non nulli. Pertanto, il riscontro del carattere sistematico delle violazioni è di per sé idoneo a determinare il computo di due “gradi” di intensità;
- al carattere “grave” della violazione, in ragione della sua articolata graduazione, basata sui quattro criteri di cui all’art. 58, comma 2, lettere da a) a d). In particolare, laddove si riscontri la compresenza di due o più dei suddetti criteri legislativi, ne deriva il carattere marcato della gravità e il computo di almeno due “gradi” di intensità.

A titolo esemplificativo:

- ove si riscontrino violazioni “plurime” e “gravi”, la sanzione ricadrà nel II (120.000-210.000) o nel III (210.000-300.000) intervallo, 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 e analizzati al punto I);
- ove si riscontri la sistematicità della violazione, la sanzione ricadrà nel II intervallo (120.000-210.000) o, in caso di riscontro anche del carattere “grave” delle violazioni e a prescindere dall’intensità della gravità, nel III intervallo (210.000-300.000);
- in caso di violazione “ripetuta”, in quanto, ad esempio, l’incolpato risulta essere stato sanzionato per la stessa violazione, laddove non si riscontrino elementi di gravità, la sanzione ricadrà del I intervallo (30.000-120.000).

Una volta individuato il “sub-intervallo” in cui va tendenzialmente situato l’importo della sanzione da irrogare, l’entità della sanzione in concreto irrogata andrà calibrata tenuto conto dei “criteri per l’applicazione delle sanzioni” previsti, in via generale, dall’art 67 del novellato decreto legislativo 200, n. 231 e riguardanti:

- 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 perdite evitate per effetto della violazione, nella misura in cui siano determinabili;

- e) l'entità del pregiudizio cagionato a terzi per effetto della violazione, nella misura in cui sia determinabile;
- f) il livello di cooperazione con le autorità di cui all'articolo 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.

I criteri di cui alle lettere a), b), f) e g) - attinenti alla gravità e durata della condotta, alla collaborazione prestata dall'incolpato e alla predisposizione di misure di mitigazione del rischio, come dettagliatamente esposto in precedenza - rilevano, a monte, al fine di riscontrare gli elementi costitutivi tipici della fattispecie qualificata e, più a valle, al fine della determinazione in concreto dell'entità della sanzione irrogabile entro i limiti del "sub-intervallo" sanzionatorio individuato. Analogamente, il criterio di cui alla lettera d), rileva ai fini dell'eventuale applicazione della sanzione "maggiorata", secondo quanto previsto dall'art. 58, comma 4, al pari del criterio di cui alla lettera e), nella misura in cui il pregiudizio cagionato a terzi per effetto della violazione coincida con il vantaggio ottenuto o le perdite evitate.

Una ulteriore e distinta valutazione riguarderà invece, principalmente:

- *"la capacità finanziaria"* del responsabile della violazione (art. 67, lett. c), il cui apprezzamento può condurre alla mitigazione della sanzione nell'ambito del "sub-intervallo" individuato o, in ipotesi, il suo riposizionamento in un sub-intervallo di "grado" inferiore, ferma restando la necessità che i limiti della capacità finanziaria dell'incolpato in relazione alla sanzione da irrogare abbiano carattere dirimente, inequivoco, oggettivamente apprezzabile e risultino specificamente e puntualmente documentati. Tale capacità finanziaria sarà valutata dall'Amministrazione sulla base dei dati concernenti l'autore della violazione e/o l'obbligato in solido, tratti da fonti ufficiali ed eventualmente riportati dai verbalizzanti nella contestazione; ovvero sulla base degli elementi forniti e della documentazione fiscale prodotta dagli stessi interessati, nella misura in cui la stessa risulti idonea ed esaustiva al fine di delinearne la "capacità finanziaria";
- *"le precedenti violazioni delle disposizioni di cui al presente decreto"* (art. 67, lett. h), acquistando quindi specifica rilevanza – oltre alle pregresse sanzioni subite per la medesima violazione contestata, oggetto di specifica valutazione ai fini dell'accertamento del carattere "qualificato" della violazione (cfr. *supra II*), 1.) – anche ogni altra violazione della normativa antiriciclaggio di cui al novellato decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231.

Con riferimento alle violazioni commesse in data successiva rispetto a quella di entrata in vigore del d.lgs. n. 90 del 2017 (per le quali, pertanto, è prevista l'applicazione della nuova disciplina sanzionatoria, con esclusione del *favor rei* nei termini di cui all'art. 69, comma 1, 2° periodo del novellato d.lgs. n. 231/2007), ai fini della determinazione del *quantum* della sanzione da irrogare in base a criteri di ragionevolezza e proporzionalità - e fatte salve le violazioni di eccezionale gravità - laddove il "sub-intervallo" individuato sulla base dei

parametri di qualificazione della condotta ravvisati nel caso concreto risulti non congruo, in quanto maggiore, nel suo valore minimo, rispetto al valore complessivo delle operazioni non segnalate, l'importo della sanzione sarà in ogni caso determinato in misura non superiore al suddetto valore complessivo, fermo restando il limite del minimo edittale previsto dall'art. 58, comma 2 del novellato d.lgs. n. 231/2007.

B) INOSSERVANZA DEGLI OBBLIGHI DI ADEGUATA VERIFICA (artt. 17-29; art. 56).

I) Fattispecie “base” e fattispecie “qualificata”.

Anche per quanto riguarda la violazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela, il legislatore individua due distinte fattispecie tipiche:

- l'art. 56, comma 1, prevede la fattispecie “base”, non connotata dalla presenza di ulteriori elementi qualificanti della condotta materiale. Per tale violazione è prevista l'applicazione della sanzione pecuniaria nella misura di € 2.000. Inoltre, per effetto della previsione contenuta nell'art. 67, comma 2, a fronte di violazioni ritenute di minore gravità, la sanzione in questione “può essere ridotta da un terzo a due terzi”, situandosi nell'intervallo €666,67 - €1.333,33;
- l'art. 56, comma 2, individua la fattispecie “qualificata”, tipizzata dal legislatore in ragione della presenza, alternativa o cumulativa, dei medesimi elementi costitutivi previsti per l'omessa segnalazione delle operazioni sospette. In tal caso, la sanzione da applicare spazia tra un minimo e un massimo edittale (da 2.500 euro a 50.000 euro).

Analogamente a quanto esposto con riferimento alla omessa segnalazione di operazioni sospette - ed anche agli effetti dell'individuazione della norma “più favorevole” da applicare alla violazione contestata *ex art. 69, comma 1* - per le violazioni commesse successivamente all'entrata in vigore della nuova normativa sarà cura dell'organo verbalizzante individuare compiutamente la fattispecie ricorrente nel caso concreto (base o qualificata), ferma restando l'eventuale motivata riqualificazione da parte dell'Amministrazione irrogante; mentre per le violazioni commesse anteriormente a tale data, la qualificazione compete direttamente alla suddetta Autorità.

Circa i criteri da adottare ai fini del riscontro della sussistenza dei parametri legislativi che caratterizzano la violazione “qualificata” - indicati all'art. 56, comma 2 ed analoghi a quelli previsti dall'art. 58, comma 2 per l'omessa segnalazione di operazioni sospette -, valgono le medesime indicazioni fornite in quella sede circa il carattere “ripetuto”, “sistematico”, “plurimo” e “grave” delle violazioni.

Per quanto concerne, in particolare, la gravità della violazione con riferimento alla “*rilevanza ed evidenza dei motivi del sospetto*” (art. 56, comma 2, lett. c), il criterio può assumere un duplice e alternativo piano di rilevanza:

- nell'ipotesi in cui dalla violazione delle disposizioni in materia di adeguata verifica derivi come conseguenza immediata e diretta l'inosservanza dell'obbligo di segnalazione di operazione sospetta - risultando pertanto in tal caso sanzionabile unicamente a tale diverso titolo (cfr. art. 58, comma 5) - il criterio rileva ai fini della

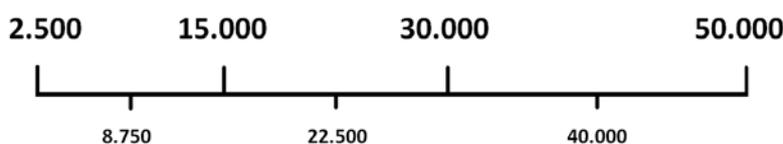
determinazione della sanzione nell'ambito dell'intervallo edittale previsto (€ 30.000-300.000), secondo il procedimento illustrato in precedenza sub A), III;

- la rilevanza e l'evidenza dei motivi del sospetto concorrono, d'altro canto, a connotare *ex se* anche la violazione di cui all'art. 56, comma 2, anche quando quest'ultima risulti sanzionabile solo a tale titolo, nella misura in cui incidono sulla stessa sussistenza dell'obbligo di adeguata verifica (ad es.: art. 17, comma 2, lett. a) o sulle modalità di adempimento del medesimo in relazione al livello di rischio (cfr., a titolo esemplificativo: art. 17, commi 3, 4 e 5; art. 18, commi 1 e 3; art. 23; art. 24).

II) La determinazione della sanzione da applicare.

Anche nell'ipotesi di fattispecie "qualificata" di violazione degli obblighi di adeguata verifica, ai fini della determinazione della sanzione da irrogare nell'ambito dell'intervallo edittale previsto (da € 2.500 a € 50.000), si procede alla suddivisione dello stesso in 3 "sub-intervalli", corrispondenti a 3 "gradi" crescenti di intensità della violazione:

- I) 2.500-15.000;
- II) 15.000-30.000;
- III) 30.000-50.000.



A differenza dell'ipotesi di violazione dell'obbligo di segnalazione di operazione sospetta, nel caso di violazione degli obblighi di adeguata verifica i "sub-intervalli" individuati non hanno pari ampiezza, ritenendosi opportuno stabilire intervalli di ampiezza crescente nei seguenti casi: in corrispondenza della maggiore frequenza e/o intensità in termini di gravità delle violazioni riscontrate; in ragione del particolare disvalore riferibile alla non episodica (quando non generalizzata) adozione di pratiche non conformi al dettato normativo, anche in considerazione del particolare valore, sotto il profilo della prevenzione, del precetto violato, e delle "ricadute" negative che violazioni particolarmente gravi o frequenti producono in termini di effettività dei presidi di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo da parte del sistema nel suo complesso.

Circa la valutazione, il "peso" e l'applicazione dei parametri legislativi che individuano la fattispecie "qualificata" ai fini dell'individuazione del "sub-intervallo" in cui la sanzione va situata, nonché il successivo apprezzamento dei criteri di cui all'art. 67 per la determinazione della sanzione all'interno del "sub-intervallo" individuato, valgono le medesime considerazioni metodologiche e di merito già formulate con riferimento al procedimento di determinazione della sanzione per la violazione dell'obbligo di segnalazione di operazione sospetta, con la precisazione che i criteri di cui all'art. 67, comma 1, lettere d) ed e) (entità del vantaggio ottenuto, delle perdite evitate e del pregiudizio cagionato a terzi per effetto della violazione, nella misura in cui siano determinabili) rilevano ai fini della

determinazione della sanzione solo nella misura in cui l'omessa adeguata verifica risulti "assorbita" dall'omessa segnalazione di operazioni sospette a norma dell'art. 58, comma 5.

C) INOSSERVANZA DEGLI OBBLIGHI DI CONSERVAZIONE (artt. 31-32; art. 57).

I) Fattispecie "base" e fattispecie "qualificata".

Anche per quanto riguarda l'inosservanza degli obblighi di conservazione, il legislatore individua due distinte fattispecie tipiche:

- l'articolo 57, comma 1, prevede la fattispecie base, non connotata dalla presenza di ulteriori elementi qualificanti della condotta materiale. Per tale violazione è prevista l'applicazione della sanzione pecuniaria di € 2.000. Inoltre, per effetto della previsione contenuta nell'art. 67, comma 2, a fronte di violazioni ritenute di minore gravità, la sanzione in questione "può essere ridotta da un terzo a due terzi", situandosi nell'intervallo €666,67 - €1.333,33;
- l'art. 57, comma 2, individua la fattispecie "qualificata", tipizzata dal legislatore in ragione della presenza, alternativa o cumulativa, dei medesimi elementi costitutivi previsti per l'omessa segnalazione delle operazioni sospette. In tal caso, la sanzione spazia tra un minimo e un massimo edittale (da 2.500 euro a 50.000 euro).

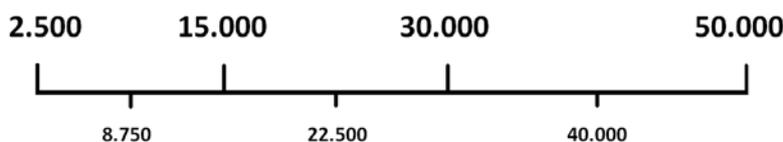
Trattandosi di una nuova fattispecie sanzionatoria, le violazioni possono avere ad oggetto esclusivamente condotte poste in essere successivamente all'entrata in vigore della novella, con individuazione, da parte dell'organo verbalizzante, della fattispecie tipica ricorrente nel caso concreto e facoltà di motivata riqualificazione da parte dell'Amministrazione irrogante.

Circa i criteri da adottare ai fini del riscontro della sussistenza dei parametri legislativi che caratterizzano la violazione "qualificata" - indicati all'art. 57, comma 2, ed analoghi a quelli previsti dall'art. 58, comma 2, per l'omessa segnalazione di operazioni sospette -, valgono le medesime indicazioni fornite in quella sede circa il carattere "ripetuto", "sistematico", "plurimo" e "grave" delle violazioni.

II) La determinazione della sanzione da applicare.

Anche nell'ipotesi di fattispecie "qualificata" di inosservanza degli obblighi di conservazione, ai fini della determinazione della sanzione da irrogare nell'ambito dell'intervallo edittale previsto (da € 2500 a € 5000), si procede alla suddivisione dello stesso in 3 "sub-intervalli", corrispondenti a 3 "gradi" crescenti di intensità della violazione:

- I) 2.500-15.000;
- II) 15.000-30.000;
- III) 30.000-50.000.



Circa la valutazione, il “peso” e l’applicazione dei parametri legislativi che individuano la fattispecie “qualificata” ai fini dell’individuazione del “sub-intervallo” in cui la sanzione va situata, nonché il successivo apprezzamento dei criteri di cui all’art. 67 per la determinazione della sanzione all’interno del “sub-intervallo” individuato, valgono le medesime considerazioni metodologiche e di merito già formulate con riferimento al procedimento di determinazione della sanzione per la violazione dell’obbligo di segnalazione di operazione sospetta, fermo restando che, trattandosi di una nuova fattispecie sanzionatoria, come detto, essa ha ad oggetto esclusivamente le condotte poste in essere successivamente all’entrata in vigore del novellato decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, cui va fatto esclusivo riferimento ai fini dell’individuazione della sanzione da applicare.

D) CUMULO GIURIDICO (art. 67 comma 3)

Per effetto del richiamo operato dall’articolo 67, comma 3 del novellato decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, i meccanismi di cumulo giuridico delineati dalle norme della legge 24 novembre 1981, n. 689 ivi richiamati, si pongono in rapporto di *genus a species* con le singole disposizioni sanzionatorie previste dal citato decreto legislativo che, nelle ipotesi “qualificate” (vd. *supra*), tipizza fattispecie complesse, caratterizzate, nella loro materialità, da condotte plurime e reiterate.

Ne deriva che, in applicazione del principio di specialità, i predetti 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” nei termini più sopra ampiamente illustrati. Del pari, i meccanismi generali di cumulo giuridico, richiamati dall’articolo 67, comma 3, opereranno nelle ipotesi in cui le violazioni degli obblighi di adeguata verifica della clientela e di conservazione siano avvinti da un nesso di continuazione finalizzato ad un obiettivo diverso dall’omettere di effettuare una segnalazione di operazione sospetta, non ricadendo, pertanto, sotto la disposizione speciale di cui all’articolo 58, comma 5.

Per l’individuazione della fattispecie sanzionata più gravemente, cui applicare l’aumento sanzionatorio derivante dall’applicazione del meccanismo di cumulo giuridico, si intendono integralmente richiamate le argomentazioni, di seguito esposte, aventi ad oggetto criteri e modalità di applicazione del principio del cosiddetto *favor rei* di cui all’articolo 69, comma 1, del novellato decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231.

FAVOR REI E SUCCESSIONE DI LEGGI NEL TEMPO

A) FAVOR REI

L'articolo 69 del novellato decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 introduce importanti disposizioni di diritto transitorio.

Per cogliere la portata innovatrice della disposizione in argomento, occorre ricordare che, in materia di sanzioni amministrative, vige il principio di legalità, previsto dall'articolo 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, a tenore del quale "nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione".

Secondo la costante giurisprudenza di legittimità, la disposizione sopra citata comporta, in mancanza di disposizioni speciali che prevedano l'applicazione dell'istituto del *favor rei*, la non retroattività delle norme regolanti, sebbene in termini più favorevoli, gli illeciti amministrativi: si applicano le disposizioni sanzionatorie in vigore al momento del fatto, nonostante la disciplina successiva preveda disposizioni più favorevoli, ovvero determini l'abrogazione della disposizione sanzionatoria.

Al riguardo basti citare, *ex multis*, l'ordinanza della sezione 6-2, n. 29411 del 28/12/2011 (Rv. 620859 - 01), a tenore della quale: "In tema di sanzioni amministrative, i principi di legalità, irretroattività e di divieto dell'applicazione analogica di cui all'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, comportano l'assoggettamento della condotta illecita alla legge del tempo del suo verificarsi, con conseguente inapplicabilità della disciplina posteriore più favorevole, sia che si tratti di illeciti amministrativi derivanti da depenalizzazione, sia che essi debbano considerarsi tali *ab origine*, senza che possano trovare applicazione analogica, attesa la differenza qualitativa delle situazioni considerate, gli opposti principi di cui all'art. 2, secondo e terzo comma, cod. pen., i quali, recando deroga alla regola generale dell'irretroattività della legge, possono, al di fuori della materia penale, trovare applicazione solo nei limiti in cui siano espressamente richiamati dal legislatore".

Con l'introduzione del principio di cui all'articolo 69, comma 1, in argomento, il legislatore ha inteso estendere, dunque, il principio del *favor rei* anche alla materia oggetto del decreto legislativo in epigrafe, optando per la non sanzionabilità di comportamenti o atti che, per effetto di norme sopravvenute, non siano più ritenute meritevoli di sanzione amministrativa ovvero siano sanzionate con minor rigore.

I) *Abolitio criminis*

Il primo periodo del novellato articolo 69, comma 1 prevede che: *“nessuno può essere sanzionato per un fatto che alla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui al presente Titolo non costituisce più illecito”*.

La disposizione stabilisce il classico meccanismo della *abolitio criminis*, di matrice penalistica, in base al quale nessuno può essere sanzionato per una condotta che, pur essendo illecita in base alle disposizioni in vigore al momento del fatto, non è più prevista come tale dalla legge in vigore al momento della irrogazione della sanzione.

Per l'applicazione della presente disposizione occorre verificare, caso per caso, se la condotta contestata come illecita, sulla base del d.lgs. n. 231/2007, *ante* novella, non risulti più sanzionata dal testo novellato. In dette ipotesi, l'ufficio competente all'irrogazione della sanzione dovrà emanare un provvedimento di archiviazione, in quanto il fatto non è più previsto come violazione amministrativa dalle disposizioni in vigore.

Di conseguenza, a far data dall'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 (4 luglio 2017), si determina l'effetto abolitivo di una serie di illeciti amministrativi non più previsti come tali dalla nuova normativa e la conseguente archiviazione dei procedimenti pendenti, con particolare riferimento ai seguenti:

- illeciti per violazione degli artt. 37, 38 e 39 del previgente d.lgs. n. 231 del 2007 (omessa/irregolare istituzione/tenuta dell'Archivio Unico Informatico e del Registro della clientela, sanzionati dagli artt. 57, commi 2 e 3), non essendo più previsto l'obbligo di istituzione dei suddetti registri;
- illeciti per violazione degli obblighi di registrazione di cui all'art. 36 del previgente d.lgs. n. 231 del 2007, non essendo più previsto l'obbligo di istituzione dei suddetti registri;
- illeciti per violazione dell'obbligo di comunicazione di cui all'art. 36, comma 4 del previgente d.lgs. n. 231 del 2007, già penalmente sanzionati dall'art. 55, comma 7, poi depenalizzati dall'art. 1 del d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8 e non più previsti come illeciti sanzionati dal novellato d.lgs. n. 231/07

II) Individuazione della legge più favorevole ai fini dell'applicazione della sanzione.

Il secondo periodo dell'articolo 69 comma 1 prevede che: *“per le violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto, sanzionate in via amministrativa, si applica la legge vigente all'epoca della commessa violazione, se più favorevole, ivi compresa l'applicabilità del pagamento in misura ridotta”*.

La disposizione in esame introduce l'istituto del *favor rei*, nel caso di successione di differenti disposizioni sanzionatorie. Per la sua applicazione è necessario che una medesima condotta sia prevista come illecita e venga sanzionata sia dalla legge in vigore al momento del fatto, sia da quelle successive, ma con regime sanzionatorio differente.

E' necessario, inoltre, che almeno una delle disposizioni normative che si sono susseguite nel tempo preveda una sanzione di natura amministrativa, la quale prevarrà rispetto

a quella di natura penale eventualmente stabilita dalle altre norme: ciò sia nel caso in cui la sanzione penale sia prevista dalla disciplina vigente al momento del fatto, sia nel caso in cui sia prevista da disposizioni successive.

Pertanto, per le violazioni dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette commesse prima del 4 luglio 2017, occorre stabilire quale risulti, in concreto, la normativa più favorevole ai fini della determinazione della sanzione da applicare. A tal fine, il procedimento da seguire si articola nei seguenti passaggi:

- 1) verifica, ai sensi della disciplina recata dal novellato d.lgs. n. 231/07, dell'ascrivibilità della violazione riscontrata alla fattispecie di cui all'art. 58 comma 1 del predetto decreto, per la quale è prevista una sanzione di € 3.000, ovvero nella fattispecie di cui all'art. 58 comma 2 (vd. *supra* : cosiddetta violazione qualificata) e, in quest'ultima ipotesi, determinazione della sanzione applicabile, da individuarsi secondo il procedimento illustrato *sub* A della sezione SANZIONI);
- 2) determinazione della sanzione applicabile in base alla diversa normativa vigente "*all'epoca della commessa violazione*" ai sensi del citato art. 69, comma 1, mediante applicazione dei criteri ordinariamente adottati nella vigenza della suddetta normativa.

Ad esito della comparazione tra le simulazioni di cui ai precedenti punti 1) e 2), l'Amministrazione procedente irroga la minore tra le due sanzioni determinate.

Come illustrato con riferimento alla violazione dell'obbligo di segnalazione, a norma dell'art. 69, comma 1, secondo periodo, per le violazioni dell'obbligo delle disposizioni di cui al Titolo II, Capo I del previgente d.lgs. n. 231 del 2007 concernenti l'obbligo di identificazione, commesse prima del 4 luglio 2017 (già penalmente sanzionate dall'art. 55 comma 1, d.lgs. n. 231/07 ante novella), si procede all'individuazione della "legge più favorevole" ai fini della determinazione della sanzione da applicare ad esito di un esercizio di simulazione di applicazione alternativa dei due regimi sanzionatori (previgente e attuale), con irrogazione della minore tra le due sanzioni determinate.

In ultimo, i casi di mera depenalizzazione di fattispecie incriminatrici ricadono sotto la disciplina prevista dall'articolo 2, comma 2, del codice penale, la cui applicazione rientra nella giurisdizione dell'Autorità giudiziaria.

PROCEDIMENTO SANZIONATORIO

A) TERMINE DI CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO

L'art. 69, comma 2 del novellato decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 prevede un termine di due anni per la conclusione del procedimento sanzionatorio, "*decorrenti dalla ricezione della contestazione notificata all'amministrazione procedente*". Il termine è "*prorogato di ulteriori sei mesi nel caso di formale richiesta da parte dell'interessato di essere audito nel corso del procedimento*" e, a tali effetti, il procedimento "*si considera concluso con l'adozione del decreto che dispone in ordine alla sanzione*".

Pertanto, in caso di decorso del suddetto termine senza che sia stato emanato il provvedimento finale, il procedimento sanzionatorio si estingue e non può essere ulteriormente proseguito.

Agli effetti della tempestiva notifica agli interessati del provvedimento finale, resta invece fermo quanto stabilito dall'art. 28, commi 1 e 2 della legge 24 novembre 1981 n. 689.

Per conferire certezza alla data di ricezione della contestazione, il medesimo comma 2 dell'art. 69 prevede che, a far data dall'entrata in vigore della suddetta previsione, la trasmissione dell'atto di contestazione debba effettuarsi "*esclusivamente tramite posta elettronica certificata*". In proposito, al fine di consentire all'amministrazione procedente il pronto avvio dell'istruttoria nonché una adeguata programmazione degli atti endoprocedimentali finalizzati all'adozione del provvedimento finale, si sottolinea la necessità che la trasmissione via PEC della contestazione da parte dell'organo verbalizzante sia corredata di tutti gli allegati e degli atti necessari all'avvio del procedimento, ivi compresi gli atti di notifica della contestazione medesima agli incolpati, dalla cui data, tra l'altro, decorre il termine di 30 giorni previsto dall'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 per far pervenire all'Amministrazione procedente scritti difensivi e documenti (compresi, eventualmente, quelli relativi alla "capacità finanziaria" dell'incolpato), dalla cui acquisizione non è possibile prescindere ai fini del concreto avvio dell'istruttoria.

La proroga di sei mesi, prevista nell'ipotesi di richiesta di audizione, opera a prescindere da quali e quanti tra gli interessati abbiano fatto richiesta di audizione. La predetta proroga, attesa la *ratio* di programmazione dell'attività procedimentale dell'amministrazione procedente, sussiste anche in caso di successiva revoca o ritiro, da parte di uno o più degli interessati, dell'istanza di audizione e nelle ipotesi in cui l'audizione, convocata dall'amministrazione, non si svolga per mancata presentazione degli interessati o per altre cause agli stessi riferibili.

Per quanto concerne i procedimenti pendenti al 4 luglio 2017, laddove a tale data il termine di due anni – ovvero di due anni e sei mesi nel caso in cui sia stata richiesta l'audizione – risulti spirato, i suddetti procedimenti sono estinti. Sarà cura dell'amministrazione procedente darne formale comunicazione agli interessati.

Per i procedimenti per i quali il termine non risulti invece spirato, a norma del comma 3 dell'art. 69, esso è prorogato di ulteriori dodici mesi rispetto ai due anni (ovvero due anni e sei mesi in caso di richiesta di audizione) ordinariamente previsti.

A titolo esemplificativo:

- nel caso in cui l'atto di contestazione sia stato acquisito dall'Amministrazione procedente in data 12/3/2015 e nessuno degli interessati abbia richiesto l'audizione, il termine per la conclusione del procedimento, calcolato in base al criterio di cui all'art. 69, comma 2, risulta essere scaduto in data 12/3/2017 e, pertanto, il procedimento è estinto;
- nel caso in cui l'atto di contestazione sia stato acquisito in data 07/01/2015 e uno o più interessati abbiano richiesto l'audizione, il termine per la conclusione del procedimento scade alla data del 07/07/2017, successiva all'entrata in vigore del d.lgs. n. 90 del 2017. Pertanto, il procedimento non è estinto e il termine per la sua conclusione, con emanazione del provvedimento finale, è prorogato al 07/07/2018;
- nel caso in cui l'atto di contestazione sia stato acquisito dall'Amministrazione procedente in data 28/10/2016 e nessuno degli interessati abbia richiesto l'audizione, il termine per la conclusione del procedimento scade il 28/10/2018 ed è prorogato al 28/10/2019;
- nel caso in cui l'atto di contestazione sia stato acquisito dall'Amministrazione in data 03/07/2017 e uno o più interessati abbiano richiesto l'audizione, il termine per la conclusione del procedimento scade il 03/01/2020 ed è prorogato al 03/01/2021.

Per i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto novellato, la data della ricezione della contestazione da parte dell'Amministrazione procedente, ai fini del computo del termine per la conclusione del procedimento, coincide con quella di acquisizione al protocollo della suddetta contestazione.

B) PAGAMENTO DELLA SANZIONE IN MISURA RIDOTTA

L'articolo 68 disciplina l'istituto dell'applicazione della sanzione in misura ridotta: si tratta di un istituto con finalità deflative del contenzioso e di rapida definizione dei procedimenti. Esso si applica a tutte le sanzioni previste dal d.lgs. n. 231/2007.

A differenza dell'oblazione, che interviene, ad istanza dell'incolpato, dopo l'atto di contestazione degli addebiti ma prima della conclusione del procedimento sanzionatorio, l'istituto in argomento si applica dopo l'irrogazione della sanzione e comporta una riduzione dell'importo della stessa, pari ad un terzo.

Non sono previsti limiti di importo della sanzione irrogata, tuttavia non può ottenere il beneficio della riduzione chi si sia già avvalso, nei cinque anni precedenti, della medesima facoltà. Per il calcolo del quinquennio, si dovrà prendere in considerazione la data del provvedimento di accoglimento dell'istanza di applicazione della misura ridotta e non la data dell'irrogazione della relativa sanzione.

L'applicazione dell'istituto è condizionata al rispetto di rigidi limiti temporali: l'istanza deve essere inviata dall'interessato prima della scadenza del termine per l'impugnazione del decreto sanzionatorio (trenta giorni dalla notifica dello stesso, ovvero sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, ex art. 6, comma 6, d.lgs. n. 150/2011).

La previsione del suddetto termine è coerente con la funzione che l'istituto assume, ossia quella di alternativa rispetto al ricorso giurisdizionale: la richiesta di applicazione della sanzione in misura ridotta comporta acquiescenza, da parte del richiedente, rispetto all'applicazione ed all'esecuzione della sanzione ed è incompatibile con la richiesta, in sede giurisdizionale, di annullamento della sanzione o di ulteriore riduzione della stessa.

La natura alternativa dell'istituto *de quo*, rispetto alla richiesta di annullamento in sede giurisdizionale, comporta la conseguenza che l'applicazione della sanzione in misura ridotta può sempre essere richiesta dall'obbligato principale al pagamento della sanzione, ma, in caso di richiesta da parte dell'obbligato in solido, ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689, il suo accoglimento presuppone il consenso dell'obbligato principale, il quale, altrimenti, sarebbe soggetto alla decisione di un terzo in ordine al definitivo accertamento della propria responsabilità.

Dal momento del ricevimento dell'istanza, il Ministero dell'economia e delle finanze ha 30 giorni per notificare al richiedente il provvedimento di accoglimento o di rigetto: il *dies a quo* del termine deve individuarsi nella data di protocollo in entrata dell'istanza, il *dies ad quem* nella data di invio della notifica.

Dal ricevimento della notifica del provvedimento di accoglimento, l'interessato ha 90 giorni di tempo per effettuare il pagamento in misura ridotta. Il mancato rispetto del termine determina la decadenza dal beneficio.

Sino alla scadenza dei 90 giorni, resta sospeso il termine per impugnare il provvedimento sanzionatorio. Tale disposizione, coerente con la natura alternativa dell'istituto rispetto all'impugnazione giurisdizionale, è volta ad evitare che il richiedente rimanga privo di tutela, nel caso in cui non voglia o non possa pagare la sanzione in misura ridotta.

Il comma 5 contiene una disposizione di diritto transitorio: chiarisce che l'istituto in argomento si applica anche a tutti i decreti sanzionatori già emanati e notificati agli interessati, ma che alla data dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 90/2017 (4 luglio 2017) non siano ancora divenuti definitivi e cioè nel caso in cui non sia ancora spirato il termine per l'impugnazione giurisdizionale ovvero, qualora il provvedimento sia stato impugnato, il relativo giudizio non si sia concluso con sentenza passata in giudicato.

IL DIRIGENTE GENERALE

Firmatario 1