



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

ANTIRICICLAGGIO

Violazioni di natura amministrativa

con annotazioni giurisprudenziali

di Armando Mengali

AVVERTENZE

1. *Il Ministero titolare della potestà sanzionatoria in materia di antiriciclaggio ha cambiato nel tempo, per più volte, denominazione passando dall'originaria "Ministero del tesoro" a quella di "Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica" all'attuale "Ministero dell'economia e delle finanze".*

Per uniformità di esposizione, tenuto conto che la competenza in materia è sempre stata affidata allo stesso ufficio della Direzione Generale del Tesoro (ora Dipartimento del Tesoro), nel testo si è utilizzata l'espressione "Amministrazione del tesoro" per indicare il Ministero quale autorità sanzionante (la denominazione ufficiale viene mantenuta nei riferimenti ai provvedimenti di carattere normativo emessi dallo stesso Ministero).

2. *Sempre per uniformità di esposizione, negli atti e documenti che riportano, quale limite di rischio, il vecchio importo di 20.000.000 di lire, tale limite è stato sostituito nel testo con l'espressione "soglia di legge".*

3. *Le massime di giurisprudenza sono desunte dalle sentenze relative ai giudizi di opposizione ai decreti sanzionatori emessi dall'Amministrazione del tesoro.*

SOMMARIO

CAPITOLO I LA DISCIPLINA ANTIRICICLAGGIO

1.	PROFILO INTERNAZIONALE	1
2.	NORMATIVA INTERNA	2
2.1.	<i>Gli articoli 648 bis e 648 ter del codice penale</i>	2
2.2.	<i>La legge 5 luglio 1991, n. 197</i>	3
2.3.	<i>Gli intermediari finanziari</i>	4
2.4.	<i>Revisione del sistema di segnalazione delle operazioni sospette ed estensione degli obblighi antiriciclaggio ad altre categorie di soggetti</i>	5

CAPITOLO II VIOLAZIONI DI NATURA AMMINISTRATIVA

1.	TIPOLOGIE	7
2.	PRINCIPI GENERALI	8
3.	MASSIME DI GIURISPRUDENZA	9

CAPITOLO III VIOLAZIONE DEL LIMITE ALL'USO DEL DENARO E DEI TITOLI AL PORTATORE NELLE TRANSAZIONI

1.	ELEMENTI COSTITUTIVI	10
2.	MASSIME DI GIURISPRUDENZA	14

CAPITOLO IV VIOLAZIONE DEL LIMITE ALLA CIRCOLAZIONE DEGLI ALTRI MEZZI DI PAGAMENTO

1.	ELEMENTI COSTITUTIVI	170
2.	MASSIME DI GIURISPRUDENZA	200

CAPITOLO V VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI COMUNICAZIONE ALL'AMMINISTRAZIONE DEL TESORO DELLE INFRAZIONI DELLE NORME CONTENUTE NELL'ART. 1, COMMI 1, 2 E 2 BIS DELLA LEGGE N. 197/1991

1.	ELEMENTI COSTITUTIVI	25
2.	MASSIME DI GIURISPRUDENZA	26

CAPITOLO VI VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI SEGNALAZIONE DELLE OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO

1.	ELEMENTI COSTITUTIVI	29
2.	MASSIME DI GIURISPRUDENZA	32

CAPITOLO VII LE ALTRE VIOLAZIONI DI NATURA AMMINISTRATIVA

1.	SUPERAMENTO DEL LIMITE DEL SALDO DEI LIBRETTI DI DEPOSITO AL PORTATORE	37
2.	VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI COMUNICAZIONE DEI DATI ALL'UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI	37
3.	VIOLAZIONE DEL PROVVEDIMENTO DI SOSPENSIONE DELL' OPERAZIONE SOSPETTA DI RICICLAGGIO	38
4.	VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI ATTUATIVE DELLA LEGGE N. 197/1991	38

CAPITOLO VIII PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO DELLE VIOLAZIONI DI NATURA AMMINISTRATIVA

1.	CONTESTAZIONE DELLA VIOLAZIONE E FACOLTÀ DI OBLAZIONE	39
2.	ISTRUTTORIA E DEFINIZIONE DEL PROCEDIMENTO	41
3.	MASSIME DI GIURISPRUDENZA	42
3.1.	<i>Atto di contestazione</i>	42
3.2.	<i>Audizione dell'interessato</i>	44
3.3.	<i>Parere della Commissione e decreto sanzionatorio</i>	44

CAPITOLO IX OPPOSIZIONE AL DECRETO SANZIONATORIO

1.	COMPETENZA DEL GIUDICE	47
2.	STRUTTURA DEL PROCESSO	48
3.	MASSIME DI GIURISPRUDENZA	49
3.1.	<i>Introduzione del giudizio</i>	49
3.2.	<i>Competenza del giudice</i>	49
3.3.	<i>Mezzi di prova</i>	50

CAPITOLO X DECADENZA E PRESCRIZIONE

1.	DECADENZA	51
1.1.	<i>Massime di giurisprudenza</i>	52
2.	PRESCRIZIONE	54
2.1.	<i>Massime di giurisprudenza</i>	55

APPENDICE NORMATIVA

NORMATIVA NAZIONALE

A) NORME SOSTANZIALI	61
<i>D.L. 3 maggio 1991, n. 143 con le modifiche apportate dalla L. di conversione 5 luglio 1991, n. 197, dalla L. 6 febbraio 1996, n. 52, dal D.Lgs. 26 maggio 1997, n. 153 e dal D.Lgs. 20 febbraio 2004, n. 56</i>	61
<i>Legge 9 agosto 1993, n. 328: artt. 4 e 5</i>	74
<i>D.Lgs. 25 settembre 1999, n. 374</i>	75
<i>Decreto Ministeriale 17 ottobre 2002</i>	81
<i>D.Lgs. 20 febbraio 2004, n. 56</i>	83
B) NORME PROCEDURALI	91
<i>Legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni e integrazioni: artt. da 1 a 28</i>	91

NORMATIVA COMUNITARIA

<i>Direttiva n. 91/308/CEE DEL Consiglio del 10 giugno 1991;</i>	107
<i>Direttiva n. 2001/97/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2001</i>	117

CAPITOLO I

LA DISCIPLINA ANTIRICICLAGGIO

1. PROFILO INTERNAZIONALE

Nel corso degli anni '80, l'investimento dei proventi da attività illecite (soprattutto produzione e commercio di sostanze stupefacenti) si era enormemente sviluppato assumendo dimensioni internazionali, favorito anche dall'evolversi del processo di integrazione dei mercati finanziari e dalla liberalizzazione dei movimenti di capitale.

Del fenomeno preoccupavano, accanto alla intrinseca pericolosità sociale, le conseguenze destabilizzanti sul piano economico: infatti, le attività intraprese con l'impiego dei fondi di dubbia provenienza svolgono un ruolo di concorrenza sleale, dato il minor costo di detti fondi rispetto a quelli reperibili sul mercato legale.

Per fronteggiare tale fenomeno vennero poste in essere una serie di iniziative in campo internazionale ed interno; tutte, comunque, basate sulla convinzione che la solidità e l'efficienza delle aziende e, tra queste, in particolare, le aziende bancarie, rappresentano già di per sé valido presidio per la salvaguardia della loro autonomia contro ogni possibile condizionamento derivante dal mondo criminale.

In campo internazionale una prima risposta veniva dal «Comitato per le regolamentazioni bancarie e le pratiche di vigilanza» (Comitato di Basilea) che, alla fine del 1988, emanava una «dichiarazione di principi» diretta a prevenire l'utilizzo del sistema bancario internazionale a fini criminosi, imponendo alle banche procedure di identificazione della clientela e di conservazione della documentazione relativa alle operazioni svolte, al fine di facilitare, in caso di necessità, le indagini dell'autorità giudiziaria su transazioni o movimentazioni di fondi di origine sospetta.

Quasi contemporaneamente l'ONU promuoveva a Vienna una Convenzione contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope, prevedendo sanzioni penali per le attività di riciclaggio dei proventi derivanti dai delitti connessi.

In quest'ottica si sono mossi i Paesi aderenti al Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), ai quali va riconosciuto il merito di aver dato vita al primo stabile organismo che, sul piano internazionale, si occupa del fenomeno del riciclaggio con carattere di sistematicità.

Si tratta di un organismo, costituito nel luglio 1989 ad iniziativa degli stati partecipanti al vertice del G7 tenutosi a Parigi, con il compito di effettuare il monitoraggio del fenomeno nei paesi membri e proporre, attraverso lo strumento delle raccomandazioni, il miglioramento e l'armonizzazione delle disposizioni dirette a contrastarlo, con particolare riguardo alle attività che comportano l'accumulazione di ingenti somme di denaro.

Peraltro il GAFI non si limita ad una azione propositiva delle procedure da adottare ma ne verifica anche lo stato di attuazione, suggerendo gli eventuali correttivi (negli anni 1993 e 1998, l'Italia ha avuto la visita degli ispettori GAFI che hanno espresso giudizio sostanzialmente positivo sulla disciplina antiriciclaggio).

Alle iniziative del GAFI sono seguite, sempre sul piano internazionale, le iniziative delle Comunità Europee, sfociate nella direttiva del Consiglio del 10 giugno 1991, n. 91/308/CEE, contenente i principi di armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio.

La direttiva prevede a carico degli intermediari l'obbligo di identificare i clienti quando aprono conti, libretti di deposito e custodia di beni o compiono operazioni di importo pari o superiore a 15.000 ECU, indipendentemente dal fatto che siano effettuate con un'unica operazione o con più operazioni tra le quali sembri esistere una connessione, nonché gli obblighi di conservare la prova dell'avvenuta identificazione e delle operazioni eseguite e di comunicare, di propria iniziativa, alle competenti autorità ogni fatto che possa costituire indizio di riciclaggio.

In seguito, con direttiva n. 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2001, è stata fissata in 15.000 euro la soglia di rischio al di sopra della quale scattano gli obblighi antiriciclaggio ed è stata disposta l'estensione di questi obblighi a soggetti esercenti attività non finanziarie (gestori di case da gioco, commercianti di cose di elevato valore, etc.) o professionali (revisori, notai, altri liberi professionisti legali, etc.).

2. NORMATIVA INTERNA

2.1 Gli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale

L'Italia si dimostrò particolarmente sensibile ai segnali provenienti dall'estero adottando immediatamente, in armonia con la direttiva comunitaria n.91/308/CEE, misure dirette a prevenire il riciclaggio.

Pertanto, ancor prima dell'adozione di tali misure preventive, l'Italia aveva provveduto a fronteggiare il fenomeno sul piano repressivo, ricorrendo allo strumento penale e, cioè, configurando il riciclaggio quale reato.

Ciò avvenne, nel quadro della lotta alla criminalità organizzata, col D.L. 21 marzo 1978, n. 59 – convertito con legge 18 maggio 1978, n. 191 - che introdusse nel codice penale l'art. 648 bis il quale, nella sua prima versione, limitava il reato di riciclaggio¹ al denaro e ai valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata e sequestro di persona a scopo di estorsione.

Successivamente, il reato di riciclaggio venne esteso, con legge 19 marzo 1990, n. 55, ai proventi (denaro, beni o altre utilità) dai delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope ed, infine, con legge 9 agosto 1993, n. 328, ai proventi da delitto non colposo (art. 648 bis c.p. nell'attuale versione).

¹ L'art. 648 bis, introdotto nel codice penale dal D.L. n. 59/1978, in realtà non si intitolava "riciclaggio", bensì "sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione": il che non cambia la sostanza delle cose.

Inoltre, con la citata legge n. 55/1990, modificata dalla legge n. 328/1993, è stata attribuita figura di reato anche all'impiego in attività economiche o finanziarie di denaro, beni o altre utilità che, sebbene abbiano formato oggetto di riciclaggio, provengano, comunque, da delitto (art. 648-ter c.p.).

2.2 La legge 5 luglio 1991, n. 197

L'introduzione nell'ordinamento interno delle misure di prevenzione del riciclaggio è stata disposta con D.L. 3 maggio 1991, n. 143, convertito con modificazioni con legge 5 luglio 1991, n. 197.

Dette misure consistono:

- a) nella limitazione dell'uso del denaro e dei titoli al portatore nelle transazioni, con la previsione del divieto di effettuare tra soggetti diversi, senza il tramite di intermediario abilitato, il trasferimento, a qualsiasi titolo, di denaro, libretti di risparmio bancari o postali al portatore o titoli al portatore quando l'importo da trasferire supera i 12.500 euro;²
- b) nella limitazione della circolazione degli altri mezzi di pagamento, con l'imposizione dell'obbligo di indicare sugli assegni e sui vaglia di importo eccedente 12.500 euro il nominativo o la ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità;
- c) nel monitoraggio del sistema finanziario attraverso gli intermediari in esso operanti, che sono tenuti:
 - ad identificare la clientela che presso di essi compie operazioni di importo superiore a 12.500 euro o instaura conti, depositi o altro rapporto continuativo, indipendentemente dall'importo;
 - a registrare i dati relativi alla clientela ed alle operazioni compiute in un archivio informatico unico a livello aziendale, con l'obbligo di conservarli per dieci anni;
 - a segnalare le operazioni, relativamente alle quali vi è il sospetto che il denaro, i beni o le altre utilità che ne sono oggetto provengano da uno dei delitti previsti dagli artt. 648 bis e 648-ter del codice penale;
 - (solo per gli intermediari abilitati) ad informare l'Amministrazione del tesoro delle violazioni delle norme che limitano l'uso del contante e la circolazione degli altri mezzi di pagamento di cui abbiano notizia ed a comuni-

² L'importo originariamente fissato in 20 milioni di lire – pari a 10.329,14 euro – è stato elevato a 12.500 euro (pari a lire 24.203.375) con decreto 17 ottobre 2002, emesso ai sensi dell'art. 4, comma 3, lett. a) della legge n. 197/1991 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 290 dell'11 dicembre 2002. Benché la direttiva n. 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio preveda come soglia 15.000 euro, in sede nazionale la scelta è caduta sull'importo di 12.500 euro per adeguarlo a quello identico già adottato, nel quadro di un più generale indirizzo condiviso dalla Banca centrale europea, quale limite al di sotto del quale non sono dovute le segnalazioni in materia di statistiche di bilancia di pagamenti.

Anche in tutte le altre disposizioni della stessa legge, nelle quali si fa riferimento alla soglia dei 20 milioni di lire, l'importo deve intendersi elevato a 12.500 euro.

care all'Ufficio italiano dei cambi i dati aggregati concernenti la loro operatività per consentire allo stesso Ufficio di effettuare analisi dirette a far emergere eventuali fenomeni di riciclaggio nell'ambito di determinate zone territoriali.

2.3 Gli intermediari finanziari

L'utilizzo degli intermediari, quale strumento di lotta al riciclaggio, ha reso necessari ulteriori interventi diretti a disciplinare quelli di essi, esercenti attività finanziaria, fino ad allora neppure censiti.

Tali interventi sono stati effettuati con la stessa legge n. 197/1991 (disposizioni inserite nel capo II) e, successivamente, integrati e perfezionati col Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia approvato con D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (Titolo V artt. da 106 a 114).

Secondo la disciplina scaturitane, l'esercizio in via esclusiva nei confronti del pubblico di attività finanziaria nelle forme di assunzione di partecipazioni, di concessione di finanziamenti, di intermediazione in cambi e di prestazione di servizi di pagamento è riservato agli intermediari iscritti in un «elenco generale» tenuto dall'Ufficio italiano dei cambi (art. 106 del D.Lgs. n. 385/1993).

Condizioni essenziali per essere iscritti nell'elenco sono:

- a) previsione statutaria dell'esercizio esclusivo dell'attività finanziaria;
- b) forma giuridica di società per azioni, in accomandita per azioni, a responsabilità limitata o cooperativa;
- c) capitale sociale versato non inferiore a 516.456,89 euro;
- d) possesso da parte dei partecipanti al capitale e degli esponenti aziendali dei requisiti di onorabilità e da parte degli esponenti aziendali anche dei requisiti di professionalità.

L'elenco generale contiene, inoltre, tre sezioni: la prima comprende gli intermediari che esercitano in via prevalente attività finanziaria non nei confronti del pubblico (art. 113 del D.Lgs. n. 385/1993); la seconda e la terza, rispettivamente, i consorzi e le cooperative di garanzia collettiva fidi (art. 155, comma 4, del D.Lgs. n. 385/1993) ed i soggetti esercenti l'attività di cambiavalute (art. 155, comma 5, dello stesso D.Lgs.).

Accanto all'elenco generale è stato istituito un «elenco speciale» (art. 107 del D.Lgs. n. 385/1993) riservato agli intermediari che per l'attività svolta, le dimensioni ed il rapporto fra indebitamento e patrimonio debbono essere assoggettati a vigilanza prudenziale da parte della Banca d'Italia. I criteri di iscrizione in questo elenco sono stati riveduti e modificati con decreto del Ministro del tesoro del 13 maggio 1996 che, tenuto conto dell'evoluzione intervenuta nel settore successivamente all'emanazione del precedente decreto del 27 agosto 1993 ha, per gli intermediari esercenti le attività di concessione di finanziamenti e di assunzione di partecipazioni, dato rilevanza piuttosto alla consistenza patrimoniale che al rapporto di indebitamento.

2.4 Revisione del sistema di segnalazione delle operazioni sospette ed estensione degli obblighi antiriciclaggio ad altre categorie di soggetti

La strategia di contrasto al riciclaggio, impostata dalla legge n. 197/1991, è stata in seguito migliorata col D.Lgs. 26 maggio 1997, n. 153, che, in particolare, ha perfezionato la procedura di segnalazione delle operazioni sospette, prevedendo:

– che la segnalazione, fino a quel momento inviata al questore, sia effettuata all'Ufficio italiano dei cambi che provvede a trasmetterla agli organi di polizia (Direzione investigativa antimafia o Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza), dopo averla approfondita sotto il profilo finanziario;

– che sia garantita al massimo la riservatezza del segnalante del cui nominativo non deve essere fatta alcuna menzione nella segnalazione.

Non solo. Più di recente con D.Lgs. 25 settembre 1999, n. 374, sono state coinvolte nella strategia antiriciclaggio alcune attività, non propriamente finanziarie, ma, per il fatto di comportare l'accumulo di ingenti disponibilità, considerate a rischio di riciclaggio: cioè, recupero di crediti, custodia e trasporto di valori con o senza l'intervento di guardie giurate, agenzia di affari in mediazione immobiliare, commercio di cose antiche, esercizio di case d'asta o gallerie d'asta, commercio d'oro (comprese l'importazione e l'esportazione), gestione di case da gioco, fabbricazione da parte di imprese artigiane di oggetti preziosi, mediazione creditizia e agenzia in attività finanziaria.

Ai soggetti esercenti tali attività sono stati estesi gli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione dei relativi dati e di segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio.

Per effetto del successivo D.Lgs. 20 febbraio 2004, n. 56, attuativo della seconda direttiva europea, agli stessi obblighi sono ora tenute alcune categorie di professionisti quali ragionieri, revisori dei conti, dottori commercialisti, notai ed avvocati quando non esercitano azione di difesa e rappresentanza in giudizio.

Con quest'ultimo provvedimento legislativo (art. 7) è stato, inoltre, esteso a tutti i soggetti da esso previsti all'art. 2³ l'obbligo di comunicare all'Amministrazione del tesoro le infrazioni alle disposizioni contenute nell'art. 1 della legge n. 197/1991 di cui hanno notizia.

³ La norma raggruppa in unico elenco tutti i soggetti tenuti agli obblighi antiriciclaggio comprendendo sia gli intermediari originariamente indicati dalla legge n. 197/1991 sia quelli previsti da leggi successive (quali, ad es., istituti di moneta elettronica, società di investimento a capitale variabile) sia, infine, gli operatori destinatari del D.Lgs. n. 374/1999 e le categorie professionali aggiunte dallo stesso D.Lgs. n. 56/2004.

CAPITOLO II

VIOLAZIONI DI NATURA AMMINISTRATIVA

1. TIPOLOGIE

L'inosservanza delle misure antiriciclaggio da luogo ad illeciti di natura amministrativa o penale.⁴

Costituiscono illecito amministrativo punito con sanzione pecuniaria:

- le violazioni sia del divieto di effettuare a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, senza il tramite di intermediario abilitato, il trasferimento di denaro, di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, quando il valore da trasferire è complessivamente superiore a 12.500 euro sia dell'obbligo di indicare sui vaglia postali e cambiari e sugli assegni postali, bancari e circolari, per importi superiori a 12.500 euro, il nome o la ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità (nonostante la previsione della sanzione, viene, comunque, fatta salva la validità dell'operazione compiuta);
- l'omessa segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio, salvo che il fatto costituisca reato;
- la violazione dell'obbligo di informare l'Amministrazione del tesoro di fatti che possono costituire infrazioni dell'articolo 1, commi 1, 2 e 2 bis della legge n. 197/1991 di cui hanno notizia;
- la violazione della prescrizione che impone il saldo dei libretti di deposito al portatore in misura non superiore a 12.500 euro;
- la violazione dell'obbligo di comunicare all'Ufficio italiano dei cambi i dati indicati nell'art. 5, comma 10, della legge n. 197/1991 e nell'art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 374/1999 e di fornire le informazioni previste dall'art. 3, comma 4, della stessa legge n. 197/1991 e dall'art. 8, comma 6 del D.Lgs. n. 56/2004;

⁴ Costituiscono illecito penale:

- l'omessa istituzione dell'archivio unico informatico, punita con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da 5.164,56 euro a 25.822,85 euro;
- la violazione del divieto di dare comunicazione delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio fuori dai casi previsti dalla legge, punita con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da 5.164,56 euro a 51.645,68 euro, salvo che il fatto costituisca più grave reato;
- la violazione degli obblighi di identificazione e di registrazione, punita con la multa da 2.582,28 euro a 12.911,42 euro, salvo che il fatto costituisca più grave reato;
- la violazione da parte dell'esecutore dell'operazione dell'obbligo di indicare le generalità del soggetto per conto del quale agisce, punita con la reclusione da sei mesi ad un anno e con la multa da 516,45 euro a 5.164,56 euro, salvo che il fatto costituisca più grave reato.
- l'omessa trasmissione all'Amministrazione del tesoro da parte del collegio sindacale degli accertamenti e delle contestazioni concernenti violazioni delle norme antiriciclaggio, punita con la reclusione fino ad un anno e la multa da 103,29 euro a 1032,91 euro.

- il mancato rispetto del provvedimento di sospensione dell’operazione sospettata adottato dall’Ufficio italiano dei cambi, salvo che il fatto costituisca reato;
- la violazione delle disposizioni impartite con il decreto previsto dall’art. 4, comma 3, lett. c) della legge n. 197/1991.

2. PRINCIPI GENERALI

In materia di violazioni di natura amministrativa la normativa antiriciclaggio rinvia alla disciplina generale contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689.

Trovano così applicazione nella materia i principi fondamentali fissati da detta legge.

Innanzitutto, il “principio di legalità” secondo cui 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).

Quindi, il principio in base al quale ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa (art. 3, comma 1).

La necessaria presenza della volontarietà e coscienza dell’azione o dell’omissione esclude la violazione:

- se il soggetto era incapace di intendere e di volere al momento del fatto o ha commesso il fatto nell’adempimento di un dovere o nell’esercizio di una facoltà legittima o in stato di necessità o di legittima difesa (art. 4);
- in caso di errore sul fatto, quando l’errore non è ascrivibile a colpa dell’autore (art. 3, comma 2).

Correlate allo stesso principio della volontarietà e coscienza dell’azione o dell’omissione sono le disposizioni in tema di “concorso”, “solidarietà” e “non trasferibilità dell’obbligazione”.

Sotto il primo aspetto, se più persone concorrono in una violazione, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta (art. 5).

La Commissione⁵ considera violazione commessa in concorso l’emissione a firma congiunta di un assegno bancario di importo superiore a 12.500 euro privo della clausola di non trasferibilità.

Sotto il secondo aspetto, sul presupposto che responsabilità solidale non significa coinvolgimento nella violazione, ma soltanto obbligo di pagare la sanzione pecuniaria in luogo del trasgressore con diritto di rivalsa per intero nei confronti di quest’ultimo, vengono individuati, quali soggetti tenuti al pagamento in solido (art. 6):

- a) il proprietario della cosa che è servita a commettere la violazione o, in sua vece, l’usufruttuario o, se si tratta di beni immobili, il titolare di un diritto personale di godimento;

⁵ Si tratta della Commissione prevista dall’art. 32 del d.P.R. 30 aprile 1988, n. 148 (Testo unico delle norme di legge in materia valutaria) competente, ai sensi dell’art. 5, comma 8, della legge n. 197/1991, ad esprimere parere anche in tema di infrazioni delle norme antiriciclaggio.

b) la persona rivestita dell'autorità o incaricata della direzione o della vigilanza, se la violazione è commessa da chi, pur capace di intendere e di volere, è soggetto all'altrui autorità, direzione o vigilanza;

c) la persona giuridica o l'ente privo di personalità giuridica o, comunque, l'imprenditore, se autore della violazione è un loro rappresentante o dipendente.

Infine, sotto il terzo aspetto, viene prevista la non trasmissibilità agli eredi dell'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione (art. 7).

3. MASSIME DI GIURISPRUDENZA

- In caso di violazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 197/1991, consistente nel trasferimento di una somma eccedente la soglia di legge a mezzo di assegno bancario privo della clausola di non trasferibilità, non ha alcun rilievo, ai fini della colpevolezza, il precario stato di salute del traente tale, comunque, da non incidere sulla sua capacità di intendere e di volere all'epoca dell'emissione dell'assegno (Pret. Roma, 26 ottobre 1996, n. 6102)

- La disposizione dell'art. 1 della legge n. 197/1991 configura un illecito formale. Pertanto, l'attivazione della reazione punitiva statutale consegue non alla lesione dell'interesse finale che il legislatore ha avuto di mira, ma alla violazione di norme che concretizzano interessi strumentali alla protezione del bene tutelato. Di conseguenza, non rileva la finalità dell'operazione, ma la necessità che la stessa venga monitorata dal sistema bancario.

Né, al fine di evitare le conseguenze dell'illecito, può fondatamente sostenersi l'assenza di supporto psicologico all'omissione. Infatti, l'art. 3 della legge n. 689/1981, nello stabilire l'indifferenza del titolo di imputazione (dolo o colpa) e nel richiedere unicamente il nesso eziologico tra (azione o) omissione e violazione, delinea un sistema di imputazione nel quale l'esonero di responsabilità è possibile solo allorché la violazione dipenda da circostanze imprevedibili da parte del soggetto, al quale deve richiedersi la media diligenza professionale.

È chiaro che ciò esula nel caso concreto, in quanto la conoscenza delle regole che presidiano l'emissione di un assegno bancario costituisce il minimum di diligenza che possa esigersi dal correntista. La dimenticanza, di conseguenza, è rimproverabile a titolo di colpa.

Occorre rilevare, tuttavia, che la sanzione amministrativa ha, nel caso di specie, indubbia natura afflittiva avendo il valore sostanziale di pena pecuniaria. In quanto tale, la sua irrogazione deve avvenire nel rispetto del principio retributivo, che ne impone la proporzione con la gravità della violazione commessa (Pret. Roma, 29 novembre 1997, n. 7449).

- (In contrasto con la decisione della Pret. Roma). La valutazione della condotta integrante la violazione non può limitarsi alla disamina del suo carattere formale ma deve, in relazione alla finalità della legge, estendere l'indagine alla sussistenza di dolo oggettivo, che è imposta dalla natura della sanzione.

Pertanto, non si ha violazione per mancanza di dolo specifico nel caso di assegno bancario di importo superiore alla soglia di legge emesso dalla madre in favore del figlio privo della clausola di non trasferibilità, se risulta provato che detto assegno, negoziato dallo stesso figlio, non ha fatto diversa ed ulteriore circolazione da quella cartolarmente individuata (Giud. Pace Milano, 6 novembre 2000, n. 6937).

- Le sanzioni amministrative rientrano tra quelle sanzioni repressive per le quali è richiesta, oltre alla capacità di intendere e di volere, la colpa o il dolo (artt. 2 e 3 della legge n. 689/1981); da ciò consegue che una persona giuridica non può mai considerarsi autore della violazione alla quale la legge riconnetta dette sanzioni. Essa, in realtà, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 689/1981, è solo obbligata in via solidale per le violazioni commesse dal suo rappresentante o dai suoi dipendenti, con diritto di regresso nei confronti degli stessi, ma si tratta di una responsabilità distinta da quella dell'autore dell'illecito. Pertanto, la sanzione non può essere irrogata alla persona giuridica alla quale è imputabile l'attività posta in essere dal suo legale rappresentante e che da un punto di vista oggettivo integra gli estremi della violazione amministrativa; di questa risponde personalmente soltanto il legale rappresentante, mentre la persona giuridica è solo obbligata in via solidale, ricorrendo le condizioni dettate dall'art. 6, comma 3, della legge n. 689/1981, al pagamento della sanzione (Cass. I Civ., 30 maggio 2001, n. 2351).

- Il principio della buona fede che esclude la colpa, elidendo l'elemento soggettivo della violazione, è applicabile anche in materia di illeciti amministrativi (art. 3 della legge n. 689/1981), purché l'errore sulla liceità del fatto risulti incolpevole ovvero insuperabile con l'uso dell'ordinaria diligenza. Occorre, cioè, che si provi, da un lato, la sussistenza di circostanze di fatto positive atte ad ingenerare sull'agente la convinzione della liceità della condotta, dall'altro, che lo stesso non sia stato negligente né imprudente ossia che abbia fatto tutto quanto possibile per osservare la legge (Trib. Trani, 29 marzo 2002, n.19).

- La legge n. 689/1981 ha dettato una disciplina generale dell'illecito amministrativo, richiamandosi a principi prettamente penalistici. In particolare, l'art. 3 di detta legge introduce quale aspetto essenziale della nuova fattispecie l'elemento psicologico, eliminando in questo modo il dubbio che il nuovo illecito fosse imputabile oggettivamente secondo il principio generale affermato per l'illecito amministrativo. In ossequio a tale principio pertanto è responsabile di una violazione amministrativa solo la persona a cui è riferibile l'azione materiale o l'omissione, commessa con colpa o dolo, che integra la violazione (Trib. Reggio Calabria, 10 ottobre 2003, n. 1004).d.

CAPITOLO III

VIOLAZIONE DEL LIMITE ALL'USO DEL DENARO E DEI TITOLI AL PORTATORE NELLE TRANSAZIONI

1. ELEMENTI COSTITUTIVI

L'art. 1, comma 1, della legge n. 197/1991, nel testo modificato dall'art. 15, 3° comma, lett. a) della legge 6 febbraio 1996, n. 52, impone il divieto di effettuare, a qualsiasi titolo, tra soggetti diversi, trasferimenti di denaro, di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, quando l'importo da trasferire è complessivamente superiore a 12.500 euro.

Il trasferimento è legittimo se eseguito a favore o per il tramite di intermediario abilitato.⁶

La disposizione ha carattere strumentale: il divieto sussiste indipendentemente dalla natura (lecita o illecita) dell'operazione alla quale il trasferimento si riferisce ed è stato introdotto con lo scopo di dirottare le transazioni significative – e, cioè, eccedenti la soglia di rischio – verso gli intermediari abilitati, perché negli archivi da essi tenuti ne resti traccia che consenta di risalire al loro autore.

L'inosservanza del divieto, se non incide sull'operazione compiuta che rimane salva, costituisce, tuttavia, illecito amministrativo che comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria in misura dall'1% al 40% dell'importo trasferito (art. 5, comma 1, della legge n. 197/1991, modificato dall'art.6, comma 6, lett. a) del D.Lgs. n. 56/2004).

Perché la violazione si realizzi è necessario che il trasferimento intercorra tra "soggetti diversi"; tra soggetti, cioè, costituenti distinti centri di interesse. A tal riguardo, la Commissione ha sempre considerato come effettuato tra soggetti diversi il trasferimento di denaro intervenuto (ad es., a titolo di conferimento di capitale o di pagamento dei dividendi) tra il socio e la società di cui questi fa parte ovvero tra società controllata e società controllante.

Analoga posizione è stata assunta per i trasferimenti di denaro intervenuti tra società appartenenti allo stesso gruppo, le quali, sotto il profilo soggettivo, rimangono entità tra loro distinte.

Nella violazione è coinvolto, insieme al soggetto che ha effettuato il trasferimento, anche il soggetto che ha acquisito i valori trasferiti, in quanto con il suo comportamento ha contribuito ad eludere e frustrare il fine della legge.

Il divieto di trasferimento riguarda il denaro, i libretti di risparmio bancari o postali al portatore ed i titoli al portatore e, cioè, i valori per loro natura anonimi; quindi, non rientrano nel divieto i libretti di risparmio ed i titoli nominativi.

⁶ È "abilitato" l'intermediario che, per legge o per effetto di provvedimento amministrativo, è svincolato dai limiti relativi all'uso del denaro e dei titoli al portatore nelle transazioni ed alla circolazione degli altri mezzi di pagamento (art. 4 del D.Lgs. n. 56/2004).

In tema di titoli al portatore la Commissione ha espresso l'avviso che l'estinzione da parte di un coniuge di un certificato di deposito al portatore di importo eccedente i 12.500 euro, acceso dall'altro coniuge, non costituisce violazione dell'art. 1, comma 1, se i coniugi versano in regime di comunione di beni: infatti, in tal caso, non si realizza l'ipotesi del trasferimento tra soggetti diversi, in quanto il titolo è da considerarsi di proprietà della comunione familiare della quale entrambi i coniugi hanno la gestione.

Non sono, invece, rilevanti ai fini della sussistenza dell'illecito le ragioni che hanno determinato il trasferimento.

Infatti, la norma vieta il trasferimento "a qualsiasi titolo", per cui la liceità dell'operazione sottostante non costituisce circostanza esimente.

Ciò ha indotto la Commissione a considerare l'illecito in esame come illecito "oggettivo", che comporta sempre l'irrogazione della sanzione pecuniaria, salvo a tener conto, nel determinarla, proprio della liceità o meno dell'operazione sottostante o dei rapporti esistenti tra i soggetti interessati.

Così, ad esempio, sono state applicate sanzioni pecuniarie di importo ridottissimo nei casi di trasferimenti (ovviamente leciti) avvenuti in ambito familiare.

Ma la questione più complessa sul piano interpretativo si è rivelata quella di chiarire quando debba intendersi superata la soglia dei 12.500 euro al di sopra della quale il trasferimento senza il tramite di intermediario abilitato è vietato.

A parte il caso del trasferimento in unica soluzione di una somma eccedente i 12.500 euro, che costituisce oggettivamente illecito, si è posto il problema se si realizzi fattispecie di illecito in presenza di più trasferimenti, singolarmente di importo inferiore a 12.500 euro, ma di ammontare complessivo superiore.⁷

Sotto tale aspetto, la chiave di lettura della disposizione è stata individuata nel significato attribuibile, secondo l'intenzione del legislatore, all'avverbio "complessivamente".

In proposito, due sono apparse le ipotesi possibili: l'avverbio ha valore temporale e, cioè, si riferisce alla cumulabilità di più trasferimenti di mezzi di pagamento della stessa o di diversa specie (denaro, libretti di deposito al portatore, titoli al portatore) effettuati in un determinato arco di tempo; ovvero ha valore oggettivo e, cioè, si limita a chiarire che, nell'ambito dello stesso trasferimento, ai fini della con-

⁷ La legge n.197/1991 prevede la possibilità di tener conto di più trasferimenti singolarmente inferiori a 12.500 euro in altre due ipotesi ed in relazione ad esse indica i criteri di cumulo; così, nell'art. 2, che impone agli intermediari gli obblighi di identificazione e registrazione anche nel caso in cui "più operazioni effettuate in tempi diversi e in un circoscritto periodo di tempo, ancorché singolarmente inferiori al limite di importo indicato nel comma 1, costituiscono nondimeno parti di un'unica operazione"; e nell'art. 3 che, con riguardo all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio a carico dei medesimi intermediari, fa riferimento all'"effettuazione di una pluralità di operazioni, non giustificata dall'attività svolta da parte della stessa persona, ovvero, ove se ne abbia consapevolezza, da parte di persone appartenenti allo stesso nucleo familiare, o dipendenti o collaboratori di una stessa impresa".

Si tratta, peraltro, di ipotesi eccezionali e quindi non può farsi ad esse riferimento in via analogica per individuare il meccanismo del cumulo voluto dall'art. 1, comma 1.

figurazione dell'illecito, sono cumulabili le varie specie di mezzi di pagamento indicate nella disposizione (ad es., trasferimento di 15.000 euro eseguito per 10.000 euro in contanti e per 5.000 euro in titoli al portatore).

Un contributo decisivo per la comprensione della disposizione è venuto da interventi sia della Commissione che del Consiglio di Stato.

La Commissione, in sede di esame delle contestazioni mosse per presunta violazione dell'art. 1, comma 1, a carico di società proprietaria di magazzini del tipo cash and carry, dove da parte di una stessa persona possono essere fatti più acquisti di merce nell'arco della giornata o, comunque, in un ristretto periodo di tempo, ha espresso il parere (sedute del 22 dicembre 1994 e del 28 settembre 1995) che i singoli acquisti costituiscono operazioni distinte ed autonome, per cui ogni trasferimento valutario correlato a ciascun acquisto va considerato separatamente e non è soggetto a cumulo.

A sua volta il Consiglio di Stato, al quale l'Amministrazione del tesoro ha sottoposto il caso di più trasferimenti valutari riconducibili alla stessa operazione, ha, con parere n. 1504/1995 Sez. III del 12 dicembre 1995, espresso l'avviso che "in mancanza di una precisa delimitazione temporale in base alla legge e nell'evidente impossibilità di desumere una simile delimitazione in via meramente interpretativa, debba senz'altro prendersi come punto principale di riferimento il criterio "oggettivo", tenendo conto, però, della circostanza che la presenza di determinati elementi, anche di ordine temporale, potrebbe rendere pienamente compatibili con le finalità delle misure antiriciclaggio eventuali eccezioni alla regola in parola, in talune fattispecie particolari".

Al riguardo ha osservato che "non parrebbe in realtà giustificata l'applicazione del predetto limite all'uso di denaro o di titoli al portatore (non importa se separatamente o cumulativamente) nell'ipotesi in cui sia convenuto un pagamento rateizzato o, comunque, dilazionato nel tempo, con previsione di una pluralità di pagamenti per somme inferiori al limite di legge, come avviene generalmente con il contratto di somministrazione mediante il quale viene pattuita una serie di prestazioni con pagamenti a scadenze prefissate: in tale situazione, infatti, pur mettendosi in atto un unico disegno negoziale, la imposizione del limite non risponderebbe ad apprezzabili ragioni di contrasto del riciclaggio, rappresentando invece, in qualche modo, una remora alla normale esplicazione dei rapporti correnti tra gli operatori economici".

"Analogamente – aggiunge il Consiglio di Stato – non sarebbe giustificata l'applicazione del divieto in parola nell'ipotesi in cui una obbligazione, relativa ad un importo complessivo superiore alla soglia di legge, preveda l'adempimento da parte di una pluralità di coobbligati, per somme in ciascun caso inferiori al detto limite", concludendo che "resta comunque impregiudicato il potere dell'autorità amministrativa di verificare nelle singole fattispecie la sussistenza, in concreto, dei presupposti per l'applicazione della prevista misura sanzionatoria, in presenza di meccanismi eventualmente predisposti in frode al dettato legislativo, per eludere i limiti ai trasferimenti di valore di cui si tratta".

In conclusione, alla luce dei pareri espressi dalla Commissione e dal Consiglio di Stato, tra loro coordinati, la disposizione contenuta nel comma 1 va così interpretata:

- a) in via generale, il divieto in essa previsto riguarda i trasferimenti in unica soluzione di denaro, di libretti di deposito al portatore e di titoli al portatore per importo superiore a 12.500 euro, anche quando tale limite viene superato cumulando le suddette diverse specie di mezzi di pagamento;
- b) in particolare, nel caso di più trasferimenti singolarmente di importo inferiore a 12.500 euro, ma complessivamente di ammontare superiore, sfuggono al divieto, perché tra loro non cumulabili, quelli relativi:
 - a distinte ed autonome operazioni;
 - alla medesima operazione, quando il frazionamento è connaturato all'operazione stessa (ad es., contratto di somministrazione) ovvero è la conseguenza di preventivo accordo tra le parti (ad es., pagamento rateale);
- c) rientra, comunque, nel potere discrezionale dell'Amministrazione valutare, caso per caso, se il frazionamento sia stato invece realizzato con lo specifico scopo di eludere il divieto imposto dalla disposizione.

2. MASSIME DI GIURISPRUDENZA

- Ad un soggetto, che sia stato condannato in sede penale per aver emesso fatture false, non può essere contestata l'acquisizione in trasferimento di denaro per importo eccedente la soglia di legge in violazione dell'art. 1, comma 1, perché, se le operazioni sono inesistenti, ciò significa che non vi è stato alcun trasferimento di denaro (Pret. Piacenza, 29 aprile 1998, n. 191).

- L'estinzione di un certificato di deposito al portatore di importo superiore alla soglia di legge, effettuata da terzo in nome e per conto di colui che l'ha acceso, non costituisce violazione dell'art. 1, comma 1 (Pret. Lamezia Terme, 22 maggio 1999, n. 42).

- Più trasferimenti, singolarmente inferiori alla soglia di legge, ma complessivamente di ammontare superiore, effettuati in denaro a favore dello stesso soggetto, registrati sul libro contabile dell'imprenditore sotto la medesima data, costituiscono operazioni frazionate riconducibili ad un unico importo e, come tali, risultano poste in essere in violazione dell'art. 1, comma 1 (Trib. Roma, 14 ottobre 1999, n. 19236).

- L'intento del legislatore, nell'adoperare, nell'art. 1, comma 1, l'allocuzione "quando il valore da trasferire è complessivamente superiore alla soglia di legge" è quello di vietare, senza il tramite degli intermediari abilitati, ogni trasferimento di denaro che superi nel suo complesso detto importo e ciò sia che avvenga con un'unica operazione sia con più operazioni finanziarie che, se considerate unitariamente, superino tale tetto (Trib. Teramo, 5 novembre 1999, n. 43 e 19 luglio 2000, n. 82).

- La dichiarazione dell'interessato di aver effettuato il pagamento dell'importo oggetto di contestazione in più rate di ammontare sempre inferiore alla soglia di legge appare coerente con le massime di comune esperienza, in base alle quali i pagamenti di elevato importo vengono eseguiti frazionatamente anche per la difficoltà fisica di procurarsi e gestire le banconote necessarie (Trib. Palmi, 12 dicembre 2000, n. 270).

- Nel caso di certificato di deposito cointestato estinto da uno solo dei cointestatari, non è ipotizzabile alcun trasferimento di denaro in violazione dell'art. 1, comma 1, essendo entrambi i cointestatari legittimi possessori di detto certificato pagabile al portatore (Trib. Bari, 17 ottobre 2001, n. 2037).

- L'art. 1, comma 1, della legge n. 197/1991 non differenzia, in ordine all'assoggettamento alla sanzione, fra i soggetti coinvolti nel trasferimento del denaro, equiparando, in definitiva, la condotta tanto del solvens quanto dell'accipiens.

Pertanto, è di tutta evidenza che il comportamento di chi riceve l'importo di denaro superiore alla soglia di legge è, sotto il profilo della applicabilità della sanzione amministrativa, equiparabile a quello di chi tale somma corrisponde, in quanto contribuisce ad eludere e frustrare lo scopo della legge, che è quello di "prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio" (Trib. Trani, 5 luglio 2002, n. 70).

CAPITOLO IV

VIOLAZIONE DEL LIMITE ALLA CIRCOLAZIONE DEGLI ALTRI MEZZI DI PAGAMENTO

1. ELEMENTI COSTITUTIVI

L'art. 1, comma 2, della legge n. 197/1991, stabilisce che i vaglia postali e cambiali e gli assegni postali, bancari e circolari per importi superiori a 12.500 euro devono recare l'indicazione del nome o della ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità.

Stando al tenore letterale della disposizione, sembrerebbe che l'obbligo da essa imposto abbia valore oggettivo nel senso che sui titoli in questione di importo eccedente i 12.500 euro debba sempre comparire l'indicazione del beneficiario e la clausola di non trasferibilità.

In realtà la disposizione non va interpretata isolatamente, ma va coordinata con il successivo art. 5, comma 1 (come modificato dall'art. 6, comma 6, lett. a) del D.Lgs. n. 56/2004), che ne costituisce il completamento, in quanto prevede la sanzione applicabile per la sua violazione (anche in questo caso, come nel caso di violazione del limite dell'uso del denaro e dei titoli al portatore nelle transazioni, rimangono comunque salvi gli effetti dell'operazione compiuta).

Ebbene, poiché l'entità della sanzione è rapportata all'importo trasferito (nella misura dall'1% al 40%), se ne deduce che l'indicazione del beneficiario e la clausola di non trasferibilità debbono essere presenti nel momento in cui i vaglia e gli assegni sono utilizzati per dar corso ad un concreto trasferimento di capitale tra soggetti diversi.

Così, ad esempio, non occorre la clausola di non trasferibilità su un assegno di importo superiore a 12.500 euro che venga impiegato per effettuare un movimento di disponibilità tra due conti bancari intestati alla stessa persona.

L'inosservanza dell'obbligo coinvolge sia il traente l'assegno sia il beneficiario; non a caso sono tenute alla comunicazione dell'inosservanza all'Amministrazione del tesoro tanto la banca negoziatrice quanto la banca trattaria (art. 7, comma 1, del D.Lgs. n. 56/2004).

Comunque, per determinare l'effettiva area di operatività della disposizione, basta fare riferimento ai criteri interpretativi desumibili dalle decisioni degli organi che se ne sono occupati istituzionalmente, ciascuno nell'ambito della propria competenza: l'Amministrazione del tesoro, il Comitato legge n. 197/1991, meglio conosciuto come Comitato antiriciclaggio⁸ e la Commissione.

⁸ Il Comitato è stato istituito con decreto del Ministro del tesoro dell'8 giugno 1993 con il compito di fornire chiarimenti su qualunque questione concernente la normativa antiriciclaggio in vigore e di proporre le modifiche di tale normativa ritenute necessarie per una sua migliore applicazione. Ne fanno parte rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, della Banca d'Italia, dell'Ufficio italiano dei cambi e della Guardia di finanza e, cioè, in sostanza, delle autorità nelle quali sono concentrate le più rilevanti funzioni in materia di contrasto al riciclaggio del denaro di provenienza illecita.

- A) Il Ministero del tesoro, con lettera del 25 novembre 1991 diretta all'Associazione bancaria italiana, ha precisato che:
- ai fini della configurazione dell'illecito amministrativo di cui all'art. 1, "l'ipotesi del cumulo rimane circoscritta nell'ambito della previsione di cui al comma 1, con esclusione, quindi, dei mezzi di pagamento previsti al comma 2 dello stesso art. 1";⁹
 - l'assegno in valuta estera per un controvalore superiore alla soglia di legge tratto su conto acceso presso banca estera da non residente in favore di residente, privo della clausola di non trasferibilità, non dà luogo ad illecito amministrativo, quando il beneficiario residente presenta l'assegno in banca per l'incasso: infatti, in tal caso, pur in assenza della clausola di non trasferibilità (la norma interna non vincola il non residente), lo spirito della legge risulta sostanzialmente rispettato;
 - nell'ipotesi di versamento da parte del beneficiario di un assegno di importo superiore alla soglia di legge, privo dei requisiti richiesti, su conto cointestato con altro soggetto, quest'ultimo rimane estraneo alla violazione non essendo formalmente destinatario del trasferimento e non assumendo rilevanza, ai fini sanzionatori, un suo eventuale comportamento agevolativo.
- B) Il Comitato, pronunciandosi su specifici quesiti provenienti dal settore degli operatori, ha espresso l'avviso che:
- gli assegni tratti per importo superiore alla soglia di legge da non residente su conto estero intrattenuto presso banca italiana devono sottostare alle disposizioni dell'art. 1, comma 2 (parere n. 25 del 20 giugno 1995);
 - l'art. 1, comma 2, riguarda esclusivamente titoli che sono «mezzi di pagamento» e, tra questi, i «vaglia cambiari» speciali, emessi dalla Banca d'Italia, dal Banco di Napoli e dal Banco di Sicilia, non rientrando nella previsione di tale norma il «vaglia cambiario» ordinario (cambiale) che non è mezzo di pagamento ma obbligazione (parere n. 28 del 9 novembre 1995);
 - l'obbligo di indicare sull'assegno bancario di importo superiore alla soglia di legge il nominativo del beneficiario si intende soddisfatto anche utilizzando espressioni come " m/m" o "a me stesso", che nella prassi bancaria equivalgono alla completa apposizione del nome e del cognome del traente l'assegno (parere n. 70 del 24 luglio 1998).

⁹ La Commissione, che in un primo tempo si era pronunciata per la cumulabilità di più assegni singolarmente di importo inferiore alla soglia di legge, ma complessivamente di ammontare superiore, emessi nella stessa data privi dell'indicazione del beneficiario, ritenendoli titoli al portatore rientranti nella previsione del comma 1 dell'art. 1 della legge n. 197/1991, ha successivamente cambiato orientamento, maturando, anche alla luce della citata lettera dell'Amministrazione del tesoro, la convinzione che, a differenza del contante (mezzo di pagamento del tutto anonimo), gli assegni in questione, sebbene privi dell'indicazione del beneficiario, lasciano comunque traccia dell'operazione compiuta sia presso la banca negoziatrice che presso la banca trattaria (gli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione dei relativi dati e di segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio, cui sono tenuti gli intermediari abilitati, riguardano anche le operazioni frazionate).

C) La Commissione, nell'ambito di procedimenti a carico di soggetti ai quali è stata contestata la violazione della disposizione in esame, si è così espressa:

1^a fattispecie. Assegno bancario di importo superiore a 12.500 euro privo della clausola di non trasferibilità rinvenuto in possesso di soggetto diverso dal traente e dal beneficiario in sede di controllo doganale.

La circostanza che l'interessato, pur non essendone diretto beneficiario, fosse in possesso dell'assegno, dimostra che questo ha formato oggetto di trasferimento in violazione della norma.

2^a fattispecie. Assegno bancario di importo superiore a 12.500 euro privo della clausola di non trasferibilità presentato in banca per l'accredito e successivamente richiamato o protestato per mancanza di fondi.

Poiché l'assegno è stato emesso senza la clausola di non trasferibilità e, quindi, quale mezzo di pagamento idoneo alla circolazione in contrasto con la previsione normativa, il fatto costituisce violazione, a nulla rilevando che lo stesso assegno sia stato richiamato o sottoposto a procedura di protesto.

3^a fattispecie. Assegno bancario di importo superiore a 12.500 euro privo della clausola di non trasferibilità emesso dal traente in proprio favore su conto corrente a lui solo intestato e dallo stesso versato su conto corrente cointestato con altro soggetto.

Atteso che i soggetti cointestatori di conto corrente vanno considerati proprietari in parti uguali delle disponibilità in esso risultanti, nell'ipotesi di cui sopra, il trasferimento tra soggetti diversi si intende realizzato per la metà dell'importo dell'assegno, per cui la violazione va circoscritta a tale importo.

4^a fattispecie. Assegno bancario di importo superiore a 12.500 euro privo dell'indicazione del beneficiario e della clausola di non trasferibilità.

Assume particolare rilievo, sul piano dell'illiceità, l'omessa indicazione del beneficiario che ha attribuito all'assegno valenza di titolo al portatore e, cioè, di mezzo di pagamento che sfugge ad ogni possibile controllo sotto il profilo della sua circolazione.

5^a fattispecie. Assegno circolare di importo superiore a 12.500 euro richiesto completo dell'indicazione del beneficiario e della clausola di non trasferibilità, ma rilasciato dalla banca privo di tale clausola.

Della mancata apposizione della clausola di non trasferibilità risponde il richiedente l'assegno sul quale grava l'onere di verificarne l'esatta compilazione.

6^a fattispecie. Assegno bancario di importo superiore a 12.500 euro munito dell'indicazione del beneficiario e della clausola di non trasferibilità con firma di girata dello stesso beneficiario e firma "per conoscenza e garanzia" di altro soggetto.

Se la clausola "per conoscenza e garanzia" – che ha appunto solo funzione di garanzia nei confronti della banca – risulta essere stata utilizzata per mascherare il trasferimento della somma portata dall'assegno, l'operazione è da considerarsi illecita in quanto contrastante con il principio della non trasferibilità degli assegni di importo eccedente la soglia di legge .

7^a fattispecie. Assegno bancario di importo superiore a 12.500 euro emesso dal traente a favore di se stesso e poi girato ad altro soggetto.

Il fatto non costituisce violazione se la girata effettuata dal traente è “girata piena” che consiste nell’apposizione della formula “e per me pagate a...” completata dalla clausola di non trasferibilità; ciò in quanto, in questo caso, risulta sostanzialmente soddisfatto il precetto normativo che intende circoscrivere la circolazione del titolo al traente ed al beneficiario.

8^a fattispecie. Assegno di importo superiore a 12.500 euro privo della clausola di non trasferibilità emesso da soggetto non residente su banca estera a favore di soggetto residente.

Premesso che la disciplina nazionale non trova applicazione nei confronti degli assegni tratti su banca estera, il fatto non costituisce violazione se il soggetto residente, beneficiario dell’assegno, lo riscuote direttamente.

9^a fattispecie. Assegno bancario di importo superiore a 12.500 euro privo della clausola di non trasferibilità ma barrato.

L’obbligo di apposizione della clausola di non trasferibilità non può ritenersi soddisfatto con la sbarratura dell’assegno: infatti la sbarratura incide unicamente sulla negoziabilità del titolo, che potrà essere pagato solo ad un banchiere o ad un cliente del trattario, ma non influisce sulla sua circolazione che resta soggetta al diritto comune, per cui l’assegno potrà essere ulteriormente trasferito.

2. MASSIME DI GIURISPRUDENZA

- La violazione dell’art. 1, comma 2, ha natura oggettiva e formale, per cui la mancata conoscenza dell’obbligo da esso previsto – di indicare sugli assegni di importo eccedente la soglia di legge il nominativo del beneficiario e la clausola di non trasferibilità qualunque sia la causale dell’operazione – non può essere invocata dal traente a sua discolpa, ma può essere valutata ai fini della determinazione della sanzione pecuniaria (Pret. Civitavecchia, 3 novembre 1994, n. 405; concordano sulla natura oggettiva dell’illecito, anche Pret. Treviso, 22 novembre 1994, n. 112; Pret. Abbiategrasso, 3 novembre 1995, n. 95; Pret. Monza, 6 aprile 1996, n. 99; Pret. Gallarate, 24 luglio 1996, n. 185; Pret. Lecce, 1 aprile 1997, n. 38; Trib. Roma, 31 luglio 1997, n. 5513; Pret. Padova, 4 febbraio 1998, n. 35).

- La disposizione contenuta nell’art. 1, comma 2, nel precisare le condizioni attraverso cui debba avvenire il trasferimento di capitali di importo superiore alla soglia di legge, rivolge il suo dettato prescrittivo ai due soggetti che hanno parte nell’operazione, gravandoli di obblighi puntuali e specifici.

Poiché il senso di detta norma è quello di vietare le operazioni a mezzo assegno bancario in mancanza di intrasferibilità del titolo, per evitare il rischio di riciclaggio, si comprende come rientri nella previsione sanzionatoria anche la condotta del soggetto che, in quanto beneficiario dell’assegno, abbia parte nell’operazione e riceva il titolo di credito non munito della clausola. In altri termini la legge vieta non tanto la mera emissione dell’assegno privo della clausola di non trasferibilità: vieta che siano negoziati titoli superiori alla soglia di legge privi della clausola; di riflesso ad essere sanzionata non è solo la condotta dell’emittente ma anche quella del prenditore.

In tal senso non ha rilevanza la circostanza per cui il beneficiario non abbia collaborato nell'emissione del titolo o non abbia chiesto che venisse apposta la clausola di intrasferibilità, essendo sufficiente, ai fini della configurazione dell'illecito, che lo stesso sia stato parte del rapporto e abbia ricevuto il titolo illegittimamente compilato (Pret. Brescia, 13 dicembre 1994, n. 847).

- (In contrasto con la sentenza della Pret. Brescia). L'art. 1, comma 2, non trova applicazione nei confronti del soggetto che presenta l'assegno al sistema bancario per l'incasso. Obbligato ad inserire la clausola di non trasferibilità è il traente dell'assegno, nonché gli eventuali successivi giratari, nel caso in cui i predetti soggetti cedano l'assegno a soggetto diverso da un istituto di credito e così, infatti, si realizza il fine della legge che è quello di impedire o quanto meno ostacolare al massimo il riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite.

Nel momento in cui l'assegno viene conferito al sistema bancario l'apposizione di una tale clausola non ha più significato poiché l'assegno è giunto, per così dire, al capolinea e non può più essere reimmesso nel circuito finanziario, non può, cioè, più circolare. D'altronde il soggetto che si presenta allo sportello bancario per compiere un'operazione di cambio o di versamento di un assegno di importo superiore alla soglia di legge deve essere identificato ai sensi del successivo art. 2, per cui nei suoi confronti la normativa antiriciclaggio viene attuata in maniera ancora più efficace.

Sul punto si può ancora aggiungere che la clausola di non trasferibilità fa sì che il prenditore, ai sensi dell'art. 43 del R.D.L. 21 dicembre 1933, n. 1736, non possa girarlo se non ad un banchiere per l'incasso, il quale non può ulteriormente girarlo. La norma in questione evidenzia la perfetta inutilità dell'apposizione della clausola nel momento in cui l'assegno viene portato all'incasso: a questo punto, infatti, se anche la clausola fosse stata apposta, l'assegno non potrebbe che essere portato all'incasso presso una banca, con la sola differenza che, nel caso in cui la clausola manchi, l'incasso in banca può costituire uno dei possibili eventi, potendo l'assegno essere trasferito anche ad altri soggetti, mentre nel caso di apposizione della clausola l'incasso è l'unico evento possibile.

In sostanza, la norma appare rivolta a coloro che trasferiscono l'assegno cedendolo e non a coloro che acquisiscono l'assegno (Pret. Ascoli Piceno, 11 agosto 1995, n. 21).

- In caso di assegno eccedente la soglia di legge, privo della clausola di non trasferibilità è ammissibile una non conoscenza della normativa antiriciclaggio da parte dell'emittente, vista anche la non chiara dizione della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2. Ciò implica una situazione di buona fede di cui deve tenersi conto nella determinazione della sanzione pecuniaria (Pret. Roma, 27 aprile 1995, n. 2685).

- (In contrasto con la sentenza della Pret. Roma). Nell'ipotesi di assegno di importo eccedente la soglia di legge, privo della clausola di non trasferibilità, la non conoscenza della normativa, disciplinante la specifica materia dell'antiriciclaggio, esclude la responsabilità dell'emittente per tale omissione, a meno che non si voglia ritenere sussistente una responsabilità di carattere oggettivo (Pret. Carbonia, 15 marzo 1996, n. 11).

- La non trasferibilità e lo sbarramento dell'assegno bancario hanno due diverse finalità: la prima vieta la circolazione del titolo, mentre il secondo indica solo i

soggetti cui il trattario può pagare l'assegno che, tuttavia, a differenza di quello intrasferibile, può circolare mediante girata. Lo sbarramento non è, quindi, idoneo a conseguire la ratio dell'art. 1, comma 2, che è proprio quella di controllare sin dal primo momento la titolarità dell'assegno, vietandone la trasferibilità (Pret. Palermo, 25 maggio 1995, n. 1160; nello stesso senso, Pret. Cosenza, 11 febbraio 1995, n. 41; Pret. Brescia, 29 aprile 2003, n. 1004, il quale, peraltro, sostiene che, qualora risulti che il traente conosceva l'esistenza dell'obbligo previsto dall'art. 1, comma 2, ed ha inteso adempiervi, sbagliando, tuttavia, nella modalità concreta e, cioè, con l'applicazione della sbarratura, ciò costituisce ipotesi di errore sul fatto che è causa di esclusione dalla punibilità).

- Ai fini della configurazione dell'illecito consistente nella violazione dell'art. 1, comma 2, a nulla valgono le motivazioni del trasferimento, in quanto tale norma appare inequivoca e impone un obbligo che va, comunque, rispettato. Tuttavia, sul piano della determinazione della sanzione pecuniaria, non può non tenersi conto del fatto che il denaro sia transitato nell'ambito della famiglia tra figlia e madre (Pret. Torino, 22 gennaio 1996, n. 480).

- Ai fini del perfezionamento dell'illecito è sufficiente la mancata apposizione della clausola di non trasferibilità su un assegno bancario di importo superiore alla soglia di legge, senza bisogno di accertare le ragioni per le quali l'assegno è stato emesso. Neppure assume rilievo discriminante la circostanza che l'assegno sia stato versato in banca lo stesso giorno dell'emissione (Pret. Roma, 16 febbraio 1996, n. 1026).

- La norma contenuta nell'art. 1, comma 2, impone una limitazione dell'autonomia negoziale privata, vietando la circolazione degli assegni di importo eccedente la soglia di legge. Non vi sono, quindi, dubbi che il soggetto il quale, indipendentemente dai motivi dell'operazione, accetti e ponga all'incasso un assegno bancario eccedente tale soglia, privo della clausola di non trasferibilità, violi, in concorso con il soggetto emittente, detta disposizione (Pret. Roma, 12 marzo 1996, n. 1648).

- Nel caso di assegno intrasferibile di importo superiore alla soglia di legge, emesso dal traente all'ordine proprio e poi girato ad altro soggetto che lo negozia con la clausola "per conoscenza e garanzia" accreditandone l'importo sul conto corrente a lui intestato e sul quale lo stesso traente ha delega ad operare, si configura sul piano formale l'ipotesi di trasferimento di disponibilità contemplata dall'art. 1, comma 2, della legge n. 197/1991. Infatti, a seguito della negoziazione dell'assegno, la disponibilità della somma, per cui è stato emesso, è stata acquisita dal soggetto titolare del conto corrente su cui è stato versato (Pret. Monza, 7 gennaio 1997, n. 126).

- La norma contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 197/1991 è stata sicuramente emanata con il fine di evitare, nell'ottica della prevenzione del riciclaggio del denaro di provenienza illecita, la non ricostruibilità dei movimenti di denaro e la facile movimentazione in favore dei soggetti diversi dal primo prenditore di somme di denaro superiori alla soglia di legge.

Pertanto, l'emissione di un assegno di importo superiore a tale soglia, privo della clausola di non trasferibilità, con cui il traente ha trasferito l'importo medesimo

ad altro conto da lui intrattenuto insieme col coniuge presso diversa banca, pur risultando oggettivamente in contrasto con la citata norma, tuttavia non costituisce fatto punibile, in quanto appare scusabile l'errore del traente che ha ritenuto di effettuare una semplice operazione di giro conto senza alcuna rilevanza esterna (Pret. Bracciano, 9 gennaio 1997, n. 87).

- Il legislatore, partendo dalla valutazione della pericolosità sociale della circolazione di ricchezza connessa al fenomeno del cosiddetto riciclaggio, ha stabilito, al comma 1 dell'art. 1, il divieto di trasferimento di denaro contante o di titoli al portatore per valori superiori alla soglia di legge ed al comma 2 dello stesso articolo il divieto di negoziazione di titoli all'ordine, quali cambiali ed assegni, per un importo superiore a detta soglia, privi dell'indicazione del beneficiario e della clausola di non trasferibilità.

Questa seconda categoria di titoli si connota per il fatto che la loro negoziazione o circolazione è documentata sul titolo mediante girata dal precedente possessore e per il fatto che il possessore è legittimato all'esercizio del diritto in esso menzionato sulla base di una serie ininterrotta di girate.

Alla luce della suddetta disposizione va valutato il caso di assegno emesso, per importo superiore alla soglia di legge, privo dell'indicazione del beneficiario e negoziato mediante girata per l'incasso dallo stesso soggetto emittente, allo scopo di trasferire proprie disponibilità dal conto intrattenuto presso una banca ad un altro conto aperto presso diversa banca.

Ora, o quello utilizzato dall'emittente non è un valido strumento di credito perché il possessore non è legittimato all'incasso della somma per la mancanza di collegamento tra emittente e giratario (l'istituto trattario non dovrebbe pagarlo), ovvero, per la ritenuta sussistenza di una serie non interrotta di girate, si dovrebbe implicitamente, ma necessariamente, considerare apposto come beneficiario il nominativo dell'emittente medesimo.

In ogni caso la violazione non sussiste; o perché non si è in presenza di un valido assegno di conto corrente, ma di un modulo mal compilato; o perché il titolo in questione non può non essere negoziato che con l'implicita e necessaria indicazione come beneficiario dello stesso nominativo dell'emittente e giratario.

In altre parole il nominativo dell'emittente non figura come beneficiario ma il titolo non può essere negoziato se non ritenendolo implicitamente indicato.

Del resto la "ratio legis" risulta in questa ipotesi del tutto rispettata.

Non si verifica alcuna circolazione di denaro, attraverso la negoziazione del titolo, non controllabile o facilmente non controllabile, eventualità che il legislatore vuol reprimere per il pericolo costituito dal riciclaggio del denaro sporco, come se, ad esempio, l'assegno fosse posto all'incasso o venisse trovato in possesso, sempre privo dell'indicazione del beneficiario, di persona diversa dall'emittente.

Il denaro non è in effetti trasferito, poiché rimane nella disponibilità sempre dello stesso avente diritto; vi è il passaggio della provvista da una banca all'altra, ma sulla base del necessario presupposto di una indicazione implicita, e pur tuttavia inequivocabile, del nominativo del beneficiario identica a quella dell'emittente e del giratario. L'indicazione del beneficiario non è espressa, ma facilmente rico-

struibile e determinabile e tanto basta a soddisfare il requisito richiesto dalla legge (Pret. Conegliano, 10 febbraio 1998, n. 10).

- Nel caso di emissione di assegno bancario di importo eccedente la soglia di legge a favore di se stesso, girato per l'incasso dal medesimo soggetto, la clausola di non trasferibilità non deve essere necessariamente apposta, attesa la ratio normativa contenuta nell'art. 1, comma 2, diretta a prevenire condotte volte alla circolazione anomala ed anonima degli assegni al di fuori del sistema bancario per contrastare determinate forme di criminalità economica (Pret. Pordenone, 20 maggio 1999, n. 156).

- (In contrasto con le sentenze delle Prett. Di Bracciano, Conegliano e Pordenone). Nessuna disposizione consente la emissione dell'assegno per importo eccedente la soglia di legge senza la clausola di non trasferibilità, quando l'assegno viene emesso a favore di se stesso (Pret. Napoli, 15 febbraio 1995, n. 923).

- Nel caso di assegno di importo eccedente la soglia di legge, privo della clausola di non trasferibilità, non si ha violazione dell'art. 1, comma 2, se l'incolpato lo detiene per assolvere ad un mandato professionale, costituendo tale assegno un documento da esibire in giudizio (Trib. Varese, 6 marzo 2000, n. 184).

- Nel caso di assegno bancario di importo eccedente la soglia di legge, privo della clausola di non trasferibilità o dell'indicazione del beneficiario, se al momento dell'accertamento sono decorsi oltre sei mesi dalla sua emissione risultando, quindi, prescritta l'azione cartolare, non sussiste violazione dell'art. 1 della legge n. 197/1991 a carico del possessore dell'assegno, in quanto non si è più in presenza di un mezzo di pagamento rientrante nella previsione di detta disposizione ma di una mera promessa di pagamento non suscettibile di trasferimento per effetto della sola "traditio" del titolo; il possessore può esercitare l'azione causale (quella fondata sul rapporto sottostante l'emissione o la trasmissione del titolo) soltanto nei confronti del proprio diretto promittente (Trib. Busto Arsizio, 18 aprile 2003, n. 124).

CAPITOLO V

VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI COMUNICAZIONE
ALL'AMMINISTRAZIONE DEL TESORO
DELLE INFRAZIONI DELLE NORME CONTENUTE
NELL'ART. 1, COMMI 1, 2 E 2 BIS
DELLA LEGGE N. 197/1991

1. ELEMENTI COSTITUTIVI

L'art. 7, comma 1, del D.Lgs. n. 56/2004 impone ai soggetti indicati nell'art. 2 dello stesso decreto legislativo l'obbligo di comunicare all'Amministrazione del tesoro le infrazioni dell'art. 1, commi 1, 2 e 2 bis della legge n. 197/1991 di cui hanno notizia.

La suddetta disposizione ha notevolmente ampliato la portata soggettiva dell'obbligo, estendendolo a tutti i soggetti tenuti agli altri adempimenti antiriciclaggio, mentre la precedente norma (art. 5, comma 2 della legge n. 197/1991) lo limitava ai funzionari della pubblica amministrazione, ai pubblici ufficiali ed agli intermediari abilitati.

L'inosservanza dell'obbligo comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria dal 3% al 30 % del valore dell'operazione non comunicata (art. 7, comma 2 del D.Lgs. n. 56/2004).

La questione, già dibattuta in vigore della precedente disposizione e che si ripropone con la nuova, si ricollega al significato da attribuirsi all'espressione avere "notizia" di infrazioni: se, cioè, i soggetti obbligati alla comunicazione siano tenuti ad un minimo di attività per acquisire la notizia dell'infrazione o possano limitarsi a riceverla passivamente.

La questione venne portata all'attenzione del Comitato antiriciclaggio con riguardo allo specifico caso di estinzione di un certificato di deposito al portatore di importo eccedente la soglia di legge da parte di persona diversa da chi ne aveva chiesto l'emissione.

In quell'occasione il Comitato (parere n. 22 del 9 novembre 1995) – premesso che il termine "infrazioni", utilizzato dalla norma, deve essere inteso non in senso tecnico, bensì nel senso di fatti suscettibili di dar luogo ad infrazioni – osservava che le banche sono tenute a dare comunicazione all'Amministrazione del tesoro dell'avvenuta estinzione di un certificato di deposito al portatore di importo eccedente la soglia di legge da parte di soggetto diverso da chi ne aveva chiesto l'emissione, qualora, sulla base degli ulteriori elementi conoscitivi, potessero presumere una violazione dell'art. 1, comma 1, della legge n. 197/1991.

Il parere del Comitato non si è rivelato sufficiente a fugare i dubbi interpretativi, per cui si è reso necessario l'intervento dell'Amministrazione del tesoro la qua-

le, con lettera del 23 giugno 2003¹⁰, ha chiarito che, nel caso prospettato, l'obbligo di comunicazione scatta comunque in mancanza di idonea attestazione esibita dall'esecutore materiale dell'operazione di estinzione - intendendosi per idonea attestazione "la dichiarazione rilasciata dall'intermediario abilitato presso il quale è avvenuto il precedente trasferimento - ovvero apposita delega all'incasso rilasciata dall'originario sottoscrittore o dal legittimo titolare".

2. MASSIME DI GIURISPRUDENZA

- Non si ravvisa violazione del diritto di difesa nel caso in cui sia stata contestata l'omessa segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio e poi venga irrogata la sanzione per il diverso illecito di omessa comunicazione delle infrazioni amministrative.

Infatti, mentre non è certamente possibile irrogare la sanzione per un fatto diverso da quello contestato, è invece consentito dare al medesimo fatto una diversa qualificazione giuridica.

Nel caso di specie il fatto storico contestato è rimasto sempre immutato e la corretta qualificazione giuridica ad esso attribuita in sede di ordinanza-ingiunzione non ha certamente influito sulla possibilità di difesa dell'incolpato. D'altro canto la violazione per cui è stata effettivamente irrogata la sanzione è meno grave rispetto a quella che era stata oggetto di contestazione come può desumersi dai limiti editali delle rispettive sanzioni: 30% contro il 50% (Trib. Brescia, 31 dicembre 2002, n. 3635).

- Non è lecita l'irrogazione della sanzione pecuniaria amministrativa sulla base di una interpretazione dell'art. 5, comma 2 della legge n. 197/1991, secondo cui "il termine infrazioni, usato in detta norma, non va inteso in senso tecnico, bensì nel senso di ipotesi suscettibili, sulla base degli elementi conoscitivi in possesso dei soggetti richiamati dalla legge, di dar luogo ad infrazione. Tale interpretazione comporta che la banca debba comunque procedere alla segnalazione anche in assenza di indizi sicuri sull'esistenza di infrazioni...". Una tale interpretazione estensiva non sembra condivisibile, sia perché si traduce in una applicazione di norma sanzionatoria amministrativa al di fuori dei casi in essa espressamente considerati (in violazione dell'art. 1 della legge n. 689/1981), sia perché il tenore dell'art. 5, comma 2 fa chiaramente riferimento soltanto ad "infrazioni" delle prescrizioni di cui al precedente art. 1 e non rimette alla banca una valutazione circa gli indizi in suo possesso; quando la legge (la stessa legge n. 197/1991) ha voluto demandare alla banca una valutazione del genere lo ha fatto espressamente, come nel caso dell'art. 2 che impone la identificazione a cura del personale incaricato, di "chiunque compie operazioni che comportano trasmissione o movimentazione di mezzi di pagamento di qualsiasi tipo che siano di importo superiore alla soglia di legge", pre-

¹⁰ La lettera è diretta alla Banca d'Italia, all'Ufficio italiano dei cambi, al Comando generale della Guardia di finanza ed all'Associazione bancaria italiana.

vedendo che tale disposizione “si applica allorquando per la natura e le modalità delle operazioni poste in essere si può ritenere che più operazioni effettuate in momenti diversi e in un circoscritto periodo di tempo, ancorché singolarmente inferiori al limite di importo indicato nel comma 1, costituiscano nondimeno parti di un’unica operazione”. In questo caso quindi la legge ha voluto demandare all’intermediario una valutazione circa la natura e la finalità ultima di più operazioni che appaiono tra loro collegate; e l’ha fatto in modo espresso. Non pare dunque che, in difetto di una simile previsione, la portata dell’art. 5, comma 2 possa estendersi a sanzionare comportamenti dell’intermediario che non sono espressamente contemplati (Trib. Torino, 22 gennaio 2003, n. 515).

- Premesso che la disciplina delle sanzioni amministrative è vincolata dal principio di stretta legalità fissato dall’art. 1 della legge n. 689/1981, nel senso che nessuno può essere sottoposto ad una sanzione amministrativa se non nei casi espressamente previsti, e quindi secondo la ricostruzione della condotta illecita fissata dalla legge di riferimento, nessun dubbio può sussistere che la condotta illecita descritta dal secondo comma dell’art. 5 della legge n. 197/1991 consta nella omissione cosciente e volontaria della segnalazione di fatti che il soggetto agente deve aver preventivamente conosciuto, essendo irrilevante la mancanza di conoscenza dovuta a condotte colpose. La dizione della norma è chiarissima e costruisce la fattispecie quale violazione di carattere omissivo, particolarmente insidiosa poiché posta in essere da soggetti qualificati (Trib. Firenze, Sez. Pontassieve, 27 marzo 2003, n. 73).

- L’obbligo, previsto dall’art. 5, comma 2, della legge n. 197/1991, è “tassativo ed ineludibile”, ma l’ampia possibilità di graduazione della sanzione amministrativa applicabile in caso di violazione di detto obbligo induce a ritenere che il “legislatore abbia inteso colpire il comportamento in violazione dell’obbligo sancito in modo drastico ed oggettivo, rimettendo alla fase di applicazione della sanzione l’apprezzamento della gravità del comportamento omissivo dell’operatore, considerato in relazione alla gravità del fatto non segnalato ed alla maggiore o minore rilevanza sotto il profilo dell’illecito che la normativa intende reprimere” (Trib. Milano, 19 giugno 2003, n.8489).

CAPITOLO VI

VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI SEGNALAZIONE DELLE OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO

1. ELEMENTI COSTITUTIVI

L'art. 3 della legge n. 197/1991, come sostituito dall'art. 1 del D.Lgs. n. 153/1997 e successivamente modificato dal D.Lgs. n. 56/2004, contiene forse la misura di più incisiva ed immediata efficacia nell'ambito della strategia di contrasto al riciclaggio, in quanto è diretta a far emergere, nel momento della loro effettuazione, operazioni per il cui compimento vengono utilizzati denaro o valori di dubbia provenienza.

Tale misura consiste nell'obbligo di segnalare le operazioni sospette di riciclaggio, obbligo di cui la richiamata disposizione disciplina sia l'aspetto soggettivo (chi è tenuto a segnalare) ed oggettivo (quali operazioni debbano essere segnalate) sia la fase procedurale (a quale autorità le segnalazioni vadano trasmesse e quali ne siano gli sviluppi).

A - Aspetto soggettivo

Nella struttura organizzativa del soggetto tenuto alla segnalazione l'obbligo incombe:

- sul responsabile della dipendenza, dell'ufficio o di altro punto operativo che deve segnalare le operazioni ritenute sospette al titolare dell'attività ovvero al legale rappresentante o ad un suo sostituto;
- sul titolare dell'attività ovvero sul legale rappresentante o sul suo delegato che deve trasmettere le segnalazioni ricevute, se fondate, all'Ufficio italiano dei cambi.

Sotto il profilo giuridico, nonostante la diversità del destinatario della segnalazione, sia l'obbligo a carico del responsabile del settore che quello a carico del vertice aziendale hanno la stessa valenza e, in caso di inosservanza, sono puniti con identica sanzione.

In sostanza, rispetto alle autorità esterne che dovranno esaminarla (Ufficio italiano dei cambi prima e organi di Polizia poi) la segnalazione è sempre riferibile al soggetto segnalante considerato nella sua entità organica.

Ciò, sia per consentire una valutazione per quanto possibile completa del comportamento del cliente nei suoi rapporti con il soggetto segnalante sia per garantire la tutela della persona fisica, dipendente o collaboratore dello stesso soggetto segnalante, che ha di fatto scoperto l'operazione sospetta.

B - Aspetto oggettivo

Deve formare oggetto di segnalazione, in base all'art. 3, comma 1, "ogni operazione che per caratteristiche, entità, natura, o qualsivoglia altra circostanza conosciuta a ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità econo-

mica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, induca a ritenere, in base agli elementi a sua disposizione, che il denaro, i beni o le utilità oggetto delle operazioni medesime possano provenire dai delitti previsti dagli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale. Tra le caratteristiche di cui al periodo precedente è compresa, in particolare, l'effettuazione di una pluralità di operazioni non giustificata dall'attività svolta da parte della medesima persona, ovvero, ove se ne abbia conoscenza, da parte di persone appartenenti allo stesso nucleo familiare o dipendenti o collaboratori di una stessa impresa o comunque da parte di interposta persona”.

La reale portata della disposizione, di interpretazione non del tutto agevole, è stata chiarita dalla Banca d'Italia con un documento, inizialmente concepito come “indicazioni operative per la segnalazione delle operazioni sospette” (versione del gennaio 1993, perfezionata nel novembre 1994) e successivamente trasformato in vere e proprie istruzioni di vigilanza (versione del gennaio 2001) con valenza più generale, in quanto redatto d'intesa con la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e l'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private (ISVAP).

Il documento della Banca d'Italia ha come destinatari naturali gli intermediari creditizi, finanziari e assicurativi, ma rappresenta anche un valido punto di riferimento per gli altri soggetti tenuti all'obbligo della segnalazione.

In esso viene, innanzitutto, chiarito che l'intermediario deve valutare le operazioni compiute dal cliente sulla base degli elementi a sua disposizione, senza bisogno di farsi carico di specifiche attività investigative, con la conseguenza che la segnalazione non assume il carattere della denuncia di fatti penalmente rilevanti, ma costituisce una comunicazione utile ad innescare eventuali indagini.

In secondo luogo viene precisato che, perché il processo di valutazione risulti efficace, è necessaria da parte dell'intermediario un'approfondita conoscenza del cliente con riguardo soprattutto all'attività o alla professione esercitata.

Ciò consente di stabilire se l'operazione compiuta dallo stesso cliente possa considerarsi coerente o compatibile con il suo profilo economico-finanziario.

Il fatto che l'operazione appaia non in linea con il profilo economico-finanziario del suo autore o del soggetto in nome e per conto del quale è compiuta la rende anomala.

Peraltro, l'accertato stato di anomalia dell'operazione – che è un dato oggettivo e, quindi, rilevabile anche con l'impiego di strumenti informatici – non implica di per sé l'obbligo di segnalazione: quest'ultimo scatta se non vi sono prove convincenti circa la liceità dell'operazione, pur anomala, compiuta.

In conclusione, secondo il documento della Banca d'Italia, la valutazione di una operazione come sospetta e, perciò, suscettibile di segnalazione, parte dalla constatazione della sua anomalia.

Per questo, al fine di agevolare gli intermediari nella loro opera di valutazione ed uniformarne l'azione, il documento riporta una vasta casistica di possibili indici di anomalia, tra i quali appaiono particolarmente significativi quelli che si riferiscono a:

- ripetute operazioni della stessa natura non giustificate dall'attività del cliente ed effettuate con modalità tali da denotare intenti dissimulativi (ad

es., frequenti afflussi di disponibilità finanziarie che vengono trasferite, dopo breve tempo, con modalità o destinazioni non ricollegabili all'attività del cliente);

- frequente ricorso a tecniche di frazionamento dell'operazione, soprattutto se volte ad eludere gli obblighi di identificazione o registrazione;
- operazioni di ingente ammontare che risultano inusuali rispetto a quelle di norma compiute dal cliente;
- ricorso al contante in sostituzione degli usuali mezzi di pagamento utilizzati dal cliente;
- richieste frequenti e per notevoli importi di assegni circolari contro versamento di denaro contante, anziché con l'utilizzo delle risorse disponibili presso l'intermediario;
- negoziazione di strumenti finanziari senza che l'operazione transiti sul conto corrente del cliente;
- liquidazione in arco di tempo ravvicinato di prestazioni relative a molteplici polizze assicurative vita sottoscritte da soggetti diversi ed aventi come beneficiario la stessa persona;
- clienti che si rifiutano o si mostrano riluttanti a fornire le informazioni occorrenti per l'effettuazione dell'operazione, a dichiarare le proprie attività e a presentare documentazione contabile o di altro genere.

Non solo, ma il documento fornisce anche un'ampia serie di suggerimenti come, ad esempio, gli inviti:

- a non effettuare operazioni ritenute anomale per tipologia, oggetto, frequenza o dimensioni e a non instaurare o mantenere rapporti che presentino profili di anomalia;
- a prestare attenzione a tentativi di operazioni e ad operazioni proposte da clienti occasionali, soprattutto se di notevole ammontare e correlate a procedure di esecuzione inconsuete;
- a segnalare anche operazioni rifiutate o, comunque, non eseguite;
- a predisporre un efficace sistema di controlli interni per la rilevazione e la gestione dei rischi di riciclaggio.

L'osservanza dell'obbligo di segnalazione è garantita dalla previsione di adeguate sanzioni a carico dei trasgressori (art. 5, comma 5, della legge n. 197/1991, modificato dall'art. 6, comma 6, lett. b) del D.Lgs. n. 56/2004).

In caso di violazione il fatto può rimanere circoscritto all'ambito penale, se nell'omessa segnalazione siano ravvisabili gli estremi di reato (ad es., favoreggiamento, concorso).

Ma se il fatto non costituisce reato, l'azione repressiva si sposta sul piano amministrativo in quanto la citata disposizione stabilisce che l'omissione della segnalazione "è punita con una sanzione pecuniaria dal 5% fino alla metà del valore dell'operazione".

In quest'ottica, i casi che si sono presentati alla Commissione possono ricondursi a tre fattispecie.

1^a fattispecie. Il soggetto, cui è stato contestato l'illecito amministrativo di omessa segnalazione, è stato, per lo stesso fatto, denunciato anche all'autorità giudiziaria per favoreggiamento.

La Commissione sul presupposto che il comportamento omissivo contestato all'interessato in via amministrativa potrebbe rimanere assorbito nell'ipotesi di reato di favoreggiamento, si è pronunciata nel senso che il procedimento amministrativo rimanga sospeso in attesa del giudizio penale.

2^a fattispecie. Il soggetto è stato incolpato dell'omessa segnalazione solo in sede amministrativa e l'operazione non segnalata risale a periodo antecedente alla legge n. 328/1993 quando, secondo l'allora vigente art. 648-bis del codice penale, il reato di riciclaggio era limitato ai proventi dei reati di rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione e dei delitti concernenti la produzione e il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Ebbene, in questo caso, se l'autore dell'operazione non segnalata risulta rinviato a giudizio per un reato diverso da quelli sopra indicati (ad es., usura, evasione fiscale), la Commissione ritiene che non ricorrano gli estremi dell'illecito di omessa segnalazione.

3^a fattispecie. Anche in questo caso il soggetto è stato incolpato dell'omessa segnalazione solo in sede amministrativa, ma l'operazione non segnalata è ricollegabile ad uno dei reati ora previsti dall'art. 648-bis del codice penale (qualsiasi delitto non colposo).

La Commissione sostiene che possa ritenersi sussistente l'illecito di omessa segnalazione, se le operazioni non segnalate:

- appaiono, in modo palese, economicamente sproporzionate rispetto all'attività svolta dal cliente;
- risultino poste in essere da cliente le cui implicazioni penali non potevano non essere conosciute, operando il soggetto obbligato alla segnalazione in piccolo centro.

2. MASSIME DI GIURISPRUDENZA

- L'art. 3 della legge n. 197/1991, finalizzato a prevenire il riciclaggio dei proventi di certe attività criminose, prescrive che il responsabile degli enti creditizi debba segnalare quelle operazioni che inducono a ritenere "per caratteristiche, entità, natura e per qualsivoglia circostanza conosciuta a ragione della funzione esercitata" che il denaro, oggetto dell'operazione stessa, proviene da uno dei reati indicati nell'art. 648-bis c.p.. Quindi non un obbligo generalizzato per ogni operazione economica, ma un dovere condizionato alla sussistenza di circostanze indizianti tali da legittimare un fondato sospetto della illecita provenienza del denaro da uno dei reati previsti dall'art. 648-bis, nella formulazione vigente al momento del fatto.

La norma sancisce peraltro che tale obbligo sorge solo quando il sospetto tragga origine da elementi a disposizione del responsabile della dipendenza o dell'ufficio.

In altri termini, il legislatore condiziona l'obbligatorietà della segnalazione alla concreta possibilità che il funzionario possa ritenere, sulla base di quanto sia conosciuto in ragione della sua professione o per notizie apprese da organi ufficiali o in altro modo, che l'operazione economica costituisca il mezzo per riciclare denaro proveniente da uno dei reati dalla stessa norma individuati.

La legge di conversione del D.L. n. 143/1991 modificava infatti l'art. 3, sancendo non più che tale obbligo sorgeva là dove il sospetto traeva origine da elementi oggettivi, ma solo sulla base di elementi che erano (o dovevano essere) conosciuti dal responsabile dell'ufficio.

Incombe, pertanto, all'amministrazione provare che il responsabile dell'ente creditizio ha a sua disposizione un quadro quanto meno indiziario, che gli consenta di presumere, tenuto conto dell'entità, della natura o di qualsiasi altra circostanza (non solo quindi dell'entità) che il denaro abbia una provenienza illecita (Trib. Asti, 18 luglio 1997, n. 210).

- Per l'insorgenza dell'obbligo della segnalazione non è necessario che l'intermediario acquisisca prova della provenienza da delitto del denaro o del bene, essendo sufficiente il solo sospetto. Sospetto che, movendo dalla valutazione delle caratteristiche oggettive delle operazioni, si proietti sui profili soggettivi del cliente al fine di verificare la congruenza delle stesse rispetto al profilo economico finanziario di quest'ultimo.

Va poi osservato che l'obbligo di inoltrare le segnalazioni, a differenza di quanto previsto in fase di identificazione e registrazione in cui rilevano soltanto le operazioni di importo superiore alla soglia di legge, concerne "ogni operazione" e quindi, anche quelle di importo inferiore a tale soglia. (Trib. Lanciano, 6 novembre 2000, n. 289).

- Non è legittimo attribuire una specifica responsabilità ad un direttore di banca senza considerare gli elementi di fatto (ivi comprese le componenti individuali) della situazione così come in concreto verificatasi.

Infatti non può essere condiviso il principio per cui il direttore di una banca avrebbe dovuto dubitare, e quindi segnalare, una operazione bancaria relativa ad assegni recanti, complessivamente, la somma di 46 milioni di lire, soprattutto se tali assegni provengono da parte di persona proprietaria di un albergo ristorante.

D'altra parte occorre considerare che la legge n. 197/1991, ha specificato che il termine "elementi oggettivi" deve essere interpretato alla stregua delle caratteristiche individuanti l'effettuazione di una pluralità di operazioni non giustificate dall'attività svolta da parte della stessa persona, per cui si comprende come, nel caso di un imprenditore, un'operazione bancaria di 46 milioni di lire non possa risultare sospetta (Trib. Vasto, 13 febbraio 2001, n. 95).

- L'art. 648-bis c.p. nella formulazione originaria configurava il reato di riciclaggio con riferimento alla sostituzione di "denaro, beni o altre utilità provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata, di sequestro di persona a scopo di estorsione o dai delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope..."; in seguito, con legge 9 agosto 1993, n. 328, entrata in vigore il 29 agosto 1993, la gamma dei reati presupposto del reato di riciclaggio è stata estesa a qualunque "delitto non colposo".

Ora, la successione delle leggi nel tempo trova la sua disciplina generale nell'art. 11 delle disposizioni preliminari, che sancisce il principio dell'irretroattività della legge : principio in forza del quale la norma giuridica non si applica a rapporti o a fatti sorti prima che la medesima entrasse in vigore e che trova riconoscimento a livello costituzionale con esclusivo riferimento alla materia penalistica nell'art. 25, ricollegandosi al superiore principio *tempus regit actum*, il quale implica che l'efficacia della legge sia circoscritta al tempo in cui questa è in vigore.

La disciplina sostanziale dell'illecito depenalizzato richiama espressamente tale principio nell'art. 1 della legge n. 689/1981 che, nel prevedere 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”, contiene l'esplicito riconoscimento del principio di irretroattività oltre che del principio di riserva di legge: da qui, come del resto sottolineato da giurisprudenza costante (Cass. S.U. n. 890/94, Cass. n. 1127/97, n. 9151/99 e n. 10243/00), l'assoggettamento del comportamento considerato alla legge del tempo del suo verificarsi.

Ciò premesso, si osserva che l'applicazione dell'art. 3 della legge n. 197/1991 ad operazioni compiute prima del 29 agosto 1993, con l'impiego di denaro proveniente da reati (es., usura, frode fiscale, etc.) diversi da quelli all'epoca previsti dall'art. 648-bis c.p., significherebbe applicare retroattivamente una norma di legge in evidente contrasto con i principi sopra illustrati (Trib. Torino, 13 agosto 2001, n. 7223; analogamente, stesso Trib. 28 gennaio 2002, n. 636).

• L'obbligo di segnalazione sorge in capo alla banca per il solo fatto che l'operazione richiesta presenti “aspetti peculiari” e sia “poco ortodossa”, in quanto se effettivamente fosse richiesta la segnalazione di ogni operazione irregolare o in qualche modo anomala si verrebbe a creare un effetto “ingolfamento” e un sovraccarico di lavoro in capo all'organo preposto a ricevere le segnalazioni ovvero l'UIC, con conseguenze controproducenti rispetto allo scopo della normativa, nel senso che l'art. 3 della legge n. 197/1991 non costituirebbe più una norma finalizzata a contrastare il fenomeno del riciclaggio ma diventerebbe una norma di (auto) vigilanza sul corretto operare delle banche.

È anche da condividersi l'impostazione della dottrina secondo cui rendendo quasi “di routine” l'adempimento della segnalazione da parte della banca si darebbe la stura a una valanga indiscriminata di segnalazioni che comporterebbero poi di fatto risultati assai modesti sul piano investigativo.

Pertanto, la citata normativa non impone la segnalazione di ogni operazione che fuoriesca dall'ordinario svolgimento dei rapporti bancari, ma solo di quelle che oggettivamente e soggettivamente (in riferimento alle caratteristiche del cliente che le pone in essere e alla conoscenza dello stesso che ne ha l'intermediario) rivestano carattere “sospetto”, con effettuazione pertanto a cura della banca di uno “screening” a monte, il quale rappresenti un opportuno filtro che contribuisca ad accentuare il carattere oggettivo della segnalazione; del resto, l'art. 3 della legge n. 197/1991 non parla di operazioni semplicemente “sospette” ma tali che “inducano a ritenere” con accentuazione del profilo del sospetto a favore di una valutazione più

approfondita, da parte di un soggetto che ha già magari maturato un suo precedente giudizio (Trib. Mondovì, 19 febbraio 2003, n. 16).

- La semplice lettura dell'art. 3 della legge n. 197/1991 consente di escludere alcuna coincidenza fra le fattispecie di illecito relative al 1° ed al 2° comma dello stesso articolo, laddove:

- con riferimento al 1° comma la violazione è costituita dalla omessa segnalazione delle operazioni sospette, da parte del responsabile della filiale o di altro punto operativo, al legale rappresentante dell'istituto di credito: in altri termini il precetto legale è rivolto al solo responsabile del distinto punto operativo, mentre il legale rappresentante della banca compare come mero referente dell'informativa/segnalazione imposta al primo;
- nel secondo caso l'illecito ha invece ad oggetto la omessa trasmissione da parte del titolare dell'attività, del legale rappresentante o di un suo delegato, al questore delle segnalazioni pervenute dai singoli uffici (Trib. Bologna, 11 marzo 2003, n. 3355).

- L'obbligo di segnalazione riguarda non soltanto le operazioni di accertata natura illecita ovvero le operazioni di provvista, ma anche quelle di prelievo, posto che, da un lato, è sufficiente il mero sospetto di illecito e, dall'altro, il concetto di "provenienza delittuosa" può investire qualunque utilizzo del conto funzionale sia alla disponibilità di contante che al pagamento per contanti. Incombe, peraltro, sull'Amministrazione la prova in ordine alla possibilità per il soggetto tenuto alla segnalazione di rendersi conto della possibile natura delittuosa del denaro oggetto dell'operazione compiuta dal cliente (Trib. Milano, 13 marzo 2003, n. 3706).

- Nel caso di frequenti e consistenti prelievi di denaro dal conto corrente di una società effettuati dal rappresentante legale mediante lo strumento dell'incasso immediato di assegni bancari intestati alla stessa società, se, con riguardo ai prelievi, sarebbe lecito pretendere dai funzionari di banca – stante anche la loro qualifica di operatori del credito qualificato – una supposizione di (futuro) utilizzo delle somme per acquisti di merce non contabilizzata e, quindi, illeciti, non è viceversa possibile ipotizzare che il denaro depositato sul conto corrente sia a sua volta frutto o provento di una attività economica di scambio di beni o servizi non contabilizzati (Trib. Monza, 8 maggio 2003, n. 1441).

CAPITOLO VII

LE ALTRE VIOLAZIONI DI NATURA AMMINISTRATIVA

1. SUPERAMENTO DEL LIMITE DEL SALDO DEI LIBRETTI DI DEPOSITO AL PORTATORE

L'art. 1, comma 2 bis, della legge n. 197/1991, nel testo sostituito dall'art. 6, comma 2, del D.Lgs. n. 56/2004, dispone che il saldo dei libretti al portatore non può essere superiore a 12.500 euro.

I libretti con saldo superiore a 12.500 euro, esistenti alla data di entrata in vigore della disposizione, devono essere estinti dal portatore entro il 31 gennaio 2005.

Il comma 6, lett. d), dello stesso art. 6 del D.Lgs. n. 56/2004 ha introdotto nell'art. 5 della legge n. 197/1991 il comma 6 bis il quale stabilisce che l'inservanza dell'obbligo di adeguare il saldo dei libretti di deposito al portatore entro i limiti di legge costituisce violazione punibile con l'applicazione di una sanzione pecuniaria fino al 20% del saldo, per i libretti con saldo non superiore a 250.000 euro e dal 20% al 40% del saldo, per i libretti con saldo superiore a 250.000 euro.

Quest'ultima disposizione colma una grave lacuna della preesistente normativa che, pur disponendo anch'essa l'obbligo del saldo entro i 12.500 euro, non prevedeva alcuna sanzione a carico del trasgressore.

2. VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI COMUNICAZIONE DEI DATI ALL'UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI

Ai sensi dell'art. 5, comma 10, della legge n. 197/1991 – concernente i compiti di vigilanza delle autorità operanti nel sistema finanziario – gli intermediari abilitati debbono comunicare all'Ufficio italiano dei cambi i dati aggregati relativi alla loro attività.

Analogamente, per effetto dell'art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 374/1999, i soggetti esercenti le attività non finanziarie indicati dallo stesso D.Lgs. (recuperatori di crediti, agenti immobiliari, gestori di case da gioco, commercianti di cose antiche, etc.) sono tenuti a comunicare a detto Ufficio i dati registrati indicati dal medesimo Ufficio.

Tali comunicazioni rivestono notevole importanza: infatti, con i dati trasmessi dagli intermediari abilitati l'Ufficio italiano dei cambi può effettuare analisi statistiche dirette a far emergere eventuali fenomeni di riciclaggio nell'ambito di determinate zone territoriali; mentre, con quelli provenienti dagli altri soggetti, può valutare i flussi finanziari relativi ai settori interessati.

Inoltre, tutti i soggetti indicati nell'art. 2 del D.Lgs. n. 56/2004 sono tenuti a fornire all'Ufficio italiano dei cambi i dati informativi previsti dagli artt. 3, comma 4, della legge n. 197/1991 e 8, comma 6, dello stesso decreto legislativo per

consentire a detto Ufficio lo svolgimento di opportuni approfondimenti sotto il profilo finanziario.

In tali casi, le precedenti leggi non prevedevano alcuna sanzione nei confronti dei trasgressori.

A ciò ha ora ovviato il D.Lgs. n.56/2004, stabilendo (art. 7, comma 4) che l'omessa comunicazione di ognuna delle richiamate categorie di dati da luogo ad illecito che comporta l'applicazione a carico degli inadempienti della sanzione pecuniaria da 500 a 25.000 euro.

3. VIOLAZIONE DEL PROVVEDIMENTO DI SOSPENSIONE DELL'OPERAZIONE SOSPETTA DI RICICLAGGIO

L'art. 3, comma 6, della legge n. 197/1991, nel testo modificato dall'art. 1 del D.Lgs. n. 153/1997, conferisce all'Ufficio italiano dei cambi il potere di sospendere, per il massimo di 48 ore, le operazioni sospette di riciclaggio segnalategli.

Il D.Lgs. n. 56/2004 (art. 7, comma 5) prevede, per il mancato rispetto del provvedimento di sospensione, l'irrogazione di una sanzione pecuniaria da 500 a 200.000 euro, salvo che il fatto costituisca reato.

4. VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI ATTUATIVE DELLA LEGGE N. 197/1991

La legge n. 197/1991 si è dotata dello strumento idoneo a dare attuazione alle proprie disposizioni: tale strumento consiste in un decreto da emettersi dal Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri dell'interno, della giustizia e delle attività produttive, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (art. 4, comma 3, lett. c).

La violazione delle disposizioni di detto decreto è punibile con una sanzione pecuniaria fino a 51.645,68 euro.

Si tratta, peraltro, di una violazione del tutto ipotetica, in quanto fino ad oggi non è stato mai emanato un decreto del tipo sopra descritto.

CAPITOLO VIII

PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO DELLE VIOLAZIONI DI NATURA AMMINISTRATIVA

1. CONTESTAZIONE DELLA VIOLAZIONE E FACOLTÀ DI OBLAZIONE

Il procedimento di accertamento delle violazioni amministrative è sostanzialmente regolato dalla legge n.689/1981 con le varianti apportate dall'art. 5 della legge n. 197/1991, come modificato dagli artt. 6 e 7 del D.Lgs. n.56/2004.

Il procedimento si apre con la contestazione della violazione al soggetto responsabile ed all'obbligato in solido.

Alla contestazione provvedono:

- a) l'Amministrazione del tesoro per le violazioni della legge n. 197/1991 portate a sua conoscenza dai soggetti indicati nell'art. 2 del D.Lgs. n. 56/2004;
- b) le autorità preposte alla vigilanza di settore, le amministrazioni interessate, l'Ufficio italiano dei cambi e la Guardia di finanza per le violazioni accertate nell'esercizio dei loro compiti di servizio e nei limiti delle loro attribuzioni (art. 6, comma 7, del D.Lgs. n.56/2004).

Tra i soggetti tenuti a comunicare all'Amministrazione del tesoro le ipotesi di infrazioni di natura amministrativa figurano i collegi sindacali, organi interni degli intermediari, ai quali la legge n. 197/1991 affida il controllo sull'osservanza da parte degli stessi intermediari delle norme antiriciclaggio.

La formulazione letterale della disposizione che prevede tale forma di controllo (art. 10) non è del tutto chiara.

Parrebbe che al collegio sindacale fosse attribuito il potere di contestazione. In realtà non sembra che tale adempimento rientri nella competenza dei collegi sindacali, i quali, infatti, si sono sempre limitati ad inviare all'Amministrazione del tesoro copia dei verbali dell'attività svolta.

Del resto anche l'Amministrazione del tesoro si è espressa nel senso che il collegio sindacale, qualora rilevi fatti che possano costituire violazioni di natura amministrativa, deve trasmettere copia del relativo atto (verbale o altro) alla stessa Amministrazione che, previ eventuali approfondimenti, provvede alle conseguenti contestazioni; qualora rilevi ipotesi di reato, deve informarne direttamente l'autorità giudiziaria, trasmettendo copia dell'informativa a detta Amministrazione.

Sempre nel quadro delle violazioni che debbono essere comunicate all'Amministrazione del tesoro, in caso di infrazioni riguardanti assegni bancari o circolari, libretti al portatore e titoli similari l'obbligo grava sia sulla banca che li accetta in versamento sia su quella che ne effettua l'estinzione.

Ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689/1981 la violazione di regola deve essere contestata immediatamente; quando ciò non è possibile, gli estremi della violazione debbono essere notificati entro il termine di 90 giorni (360 se l'interessato risiede all'estero) dall'"accertamento". Il mancato rispetto di detto termine comporta l'estinzione dell'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione.

La notifica non è obbligatoria per i residenti all'estero, quando non siano noti la residenza, la dimora o il domicilio.

È evidente che la procedura della contestazione immediata non può essere utilizzata dall'Amministrazione del tesoro che agisce su fatti, non constatati direttamente, ma ad essa comunicati da soggetti esterni.

La Commissione ha costantemente espresso l'avviso che l'"accertamento" non coincide con la data di ricezione, da parte dell'Amministrazione del tesoro, della comunicazione dell'ipotesi di violazione effettuata dai soggetti esterni. Infatti, solo dopo tale data è possibile la valutazione del fatto sulla base della documentazione pervenuta con la comunicazione e di quella, eventualmente, acquisita in seguito. Solo ad esame completato può dirsi compiuto l'"accertamento" da cui decorre il termine di 90 giorni per la notifica degli estremi della violazione.

La tesi trova conferma nel fatto che, soltanto per il caso in cui gli atti relativi alla violazione siano trasmessi all'amministrazione dall'autorità giudiziaria, la legge prevede espressamente che il termine in esame decorre dalla data di ricezione degli atti.

Del resto anche la giurisprudenza è concorde nel ritenere che l'accertamento costituisce un'attività composita che parte dall'acquisizione degli elementi oggettivi e soggettivi, prosegue con la valutazione di tali elementi per giungere alla qualificazione giuridica del fatto, solo dopo la quale è possibile la contestazione della violazione.

Una delle più rilevanti novità introdotta dal D.Lgs. n. 56/2004 (art. 6, comma 6, lett. e) è rappresentata dalla previsione, per le violazioni delle disposizioni contenute nell'art. 1, commi 1 e 2, della legge n. 197/1991 di importo non superiore a 250.000 euro, della possibilità di utilizzo del pagamento in misura ridotta (oblazione) disciplinato dall'art. 16 della legge n. 689/1981. Tale norma consente di chiudere il procedimento versando, entro 60 giorni dalla contestazione o dalla notifica degli estremi della violazione, una somma pari ad un terzo del massimo della sanzione edittale o, se più favorevole, al doppio del minimo della stessa sanzione.¹¹

Tenuto conto della graduazione della sanzione applicabile alla violazione in esame (dall'1% al 40% dell'importo trasferito), la scelta ai fini dell'oblazione non può

¹¹ La Commissione, interpellata dall'Amministrazione all'atto della predisposizione del D.Lgs. n. 56/2004, si era dichiarata favorevole all'introduzione, sia pure entro certi limiti, dell'oblazione per le violazioni dell'art. 1, commi 1 e 2, sostenendo testualmente che: "l'esperienza ha dimostrato come, almeno nel caso di importi contenuti, queste violazioni siano il frutto di ignoranza della legge o di negligenza, per cui ben si concilia con esse la previsione della possibilità di definizione in via automatica con il pagamento di una somma ridotta".

Aveva, invece, manifestato l'opportunità di escludere dall'oblazione le violazioni sia dell'art. 3, trattandosi: "di violazioni di particolare gravità che, se non adeguatamente sanzionate, potrebbero consentire il diffondersi delle operazioni di riciclaggio, mettendo a rischio l'equilibrio del sistema finanziario", sia dell'art. 5, comma 2, in quanto violazioni "conseguenti all'inosservanza di adempimenti da considerarsi indispensabili ai fini della lotta al riciclaggio, per le quali non può ammettersi alcuna attenuazione del regime sanzionatorio, quale è quella costituita dalla possibilità di oblazione".

che cadere sul doppio del minimo edittale, sempre di gran lunga più favorevole rispetto al terzo del massimo.

Il pagamento in misura ridotta non è utilizzabile da chi si sia avvalso di tale facoltà per altra violazione delle suddette disposizioni, il cui atto di contestazione sia stato ricevuto dall'interessato nei 365 giorni precedenti la ricezione dell'atto di contestazione relativo all'illecito per il quale si procede.¹²

2. ISTRUTTORIA E DEFINIZIONE DEL PROCEDIMENTO

Conclusasi la fase della contestazione della violazione, si passa alla fase istruttoria interamente compiuta dall'Amministrazione del tesoro.

A tal fine i soggetti che, ai sensi dell'art. 6, comma 7, del D.Lgs. n.56/2004, hanno direttamente proceduto alla contestazione debbono trasmettere gli atti a detta Amministrazione.

Come previsto dall'art. 7, comma 3, del D.Lgs. n.56/2004, i verbali di contestazione riguardanti l'omessa segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio debbono essere inviati in copia anche all'Ufficio italiano dei cambi che fornisce un parere all'Amministrazione del tesoro.

La disposizione si rivela particolarmente opportuna in quanto consente all'Ufficio italiano dei cambi, presso il quale sono concentrate tutte le segnalazioni di operazioni sospette, di arricchire gli atti di utili elementi di giudizio per una più compiuta valutazione da parte dell'Amministrazione delle ipotesi di omissione.

Gli interessati, compresi quelli che non hanno inteso avvalersi della facoltà di oblazione, possono entro 30 giorni dalla contestazione o dalla notifica degli estremi della violazione, presentare all'Amministrazione del tesoro scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere personalmente sentiti.

L'audizione del soggetto, che ne abbia fatto richiesta, costituisce per l'Amministrazione un preciso dovere, in quanto è finalizzata a stabilire se sussistano tutti gli elementi dell'illecito contestato, per cui l'inosservanza di tale dovere rappresenta un vizio del procedimento che comporta la illegittimità, per violazione di legge, del provvedimento sanzionatorio.

Qualora i dati a disposizione non siano ritenuti sufficienti per stabilire se si sia o meno realizzata la violazione, l'Amministrazione del tesoro può procedere all'acquisizione di ulteriori notizie e informazioni, ponendo, peraltro, attenzione al decorso della prescrizione.

Completata la fase istruttoria gli atti vengono sottoposti all'esame della Commissione prevista dall'art. 32 del d.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 (Testo unico

¹² L'art. 8, comma 7, del D.Lgs. n. 56/2004 estende la possibilità del ricorso all'oblazione, alle medesime condizioni, anche ai procedimenti aventi ad oggetto violazioni della stessa tipologia, non ancora conclusi con provvedimento definitivo alla data di entrata in vigore di detto decreto legislativo. In questo caso la facoltà di oblare è esercitabile entro 120 giorni da tale data.

delle norme di legge in materia valutaria) chiamata ad intervenire anche in materia di violazioni antiriciclaggio.

La Commissione, che si compone di cinque membri nominati per un triennio dal Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri della giustizia e delle attività produttive, esprime parere motivato sulle violazioni, formulando le proposte sulla natura e sulla misura delle sanzioni applicabili; essa ha, inoltre, facoltà di richiedere l'integrazione degli accertamenti compiuti.

Il parere della commissione, pur obbligatorio, non è vincolante per l'Amministrazione del tesoro che può discostarsene adottando, con idonea motivazione, decreto difforme.

In mancanza di elementi che consentano di confermare la responsabilità del soggetto cui è stata contestata la violazione, viene emesso decreto di non luogo a procedere.

In caso di accertata sussistenza della violazione l'Amministrazione del tesoro emette il decreto con il quale infligge all'autore della stessa violazione ed all'obbligato in solido la sanzione pecuniaria, ingiungendone il pagamento.

I decreti sanzionatori emessi a carico degli intermediari abilitati sono comunicati alle competenti autorità di vigilanza per le iniziative di rispettiva competenza.

Qualora l'interessato non effettui, entro 30 giorni (o 60 giorni se residente all'estero) dalla data di notifica del decreto, il pagamento dell'importo della sanzione pecuniaria inflitta, con l'aggiunta di una somma dovuta a titolo di spese del procedimento, si passa alla fase della riscossione coattiva, con l'attivazione della procedura prevista dal D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46.

Se il debitore è dichiarato fallito o sottoposto a liquidazione coatta amministrativa, la possibilità di realizzo della sanzione pecuniaria è affidata all'insinuazione del relativo importo al passivo della procedura: nella distribuzione della massa disponibile il credito erariale per sanzione pecuniaria non è assistito da alcun privilegio.

3. MASSIME DI GIURISPRUDENZA

3.1 Atto di contestazione

- Il fatto che l'Amministrazione non abbia portato a conoscenza dell'incolpato, insieme alla lettera di contestazione dell'infrazione, l'atto redatto dall'organo segnalante contenente l'attività di verbalizzazione di tale infrazione e costituente perciò documento che fa parte integrante della contestazione nella sua globalità, rende irregolare la contestazione medesima con conseguente estinzione della pretesa sanzionatoria (Pret. Eboli, 3 giugno 1998, n. 237).

- Quando vi è connessione oggettiva tra l'illecito amministrativo ed un reato (nel senso che dall'accertamento del primo dipende l'esistenza del secondo), la competenza ad accertare la commissione dell'illecito amministrativo e ad irrogare la relativa sanzione spetta al giudice penale e non all'autorità amministrativa, secondo la regola generale posta dall'art. 24 della legge n. 689/1981.

Non vi è motivo per non ritenere che tale regola si applichi anche agli illeciti amministrativi configurati dall'art. 1 della legge n. 197/1991. In detta ipotesi di connessione non sussiste, pertanto, l'obbligo dei soggetti previsti dall'art. 5, comma 2, della stessa legge di riferire dell'infrazione amministrativa, entro trenta giorni, al Ministero del tesoro, poiché la competenza del giudice penale sull'infrazione medesima fa sì che non si possa instaurare alcun procedimento amministrativo diretto all'applicazione della relativa sanzione. Solo nel caso in cui si escluda la sussistenza della connessione e, di conseguenza, la competenza del giudice penale ad applicare la sanzione amministrativa, potrà essere instaurato il procedimento amministrativo e potrà essere investito il Ministero del tesoro competente ad effettuare la contestazione, secondo la previsione dell'art. 5 della legge. Necessario corollario è che il termine perentorio per tale contestazione non può decorrere prima del giorno in cui il Ministero del tesoro ha ricevuto dall'autorità giudiziaria gli atti relativi all'illecito amministrativo, secondo la norma posta dal terzo comma dell'art. 14 della legge n. 689/1981.

In altri termini, la procedura stabilita dall'art. 5, comma 2, della legge n. 197/1991 si riferisce all'ipotesi normale in cui l'autorità amministrativa sia competente all'applicazione della sanzione comminata per l'illecito amministrativo, mentre, qualora le infrazioni ivi previste siano state denunciate all'autorità giudiziaria (perché si prospettava una loro connessione obiettiva con un reato), non sussiste l'obbligo dei soggetti indicati in detta norma di riferire entro trenta giorni al Ministero del tesoro e quest'ultimo sarà tenuto ad effettuare la prescritta contestazione solo quando (e dal giorno in cui) riceverà dall'autorità giudiziaria gli atti relativi alle infrazioni stesse (Cass. III civ., 12 maggio 2000, n. 6109).

- Non è idonea ad integrare valido atto di contestazione la nota con la quale l'Amministrazione contesta la violazione presso una succursale di banca al direttore della stessa succursale all'epoca dei fatti, non meglio identificato. In questo caso il procedimento di applicazione della sanzione risulta non legittimamente instaurato, per omessa previa identificazione del trasgressore. A tal fine l'Amministrazione dovrebbe svolgere le opportune indagini, inoltrando all'Istituto di credito, non già la nota di contestazione nei confronti di soggetto non determinato, bensì una richiesta di informazioni circa il nominativo del funzionario che, per la qualifica rivestita e le funzioni svolte alla data in cui l'operazione bancaria era stata compiuta, avrebbe dovuto segnalarla, quale responsabile della dipendenza dell'Istituto di credito all'autorità competente e provvedendo quindi, una volta acquisita tale notizia, a notificare personalmente al funzionario così individuato gli estremi della contestazione.

La mancanza di istruttoria preliminare siffatta fa sì che tutto il procedimento si svolga senza una previa corretta contestazione della violazione.

In tal modo il preteso trasgressore viene privato della facoltà che la legge riconosce al destinatario della contestazione diretta o della notificazione degli estremi della violazione, con conseguente illegittimità di tutti i successivi atti del procedimento, ivi compresa l'ordinanza-ingiunzione, emessa nonostante la già intervenuta estinzione dell'obbligazione per effetto dell'omessa tempestiva contestazione della violazione (Cass. III civ., 25 maggio 2000, n. 6856).

- Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 689/1981 – richiamata dalla legge n. 197/1991 – se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica, quest'ultima è obbligata in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da esso dovuta, mentre ai sensi del successivo art. 14 la violazione deve essere immediatamente contestata sia al trasgressore, sia alla persona obbligata in solido, ovvero, ove ciò non sia avvenuto, gli estremi della stessa violazione devono essere notificati agli interessati entro novanta giorni dall'accertamento. In caso contrario, l'obbligazione si estingue per la persona nei cui confronti sia stata omessa la notificazione nel termine prescritto (Trib. Lanciano, 15 novembre 2000, n. 298).

3.2 Audizione dell'interessato

- In tema di applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie, la mancata audizione dell'interessato, che ne abbia fatto richiesta ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689/1981, costituisce motivo di illegittimità del procedimento amministrativo e del conseguente provvedimento sanzionatorio (Trib. Bari, 2 novembre 1999, n. 22).

- Se l'avviso di convocazione all'audizione, inviato con raccomandata a soggetto che ha chiesto di essere sentito, viene restituito non notificato in quanto la sede del destinatario si trova in zona non assoggettata al servizio postale, compete all'Amministrazione l'onere di effettuare ulteriori tentativi di notificazione di detto avviso; infatti l'omessa audizione dell'interessato, ascrivibile all'operato dell'Amministrazione, comporta la declaratoria di annullamento del decreto sanzionatorio (Trib. Trani, 18 febbraio 2000, n. 15).

- In tema di applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie, la mancata audizione dell'interessato che ne abbia fatto richiesta costituisce una violazione di norme procedurali che rende illegittimi sia il procedimento amministrativo attraverso cui si esercita la potestà sanzionatoria, sia l'ordinanza-ingiunzione emanata a conclusione del procedimento stesso (Trib. Trento, 23 maggio 2003, n. 487).

3.3 Parere della Commissione e decreto sanzionatorio

- Il termine di 180 giorni, previsto dall'art. 32 del d.P.R. n. 148/1988, non trova applicazione in materia di violazioni delle disposizioni antiriciclaggio.

Infatti l'art. 5, comma 8, della legge n. 197/1991 espressamente stabilisce che all'irrogazione della sanzione provvede, con proprio decreto, il Ministro del tesoro, udito il parere della Commissione prevista dall'art. 32 del citato d.P.R.

La richiamata norma (art. 32) fa parte del testo unico sulle violazioni valutarie e prevede l'istituzione di una speciale commissione per la determinazione delle relative sanzioni, nonché una compiuta disciplina per la loro irrogazione, fissando il termine di 180 giorni dalla ricezione degli atti dall'Ufficio italiano dei cambi per l'emissione del provvedimento sanzionatorio.

L'art. 5 della legge n. 197/1991 rinvia al citato art. 32 solo per individuare la commissione consultiva cui l'Amministrazione del tesoro deve richiedere il parere prima di infliggere la sanzione per la violazione delle disposizioni (diverse da quelle valutarie) in essa medesima contenute; ma per il resto l'art. 5 detta una compiuta disciplina autonoma, tant'è che richiama, a completamento di essa, le norme della legge n. 689/1981 (Trib. Napoli, 29 settembre 1999, n. 1335).

- Né l'art. 32 delle disposizioni in materia valutaria, né l'art. 5 della legge n. 197/1991 prevedono che il Dirigente generale competente ad irrogare la sanzione non possa partecipare alla Commissione incaricata di rendere il parere. Un'incompatibilità di tal genere non risulta, peraltro, neppure virtualmente dal sistema, atteso che il parere della Commissione non è vincolante, cosicché il momento volitivo della decisione è unicamente in capo all'autorità competente ad emettere il provvedimento sanzionatorio (Cass. III civ., 14 luglio 2000, n. 9367).

- L'art. 5, comma 8 della legge n. 197/1991 dispone che le sanzioni previste nella medesima legge sono irrogate dall'Amministrazione del tesoro, udito il parere della Commissione di cui all'art. 32 del d.P.R. n. 148/1988 (Testo unico delle norme di legge in materia valutaria); si applicano le norme di cui alla legge n. 689/1981.

È, quindi, evidente che il legislatore ha inteso ricondurre le violazioni della legge antiriciclaggio nell'alveo della normativa generale sugli illeciti amministrativi puniti con sanzioni pecuniarie ex lege n. 689/1981, tranne l'unico elemento specializzante costituito dalla necessità che il provvedimento irrogativo della sanzione sia preceduto dal parere della Commissione di cui sopra.

Ne consegue che il richiamo alle norme del d.P.R. n. 148/1988 deve ritenersi limitato esclusivamente alla necessità del parere citato, senza che abbiano alcuna rilevanza i termini del procedimento previsti dallo stesso art. 32 del d.P.R. in questione che attengono all'irrogazione di sanzioni pecuniarie in diversa materia (Pret. Torino, 21 novembre 1997, n. 3290).

- Il provvedimento sanzionatorio in materia di antiriciclaggio, a firma del dirigente generale della competente Direzione dell'Amministrazione del tesoro, non richiede più – a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 29/1993 artt 3, 14, 16 – la delega da parte del Ministro, trattandosi di atto rientrante nella attribuzione dello stesso dirigente generale.

Quanto al fatto che il parere della Commissione consultiva ed il provvedimento sanzionatorio rechino la medesima sottoscrizione, occorre rilevare che il parere viene emesso da un organo collegiale, per cui la circostanza che il dirigente generale abbia poi ritenuto di non discostarsi dal parere della Commissione, ancorché da lui stesso presieduta, non costituisce di per sé violazione della doppia fase procedurale.

È legittimo il provvedimento sanzionatorio motivato per relationem al parere della Commissione, allegato al decreto con espressa dichiarazione che ne costituisce parte integrante (Pret. Roma, 25 marzo 1998, n. 2036).

- Circa la competenza ad irrogare le sanzioni previste dalla legge n.197/1991 occorre osservare come l'art. 5, 8° comma, preveda che “all'irrogazione delle san-

zioni provvede, con proprio decreto, il Ministro del tesoro, udito il parere della Commissione prevista dall'art. 32 del Testo unico delle norme di legge in materia valutaria, approvato con d.P.R. 31 marzo 1988, n. 148”.

Tuttavia il successivo D.Lgs. n. 29/1993 art. 3, 2° comma, ha attribuito ai dirigenti il potere di adottare atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, per cui può concludersi che in punto irrogazione delle sanzioni contro il riciclaggio, la competenza debba intendersi trasferita ai dirigenti (Trib. Bolzano, 6 aprile 2001, n. 325).

- L'Amministrazione assolve all'obbligo della motivazione quando provveda ad indicare la violazione addebitata e rinvii ricettiziamente per il resto ad altri atti individuati con precisione che siano nella sfera di conoscibilità dell'interessato; tale obbligo della motivazione si ritiene soddisfatto con l'espreso richiamo al parere dell'apposita Commissione ministeriale – che viene allegato al decreto di cui costituisce parte integrante – parere che contiene estesamente il riferimento e il commento di tutti gli atti del procedimento amministrativo, dal verbale di constatazione della violazione alle difese dell'incolpato, alle ragioni per cui queste non possono essere accolte (Trib. Ragusa, 8 giugno 2001, n. 1857).

- La notifica dell'ordinanza ingiunzione prevista dall'art. 18 della legge n. 689/1981 costituisce requisito estrinseco di efficacia del provvedimento, pertanto pienamente sostituibile dalla piena conoscenza di fatto da parte dell'interessato se lo stesso è messo nella condizione di impugnarlo (Trib. Roma, 31 luglio 2002, n. 7030)

CAPITOLO IX

OPPOSIZIONE AL DECRETO SANZIONATORIO

1. COMPETENZA DEL GIUDICE

Contro il decreto sanzionatorio è ammesso il ricorso al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione entro 30 giorni dalla sua notificazione (il termine è di 60 giorni se l'interessato risiede all'estero).

L'opposizione non determina la sospensione del decreto impugnato, salvo che il giudice, ricorrendo gravi motivi, disponga diversamente.

Ai sensi dell'art. 22 bis introdotto nella legge n. 689/1981 con l'art. 98 del D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, la competenza è ripartita fra tribunale e giudice di pace.

Il criterio di ripartizione si basa, in linea generale, sul valore della sanzione pecuniaria irrogata; per cui se per la violazione è stata applicata una sanzione pecuniaria superiore a 15.493,70 euro, la competenza spetta al tribunale; se la sanzione pecuniaria è inferiore a tale limite, competente è il giudice di pace.

È, peraltro, prevista una competenza esclusiva del tribunale, quando la sanzione pecuniaria, qualunque ne sia l'ammontare, risulta inflitta per una violazione concernente, fra le altre, disposizioni in materia:

- di società e di intermediari finanziari;
- tributaria e valutaria.

Si tratta, allora, di stabilire se le violazioni delle disposizioni antiriciclaggio rientrano nella regola generale della ripartizione di competenza tra giudice di pace e tribunale basata sul valore delle sanzioni ovvero in una delle due eccezioni per le quali vige la competenza esclusiva del tribunale.

Sembra, innanzitutto, che debba escludersi la prima eccezione. Infatti le disposizioni antiriciclaggio non costituiscono la disciplina degli intermediari finanziari, anche se impongono loro una serie di importanti adempimenti; la materia dell'intermediazione finanziaria è compiutamente regolata dal D.Lgs. n. 385/1993.

Circa invece l'alternativa tra la seconda eccezione e la regola generale esistono in giurisprudenza orientamenti difformi.

Da un lato, si propende per la tesi della competenza ripartita fra tribunale e giudice di pace, sostenendo che le disposizioni antiriciclaggio sono estranee alla materia valutaria che trova la propria fonte normativa nel d.P.R. n. 148/1988, del quale tali disposizioni si limitano a richiamare l'art. 32 concernente il parere della Commissione.

Dall'altro, si ritiene fondata la tesi della competenza esclusiva del tribunale, sul presupposto che le disposizioni antiriciclaggio rientrino sostanzialmente nell'alveo della materia valutaria.

2. STRUTTURA DEL PROCESSO

In ogni caso, il procedimento dinanzi al giudice adito, integralmente regolato dall'art. 23 della stessa legge n. 689/1981, presenta, rispetto all'ordinario giudizio disciplinato dal codice di procedura civile, i caratteri della celerità e della economicità.

È giudizio celere, in quanto:

- si esaurisce in un unico grado di merito;
- ha la struttura e le cadenze proprie di un rito del tipo direttissimo: può essere sufficiente, per la sua conclusione, un'unica udienza nella quale viene pronunciata la sentenza, mediante lettura del dispositivo;
- utilizza strumenti istruttori improntati a semplicità di forme: ad esempio, il giudice ha la possibilità di disporre la citazione di testi senza formulazione di capitoli.

È giudizio economico, perché:

- non è richiesto il patrocinio obbligatorio, ma tanto l'opponente quanto l'amministrazione possono condurre la causa direttamente;
- gli atti processuali e la decisione sono esenti da ogni tassa e imposta.

Tenuto conto degli ampi poteri conferiti al giudice, si presume che non sia indispensabile un'accurata enunciazione dei motivi di merito del ricorso, ma sia sufficiente una generica affermazione di illegittimità del provvedimento, già, del resto, insita nella proposizione del ricorso.

Quando l'opposizione risulta tempestivamente proposta, il giudice, con decreto scritto in calce al ricorso, fissa l'udienza di comparizione delle parti, ordinando all'Amministrazione del tesoro di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza, copia degli atti relativi all'accertamento ed alla contestazione della violazione.

Il ricorso ed il decreto di fissazione dell'udienza vengono notificati a cura del cancelliere sia all'opponente – o al suo legale rappresentante, se nominato – sia all'Amministrazione del tesoro.

Terminata l'istruttoria, il giudice invita le parti a precisare in udienza le conclusioni ed a procedere nella discussione della causa; quindi pronuncia subito la sentenza mediante lettura del dispositivo e, eventualmente, anche della motivazione.

Tuttavia, è in facoltà del giudice di concedere alle parti un termine non superiore a dieci giorni per il deposito di note difensive, rinviando la causa all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine per la discussione e la pronuncia della sentenza.

Con la sentenza il giudice può rigettare l'opposizione, ponendo a carico del ricorrente le spese del procedimento, o accoglierla.

In base all'art. 23, comma 12, della legge n. 689/1981, il giudice “accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente”.

La norma assume rilevante importanza in quanto consacra in modo definitivo la tesi – già, peraltro, largamente affermata in giurisprudenza – secondo la quale, dinanzi al giudice il provvedimento sanzionatorio non è assistito da presunzione di

legittimità, ma l'amministrazione deve fornire la prova della responsabilità dell'opponente, evidenziandone il complesso profilo di fatto.

Le decisioni adottate dal giudice non sono suscettibili di appello, ma impugnabili solo con ricorso per cassazione.

3. MASSIME DI GIURISPRUDENZA.

3.1 Introduzione del giudizio

- Secondo quanto previsto dalla legge n. 689/1981 (art. 23), alla quale rinvia la legge n. 197/1991 (art. 5, comma 8), il giudizio di opposizione al decreto sanzionatorio deve iniziarsi con ricorso.

Tuttavia, come sostenuto da Cass. S.U., 7 marzo 1985, n. 1876, l'opposizione proposta con atto di citazione non comporta la nullità della domanda introduttiva del giudizio, purché la citazione stessa sia depositata dinanzi all'ufficio giudiziario (con il quale deve instaurarsi tempestivamente il rapporto processuale) entro il medesimo termine perentorio di 30 giorni per proporre ricorso (Pret. Pescara, 5 aprile 1997, s.n.).

3.2 Competenza del giudice

- La materia antiriciclaggio è assimilata alla materia valutaria in virtù dell'art. 5, punto 8 del D.L. n. 143/1991 convertito nella legge n. 197/1991. Pertanto, ai sensi dell'art. 22 bis, comma 2, lett. g, della legge n. 689/1981, la competenza spetta in via esclusiva al tribunale, non avendo pregio l'osservazione che in calce all'ordinanza ingiunzione sia indicato quale giudice competente il Pretore, la cui competenza con il D.Lgs. n. 507/1999 è stata distribuita fra giudice di pace e tribunale (Giud. Pace Roma, 7 agosto 2002, n. 26718).

- L'art. 22 bis della legge n. 689/1981 contiene l'elenco di alcune materie particolari che il legislatore ha voluto riservare espressamente alla competenza del Tribunale: tra queste non compare, però, la normativa in materia di antiriciclaggio.

Stante l'indicazione tassativa delle materie indicate in tale previsione normativa, si deve ritenere che la mancata inclusione comporti la competenza generale del giudice di pace in tema di opposizione alle sanzioni amministrative.

Non rileva la tesi dell'estensione della normativa in materia valutaria a quella antiriciclaggio: le due materie, d'altro canto, oltre ad avere finalità ed obiettivi diversi, hanno anche una fonte normativa diversa, e precisamente il d.P.R. n. 148/1988 per la prima e la legge n. 197/1991 per la seconda (Giud. Pace Sansepolcro, 29 aprile 2003, n. 98).

- (In contrasto con la sentenza del Giud. Pace di Sansepolcro). In caso di sanzione irrogata per violazione di norme antiriciclaggio ad una società, la competenza a conoscere dell'opposizione al decreto sanzionatorio spetta in via esclusiva al Tribunale trattandosi di violazione concernente disposizioni in materia di "società ed intermediari finanziari" riservata al Tribunale (Giud. Pace Domodossola, 6 ottobre 2003, n. 166).

3.3 Mezzi di prova

- È ammessa prova testimoniale per dimostrare che il rapporto sottostante era simulato e che, quindi, in realtà non vi è stato alcun trasferimento in violazione dell'art. 1, comma 1 della legge n. 197/1991 (Pret. Palermo, 11 marzo 1999, n. 8522).

- Nel caso in cui si sostenga che la transazione era simulata e che, quindi, in realtà non vi è stato trasferimento di denaro, la prova della simulazione può essere data a mezzo testimoni in quanto la disposizione di cui all'art. 1417 c.c., che pone limitazioni alla prova testimoniale, non trova applicazione nel giudizio di opposizione al decreto sanzionatorio che non investe il rapporto contrattuale rispetto al quale vigono i limiti di prova predetti, ma l'esistenza di una condotta del cittadino ritenuta illecita, con la conseguenza che quest'ultimo può con qualunque mezzo provare che tale condotta non è stata illecita (Pret. Palermo, 17 marzo 1999, n. 8525).

- Se dai libri contabili di un'impresa risulta che è stata acquisita, in modo non conforme all'art. 1, comma 1, della legge n. 197/1991, una somma in contanti eccedente la soglia di legge in pagamento di una fattura emessa nei confronti di altra impresa, tale scritturazione non fa prova contro l'impresa che ha effettuato il pagamento, per cui l'onere di provare che tale pagamento è in effetti avvenuto grava sull'Amministrazione (Pret. Como, 25 maggio 1999, n. 160).

- L'annotazione sul libro giornale di pagamenti "per cassa" di importo superiore alla soglia di legge fa prova contro l'imprenditore, ai sensi dell'art. 2709 c.c., per cui la generica dichiarazione di parte – secondo cui in realtà gli importi indicati nel libro giornale sarebbero in realtà le registrazioni "cumulative" di più pagamenti di importo inferiore a detto limite – non suffragata da idonea documentazione, non vale a vincere la prova costituita dall'annotazione sul libro giornale (Trib. Taranto, 13 dicembre 2000, n. 2528).

- In caso di contestata violazione del divieto previsto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 197/1991, la produzione da parte dell'incolpato di assegni bancari, sia pure in fotocopia parziale e senza la documentazione bancaria relativa alla loro negoziazione, rappresenta un consistente argomento di prova della liceità del pagamento. A fronte di ciò, l'onere di provare, invece, gli elementi costitutivi della violazione grava sull'Amministrazione (Trib. Trani, 6 luglio 2001, n. 66).

CAPITOLO X

DECADENZA E PRESCRIZIONE

1. DECADENZA

Decadenza e prescrizione sono due istituti tra loro diversi ma caratterizzati da un elemento comune: l'inattività dell'Amministrazione protrattasi per un dato periodo di tempo (più breve nella decadenza, più lungo nella prescrizione) che rende di fatto irrealizzabile la pretesa erariale.

Ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689/1981, l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notifica degli estremi della stessa violazione, nel termine di 90 giorni, se residente in Italia, o di 360 giorni, se residente all'estero, decorrenti dall'accertamento.

Quindi, l'inosservanza di detto termine comporta per l'Amministrazione la decadenza del diritto di esigere la sanzione pecuniaria.

La decadenza non è suscettibile di interruzione ed è rilevabile d'ufficio.

Il termine per la notifica degli estremi della violazione ha come momento iniziale un dato non preventivamente definibile qual è l'"accertamento" della medesima violazione, ossia il convincimento della sua effettiva commissione.

All'individuazione di tale momento ha provveduto la giurisprudenza la quale ha innanzitutto osservato che, in relazione alla complessità della fattispecie da esaminare, l'accertamento presuppone il completamento da parte dell'autorità amministrativa competente delle indagini intese a riscontrare la sussistenza di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi dell'infrazione (Cass., 9 marzo 1996, n. 1902).

Ha poi ulteriormente precisato che il termine previsto per la contestazione va inteso come comprensivo anche del tempo necessario alla valutazione dei dati acquisiti ed afferenti agli elementi della violazione (Cass., 6 ottobre 1999, n. 11129); ed, ancora, che la disposizione dell'art. 14 della legge n. 689/1981 non comporta l'automatica predeterminazione del limite temporale del procedimento di verifica per l'accertamento dell'infrazione amministrativa il cui concreto espletamento è legato alla peculiarità delle varie situazioni, spettando al giudice di merito di apprezzare la congruità del tempo ragionevolmente necessario all'Amministrazione per acquisire i dati e valutarne la consistenza ai fini della corretta formulazione della contestazione (Cass., 19 maggio 2000, n. 6531).

In sostanza, mentre la norma ha stabilito un termine perentorio per impedire un'assoluta discrezionalità dell'Amministrazione sui tempi utilizzabili per la contestazione, la giurisprudenza ha attenuato tale rigore nel senso che, in sede di interpretazione, ha sostenuto la tesi che, attesa la pluralità e diversità delle ipotesi di infrazioni e di accertamenti possibili, non sia precluso all'Amministrazione il tempo necessario ad una valutazione approfondita degli elementi acquisiti al fine di verificare l'effettività della sussistenza dell'illecito.

Per quanto concerne, in particolare, la notifica degli estremi della violazione la Corte Costituzionale (sentenze nn. 477 del 26 novembre 2002 e 28 del 23 gennaio

2004) ha affermato che le garanzie di conoscibilità dell'atto da parte del destinatario della notificazione debbono coordinarsi con l'interesse del notificante a non vedersi addebitato l'esito intempestivo del procedimento notificatorio per la parte sottratta alla sua disponibilità e, cioè, l'attività riferibile a soggetto diverso (ufficiale giudiziario o agente postale).

Ne consegue – secondo la Corte – che la notificazione si perfeziona, nei confronti del notificante, con il compimento delle formalità a lui direttamente imposte dalla legge, ossia con la consegna dell'atto da notificare all'ufficiale giudiziario o all'agente postale.

Resta fermo, per il destinatario dell'atto, il principio del perfezionamento della notificazione solo alla data di ricezione dell'atto stesso, attestata da idonea documentazione ("avviso di ricevimento", nel caso di notificazione tramite posta o "relata di notifica", nel caso di notificazione eseguita da ufficiale giudiziario), con la conseguente decorrenza da tale data di qualsiasi termine a lui imposto.

1.1 Massime di giurisprudenza

- Ai fini della determinazione del dies a quo del termine di 90 giorni previsto dalla legge n. 689/1981 per la contestazione della violazione, occorre tener presente che, tutte le volte che interviene il Giudice penale, i 90 giorni cominciano a contare dalla comunicazione che il Giudice penale fa all'Autorità amministrativa che deve applicare la sanzione amministrativa.

Quando interviene il Giudice penale l'Autorità amministrativa non può e non deve interferire. Non per ragioni di gerarchia funzionale, ma perché così vuole la legge e la logica del processo; e ciò per evitare confusioni e duplicazioni di istruttorie e di provvedimenti.

La circostanza che la violazione sia stata scoperta dall'organo di polizia, nel corso delle indagini disposte dall'autorità giudiziaria, non ha alcun rilievo, perché non spetta all'organo di polizia dare la qualificazione giuridica del fatto: stabilire se c'è un concorso formale di violazioni; se lo stesso fatto integra gli estremi del reato e della violazione amministrativa; se sussistono gli estremi della connessione soggettiva oppure oggettiva del reato con la infrazione; se la infrazione ha carattere pregiudiziale rispetto al reato; se la infrazione costituisce il presupposto del reato; se la trattazione del procedimento relativo al reato deve essere svolta in contemporanea con la trattazione del procedimento relativo alla infrazione (Pret. Arezzo, 16 maggio 1997, n. 90).

- Nell'ipotesi in cui la Guardia di finanza, a conclusione delle indagini di competenza, notificchi all'interessato il verbale di accertamento e nel contempo lo trasmetta all'Amministrazione del tesoro per la contestazione dell'infrazione, il termine di 90 giorni, previsto dall'art. 14 della legge n. 689/1981, ai fini della contestazione stessa, decorre dalla data di notifica del verbale di accertamento all'interessato e non da quella della sua ricezione da parte dell'Amministrazione del tesoro.

Infatti, nel caso di specie, contrariamente alla tesi sostenuta dall'Amministrazione, il dies a quo coincide con il momento in cui è completata l'indagine circa l'effettivo

riscontro dell'infrazione, il che è avvenuto quantomeno all'atto della notifica del verbale di accertamento (Pret. Roma, 24 novembre 1997, n. 7342).

- L'accertamento presuppone il completamento delle indagini tese a riscontrare la sussistenza di tutti gli elementi, oggettivi e soggettivi, dell'infrazione.

Se gli elementi della pretesa infrazione sono già contenuti nel rapporto dell'organo accertatore, la contestazione notificata oltre i novanta giorni dal ricevimento di tale rapporto è da considerarsi intempestiva rispetto all'accertamento, inteso come momento valutativo finale, succeduto alle indagini ed ai controlli effettuati (Trib. Tortona, 21 ottobre 2001, n. 290).

- La contestazione della violazione effettuata circa 10 mesi dopo la ricezione della segnalazione da parte dell'organo di vigilanza è da ritenersi intempestiva, con conseguente estinzione dell'obbligazione sanzionatoria portata dal decreto ministeriale, posto che tale lasso di tempo eccede sicuramente il "tempo ragionevolmente necessario" all'Amministrazione per la valutazione dei dati acquisiti in funzione della verifica della sussistenza dell'infrazione nei suoi elementi oggettivi e soggettivi e in funzione della redazione del verbale, soprattutto quando non è stata ravvisata la necessità di svolgere indagini per l'acquisizione di dati ulteriori rispetto a quelli risultanti dalla segnalazione, ma anzi risulta che i dati di fatto e gli apprezzamenti posti a base delle determinazioni ministeriali sono i medesimi della segnalazione (Trib. Milano, 18 settembre 2002, n. 10515).

- La necessità di "identificare" il nominativo del funzionario responsabile di un istituto bancario italiano (fatto, quest'ultimo che può essere agevolmente svolto, in tempi molto rapidi), ai fini della successiva contestazione dell'illecito amministrativo accertato (omessa segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio), non può essere considerato come atto di "valutazione dei dati acquisiti" e come tale non può essere fatto rientrare nell'ambito della "attività di accertamento", essendo, in buona sostanza, già individuato il fatto oggetto della contestazione e il soggetto (direttore pro tempore della filiale dell'istituto bancario) cui tale fatto deve essere riferito. La successiva attività di "identificazione" del responsabile della filiale bancaria può essere annoverato fra gli atti materiali, di semplice svolgimento, inidoneo come tale ad influenzare la individuazione del dies a quo dal quale far decorrere il termine di novanta giorni previsto dall'art. 14 della legge n. 689/1981.

Pertanto, detto termine decorre dalla data di ricevimento della comunicazione dell'illecito da parte dell'organo di vigilanza, se sulla base della documentazione trasmessa l'Amministrazione dispone di tutti gli elementi di fatto per trarre le proprie valutazioni sulla sussistenza e sulla natura dell'illecito comunicato.

La mancanza del nominativo del funzionario responsabile – dato questo necessario per una corretta contestazione sul piano formale, ma del tutto indifferente sul piano sostanziale della ricostruzione della vicenda e della sua valutazione sotto il profilo giuridico – non giustifica lo spostamento in avanti della decorrenza di detto termine (Trib. Alba, 10 ottobre 2002, n. 263).

- È giurisprudenza costante che il dies a quo per la decorrenza del termine di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981 debba essere inteso come comprensivo anche del tempo necessario alla valutazione dei dati acquisiti ed afferenti agli elementi

soggettivi ed oggettivi dell'infrazione e, quindi, della fase finale deliberativa correlata alla complessità della fattispecie.

Tale momento va, dunque, individuato nel giorno in cui l'Amministrazione del tesoro, completata l'istruttoria necessaria ai fini della valutazione dell'accertamento, abbia raggiunto il convincimento circa l'avvenuta violazione normativa, sulla base degli atti ricevuti. Quindi, i 90 giorni previsti per la notifica all'interessato dell'atto di contestazione decorreranno dal giorno di ricezione da parte dell'Amministrazione della segnalazione della violazione a cui dovrà aggiungersi un apprezzabile, compatibilmente con l'istruttoria effettuata, periodo temporale per la valutazione e deliberazione finale (Trib. Milano, 6 giugno 2003, n. 7746).

2. PRESCRIZIONE

L'art. 28 della legge n. 689/1981 stabilisce che il diritto dello Stato alla riscossione della sanzione pecuniaria si prescrive in cinque anni dal giorno della commessa violazione.

A differenza di quanto avviene per la decadenza, il decorso della prescrizione è suscettibile di interruzione.

Hanno efficacia interruttiva sia l'atto di introduzione di un giudizio (ad. es., giudizio penale che si apre a carico di un soggetto, che ha omesso di segnalare operazioni sospette di riciclaggio, sul presupposto, rivelatosi poi infondato, che il fatto costituisca reato) sia l'atto dell'Amministrazione di costituzione in mora dell'interessato (art. 2943 c.c.).

È, inoltre, interrotto dal riconoscimento del diritto dell'Amministrazione da parte di colui a carico del quale è stata irrogata la sanzione pecuniaria (art. 2944 c.c.); se questi paga, nonostante l'intervenuta prescrizione, non può pretendere la restituzione della somma corrisposta.

La giurisprudenza ha costantemente riconosciuto efficacia interruttiva, oltre che, ovviamente, al decreto sanzionatorio avente carattere ingiuntivo, all'atto di contestazione della violazione in quanto contenente l'espressa volontà dell'amministrazione di riscuotere la eventuale infliggenda sanzione pecuniaria.

L'interruzione cancella il periodo trascorso e da inizio ad un nuovo periodo quinquennale.

In base all'art. 2938 c.c. la prescrizione non può essere rilevata d'ufficio dal giudice ma deve essere eccepita dall'interessato: la Commissione, pur operando nell'ambito di un procedimento amministrativo, ha sempre ritenuto di dover seguire tale principio.

Anche in tema di prescrizione vale il principio stabilito dalla Corte Costituzionale (citate sentenze n. 477/2002 e n. 28/2004) con riferimento al procedimento notificatorio, per cui la notifica dell'atto interruttivo si dà per effettuata nel momento della sua consegna all'agente postale o all'ufficiale giudiziario.

2.1 Massime di giurisprudenza

- L'art. 28, comma 2, della legge n. 689/1981 stabilisce che il diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzione pecuniaria amministrativa si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione, rinviando espressamente alle norme del codice civile per ciò che concerne l'interruzione.

Ne consegue che, trattandosi di termine di prescrizione e non di decadenza, deve riconoscersi l'idoneità ad interrompere il decorso sia al verbale di accertamento dell'infrazione, in quanto atto idoneo a costituire in mora il debitore a norma dell'art. 2943 cod. civ., oltre che dichiarativo della volontà dell'amministrazione di infliggere la pena, sia alla notificazione dell'ordinanza ingiunzione irrogativa della sanzione (Trib. Teramo, 5 novembre 1999, n. 43).

- È noto che il codice di procedura civile prevede la notifica a mezzo del servizio postale (art. 149 c.p.c.), regolata dalla legge 20 novembre 1982, n. 890.

L'art. 7, quarto comma, di tale legge stabilisce che l'avviso di ricevimento deve essere sottoscritto da chi riceve il plico e, qualora trattasi di persona diversa dal destinatario, "la firma deve essere seguita...dalla specificazione della qualità rivestita dal consegnatario, con l'aggiunta, se trattasi di familiare, dell'indicazione di convivente anche se temporaneo": tutto ciò all'evidente scopo di garantire una (presunzione di) certezza in ordine alla consegna del plico al destinatario.

Infatti, l'incertezza assoluta sulla persona cui è consegnato l'atto determina la nullità della notificazione, se non v'è prova che il destinatario di questo lo abbia effettivamente ricevuto (Trib. Roma, 21 giugno 2001, n. 24123).

- Nel caso in cui l'eccezione di prescrizione venga sollevata nel giudizio di opposizione al decreto sanzionatorio, la mancata deduzione di tale eccezione in sede amministrativa non può sollevare l'amministrazione dall'onere delle spese conseguenti alla sua soccombenza, dovendo restare a carico dell'Amministrazione stessa il rischio della possibile paralizzazione, in sede giudiziaria, di una procedura di pagamento da essa intrapresa nonostante l'intervenuta estinzione del credito (Trib. Roma, 13 giugno 2002, n. 22119).

- La Cassazione ha avuto occasione di affermare che le riserve di diritto ad azione non sono idonee ad interrompere la prescrizione, perché esse, in quanto generiche e prive di indicazione sul credito, non possono essere considerate quali espressioni di un'univoca e chiara volontà diretta ad esigere l'adempimento dell'obbligo.

La nota ministeriale non può essere considerata quale atto di messa in mora idoneo ad interrompere la prescrizione, ma semplice comunicazione con contenuto di stile (Trib. Bergamo, 7 ottobre 2002, n. 2548).

- È atto valido ai fini dell'interruzione della prescrizione la lettera con la quale l'Amministrazione del tesoro informa l'interessato in proprio e nella qualità che l'iter amministrativo relativo all'illecito contestato è ancora in corso e che con tale atto la stessa Amministrazione intende interrompere il decorso dei termini di prescrizione (Trib. Reggio Calabria, 13 giugno 2003, n. 667).

