

numero 3

maggio - giugno 2026

RIVISTA

DELLA

GUARDIA DI FINANZA

Fondata nel 1952

Bimestrale a carattere giuridico, economico e tecnico-professionale

in questo numero:

- Considerazioni sulla disciplina legale in materia di accesso tributario: interpretazione convenzionalmente e costituzionalmente orientata delle norme fiscali
Giuseppe Napoli, Stefano Riccardi e Lorenzo Sacchetti
- Legittimità dell'art. 21-bis, D.Lgs. n. 74 del 2000: equilibrio ancora instabile tra giudicato penale assolutorio e giudizio tributario
Gianluca Gambogi e Beatrice Belli
- Violazione delle misure restrittive dell'Ue e responsabilità 231: profili penalistici e operativi alla luce del D.Lgs. n. 211 del 2025
Ranieri Razzante
- Il nuovo divieto di *nova* in appello nel processo tributario: l'essenzialità del legame tra motivazione dell'atto impositivo e prova
Maria Gaballo



La valutazione e la mitigazione dei rischi AML/CFT da parte dei soggetti obbligati non finanziari e le conseguenze sulla colpevolezza nella comminazione delle sanzioni

di Gian Marco Antonelli*

1. I presidi di mitigazione del rischio – 1.1 Inquadramento normativo dell’attività di “valutazione del rischio” di riciclaggio e finanziamento del terrorismo – 1.2 Il D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 – 1.3 Il Regolamento UE n. 2024/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 (c.d. “*Singlerulebook*”) – 2. La valutazione del rischio e i presidi di mitigazione del rischio – 2.1 L’incidenza dell’adozione dei presidi di mitigazione del rischio sulla limitazione del rischio delle singole operazioni – 3. Il principio di colpevolezza nelle sanzioni amministrative – 3.1 La colpevolezza nella violazione dei doveri di adeguata verifica e segnalazione di operazioni sospette – 3.2 La natura sostanzialmente penale delle sanzioni amministrative nella giurisprudenza – 3.3 Le sanzioni antiriciclaggio e la loro afflittività “penale” – 4. I presidi di mitigazione del rischio in rapporto alla colpevolezza nelle violazioni antiriciclaggio – 4.1 Il rapporto tra l’adozione dei presidi di mitigazione del rischio e la colpevolezza del soggetto obbligato – 4.2 La sentenza della Corte d’Appello di Roma, 26 novembre 2025 n. 7051 – 5. Conclusioni.

Nel presente contributo viene esaminata l’attività di “valutazione del rischio” e la conseguente adozione dei “presidi di mitigazione” dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo da parte dei soggetti obbligati non finanziari nella sistematica normativa nazionale e comunitaria, con particolare attenzione al Reg. UE n. 1624/2024.

* Notaio, Presidente dell’Istituto di Ricerca e Formazione Antiriciclaggio (IRFA).

Successivamente viene analizzata la responsabilità per le violazioni in materia antiriciclaggio, evidenziandone l'assoggettamento ai principi di personalità, colpevolezza e imputabilità, al fine di chiarire che la mera violazione di uno degli obblighi posti a carico dei soggetti obbligati non può costituire l'unico presupposto per l'irrogazione della sanzione, se non viene dimostrata la colpevolezza dell'agente e dunque l'imputabilità almeno a titolo di colpa della propria azione od omissione.

Infine, viene esaminato il rapporto tra l'attività di "valutazione del rischio" e conseguente adozione di adeguati "presidi di mitigazione" dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, e la punibilità delle singole violazioni formali, chiarendo come tali attività organizzative di carattere generale incidono sul profilo soggettivo del singolo soggetto obbligato nell'attuazione della normativa nel suo complesso, potendo finanche escludere la punibilità della singola violazione per assenza di colpevolezza.

This paper examines the process of 'risk assessment' and the subsequent implementation of 'mitigation measures' to address the risks of money laundering and terrorist financing by non-financial obliged entities within the framework of national and EU legislation, with particular reference to EU Regulation No 1624/2024.

It then analyses liability for anti-money laundering violations, highlighting that such liability is subject to the principles of legal personality, culpability and imputability, in order to clarify that the mere breach of one of the obligations imposed on obliged entities cannot constitute the sole ground for imposing a sanction, unless the culpability of the agent is demonstrated and, therefore, the agent is held accountable at least on the grounds of negligence for their action or omission.

Finally, the relationship between the activity of 'risk assessment' and the consequent adoption of adequate 'mitigation measures' for the risks of money laundering and terrorist financing is examined, and the punishability of individual formal violations, clarifying how such general organisational activities affect the subjective profile of the individual obligated party in the implementation of the legislation as a whole, and may even preclude the punishability of the individual violation due to the absence of culpability.

1. I PRESIDI DI MITIGAZIONE DEL RISCHIO

1.1 *Inquadramento normativo dell'attività di "valutazione del rischio" di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*

Il D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 (di attuazione della Direttiva 2005/60/CE), ed il Regolamento UE n. 2024/1624 del Parlamento euro-

peo e del Consiglio del 31 maggio 2024 (c.d. *Singlerulebook*) (1) dettano misure volte a tutelare l'integrità del sistema economico e finanziario e la correttezza dei comportamenti degli operatori tenuti alla loro osservanza, al fine di prevenire l'uso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (2), imponendo specifici obblighi per determinati soggetti (cc.dd. soggetti obbligati), indicati all'art. 3 del medesimo D.Lgs. n. 231 del 2007, nonché all'art. 3 del Regolamento UE n. 2024/1624 (3). Tali obblighi – che si estrinsecano per i professionisti nella valutazione del rischio e conseguente adozione di idonei presidi di mitigazione del rischio, adeguata verifica della clientela per le singole operazioni ed eventuale inoltro di segnalazione di operazione sospetta (sos) – hanno la specifica funzione di mitigare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, funzione ben distinta dall'attività di prevenzione in senso ampio ed infatti l'art. 16 del detto Decreto Legislativo è rubricato “Procedure di mitigazione del rischio”, e allo stesso modo l'art.

(1) È appena il caso di ricordare che il Regolamento UE 2024/1624, secondo quanto previsto dall'art. 90 dello stesso Regolamento, è già entrato in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione in GUUE (avvenuta il 9 luglio 2024) e sarà applicabile dal 10 luglio 2027, salvo per quanto riguarda alcuni soggetti obbligati, ai quali il Regolamento si applica a decorrere dal 10 luglio 2029. Pertanto, il Regolamento già produce determinati effetti giuridici per il solo fatto della sua entrata in vigore, a prescindere dal differimento della sua applicabilità.

(2) Si veda l'art. 2, D.Lgs. n. 231 del 2007, a mente del quale “1. Le disposizioni di cui al presente Decreto si applicano a fini di prevenzione e contrasto dell'uso del sistema economico e finanziario a scopo di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, nonché del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Le eventuali limitazioni alle libertà sancite dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al presente Decreto, sono giustificate ai sensi degli artt. 45, paragrafo 3, e 52, paragrafo 1, del medesimo Trattato. Per le finalità di cui al comma 1, il presente Decreto detta misure volte a tutelare l'integrità del sistema economico e finanziario e la correttezza dei comportamenti degli operatori tenuti alla loro osservanza (*omissis*)”.

La normativa è anche detta semplicemente “antiriciclaggio”, o “*anti-money laundering*” e “*counter financing of Terrorism*” (in sigla “AML/CFT”).

(3) Tra i vari soggetti obbligati, la presente analisi si concentrerà sui professionisti, tralasciando istituti di credito ed altri soggetti obbligati con caratteristiche significativamente diverse dai professionisti, e particolare attenzione si riserverà alla specifica figura professionale dei notai, che sono ad un tempo professionisti e pubblici ufficiali (cfr. art. 1, Legge n. 83 del 1913).

9 del citato Regolamento Ue chiarisce che le attività imposte ai soggetti obbligati sono finalizzate a “mitigare e gestire in maniera efficace i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo”.

Tale premessa è funzionale alla comprensione dello spirito dell’intero impianto normativo e delle specifiche misure prescritte al fine di mitigazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, nell’ottica dell’individuazione di un rapporto gerarchico tra le dette misure.

Analizzando il D.Lgs. n. 231 del 2007, le prime misure di “analisi e valutazione del rischio” – indicate nel Capo IV del Titolo I – sono prodromiche a tutte le successive attività, ovvero l’“adeguata verifica della clientela” e la conseguenziale valutazione in ordine all’invio di “segnalazioni di operazioni sospette” (Titolo II, Capo I e III del D.Lgs. n. 231 del 2007). Analogamente, il Regolamento UE 2024/1624 menziona al Capo II le attività di “controllo interno e valutazione del rischio” e solo dopo, ai successivi Capi III e V, disciplina le attività di “adeguata verifica della clientela” e di “segnalazione delle operazioni sospette”. Il tutto in conformità al principio ispiratore dell’intero impianto normativo: il *Risk based approach*, ovvero l’approccio alla valutazione dei fenomeni sulla base del rischio di riciclaggio e terrorismo sotteso agli stessi (4).

(4) Il concetto del *Risk based approach*, diviene elemento imprescindibile nella lotta al riciclaggio e al terrorismo dalla IV Direttiva UE (Direttiva 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015), ove si legge, ai *Considerando* “(22) Il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo non è sempre lo stesso in ogni caso. Di conseguenza, dovrebbe essere adottato un approccio olistico basato sul rischio. Tale approccio basato sul rischio non costituisce un’opzione indebitamente permissiva per gli Stati membri e per i soggetti obbligati: implica processi decisionali basati sull’evidenza fattuale, al fine di individuare in maniera più efficace i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che gravano sull’Unione e su coloro che vi operano. (23) Sostenere l’approccio basato sul rischio è una necessità per gli Stati membri e per l’Unione per individuare, comprendere e mitigare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo a cui sono esposti. L’importanza di un approccio sovranazionale nei confronti dell’individuazione del rischio è stata riconosciuta a livello internazionale (*omissis*)”. Sul punto, M. CARBONE, *Il contrasto internazionale e dell’Unione europea al riciclaggio*, in M. CARBONE – P. BIANCHI – V. VALLEFUOCO, *Le nuove regole antiriciclaggio*, Milano, 2023, p. 139 ss.

D'altra parte, l'importanza di tali attività prodromiche di valutazione del rischio e conseguente adozione di presidi di mitigazione è stata rilevata dal recente rapporto del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), pubblicato il 23 aprile 2026, secondo cui proprio i soggetti obbligati del settore non finanziario (DNFBP), pur dimostrando una conoscenza basilare dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, a differenza degli istituti finanziari, non conducono efficaci valutazioni interne del rischio, mancando specifiche sanzioni in caso di omissione di tale attività preventiva (5) e non adottano adeguate misure di mitigazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (6).

L'attività di valutazione del rischio in senso ampio può suddividersi in tre momenti logici e cronologici funzionali a valutare rispettivamente il "rischio inerente", ovvero il rischio inerente all'attività complessiva del soggetto obbligato (7), il "rischio specifico", ovvero la classe di rischio delle singole operazioni poste in essere dal soggetto obbligato astrattamente considerate ed infine il "rischio effettivo", definibile come il rischio concreto della singola specifica operazione da eseguire, che deriva dalla

(5) Il report riferisce "286. DNFBPs in most sectors met during the onsite generally have a basic understanding of the ML/TF risks they face and the inherent risk of their sectors determined by the NRA, apart from lawyers, whose risk understanding was inadequate. The risk understanding is more mature in larger entities than the smaller ones. Most DNFBPs, unless they are members of large groups, do not conduct internal risk assessments, and unlike FIs, there is no obligation on the DNFBPs sector to conduct such assessments, apart from PIE auditors".

Il rapporto aggiunge che solo i notai, i revisori dei conti e i grandi fornitori di servizi di gioco d'azzardo *on line* hanno dimostrato una comprensione dettagliata dei rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo esistenti ed in evoluzione.

(6) Il report riferisce "304. Most DNFBPs do not have robust internal controls, procedures and audit to ensure compliance with AML/CFT/CPF obligations. PIE auditors are the only sector having adequate and efficient internal AML procedures and internal control functions in place, although the CONSOB has identified weaknesses that the auditors' own measures failed to identify".

(7) Il rischio inerente è in sostanza il rischio inerente all'attività del soggetto obbligato considerata in termini oggettivi ed astratti, tenuto conto della dimensione dello studio/ufficio, dell'area di operatività e tipologia ordinaria di clientela, nonché delle misure organizzative adottate (i cc.dd. presidi di mitigazione del rischio).

somma algebrica tra rischio inerente e specifico; si tratta insomma del rischio specifico dell'operazione eventualmente attenuato sulla base delle generali misure organizzative adottate dal professionista, ove adeguate e dunque idonee ad abbassare la classe di rischio della singola operazione.

Dunque, giunti al termine delle tre operazioni, il soggetto obbligato sarà in grado di classificare la singola operazione (avendone individuato il rischio effettivo) tra quelle a basso, medio o alto rischio e conseguentemente sarà in grado di adottare le ulteriori (8) misure di adeguata verifica necessarie, ovvero l'adeguata verifica "semplificata" in caso di basso rischio, l'adeguata verifica "ordinaria" in caso di rischio ordinario, e l'adeguata verifica "rafforzata" in caso di alto rischio (9).

Come visto, quindi, l'attività preliminare di "valutazione del rischio inerente" è funzionale ad incidere sulle singole operazioni poste in essere dal soggetto obbligato e quindi non può negarsi una gerarchia, non solo cronologica (10), ma anche logica e funzionale tra le attività di adeguata verifica della clientela per ciascuna singola operazione (e conseguente eventuale sos), da una

(8) È necessario parlare di misure ulteriori di adeguata verifica, perché tale attività inizia con l'acquisizione delle prime informazioni e documenti necessari proprio a classificare il rischio di riciclaggio, ma, proprio in base alla classe di rischio attribuita, proseguirà in maniera semplificata, ordinaria o rafforzata. Dunque l'adeguata verifica è ontologicamente un'attività che segue un preciso *iter* logico e cronologico.

(9) Con specifico riferimento all'attività dei notai (soggetti obbligati ai sensi degli artt. 3, comma 4 del D.Lgs. n. 231 del 2007 e 3 punto 3-b del Reg. UE 2024/1624) il tema è già affrontato nella Sezione seconda delle Regole tecniche elaborate dal Consiglio Nazionale del Notariato, ove viene chiarito che, nel rispetto dell'approccio basato sul rischio, sono descritte tre distinte operazioni che il notaio deve compiere per attribuire la classe di rischio effettiva alla prestazione o all'operazione e, conseguentemente, adottare le rispettive misure di adeguata verifica. I concetti sono comunque i medesimi in tutte le linee guida o regole tecniche destinate ai vari professionisti soggetti obbligati, ovviamente ferme restando le specificità di ciascuna professione. Si veda G. ARCELLA – S. CARIONI – V. GUNNELLA – L. PIFFARETTI, *Le regole tecniche del C.N.N. e le buone prassi organizzative*, 2020.

(10) Circa l'ordine cronologico si è visto che le attività di analisi e valutazione del rischio sono indicate nel Capo IV del Titolo I del D.Lgs. n. 231 del 2007 e al Capo II del Regolamento UE 2024/1624, quindi prima delle attività di adeguata verifica della clientela e conseguenziale valutazione di inoltro di segnalazioni di operazioni sospette (previste rispettivamente al Titolo II, Capo I e III del D.Lgs. n. 231 del 2007 e al Capo III e V del Regolamento UE 2024/1624).

parte, e la preordinata attività di valutazione del “rischio inerente” e conseguente adozione dei presidi di mitigazione del rischio di riciclaggio, dall’altra (11).

Per meglio chiarire tale rapporto, pare opportuno partire ancora una volta dal dato normativo.

1.2 Il D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231

Il D.Lgs. n. 231 del 2007, all’art. 15, disciplina le procedure di valutazione e documentazione del rischio (12). Esso, rivolgendosi *in primis* alle

(11) Anche nelle prassi operative in sede ispettiva della Guardia di finanza – come indicato nella Circolare del Comando Generale della Guardia di finanza – III Reparto – Ufficio tutela economia e sicurezza del 19 marzo 2012, n. 83607 e relativo Modulo operativo n. 6 e nella Circolare 26 febbraio 2025, n. 63092 e relativo Modulo operativo “interventi antiriciclaggio” – nelle fasi iniziali dell’ispezione, l’unità operativa ha cura di:

- acquisire una completa cognizione della struttura organizzativa del soggetto obbligato, ponendo attenzione all’esistenza di altri uffici ovvero di punti operativi ove vengono svolte le attività istituzionali del soggetto economico ispezionato (cfr. artt. 15 e 16, D.Lgs. n. 231 del 2007);
- individuare i ruoli, i compiti e le responsabilità eventualmente affidate dal soggetto obbligato all’interno della struttura a fini antiriciclaggio (cfr. art. 16, comma 2, lett. b), D.Lgs. n. 231 del 2007);
- “identificare” il personale formalmente incaricato dal soggetto obbligato per l’assolvimento degli obblighi di adeguata verifica dei clienti, di conservazione documentale e di segnalazione delle operazioni sospette (cfr. artt. 12 e 13 Reg. UE n. 2024/1624);
- verificare il sistema delle deleghe interne e di eventuali direttive impartite dal soggetto obbligato a dipendenti o collaboratori destinatari di incarichi ai fini dell’assolvimento degli obblighi antiriciclaggio (cfr. artt. 12 e 13 Reg. UE n. 2024/1624);
- appurare l’esistenza di normativa, manualistica e modulistica interna, nonché l’adozione da parte del soggetto ispezionato di misure di formazione del personale dipendente incaricato [cfr. artt. 9, comma 2, lett. x) e 12 Reg. UE n. 2024/1624];
- riscontrare l’istituzione di eventuali sistemi di controllo interni, idonei a verificare il corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio (cfr. art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 231 del 2007).

Il tutto anche attraverso l’acquisizione di dichiarazioni rese direttamente dal soggetto obbligato.

Sul punto, G.M. ANTONELLI – M. D’ERRICO – M. NASTRI, *Le ispezioni e i controlli antiriciclaggio*, 2024, 21 ss.

(12) Alla luce di quanto scritto sopra il rischio cui si fa riferimento non potrà che essere il c.d. “rischio inerente”, ovvero il rischio inerente l’attività del soggetto obbligato considerata in termini oggettivi ed astratti.

autorità di vigilanza di settore e agli organismi di autoregolamentazione, prescrive agli stessi di dettare criteri e metodologie, commisurati alla natura dell'attività svolta e alle dimensioni dei soggetti obbligati, per l'analisi e la valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui gli stessi soggetti obbligati sono esposti nell'esercizio della loro attività (13). Quindi, concentrandosi sui soggetti obbligati, prescrive che gli stessi adottino "procedure oggettive e coerenti rispetto ai criteri e alle metodologie per l'analisi e la valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo", commisurate alla natura dell'attività svolta e alle dimensioni dell'operatività complessiva degli stessi soggetti obbligati.

Più specificamente, prevede poi di cosa i soggetti obbligati devono tener conto per la valutazione del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, ovvero 1) i fattori di rischio associati alla tipologia di clientela, 2) l'area geografica di operatività, 3) i canali distributivi e i prodotti e i servizi offerti. Tale valutazione va documentata, periodicamente aggiornata e messa a disposizione del Ministero dell'economia e delle finanze, delle Autorità di vigilanza di settore, dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia, della Direzione investigativa antimafia, della Guardia di finanza e degli organismi di autoregolamentazione, ai fini dell'esercizio delle rispettive funzioni e dei rispettivi poteri in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

La norma immediatamente successiva del D.Lgs. n. 231 del 2007, l'art. 16, disciplina invece le specifiche procedure di mitigazione del rischio. Essa prescrive che i soggetti obbligati adottino i presidi e attuino i controlli e le procedure, "adeguati alla propria natura e dimensione, necessari a mitigare e gestire i rischi di riciclaggio" e di finanziamento del

(13) Peraltro le stesse Autorità di vigilanza di settore individuano, informandone il Comitato di sicurezza finanziaria, le categorie di soggetti obbligati, rispettivamente vigilati, per i quali le disposizioni di cui al presente articolo non trovano applicazione, in considerazione dell'irrelevanza del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo dell'attività svolta ovvero dell'offerta di prodotti e servizi che presentano caratteristiche di rischio tipizzate (art. 15, comma 3, D.Lgs. n. 231 del 2007).

terrorismo, individuati ai sensi degli artt. 14 e 15, ovvero a seguito della prima fase della valutazione del rischio, che potrebbe forse più efficacemente qualificarsi di rilevazione dei rischi (14).

I soggetti obbligati sono altresì tenuti, in forza dell'art. 16 del D.Lgs. n. 231 del 2007 ad assicurare che “le procedure adottate siano proporzionate ai propri rischi, alla propria natura e alle proprie dimensioni”, oltre che idonee a rendere note al proprio personale gli obblighi cui sono tenuti ai sensi del presente Decreto, ivi compresi quelli in materia di protezione dei dati personali. “A tal fine, i soggetti obbligati garantiscono lo svolgimento di programmi permanenti di formazione”, finalizzati alla corretta applicazione della normativa, al riconoscimento di operazioni connesse al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo e all'adozione dei comportamenti e delle procedure da adottare.

La norma demanda poi alle Autorità di vigilanza di settore e agli organismi di autoregolamentazione il compito di individuare i requisiti dimensionali e organizzativi in base ai quali i soggetti obbligati, rispettivamente vigilati e controllati, sono tenuti ad adottare gli specifici presidi, controlli e procedure per la valutazione e gestione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

1.3 *Il Regolamento UE n. 2024/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 (c.d. “Singlerulebook”)*

Nella stessa direzione del D.Lgs. n. 231 del 2007 si muove il Regolamento UE n. 2024/1624, che, all'art. 9, disciplina le procedure e i controlli interni, disponendo che “i soggetti obbligati pongono in essere politiche, procedure e controlli interni” per mitigare e gestire in maniera efficace i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo individuati a livello dell'Unione, degli

(14) Si noti che l'art. 14 si occupa (solo) delle analisi nazionali di rischio, che, con riferimento ai soggetti obbligati, rientra nel concetto di cui all'art. 15 di fattori di rischio associati all'area geografica di operatività.

Stati membri e degli stessi soggetti obbligati e che dette politiche, procedure e controlli devono essere “commisurati alla natura dell’attività, inclusi i suoi rischi e la sua complessità, e alle dimensioni del soggetto obbligato”.

Concentrandosi poi sulle politiche, procedure e controlli, lo stesso art. 9 del Regolamento disciplina le procedure di “valutazione del rischio” per l’intera attività svolta dal soggetto obbligato esaminata nel suo complesso (15), l’aggiornamento di tale valutazione e l’adozione di presidi di mitigazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, tra i quali la formazione degli eventuali dipendenti, ribadendo che detti presidi di mitigazione, procedure e controlli interni devono essere “registrati per iscritto”. Infine, viene precisata la possibilità di “una funzione di revisione indipendente per la verifica delle politiche e delle procedure interne” e l’obbligo che le politiche interne, le procedure e i controlli siano aggiornati (16) e migliorati qualora siano individuate carenze.

Importante è la previsione programmatica contenuta nel medesimo art. 9 del Regolamento, secondo cui, entro il 10 luglio 2026, l’AMLA (17) emanerà orientamenti sugli elementi di cui i soggetti obbligati dovranno tenere conto – in base alla natura della loro attività, inclusi i suoi rischi e la sua complessità, e alle loro dimensioni – nel decidere la portata delle politiche, delle procedure e dei controlli interni, in particolare per quanto riguarda il personale assegnato a funzioni di controllo della conformità.

(15) Quello che si è sopra definito “rischio inerente”.

(16) L’aggiornamento previsto dalla normativa pare da intendersi in termini di ordinaria periodicità, senza che la normativa precisi una esatta scadenza, annuale, *infra*-annuale o pluriennale, ma al di là di tale aggiornamento periodico “ordinario”, pare innegabile che, in presenza di elementi di novità, l’aggiornamento non potrà che ritenersi necessario, come nel caso di situazioni che incrementino il rischio di riciclaggio; si pensi all’apertura di un ufficio secondario in zona geografica classificata di maggior rischio (in questo senso cfr. art. 10, comma 2, Reg. UE 1624/2024).

(17) L’AMLA, *Anti-Money laundering Authority*, con sede in Francoforte è la nuova Autorità istituita dal Regolamento UE 2024/1620 del 31 maggio 2024, ed incaricata di contribuire all’attuazione di norme armonizzate in ambito AML/CFT, rafforzando l’attuale quadro preventivo AML/CFT dell’Unione e in particolare la supervisione e la cooperazione tra unità di informazione finanziaria (*Financial Intelligence Units* – FIU) in materia di AML/CFT, al fine di ridurre le divergenze nelle legislazioni nazionali e nelle prassi di supervisione.

Il successivo art. 10 del medesimo Regolamento disciplina la “Valutazione del rischio per l’intera attività”, sancendo che i soggetti obbligati devono adottare “misure adeguate, proporzionate alla natura della loro attività”, tenuto conto anche della tipologia di clientela, della complessità e delle dimensioni dell’attività, nonché delle variabili e fattori di rischio indicati rispettivamente negli allegati I, II e III dello stesso Regolamento, dei risultati delle valutazioni dei rischi effettuate dagli Stati membri e dalla Commissione europea, o comunque fornite dalle autorità competenti.

La valutazione del rischio per l’intera attività elaborata dal soggetto obbligato, prosegue il paragrafo 2 dell’art. 10, è documentata, aggiornata e riesaminata periodicamente, anche quando eventi interni o esterni incidono in modo significativo sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e messa a disposizione dei supervisori su richiesta.

Infine, ancora con una prescrizione di carattere programmatico, il Regolamento precisa che entro luglio 2026, l’AMLA emanerà orientamenti sui requisiti minimi per i contenuti della valutazione del rischio per l’intera attività elaborata dal soggetto obbligato e sulle fonti di informazioni supplementari da tenere in considerazione nello svolgimento della valutazione del rischio per l’intera attività.

L’Allegato I al Regolamento su citato elenca in maniera indicativa (18) le variabili di rischio, tra le quali annovera quelle relative alla clientela (19) e quelle relative ai prodotti, servizi o operazioni offerti (20).

(18) È proprio l’allegato I a chiarire che “Il seguente è un elenco non esaustivo delle variabili di rischio di cui soggetti obbligati tengono conto quando elaborano la valutazione del rischio a norma dell’art. 10 e quando determinano in che misura applicare le misure di adeguata verifica della clientela ai sensi dell’art. 20”.

(19) Ovvero: “i) l’attività commerciale o professionale del cliente e del suo titolare effettivo; ii) la reputazione del cliente e del suo titolare effettivo; iii) la natura e il comportamento del cliente e del suo titolare effettivo; iv) le giurisdizioni in cui hanno sede il cliente e il suo titolare effettivo; v) le giurisdizioni che costituiscono le principali sedi di attività del cliente e del suo titolare effettivo; vi) le giurisdizioni in cui il cliente e il suo titolare effettivo hanno legami personali pertinenti”.

(20) Ovvero: “i) lo scopo del conto o del rapporto; ii) la regolarità o durata del rapporto d’affari; iii) il livello dei beni depositati dal cliente o il volume delle operazioni effettuate; iv)

Infine, l'art. 12 del Regolamento indica specificamente alcuni essenziali presidi di mitigazione del rischio da adottare, menzionando la conoscenza da parte degli eventuali collaboratori del soggetto obbligato degli obblighi in materia antiriciclaggio, in tema di valutazione del rischio per l'intera attività, in tema di politiche, procedure e controlli interni, nonché la frequenza di specifici programmi permanenti di formazione, adeguati alle loro funzioni o attività, per aiutarli a riconoscere le operazioni che potrebbero essere connesse al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo e per istruirli sul modo di procedere in tali casi. Viene poi precisato che detti collaboratori devono essere dotati di onorabilità, onestà, integrità, nonché capacità, conoscenze e competenze individuali idonee a svolgere le proprie funzioni in maniera efficace.

2. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO E I PRESIDI DI MITIGAZIONE DEL RISCHIO

Dal quadro normativo testé illustrato emerge un obbligo per i soggetti obbligati di valutare adeguatamente e con consapevolezza il rischio inerente alla propria attività professionale e, conseguentemente, di adottare procedure coerenti ed efficaci per mitigare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo connessi alla propria attività, il tutto lasciando traccia di tali attività, al fine di poter dimostrare analiticamente e con idonea efficacia probatoria l'osservanza di tali doveri alle autorità deputate ai relativi controlli. In particolare, i presidi di mitigazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo si concretizzano nell'adozione di procedure per l'analisi e la rilevazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, oggettive, coerenti, nonché adeguate e proporzionate alla propria attività (cfr. art. 15, comma 2, D.Lgs. n. 231 del 2007 e artt. 9 e 10 del Reg. UE n. 2024/1624).

il livello di trasparenza o di opacità del prodotto, del servizio o dell'operazione; v) la complessità del prodotto, del servizio o dell'operazione; vi) il valore o le dimensioni del prodotto, del servizio o dell'operazione”.

Le due attività fondamentali di adozione di idonei presidi di mitigazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e quella preordinata di valutazione del rischio inerente alla propria attività vanno analizzate partitamente per comprenderne appieno il contenuto.

Partendo dall'attività cronologicamente e logicamente preordinata, quella di valutazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo inerente all'attività dei soggetti obbligati, occorre valutare tutti gli elementi che caratterizzano la specifica attività del soggetto obbligato, quali, a titolo meramente esemplificativo: area geografica di operatività e di provenienza della clientela, unicità di sede o presenza di eventuali uffici secondari, tipologia di clientela e di operazioni normalmente svolte e organizzazione dei soggetti responsabili dell'antiriciclaggio se diversi dal soggetto obbligato.

Conclusa questa valutazione, occorre analizzare l'idoneità dei presidi di mitigazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo adottati in concreto nella propria attività dal soggetto obbligato, esaminando in particolare (21):

- l'organigramma dei ruoli, compiti e responsabilità eventualmente affidate dal soggetto obbligato a propri collaboratori all'interno della struttura a fini antiriciclaggio;
- l'adeguatezza della formazione del soggetto obbligato e del personale [artt. 16, comma 3, D.Lgs. n. 231 del 2007 e 9, comma 2, lett. x), e art. 12 del Reg. UE n. 2024/1624];
- i protocolli adottati in funzione di mitigazione dei rischi di riciclaggio, quali ad esempio (ma non necessariamente) l'adozione di guide ad uso interno propedeutiche all'adeguata verifica della clientela, contenenti indicazioni operative sulla verifica della ricorrenza di indicatori di anomalia, di Paesi in *Black list* e simili, nonché le modalità per la richiesta ai clienti, fin dal primo contatto, dei documenti di identità;

(21) Comando Generale della Guardia di finanza, Circolare 26 febbraio 2025, n. 63092 p. 32.

- la disponibilità di accesso, anche solo in via telematica, alla normativa, agli indicatori di anomalia elaborati dall'UIF e simile documentazione propedeutica alle successive attività di adeguata verifica della clientela;
- gli specifici presidi adottati dal soggetto obbligato per la mitigazione dei rischi di riciclaggio, ovvero per rendere la propria struttura quale presidio idoneo antiriciclaggio (art. 15, comma 4 e art. 16, commi 1 e 3 del D.Lgs. n. 231 del 2007, e artt. 9 e 10 del Reg. UE n. 2024/1624) (22).

Quanto sopra dovrà essere periodicamente aggiornato in occasione di ogni modifica della struttura organizzativa del soggetto obbligato e di ogni significativa modifica della normativa, anche secondaria (art. 15, comma 4 del D.Lgs. n. 231 del 2007 e art. 9, comma 3 del Reg. UE n. 2024/1624).

Tra i su citati presidi di mitigazione del rischio, si evidenzia che l'attività di formazione, sia del professionista che dell'eventuale personale, svolge un ruolo di particolare importanza, in quanto l'adeguata conoscenza della normativa e dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo è funzionale alla stessa adozione di presidi di mitigazione AML/CFT efficaci. Dunque la formazione deve essere effettuata costantemente a norma dell'art. 16, comma 3 del D.Lgs. n. 231 del 2007 e degli artt. 9, comma 2, lett. x), e 12 del Reg. UE n. 2024/1624, nonché opportunamente documentata attraverso attestati di partecipazione a corsi di formazione, convegni e simili, al fine di rendere dimostrabile il suo svolgimento alle Autorità preposte ai controlli.

In ogni caso, il resoconto di tutta l'attività di valutazione del rischio e di organizzazione della struttura del soggetto obbligato al fine di renderla adeguata a mitigare i rischi di riciclaggio va "documentata, periodicamen-

(22) Tra tali presidi, di particolare importanza risultano le istruzioni operative specifiche atte ad uniformare il comportamento dei componenti lo studio professionale, l'eventuale modulistica adottata per l'acquisizione di elementi che consentano di elaborare il grado di valutazione del rischio per l'adeguata verifica della clientela e l'individuazione del titolare effettivo, nonché per la verifica dell'identità del cliente, del titolare effettivo e dell'esecutore (ove sussistano dubbi, incertezze o incongruenze ex art. 19, comma 1, lett. b) D.Lgs. n. 231 del 2007). Sul tema, G.M. ANTONELLI – M. D'ERRICO – M. NASTRI, *Le ispezioni e i controlli antiriciclaggio*, 2024, *op. cit.*, p. 22 ss.

te aggiornata e messa a disposizione delle Autorità” (artt. 15, comma 4, D.Lgs. n. 231 del 2007 e 10, comma 2, Reg. UE n. 2024/1624); analogamente, l’adozione delle procedure e dei controlli interni finalizzati alla mitigazione dei rischi AML/CFT devono essere resi disponibili, per la loro verifica, alle Autorità preposte ai controlli (cfr. art. 16, comma 2 lett. a), D.Lgs. n. 231 del 2007 e art. 10, comma 2, Reg. UE n. 2024/1624). Per tali motivi, appare opportuno riassumere i principali elementi di tale attività di valutazione del rischio e di adozione di presidi di mitigazione adeguati in un documento con valenza di “Valutazione del Rischio”: c.d. “DVR” (23).

2.1 *L’incidenza dell’adozione dei presidi di mitigazione del rischio sulla limitazione del rischio delle singole operazioni*

Il “rischio inerente” si è detto essere il rischio riguardante la tipologia delle attività svolte dal soggetto obbligato di per sé astrattamente considerate, e per individuarlo occorre aver valutato innanzitutto: 1) i fattori di rischio associati alla tipologia di clientela; 2) l’area geografica di operatività; 3) i canali distributivi e i prodotti e i servizi offerti dal soggetto obbligato, il tutto nella fase della “valutazione del rischio” sopra esaminata.

Il “rischio specifico” è il rischio relativo alle singole operazioni e quindi è diretto ad una valutazione degli elementi che connotano la singola fattispecie, tenuto conto di tutte le informazioni e di tutta la documentazione utili per una corretta valutazione e classificazione del rischio della singola operazione. L’attività valutativa svolta dal soggetto obbligato per la specifica operazione deve in ogni caso abbracciare i seguenti elementi inerenti la specifica operazione:

- con riferimento alla clientela, l’attinenza o meno dei soggetti partecipanti all’operazione con l’area geografica in cui si trova la sede del

(23) G.M. ANTONELLI – M. D’ERRICO – M. NASTRI, *Le ispezioni e i controlli antiriciclaggio*, op. cit., p. 24 e specificamente per i notai, V. GUNNELLA – M. MARINO, *Introduzione agli adempimenti antiriciclaggio*, p. 10 ss.

- professionista (24), la prevalente attività svolta dal cliente, esecutore e titolare effettivo e l'eventuale relativa qualifica di persona politicamente esposta (25), nonché i fattori di rischio legati al cliente *ex art. 24, D.Lgs. n. 231 del 2007 e allegati II e III al Reg. UE n. 1624/2024* (26), il comportamento tenuto dai clienti al momento del compimento dell'operazione o dell'instaurazione del rapporto e l'eventuale partecipazione di soggetti estranei;
- con riferimento all'operazione, la natura giuridica, l'ammontare e la ragionevolezza della stessa in rapporto all'attività svolta dal cliente e all'entità delle risorse economiche nella sua disponibilità, tenendo conto dei fattori di rischio *ex art. 24, D.Lgs. n. 231 del 2007 e allegati II e III al Reg. UE n. 1624/2024* (27);
 - l'area geografica di destinazione del prodotto e oggetto dell'operazione e più in generale i fattori di rischio geografici *ex art. 24, D.Lgs. n. 231 del 2007 e allegati II e III al Reg. UE n. 1624/2024* (28), nonché

(24) L. PIFFARETTI, *Le Regole tecniche in materia antiriciclaggio*, Commento alle Regole approvate con Delibera 28 aprile 2023 dal Consiglio Nazionale del notariato, p. 8, ove si precisa che si tratta di valutare se i soggetti che compiono l'operazione e/o i beni che ne sono oggetto hanno attinenza con l'area geografica in cui il notaio opera.

(25) Per la definizione di persona politicamente esposta, cfr. art. 1, comma 3, lett. dd), D.Lgs. n. 231 del 2007.

(26) Tra i fattori di rischio relativi al cliente vanno menzionati i rapporti continuativi o le prestazioni professionali instaurati ovvero eseguiti in circostanze anomale, i clienti residenti o aventi sede in aree geografiche ad alto rischio, le strutture qualificabili come veicoli di interposizione patrimoniale, le società che hanno emesso azioni al portatore o siano partecipate da fiduciari; le attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante, assetto proprietario della società, cliente anomalo o eccessivamente complesso in relazione alla natura dell'attività svolta.

(27) Tra tali fattori di rischio inerenti l'oggetto vanno menzionate le operazioni che potrebbero favorire l'anonimato, i pagamenti ricevuti da terzi privi di un evidente collegamento con il cliente o con la sua attività, i prodotti di nuova generazione e l'uso di tecnologie innovative, nonché le operazioni relative a petrolio, armi, metalli preziosi, prodotti del tabacco, manufatti culturali e altri beni mobili di importanza archeologica, storica, culturale e religiosa o di raro valore scientifico, nonché avorio e specie protette.

(28) Tra i fattori di rischio geografico relativi all'oggetto dell'operazione vanno menzionati quelli relativi a Paesi terzi ritenuti carenti di efficaci presidi di prevenzione del riciclaggio

la rilevanza economica dell'operazione rispetto alla tipologia di clientela o alle prestazioni rese ordinariamente dal soggetto obbligato e la compatibilità con la realtà territoriale in cui opera il soggetto obbligato e con la tipologia ordinaria della clientela di quel territorio, valutando anche l'attinenza o meno dei beni coinvolti nell'operazione con l'area geografica in cui opera il soggetto obbligato (29).

La classe di rischio specifico della singola operazione così individuata può subire fin da subito una mitigazione (riduzione del grado), che inciderà sulla valutazione finale del rischio, c.d. "rischio effettivo" (30) della singola operazione da cui dipende la scelta della tipologia di adeguata verifica (ordinaria, rafforzata o semplificata) con cui proseguire in riferimento alla singola operazione (31).

Resta inteso che, con l'approfondimento dei dati acquisiti, potrebbe verificarsi che un'operazione per la quale era stata adottata inizialmente una determinata categoria di adeguata verifica (ad esempio "semplificata"), venga poi proseguita elevando la classe di rischio e quindi raf-

e del finanziamento del terrorismo, o caratterizzati da un elevato livello di corruzione o di permeabilità ad altre attività criminosi; o soggetti a sanzioni, embargo o misure analoghe emanate dai competenti organismi nazionali e internazionali.

(29) S. CARIONI – L. PIFFARETTI, *Le regole tecniche in materia antiriciclaggio*, 2023, p. 9, ove si precisa che si tratta di valutare se l'operazione richiesta rientri o meno nella tipologia di operazioni che più frequentemente vengono effettuate nel territorio in cui il notaio opera.

(30) Sul punto, per i notai, *Regole Tecniche in materia di Antiriciclaggio del Consiglio Nazionale del Notariato*, Sezione seconda, ove a p. 11 è precisato che "Dalla interrelazione tra il livello di rischio inerente, comprensivo del fattore di mitigazione del rischio, e quello di rischio specifico, si ottiene il livello di rischio effettivo" e S. CARIONI – L. PIFFARETTI, *Le regole tecniche in materia antiriciclaggio*, op. cit.

(31) All'uopo va tenuto ben presente che talune fattispecie sono normativamente attratte già in una specifica categoria di adeguata verifica: ad esempio l'art. 24, comma 5, D.Lgs. n. 231 del 2007 prescrive l'adeguata verifica "rafforzata" in caso di coinvolgimento di persone politicamente esposte o di Paesi ad alto rischio di riciclaggio o finanziamento al terrorismo e analogamente, nel quadro normativo risultante dal Regolamento UE n. 2024/1624, l'art. 33 indica quando non è ammessa l'adeguata verifica "semplificata", e gli Allegati I, II, III al medesimo Regolamento fanno invece riferimento ad una serie di indici volti ad orientare i soggetti obbligati nella scelta della tipologia di adeguata verifica.

forzando le verifiche correlate (ad esempio passando ad un'adeguata verifica "ordinaria") (32).

Ebbene, da quanto scritto risulta evidente che è in questa specifica ottica di mitigazione del rischio che rileva l'adeguata articolazione dell'ufficio/studio professionale del soggetto obbligato quale idoneo presidio antiriciclaggio, secondo quanto già sopra illustrato (ruoli, compiti e responsabilità eventualmente affidate dal soggetto obbligato all'interno della struttura a fini antiriciclaggio, protocolli adottati per prevenire fenomeni di riciclaggio in genere, formazione del personale e del soggetto obbligato medesimo, ed in genere adozione di presidi idonei per la mitigazione dei rischi di riciclaggio, ovvero per organizzare la propria struttura quale efficace presidio antiriciclaggio).

3. IL PRINCIPIO DI COLPEVOLEZZA NELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE

3.1 *La colpevolezza nella violazione dei doveri di adeguata verifica e segnalazione di operazioni sospette*

Giova analizzare ora la struttura dell'illecito amministrativo, con particolare riferimento ai principi di personalità, imputabilità e colpevolezza, esaminando il ruolo degli elementi soggettivi del dolo e della colpa nella configurabilità dell'illecito amministrativo ed ai fini della punibilità delle singole condotte.

"Ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa (33) o colposa"; così l'art. 3 della Legge 24

(32) Sul punto, G.M. ANTONELLI – M. D'ERRICO – M. NASTRI, *Le ispezioni e i controlli antiriciclaggio*, 2024, *op. cit.*, p. 29 ss.

(33) Salve le ipotesi di c.d. "dolo eventuale" – che potrebbe forse configurarsi nel caso in cui il soggetto obbligato, disinteressato completamente al rispetto degli obblighi previsti dalla normativa "accetti il rischio" che attraverso la sua attività possano realizzarsi fenomeni di riciclaggio o finanziamento del terrorismo – l'elemento soggettivo che si ritiene più ricorrente e dunque meritevole di approfondimento è quello della colpa.

novembre 1981, n. 689, riproducendo l'art. 42, comma 4 del codice penale – secondo cui “nelle contravvenzioni ciascuno risponde della propria azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa” – positivizza il principio di colpevolezza (34) delle sanzioni amministrative. Tale art. 3, referente normativo del principio di colpevolezza delle sanzioni amministrative, è direttamente applicabile anche alle sanzioni antiriciclaggio per espresso richiamo del D.Lgs. n. 231 del 2007 (35). Inoltre, lo stesso D.Lgs. n. 231 del 2007, agli artt. 56 e 58, sancisce che la gravità della sanzione dipende dall'elemento soggettivo che deve essere valutato “avuto riguardo” alle “adeguate diffusioni di prassi operative e di controllo interno”; affermazione la cui importanza per lo specifico tema oggetto di analisi sarà chiarita nel paragrafo 4.

Analogamente, per la normativa comunitaria, l'art. 55, comma 1 della Direttiva UE n. 1640/2024 dichiara sanzionabili violazioni gravi ripetute e sistematiche “omesse intenzionalmente o per negligenza”, con ciò evocando i precisi concetti di dolo e colpa (36).

(34) Omettendo di distinguere con eccessiva analiticità i principi di colpevolezza, imputabilità e personalità (per i quali cfr. S. BELTRANI, *Manuale di diritto Penale*, parte generale, 2019, p. 209 ss.; G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto Penale*, parte generale, Milano, 2014, p. 203 ss.), è opportuno precisare l'importanza anche dell'art. 2 della Legge n. 689 del 1981, secondo cui “Non può essere assoggettato a sanzione amministrativa chi, al momento in cui ha commesso il fatto, non aveva compiuto i diciotto anni o non aveva, in base ai criteri indicati nel codice penale, la capacità di intendere e di volere, salvo che lo stato di incapacità non derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato”.

(35) Si vedano gli artt. 9, comma 5, lett. a) del D.Lgs. n. 231 del 2007 e 65, comma 4 e 65, comma 9 del medesimo Decreto Legislativo, secondo cui “al procedimento sanzionatorio di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della Legge 24 novembre 1981, n. 689”.

(36) Nella stessa direzione, il *Considerando 101* della c.d. VI Direttiva UE 1640/2024, fa riferimento a “sanzioni pecuniarie e misure amministrative proporzionate e dissuasive e sufficientemente diversificate per consentire agli Stati medesimi e ai supervisori di tener conto delle differenze tra i vari soggetti obbligati in particolare tra enti creditizi ed enti finanziari (n.d.a. da una parte) e soggetti obbligati di altro tipo (n.d.a. dall'altra) in termini di dimensioni caratteristiche e natura delle attività”, e il Regolamento UE 2024/1624, all'art. 68, precisa che le sanzioni devono essere “sanzioni adeguatamente efficaci, proporzionate e dissuasive”, con ciò presupponendo la personalità della responsabilità. Solo infatti una responsabilità personale e non oggettiva può dar luogo a sanzioni proporzionate e dissuasive conformi al dettato costituzionale (cfr. art. 27 Cost.).

Anche la normativa secondaria chiarisce la correlazione inscindibile tra punibilità ed elemento soggettivo della violazione, nonché la complessiva personalità del soggetto obbligato, valutando cioè la singola violazione nel contesto complessivo dell'approccio del soggetto obbligato alla disciplina antiriciclaggio. In particolare, la Circolare del MEF del 2022 in materia di sanzioni chiarisce che la predisposizione di adeguate misure di mitigazione del rischio rileva non solo per la determinazione in concreto dell'entità della sanzione irrogabile, ma anche a monte, ai fini della qualificabilità della condotta del soggetto obbligato (di omessa segnalazione di operazione sospettata o di incompleta adeguata verifica) come illecito sanzionabile (37). Nello stesso senso la Circolare del Comando Generale della Guardia di finanza 19 marzo 2012, n. 83607 e la successiva Circolare 26 febbraio 2025, n. 63092 chiariscono che le singole operazioni vanno valutate nel contesto delle procedure interne di mitigazione del rischio adottate dal soggetto obbligato, costituendo le stesse un elemento attenuante dell'elemento soggettivo della colpa non omissibile dall'Autorità procedente (38).

Dal quadro sin qui delineato emerge la preferenza del Legislatore del 1981 per un modello penalistico della responsabilità amministrativa (39)

(37) La Circolare MEF, 17 giugno 2022, Prot. DT 56499 prevede che “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 D.Lgs. n. 231 del 2007 e riguardanti: (omissis) h) 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; (omissis) I criteri di cui alle lett. 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”.

(38) Cfr. in particolare Circolare 26 febbraio 2025, n. 63092 *cit.*, p. 32 ss. e Allegato II, p. 3 e ss.

(39) G. NAPOLITANO, *Manuale dell'illecito amministrativo. Depenalizzazione e funzione sanzionatoria della pubblica Amministrazione*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2013, p. 47 ss., ove viene evidenziato che il Legislatore si è trovato davanti ad un bivio: o optare per un

e tale responsabilità di stampo penalistico soggiace quindi al principio di personalità di cui all'art. 27, comma 1, Cost., il quale esclude ontologicamente la configurabilità di una responsabilità penale oggettiva, motivo per il quale l'art. 42 c.p. – analogamente agli artt. 2 e 3 della Legge n. 689 del 1981 per le sanzioni amministrative (40) – richiede la “coscienza e volontà del fatto”, ricollegando la punibilità del fatto quantomeno alla possibilità di impedirlo attraverso la volontà del soggetto (c.d. evitabilità) (41). Infatti, la minaccia della pena per un fatto non controllabile dal soggetto non potrebbe avere alcun effetto deterrente. L'enunciato principio di colpevolezza “garantisce il soggetto rispetto alle esasperazioni cui possono condurre condanne in assenza di coefficienti psicologici di

modello di responsabilità di tipo risarcitorio-recuperatorio, oppure aderire a un modello di responsabilità affittiva che rispondesse allo schema logico del diritto penale, ed il Legislatore ha optato per il modello di responsabilità affittiva, per il quale viene in rilievo l'elemento soggettivo del dolo o della colpa.

(40) G. MARGIOTTA, *L'elemento soggettivo*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa*, a cura di A. CAGNAZZO – S. TOSCHEI – F. TUCCARI, Milano, 2016, p. 245; V. VALLEFUOCO, *Le sanzioni amministrative*, in M. CARBONE – P. BIANCHI – V. VALLEFUOCO, *Le nuove regole anti-iriciclaggio*, Milano 2023, p. 1034, secondo cui: “Ricalca da vicino il modello penalistico di responsabilità, anche l'art. 3 della citata Legge n. 689 del 1981, dispone «Nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa». Ne consegue che, analogamente a quanto avviene per le contravvenzioni ex art. 42, ultimo comma, c.p., anche ai fini della punibilità dell'illecito amministrativo, è sufficiente la mera colpa dell'agente”. Nel senso di non ritenere assoluto il principio del carattere personale della responsabilità amministrativa, cfr. TAR Lazio, sez. I, sent. 5 ottobre 2011, n. 7735, in www.iusexplorer.it; TAR Lazio, sez. I, sent. 16 gennaio 2008, n. 276, in www.iusexplorer.it.

(41) Sul punto Corte Cass. pen., sent. 11 settembre 1997, n. 8264, in CED, 1997 e Corte Cost., sent. n. 218 del 1998, che sgombera il campo circa la necessaria esistenza quantomeno della colpa dell'agente affinché si configuri una sua responsabilità amministrativa. In senso conforme, C.E. PALIERO, *Nascita ed evoluzione del sistema sanzionatorio amministrativo in Italia*, in *Le sanzioni amministrative*, Quaderni della Scuola Superiore della Magistratura n. 29 del 2023, p. 36, secondo cui “Rileggendo l'art. 27 Cost., in combinato disposto con l'art. 25, comma 2, Cost. e con l'art. 117 Cost., ponendoli in relazione con gli artt. 6 e 7 della CEDU, si può legittimamente pervenire a estendere all'illecito punitivo amministrativo, quanto meno lo statuto garantistico assicurato, a livello sovranazionale, alla colpevolezza e al ruolo che essa deve giocare nell'ascrizione della responsabilità”.

partecipazione al fatto, per indurre i consociati ad innalzare lo *standard* di diligenza e attenzione nella osservanza della legge, aprendosi la strada a condanne esemplari” (42).

Ciò posto, dottrina e giurisprudenza (43) sono ormai omogeneamente orientate verso un’applicazione diretta dei principi di personalità e colpevolezza (così come delle altre cc.dd. guarentigie penali) anche alle sanzioni amministrative del tipo che qui interessa (44), ovvero altamente afflittive.

L’univoca giurisprudenza intende l’art. 3, Legge n. 689 del 1981 nel senso che, ai fini della punibilità dell’illecito amministrativo, deve sussistere almeno la colpa del soggetto (45), sebbene altrettanto consolidata giurisprudenza addossi all’agente l’onere di provare di aver agito senza colpa (46), ovvero di aver fatto tutto quanto possibile per osservare la leg-

(42) G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale parte generale*, 2024, p. 325 ss.

(43) P. CERBO, *La nozione di sanzione amministrativa e la disciplina applicabile*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa*, Milano, 2016, p. 38; S. CIMINI, *Sanzioni amministrative*, in *Diritto Amministrativo*, diretto da F. CARINGELLA – R. CHIEPPA – B. G. MATTARELLA, Milano, 2025, p. 999 ss.; S. CIMINI, *La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa*, in AMMINISTRATIV@MENTE, 15 aprile 2026, p. 30 ss. Nello stesso senso il Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 1° dicembre 2015, n. 5421, in www.giustizia-amministrativa.it, ritiene illegittima una sanzione amministrativa laddove la violazione del precetto sia stata inevitabile per errore inevitabile di diritto.

(44) Ovvero le sanzioni amministrative antiriciclaggio, per l’applicabilità alle quali dei detti principi, V. VALLEFUOCO, *Le sanzioni amministrative*, op. cit., p. 1033 ss. Si veda inoltre par. 3.3 del presente scritto.

(45) G. MARGIOTTA, *L’elemento soggettivo*, op. cit., p. 251; Corte Cass. civ., sez. lav., sent. 17 luglio 2010, n. 16320, in www.iusexplorer.it; Corte Cass. civ., sez. trib., sent. 20 febbraio 2009, n. 4171, in www.iusexplorer.it; Corte Cass. civ., sent. 28 marzo 2007, n. 7573, in www.iusexplorer.it; Corte Cass. civ., sent. 6 novembre 2006, n. 23621, in www.iusexplorer.it; cfr. però Corte Cass. civ., sent. 6 ottobre 2017, n. 23406.

(46) Corte Cass. civ., sez. II, sent. 27 ottobre 2020, n. 23554, che rafforza tale interpretazione sulla base della compatibilità con la CEDU delle presunzioni di colpevolezza, Corte Cass. civ., sez. II, sent. 18 agosto 2020, n. 17211, in materia di sanzioni irrogate da Banca d’Italia; Corte Cass. civ., sez. IV, sent. 18 giugno 2020, n. 11777; Corte Cass. civ., sez. II, sent. 12 maggio 2020, n. 8788 che valorizza la rilevanza della buona fede, salvo gravare l’opponente della sua dimostrazione; Corte Cass. civ., sez. II, sent. 9 marzo 2020, n. 6625 in materia di illeciti ex art. 144, D.Lgs. n. 385 del 1993; Corte Cass. civ., sez. trib., sent. 30 gennaio 2020, n. 2139; Corte Cass. civ., sez. II, sent. 11 giugno 2007, n. 13610; Corte Cass. civ., sent. 7

ge, secondo buona fede, senza che possa essergli mosso nessun rimprovero, risultando così l'errore non evitabile con l'ordinaria diligenza (47).

Tuttavia, nel sistema penale, alla luce dell'art. 27 Cost., la presunzione dell'elemento soggettivo della colpa non è ammesso (48) e conseguentemente, estendendo alle sanzioni amministrative antiriciclaggio, in quanto particolarmente afflittive (49), i principi che regolano le sanzioni penali, si ritiene desumibile che non potrà neppure presumersi l'elemento soggettivo della colpa nell'agente (50).

Venendo a delineare meglio questa connotazione "penalistica" delle sanzioni amministrative antiriciclaggio, in forza della quale tutti i presidi a tutela della libertà degli individui dettati per la materia penale trovano applicazione ogniquale volta una sanzione, sia pur formalmente qualificata come amministrativa, di fatto assuma una connotazione punitiva tipica della sanzione penale, va precisato che l'affermazione va limitata a quelle sanzioni amministrative che abbiano uno scopo afflittivo-deterrente ed una

luglio 2006, n. 15580, in *www.iusexplorer.it*; Corte Cass. civ., sez. lav., sent. 23 agosto 2003, n. 12391, in *www.iusexplorer.it*; Corte Cass. civ., sent. 18 novembre 1997, n. 11473, in *www.iusexplorer.it*; Cons. Stato, sez. VI, sent. 30 marzo 2015, n. 1650, in *www.iusexplorer.it*; Cons. Stato, sez. IV, sent. 2 marzo 2012, n. 1203, in *www.iusexplorer.it*; Cons. Stato, sez. VI, sent. 12 aprile 2011, n. 2256, in *www.iusexplorer.it*.

Nel senso di non ritenere operante una presunzione di colpevolezza R. GIOVAGNOLI – M. FRATINI, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2009, p. 33.

(47) Corte Cass. civ., sez. trib., sent. 19 settembre 2012, n. 15777 e Corte Cass. civ., sent. 12 giugno 2006, n. 11012, in *www.iusexplorer.it*. Cfr. anche Corte Cass. civ., sent. 11 febbraio 1999, n. 1151, in *www.iusexplorer.it*, che chiarisce però anche che la buona fede va esclusa nel caso di errore sulla liceità del fatto derivante dalla difficoltà interpretativa della norma.

(48) R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale*, parte generale, 2025, *op. cit.*, p. 963 ss.

(49) F. GOISIS, LE SANZIONI AMMINISTRATIVE E IL DIRITTO EUROPEO, in AA.VV., *La sanzione amministrativa*, *op. cit.*, p. 36; C.E. PALIERO, *Nascita ed evoluzione del sistema sanzionatorio amministrativo in Italia*, *op. cit.*, p. 36; S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 2017, p. 255 ss.; Corte Cost. sent. 27/2025 in *Giurcost.org*; Corte Cass., sez. II, sent. 30 giugno 2006, n. 15088; Cons. Stato, sez. VI, sent. 1° dicembre 2025, n. 5421. Si veda in proposito il paragrafo 3.3.

(50) Per il tema intimamente connesso a quello testè esaminato dell'errore di diritto ex art. 47 c.p., si rinvia a G.M. ANTONELLI, *Le sanzioni amministrative in materia antiriciclaggio*, in *Notariato*, n. 1 del 2024, p. 36.

severità e gravità di stampo penalistico del *malum* infliggibile (51), proprio come le sanzioni antiriciclaggio.

Prescindendo dunque dalla qualificazione formale della sanzione come “amministrativa” da parte del Legislatore nazionale (52), quando la sanzione amministrativa non ha lo scopo di tutelare uno specifico interesse pubblico attraverso una misura ripristinatoria, bensì ha carattere afflittivo con funzione deterrente è evidente una convergenza teleologica con le sanzioni penali, con conseguente assoggettamento alle regole comuni che governano le sanzioni penali di queste specifiche sanzioni amministrative “punitive” (53). Tali sanzioni amministrative restano dunque assoggettate,

(51) CEDU 27 febbraio 1980, caso n. 6903/75, *Deweere v. Belgium*, in <http://hudoc.echr.coe.int/>.

(52) P. CERBO, *La nozione di sanzione amministrativa e la disciplina applicabile*, op. cit., p. 4; Corte di Giustizia 23 dicembre 2009, causa C-45/08, in *Cass. pen.*, 2010, 1662; contro Cons. Stato sent. 26 marzo 2015, n. 1595, in *Foro amm.*, 2015, 763, in tema di sanzioni Consob; CEDU, camera, 27 febbraio 1980, caso n. 6903/75, *Deweere v. Belgium*, in <http://hudoc.echr.coe.int/>, afferma: “il ruolo preminente che in una società democratica riveste il diritto al giusto processo (*omissis*) induce la Corte a preferire una concezione sostanziale piuttosto che formale, di accusa, ai sensi dell’art. 6, par. 1. (n.d.a. della convenzione CEDU). La Corte deve guardare al di là delle apparenze e cercare la realtà delle procedure in questione”.

(53) Sul punto, S. CIMINI, *Il Principio di specialità*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa*, Milano, 2016, p. 345; M.A. SANDULLI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur.*, n. 3-4. P. 448; C.E. PALIERO – A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, in *Collana Univ. Milano-Fac. Giuridica*, Milano, 1989, p. 345 ss.

In particolare, S. CIMINI, op. cit., p. 344 ss., rileva che le sanzioni amministrative e quelle penali sono erogate da soggetti differenti: organi della PA le prime, Giudice penale le seconde, con procedure difformi; procedura amministrativa per le prime e procedura giurisdizionale per le seconde, e con forme di tutela diverse: ricorso giurisdizionale per le sanzioni amministrative, ricorso ai normali gradi di giudizio per le sanzioni penali, le quali sono irrogate sin da subito da un Giudice. Un ulteriore importante diversificazione tra l’illecito amministrativo e quello penale è stata rinvenuta nella circostanza che, nel primo, la violazione non travalica gli interessi tutelati dal singolo organo amministrativo sanzionante, nel secondo viceversa, con la lesione del bene giuridico protetto, o in alcune ipotesi con la messa in pericolo dello stesso, si arrivano a ledere gli interessi dell’intera collettività. Altri profili differenziali tra illecito penale e amministrativo si colgono anche nella totale assenza della funzione rieducativa della sanzione amministrativa, che invece contraddistingue la pena in virtù del disposto costituzionale di cui all’art. 27, comma 3.

in un'ottica di adeguato bilanciamento degli interessi in gioco, al rispetto di tutte le garanzie previste dalla Carta costituzionale e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che riguardano le sanzioni penali.

3.2 *La natura sostanzialmente penale delle sanzioni amministrative nella giurisprudenza*

Come chiarito nel precedente paragrafo, la giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo ha sistematicamente sancito che la qualificazione della natura giuridica di una sanzione non dipende esclusivamente dalla qualificazione formale della stessa operata dallo Stato membro che positivizza la stessa e quindi, quand'anche l'ordinamento nazionale qualificasse come amministrativa una determinata sanzione, occorrerebbe valutare se essa, in relazione alla sua afflittività e ad ulteriori elementi che la caratterizzano, non debba invece essere qualificata nella sostanza come sanzione penale (54).

In senso conforme, tra gli altri, TAR Lazio, Roma, sez. I, sent. 25 febbraio 2015, n. 3342, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui “Le sanzioni amministrative, siano esse meramente pecuniarie, ovvero siano dotate di un carattere afflittivo che prescinde dall'effetto ripristinatorio della situazione compromessa dalla violazione o dalla eventuale riparazione dell'interesse leso, hanno come scopo primario quello di punire il contravventore, nel presupposto che non ripeta più la condotta antiggiuridica e, dunque, devono essere assoggettate alle regole comuni che governano le sanzioni penali”. La CEDU 4 marzo 2014, n. 18640, Grande Stevens, in www.giustizia-amministrativa.it, ha efficacemente sancito che “al fine di stabilire la sussistenza di una accusa in materia penale, occorre tener presente tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in causa del diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima, e la natura e il grado di severità della sanzione (*omissis*)”.

(54) CEDU, Engel c. Paesi Bassi, in *Riv. dir. Int.*, 1980, p. 83; CEDU 27 febbraio 1980, caso n. 6903/75, Deweer v. Belgium, in <http://hudoc.echr.cit.coe.int/>; CEDU 4 marzo 2014, n. 18640, Grande Stevens, in www.giustizia-amministrativa.it; CEDU 28 giugno 2018, ricorsi nn. 1828/06 e altri 2, G.I.E.M. S.r.l. e altri c. Italia, in www.giustizia.it e CEDU 20 gennaio 2009, ricorso n. 75909/01 – Sud Fondi S.r.l. ed altri c. Italia; CEDU 27 settembre 2011, Menarini diagnostic S.r.l. c. Italia, ricorso n. 43509/08; CEDU 9 novembre 1999, Varuzza c. Italia, ricorso n. 35260/97, tutte in [hudoc.echr.coe.int.](http://hudoc.echr.coe.int/); CEDU, sez. II, 9 febbraio 1995, n. 17440/90, causa Welch c. Regno Unito, in *Dir. uomo lib. fond.*, 2006, p. 340. In senso conforme, P. CERVO, *La nozione di sanzione amministrativa e la disciplina applicabile*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa*, Milano, 2016, p. 4; Corte di Giustizia 23 dicembre 2009, causa C-45/08.

Ebbene, al di là della qualificazione formale fornita dal Legislatore nazionale, le sanzioni che assumono, a giudizio della Corte europea, natura penale devono rispettare tutte le garanzie tipizzate per le sanzioni penali, tra i quali i su citati principi di personalità, imputabilità e colpevolezza, senza possibilità di presumere l'elemento oggettivo, che dovrà invece essere dimostrato dall'accusa come nel processo penale (55).

Tali principi enunciati in ambito comunitario sono stati recepiti anche nel diritto interno, a partire dal consolidato orientamento della Corte Costituzionale circa la preminenza del criterio della gravità della sanzione per attrarre nell'orbita del diritto penale i provvedimenti sanzionatori che mirano a perseguire un illecito, al di là del dato formalistico della qualificazione della sanzione (56). La Consulta (57), ha accolto l'orientamento

Più precisamente, in alcune sentenze (CEDU, *Engel c. Paesi Bassi*, *cit.*) la Corte di Strasburgo ha chiarito che appartengono “alla sfera del diritto penale tutte le privazioni della libertà che siano applicate quali sanzioni, con l'eccezione di quelle che per natura, durata o modalità di esecuzione non siano significativamente afflittive”, mentre in altre sentenze (CEDU, 4 ottobre 2007, *Anghel c. Romania* e CEDU, 1° febbraio 2005, *Ziliberberg c. Moldavia*) ha affermato che la sanzione va qualificata penale, soggiacendo alla relativa disciplina penale, quando l'ammontare pecuniario della stessa superi la soglia quantitativa del mero risarcimento, o comunque la cifra necessaria al mero ripristino materiale della situazione preesistente alla realizzazione condotta vietata.

(55) Con specifico riferimento ai principi di legalità e colpevolezza, CEDU 28 giugno 2018, *G.I.E.M. S.r.l. e altri c. Italia*, *cit.* e CEDU 20 gennaio 2009, *Sud Fondi S.r.l. ed altri c. Italia*, *cit.*

(56) F. GOISIS, *Le sanzioni amministrative e il diritto europeo*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa*, *op. cit.*, p. 36.

(57) Corte Cost., sent. 4 giugno 2010, n. 196, in *Giur. cost.*, 2010, p. 2308, secondo cui “Una preoccupazione analoga – e cioè quella di evitare che singole scelte compiute da taluni degli Stati aderenti alla CEDU, nell'escludere che un determinato illecito ovvero una determinata sanzione o misura restrittiva appartengano all'ambito penale, possano determinare un surrettizio aggiramento delle garanzie individuali che gli artt. 6 e 7 riservano alla materia penale – è, del resto, alla base dell'indirizzo interpretativo che ha portato la Corte di Strasburgo all'elaborazione di propri criteri, in aggiunta a quello della qualificazione giuridico-formale attribuita nel diritto nazionale, al fine di stabilire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione. In particolare, la Corte europea ha attribuito alternativamente rilievo, a tal fine, o alla natura stessa dell'illecito – da determinare, a propria volta, sulla base di due sotto-criteri, costituiti dall'ambito di applicazione della norma che lo preveda e dallo scopo della

della Corte di Strasburgo in diverse occasioni, sancendo che non vi è dubbio che i principi costituzionali che presiedono all'irrogazione della san-

sanzione – ovvero alla gravità, o meglio al grado di severità, della sanzione irrogata. 3.1.5. Dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formatasi in particolare sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava, pertanto, il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto. Principio questo, del resto, desumibile dall'art. 25, comma 2, Cost., il quale – data l'ampiezza della sua formulazione [«Nessuno può essere punito (...)»] – può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile – in senso stretto – a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato. D'altronde, questa Corte non solo ha affermato che, per le misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto, sussiste «l'esigenza della prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione) di esse» (sent. n. 447 del 1988), ma anche precisato come la necessità «che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire» risulti pur sempre «ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, comma 2, della Costituzione» (sent. n. 78 del 1967). A ciò è da aggiungere che anche la disciplina generale relativa agli illeciti amministrativi depenalizzati – recata dalla Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) – ha stabilito che «Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione» (art. 1, comma 1), dettando, così, una regola che si pone come principio generale di quello specifico sistema”.

Conforme Corte Cost., sent. 18 aprile 2014, n. 104, in *Giur. cost.*, 2014, p. 1826, secondo cui: “La questione sollevata con riferimento all'art. 25 Cost. è fondata. Benché il ricorrente evochi il principio *tempus regit actum*, dal contenuto della censura appare chiaro che in realtà lamenta la violazione del principio di irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative. L'esame di tale censura deve prendere le mosse dalla sent. n. 196 del 2010 nella quale questa Corte ha affermato che dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava «il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto». Detto principio è peraltro desumibile anche dall'art. 25, comma 2, Cost., «il quale – data l'ampiezza della sua formulazione [«Nessuno può essere punito (...)»] – può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile – in senso stretto – a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato (sempre sentenza n. 196 del 2010). Analogo principio è sancito altresì dalla disciplina generale relativa agli illeciti amministrativi prevista dalla Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la quale, all'art. 1, pone la regola per cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni

zione penale debbano applicarsi a tutte le misure sanzionatorie pecuniarie che non hanno una mera finalità ripristinatoria della situazione precedente alla commissione della condotta vietata, o comunque strettamente riparatrice (58). Analogamente, le sezioni unite della Corte di Cassazione (59) hanno qualificato sostanzialmente penali le sanzioni amministrative afflittive e non meramente ripristinatorie e il Consiglio di Stato, facendo salve le sole sanzioni amministrative meno gravi, ha sancito che non possono non essere applicate alle sanzioni amministrative le garanzie offerte dal profilo penale in tutto il loro rigore (60).

amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione; tale regola costituisce un principio generale di quello specifico sistema. L'art. 18 impugnato, nell'indicare le varie disposizioni da esso introdotte, le quali devono avere applicazione anche ai procedimenti in corso, richiama espressamente l'art. 11-ter della Legge reg. (Valle d'Aosta) n. 12 del 1999 introdotto dall'art. 12, comma 1 della Legge reg. n. 5 del 2013. Tale disposizione prevede l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma di denaro da euro 1.800 a euro 6.000 per coloro che esercitino le attività commerciali di cui all'art. 4, senza aver presentato la SCIA. Assoggetta inoltre alla sanzione amministrativa del pagamento della somma da euro 800 a euro 3.000 coloro che non comunichino ogni variazione relativa a stati, fatti, condizioni e titolarità indicati nella SCIA entro trenta giorni dal suo verificarsi. La disposizione censurata, dunque, prevede la sanzione amministrativa anche per comportamenti posti in essere anteriormente alla sua entrata in vigore, in tal modo violando il principio di irretroattività sancito dall'art. 25 Cost. Conseguentemente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della Legge reg. n. 5 del 2013 nella parte in cui stabilisce che le disposizioni modificate o inserite da tale legge, le quali prevedono sanzioni amministrative, si applicano ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore".

Nello stesso senso, Corte Cost., sent. 1° agosto 2008, n. 327, in *Cortecostituzionale.it* e Corte Cost., sent. 27 febbraio 2019, n. 24, in *Giur. cost.*, 2019 e Corte Cost., sent. 27 febbraio 2019, n. 25, in *Giur. cost.*, 2019, in materia di misure di prevenzione.

(58) In particolare, Corte Cost., sent. n. 196 del 2010, *cit.*, afferma che "tutte le misure di carattere punitivo devono essere assoggettate alla medesima disciplina delle sanzioni penali in senso stretto" e Corte Cost., sent. n. 104 del 2014, *cit.*, precisa che a simili sanzioni devono applicarsi il divieto di retroattività, e di analogia, nonché il principio di determinatezza della fattispecie.

(59) Corte Cass. civ., sez. un., sent. 28 aprile 2015, n. 8572, in *Foro it.*, 2015, I, p. 2373.

(60) Cons. Stato, sez. VI, sentenze 26 marzo 2015, n. 1595 e n. 1596, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui: "Peraltro, all'interno della più ampia categoria di accusa penale così ricostruita, la giurisprudenza della Corte EDU ha distinto tra un diritto penale in senso stretto (*hard core of criminal law*) e casi non strettamente appartenenti alle categorie tradizionali del

3.3 Le sanzioni antiriciclaggio e la loro afflittività “penale”

Le sanzioni amministrative volte a sanzionare le violazioni in materia di obblighi antiriciclaggio da parte dei soggetti obbligati sono un esempio chiaro di sanzioni sostanzialmente penali quanto alla loro afflittività. Si tratta infatti di sanzioni di natura pecuniaria, non di tipo riparatorio-ripristinatorio, come invece per altre tipologie di sanzioni amministrative (si pensi all'ordine di demolizione dell'immobile abusivo), bensì connotate di una evidente funzione preventiva, deterrente e punitiva (61).

D'altra parte, in materia di antiriciclaggio, il bene giuridico protetto riguarda direttamente la collettività e non la singola amministrazione, come invece, ad esempio, in tema di illeciti urbanistici, ove sono coinvolti privato e comune. Nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo è evidente che da tutelare sia la collettività tutta; conseguentemente, la sanzione amministrativa in materia antiriciclaggio dovrà necessariamente qualificarsi sostanzialmente penale, sia perché quando l'infrazione lede la collettività superando i confini del rapporto tra pubblica Amministrazione e amministrato, la relativa sanzione avrà riflessi sulla collettività e sarà di tipo penale (62), sia perché come chiarito dai Giudici di Strasburgo (63) e dalla Corte Costituzionale (64) le sanzioni amministrative pecuniarie di cui alla Legge 24 novembre 1981, n. 689, (soprattutto quando particolarmente afflittive, come alcune sanzioni in materia di antiriciclaggio rivolte all'inadempimento degli obblighi imposti ai soggetti obbligati) sono un tipico esempio di sanzione formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale.

diritto penale. Al di fuori del c.d. *hard core*, le garanzie offerte dal profilo penale non devono necessariamente essere applicate in tutto il loro rigore, in particolare qualora l'accusa all'origine del procedimento non comporti un significativo grado di stigma nei confronti dell'accusato”.

(61) Sul tema G.M. ANTONELLI, *Le sanzioni amministrative in materia antiriciclaggio*, op. cit., p. 24 ss.; M. NASTRI, *Il dito, la luna e l'eterogenesi dei fini: riflessioni sul ruolo del Notaio nell'antiriciclaggio*, in *Notariato*, n. 6 del 2023, p. 611 ss.

(62) R. GIOVAGNOLI – M. FRATINI, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2009, op. cit., p. 173.

(63) Si veda nota 54.

(64) Si veda nota 57.

Ebbene, corollario di tutto quanto fin qui scritto è che le sanzioni amministrative in materia antiriciclaggio devono soggiacere al principio di personalità e colpevolezza di cui agli artt. 2 e 3 della Legge n. 689 del 1981, senza che possa presumersi l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, in ragione della sostanziale natura penale di tali sanzioni e dunque della loro soggezione ai principi fondamentali che presiedono alle sanzioni penali, ove è esclusa una possibilità di presumere l'elemento soggettivo dell'agente.

4. I PRESIDI DI MITIGAZIONE DEL RISCHIO IN RAPPORTO ALLA COLPEVOLEZZA NELLE VIOLAZIONI ANTIRICICLAGGIO

4.1 *Il rapporto tra l'adozione dei presidi di mitigazione del rischio e la colpevolezza del soggetto obbligato*

Come si è visto nei precedenti paragrafi, presupposto della punibilità delle singole violazioni della normativa antiriciclaggio è l'imputabilità all'agente delle stesse a titolo di dolo o almeno di colpa – elementi soggettivi in mancanza dei quali l'illecito amministrativo non si configurerebbe. Ciò posto, è ora possibile indagare l'esistenza di un rapporto tra l'attività di valutazione del rischio AML/CFT e conseguente adozione di presidi di mitigazione del rischio adeguati al rischio rilevato ed elemento soggettivo delle singole violazioni dei doveri di adeguata verifica della clientela ed omesse segnalazioni di operazioni sospette che il soggetto obbligato ponesse in essere nello svolgimento della propria attività, ai fini della configurabilità di una responsabilità del soggetto obbligato e dunque di una sua punibilità.

Dimostrato dunque che vi è una correlazione inscindibile tra punibilità, elemento soggettivo della violazione e complessiva personalità del soggetto obbligato, va ora chiarito in che modo si ritiene che l'adozione di adeguati presidi di mitigazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, o la loro mancata adozione, incida sulla responsabilità dei soggetti obbligati per le singole violazioni nelle ulteriori attività di adeguata verifica e segnalazioni di operazioni sospette per le singole operazioni.

Ebbene, nei superiori paragrafi 1.1 e 2 si è evidenziato che la principale attività richiesta ai soggetti obbligati al rispetto della normativa antiriciclaggio è l'attività di "valutazione del rischio" di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui ciascun soggetto obbligato è esposto nell'esercizio della propria attività ai fini della conseguente adozione di presidi di mitigazione del rischio proporzionati e adeguati al rischio rilevato (cfr. artt. 14, 15 e 16 D.Lgs. n. 231 del 2007). Infatti, si è visto che tale attività è preordinata sia logicamente che cronologicamente alle successive attività di adeguata verifica dei singoli clienti e di segnalazione di singole operazioni sospette, in quanto l'attività di valutazione del rischio e la conseguente adozione di idonei presidi di mitigazione sono il principale baluardo per mitigare i concreti rischi AML/CFT cui è esposta l'attività di ciascun soggetto obbligato.

Pertanto, pare difficile dubitare che la singola violazione (di incompleta adeguata verifica o omessa segnalazione di operazione sospetta) debba essere valutata in relazione al contesto complessivo dell'approccio del soggetto obbligato alla materia antiriciclaggio, che passa necessariamente per un'analisi dei presidi di mitigazione dei rischi di riciclaggio in concreto adottati, e ciò perché, come detto più volte (65), ai fini della punibilità della singola violazione deve necessariamente essere valutata la personalità del soggetto obbligato e la sua colpevolezza nella violazione.

In pratica, la valutazione delle violazioni nelle adeguate verifiche delle singole operazioni e nelle omesse segnalazioni di operazioni sospette deve passare necessariamente per un esame delle precauzioni adottate dal soggetto obbligato a monte per evitare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nell'ambito della propria attività professionale, ovvero per un esame dei presidi adottati per mitigare concretamente ed adeguatamente, come specificamente richiesto dalla normativa (66), i rischi di riciclaggio e

(65) Si veda quanto scritto nel paragrafo 3.1.

(66) Si ricorda che l'art. 16 del D.Lgs. n. 231 del 2007 e l'art. 10 del Reg. UE n. 2024/1624 richiedono misure per mitigare e gestire i rischi di riciclaggio "proporzionate ai propri rischi, alla propria natura e alle proprie dimensioni" nonché "adeguate alla propria natura e dimensione". Ampiamente sul punto i paragrafi 1.1 e 2.

finanziamento del terrorismo. Infatti, è proprio tale attività prodromica che consente di valutare correttamente la punibilità del soggetto, ovvero che consente di valutare se l'incompletezza della singola adeguata verifica, o l'omessa segnalazione di operazioni sospette (sos) nella singola operazione siano una mera svista irrilevante non causata da colpa (né tantomeno da dolo), oppure se siano frutto di un approccio alla normativa negligente, imprudente o imperito e dunque passibile di sanzione; e ciò perché si è dimostrato che l'attività di adeguata verifica delle singole operazioni (e relative eventuali sos) non sono che l'atto conclusivo di un procedimento più ampio imposto ai soggetti obbligati, che parte dalla valutazione del rischio e prosegue con l'adozione di presidi di mitigazione proporzionati al rischio rilevato.

A conferma di ciò, gli artt. 56, 58 e 67 del D.Lgs. n. 231 del 2007 (67), nella comminazione delle sanzioni antiriciclaggio impongono di tener conto del grado dell'elemento soggettivo e dell'adozione di "adeguate diffusioni di prassi operative e di controllo interno", ovvero dell'adeguatezza delle procedure di mitigazione del rischio adottate dal soggetto obbligato e la Circolare MEF, 17 giugno 2022, prot. DT 56499 impone di tener conto "dei «criteri per l'applicazione delle

(67) Art. 56, D.Lgs. n. 231 del 2007: "(*omissis*) La gravità della violazione è determinata anche tenuto conto: 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 (*omissis*)".

Art. 58, D.Lgs. n. 231 del 2007: "(*omissis*) La gravità della violazione è determinata anche tenuto conto: 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 (*omissis*)".

Art. 67, D.Lgs. n. 231 del 2007: "Nell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni accessorie, previste nel presente Titolo, il Ministero dell'economia e delle finanze e le autorità di vigilanza di settore, per i profili di rispettiva competenza, considerano ogni circostanza rilevante e, in particolare, tenuto conto del fatto che il destinatario della sanzione sia una persona fisica o giuridica: a) la gravità e durata della violazione; b) il grado di responsabilità della persona fisica o giuridica (*omissis*) 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 (*omissis*)".

sanzioni» previsti, in via generale, dall'art. 67 del novellato D.Lgs. n. 231 del 2007, riguardanti: (*omissis*) h) 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", precisando che i criteri attinenti, tra l'altro alla predisposizione di adeguate misure di mitigazione del rischio "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".

Dunque la Circolare chiarisce che l'adeguatezza dei presidi di mitigazione del rischio adottati dal soggetto obbligato, oltre a rilevare ai fini dell'attenuazione o meno della sanzione, fondano o escludono *tout court* la punibilità del soggetto obbligato.

Analogamente, sul piano operativo, anche la Circolare del Comando Generale della Guardia di finanza 19 marzo 2012, n. 83607 e la successiva Circolare 26 febbraio 2025, n. 63092 impongono di valutare le procedure interne di mitigazione del rischio adottate, costituendo esse un elemento attenuante dell'elemento soggettivo (della colpa) non omissibile dall'Autorità procedente (68).

(68) Cfr. in particolare Circolare 26 febbraio 2025, n. 63092 *cit.*, p. 32 ss. e Allegato II, p. 3 ss., ove è previsto che "L'esecuzione degli interventi antiriciclaggio prevede lo svolgimento di mirati accertamenti, mutuabili sulla base della specifica tipologia di schema operativo adottato nonché delle peculiarità del settore di riferimento del soggetto nei cui confronti svolgere l'attività di servizio. Più nel dettaglio:

- gli accertamenti propedeutici hanno una funzione preparatoria rispetto ai successivi accertamenti sostanziali. Sono volti ad acquisire tutte le informazioni idonee a soddisfare le esigenze conoscitive del soggetto obbligato destinatario dell'attività ispettiva e comportano l'esecuzione, tra l'altro, delle seguenti attività: (*omissis*)
 - . acquisire la completa cognizione della struttura organizzativa aziendale e/o commerciale del soggetto ispezionato;
 - . individuare i ruoli e i compiti ai fini antiriciclaggio eventualmente affidati dal soggetto obbligato all'interno della struttura;
 - . riscontrare l'eventuale formalizzazione delle deleghe interne unitamente alla presenza

4.2 *La sentenza della Corte d'Appello di Roma, 26 novembre 2025 n. 7051 (69)*

La sentenza della Corte d'Appello di Roma, 26 novembre 2025, n. 7051 nel confermare la sentenza di primo grado (Trib. Roma, 5 aprile 2023, n. 5616), ha fornito un importante spunto per analizzare il rapporto tra la violazione dei doveri di adeguata verifica della clientela nelle singole operazioni e segnalazione di operazioni sospette e la preordinata attività di valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, con correlata adozione di presidi di mitigazione proporzionati al rischio rilevato. Infatti, la sentenza pronunciandosi su una presunta violazione degli obblighi antiriciclaggio incombenti su un notaio ha confermato l'annullamento della sanzione amministrativa irrogata a fronte della contestazione di una incompleta redazione di un modulo di adeguata verifica della clientela in occasione della stipula di un atto di compravendita immobiliare, proprio valorizzando la complessiva posizione del soggetto obbligato, valutata nella sua interezza strutturale, non limitando l'analisi alla sola specifica omissione contestata.

Il Ministero dell'economia e delle finanze aveva addotto a sostegno dell'impugnazione una violazione dell'obbligo del professionista – positivizzato dall'art. 18 del D.Lgs. n. 231 del 2007 – di acquisire informazioni sullo scopo e sulla natura della prestazione e sull'attività lavorativa del cliente al fine di verificare la compatibilità e la coerenza dell'operazio-

di eventuali direttive, regolamenti, manualistica e/o modulistica predisposte dal soggetto obbligato ai fini antiriciclaggio;

- accertare l'adozione di procedure di mitigazione del rischio adeguate e proporzionate alla natura e dimensione del soggetto obbligato;
- osservare le misure e l'efficacia dell'attività di formazione delle risorse umane”.

(69) È appena il caso di ricordare che, ai sensi dell'art. 65, comma 5, D.Lgs. n. 231 del 2007, per i soggetti obbligati non sottoposti alla vigilanza delle Autorità di vigilanza di settore, i ricorsi avverso i decreti sanzionatori provenienti dal Ministero dell'economia e delle finanze sono assoggettati alla giurisdizione esclusiva del Tribunale di Roma in primo grado e della Corte d'Appello di Roma in secondo grado.

ne rispetto alle sue capacità reddituali, e ciò a prescindere dalla natura “semplificata” della verifica della clientela ravvisata nel caso di specie dal Giudice di primo grado. Inoltre, il Ministero aveva contestato l’erronea indicazione nell’atto notarile di un bonifico di ventimila euro a titolo di caparra, indicato in atto come proveniente dal conto corrente dell’acquirente ed invece addebitato sul conto corrente del suocero dell’acquirente, non indicando le motivazioni alla base di tale pagamento del terzo (art. 1180 c.c.) nel modulo di adeguata verifica della clientela.

Senza entrare nel merito della vicenda, il passaggio che pare di particolare rilievo risiede nella qualificazione, da parte della Corte d’Appello di “mero errore materiale” ritenendo irrilevante l’erronea indicazione del conto corrente di addebito del bonifico a titolo di caparra contestato originariamente al notaio, peraltro in sintonia con la qualificazione data dal Tribunale in primo grado di “*lapsus*” irrilevante.

L’importanza della sentenza citata si ritiene risiedere proprio nella valorizzazione del contesto operata per decretare l’irrelevanza delle violazioni formali in tema di adeguata verifica della clientela nelle singole operazioni. Infatti, i Giudici hanno correttamente acceduto ad una qualificazione sostanzialistica e non meramente formalistica degli adempimenti prescritti dalla normativa antiriciclaggio, in ossequio alla funzione dell’intero impianto normativo, di mitigazione del rischio di riciclaggio (cfr. art. 16, D.Lgs. n. 231 del 2007), che passa prioritariamente – come spiegato nei superiori paragrafi – per una corretta adozione di presidi volti a mitigare e gestire i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, adeguati alla natura e dimensione del soggetto obbligato (cfr. art. 15, D.Lgs. n. 231 del 2007), in sintonia con l’ordine sistematico della normativa che, solo dopo il corretto assolvimento di detti obblighi organizzativi, si preoccupa delle attività di adeguata verifica dei singoli clienti, finalizzate a consentire al soggetto obbligato di valutare correttamente se inoltrare o meno alla competente Autorità segnalazioni di operazioni sospette. Dall’impianto normativo e dalla sua *ratio* emerge dunque con evidenza che non possono che risultare ininfluenti meri errori materiali nell’esecuzione dell’attività di adeguata verifica dei singoli clienti, come rilevato dalla sentenza in

esame, se avvenuti in un contesto operativo adeguato a mitigare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

Sul piano squisitamente normativo, il principio enunciato dalla sentenza si ritiene altresì conforme ai principi di personalità, imputabilità e colpevolezza delle sanzioni amministrative di cui agli artt. 2 e 3 della Legge n. 689 del 1981 sopra esaminati ed applicabili anche alle sanzioni amministrative in materia antiriciclaggio in forza del rinvio operato dall'art. 65, comma 4, D.Lgs. n. 231 del 2007 (70). Infatti, come si è visto (71), in materia di sanzioni amministrative antiriciclaggio deve escludersi la configurabilità di una responsabilità oggettiva dell'agente, ovvero non supportata da un elemento soggettivo del dolo o almeno della colpa, poiché ai fini della punibilità dell'illecito amministrativo, deve sussistere almeno la colpa del soggetto (72), in conformità alle giuri-

(70) Il D.Lgs. n. 231 del 2007, all'art. 65, comma 4 prevede "Il procedimento sanzionatorio per le violazioni di cui agli artt. 44, 49, commi 1, 2, 3, 5, 6, 7 e 12, e di cui agli artt. 50, 51, comma 1 e 64 del presente Decreto è svolto dagli uffici delle Ragionerie territoriali dello Stato, già individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 17 novembre 2011. La Commissione di cui all'art. 1 del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 114, formula pareri di massima, per categorie di violazioni, utilizzate dalle Ragionerie territoriali dello Stato come riferimenti per la decretazione. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della Legge 24 novembre 1981, n. 689". Al comma 9 prevede che "al procedimento sanzionatorio di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della Legge 24 novembre 1981, n. 689".

(71) Sul punto si veda il superiore paragrafo 3.1 e per un approfondimento sullo specifico tema, G.M. ANTONELLI, *Le sanzioni amministrative in materia di antiriciclaggio*, in *Notariato*, n. 1 del 2024, *op. cit.*, p. 24 ss.; nonché più in generale per le sanzioni amministrative: CEDU 4 marzo 2014, n. 18640, Grande Stevens, in www.giustizia-amministrativa.it; CEDU Engel c. Paesi Bassi, in *Riv. dir. Int.*, 1980, p. 83; S. CIMINI, *Il Principio di specialità*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa*, Milano, 2016, *op. cit.*, p. 345; F. GOISIS, *Le sanzioni amministrative e il diritto europeo*, in AA.VV., *La sanzione amministrativa*, *op. cit.*, p. 36.

(72) G. MARGIOTTA, *L'elemento soggettivo*, *op. cit.*, p. 251; Corte Cass. civ., sez. lav., sent. 17 luglio 2010, n. 16320, in www.iusexplorer.it; Corte Cass. civ., sez. trib., sent. 20 febbraio 2009, n. 4171, in www.iusexplorer.it; Corte Cass. civ., sent. 28 marzo 2007, n. 7573, in www.iusexplorer.it; Corte Cass. civ., sent. 6 novembre 2006, n. 23621, in www.iusexplorer.it; cfr. però Corte Cass. civ., sent. 6 ottobre 2017, n. 23406. Tuttavia, va detto che altrettanto consolidata giurisprudenza addossa all'agente l'onere di provare di aver agito senza colpa, ma

sdizioni sovranazionali, che qualificano penali “tutte le privazioni della libertà che siano applicate quali sanzioni, con l’eccezione di quelle che per natura, durata o modalità di esecuzione non siano significativamente afflittive” (73) anche se formalmente qualificate amministrative dai Legislatori nazionali. Da ciò consegue l’irrelevanza di “mere sviste” incolpevoli nello svolgimento delle attività di adeguata verifica delle singole operazioni o delle singole omissioni di segnalazioni di operazioni sospette, purché i soggetti obbligati possano dimostrare di aver adottato adeguati presidi di mitigazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo ai sensi degli artt. 15 e 16 del D.Lgs. n. 231 del 2007 e degli artt. 9, 10, 12 e 13 del Reg. UE n. 2024/1624.

5. CONCLUSIONI

Si è chiarito che la responsabilità per le violazioni in materia antiriciclaggio, espressamente disciplinate dalla Legge n. 689 del 1981 in forza del rinvio operato dall’art. 65, commi 2, 4 e 9 del D.Lgs. n. 231 del 2007, soggiace ai principi di personalità, colpevolezza e imputabilità (di cui agli artt. 2 e 3 della predetta Legge n. 689 del 1981) e dunque la mera violazione di uno degli obblighi posti a carico dei soggetti obbligati non può costituire l’unico presupposto per l’irrogazione della sanzione, se non viene dimostrata la colpevolezza dell’agente e dunque l’imputabilità almeno a titolo di colpa della propria azione od omissione. Si è altresì dimostrato perché l’elemento soggettivo dell’agente non si ritiene presumibile, ma

nel sistema penale, alla luce dell’art. 27 Cost., una simile presunzione dell’elemento soggettivo della colpa non è ammesso e, conseguentemente, estendendo alle sanzioni amministrative, o quantomeno a quelle sanzioni ritenute particolarmente afflittive, i principi che regolano le sanzioni penali, risulta evidente che non potrà neppure presumersi l’elemento soggettivo della colpa nell’agente. Ampiamente sul tema, G.M. ANTONELLI, *op. ult. cit.*, p. 31 ss.

(73) Corte eur. n. 5100/71, causa Engel c. Paesi Bassi, *cit.*; nello stesso senso CEDU 4 marzo 2014, n. 18640, Grande Stevens c. Italia, *cit.*

che vada dimostrato, ragionando sulla natura sostanzialmente penale delle sanzioni antiriciclaggio (74).

Ebbene, nella prova della colpevolezza dell'agente si è ritenuto imprescindibile l'esame di tutta l'attività di "valutazione del rischio" e di adozione dei "presidi di mitigazione" dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo adeguati e proporzionali al rischio rilevato, con la conseguenza che la corretta esecuzione di tali attività preparatorie non può non incidere sulla punibilità della singola violazione formale, determinando la necessità di un maggior rigore nella prova della "colpa" dell'agente (75).

Infatti, si è dimostrato che la precipua funzione dell'intero impianto normativo consiste nel mitigare i rischi di riciclaggio e finanziamento del

(74) È appena il caso di precisare che, quand'anche si volesse aderire all'orientamento che addossa all'agente l'onere di provare l'assenza della sua colpevolezza, anche qui l'adozione di adeguati presidi di mitigazione del rischio non possono non costituire elemento determinante per il soggetto obbligato al fine di dimostrare di aver adottato almeno l'ordinaria diligenza per evitare la violazione, che dunque non sarebbe punibile. Sulla questione, tra le tante, cfr.: Corte Cass., sez. trib., sent. 19 settembre 2012, n. 15777, in cui si chiarisce: "in tema di sanzioni amministrative, ai sensi della Legge n. 689 del 1981, art. 3, per le violazioni colpite da sanzione amministrativa è necessaria e al tempo stesso sufficiente la coscienza e volontà della condotta attiva o omissiva, senza che occorra la concreta dimostrazione del dolo o della colpa, giacché 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. Ne deriva che l'esimente della buona fede, applicabile anche all'illecito amministrativo disciplinato dalla Legge n. 689 del 1981, rileva come causa di esclusione della responsabilità amministrativa – al pari di quanto avviene per la responsabilità penale, in materia di contravvenzioni – solo quando sussistano elementi positivi idonei a ingenerare nell'autore della violazione il convincimento della liceità della sua condotta e risulti che il trasgressore abbia fatto tutto quanto possibile per conformarsi al precetto di legge, onde nessun rimprovero possa essergli mosso (cfr. Corte Cass., sez. II, sent. 11 giugno 2007, n. 13610: Id. sez. II, sent. 13 marzo 2006, n. 5426: Id. sez. I, sent. 28 aprile 2006, n. 9862); Corte Cass., sent. 12 giugno 2006, n. 11012, in www.iusexplorer.it. Sul tema si veda par. 3.1.

(75) Così come l'omissione di tale attività preparatoria non potrebbe non determinare un'aggravante dell'elemento soggettivo della violazione; cfr. V. VALLEFUOCO, *Le sanzioni amministrative*, op. cit., p. 1046, secondo cui "Il primo indice atto a valutare la gravità della violazione attiene all'intensità e al grado dell'elemento soggettivo che può desumersi anche dal fatto che l'inosservanza dell'obbligo sia dovuta, in tutto o in parte, alla carenza, all'incompletezza o alla non adeguata diffusione di prassi operative e di procedure di controllo interno".

terrorismo e che le attività principali in ordine logico e cronologico (anche nella sistematica delle norme) sono la valutazione del rischio e l'adozione di presidi di mitigazione dei rischi stessi; per questo, proprio tali attività di carattere generale incidono sul profilo soggettivo del singolo soggetto obbligato nell'attuazione della normativa nel suo complesso e nella valutazione della singola violazione in materia di adeguata verifica o di omessa segnalazione di operazione sospetta ai fini della sua imputabilità a titolo di dolo o colpa dell'agente.

In particolare, l'adeguatezza o meno della valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo svolta dal soggetto obbligato e l'adeguatezza o meno dei conseguenti presidi di mitigazione adottati (ad esempio l'adozione di guide ad uso interno, propedeutiche alla successiva attività di adeguata verifica con indicazioni operative per procedere a verificare la ricorrenza degli indicatori di anomalia, un'adeguata formazione del soggetto obbligato e del personale, la disponibilità di accesso a normativa, indicatori di anomalia elaborati dall'UIF e simile documentazione propedeutica alle successive attività di adeguata verifica) può certamente offrire un elemento determinante per qualificare la singola condotta esaminata come frutto di un errore scusabile (come nel caso di perfetta predisposizione di presidi organizzativi), oppure il frutto di una condotta sistematica negligente, imprudente o imperita (come nel caso di complessiva inadeguatezza dei presidi organizzativi adottati).