

La responsabilità degli Organismi di Autoregolamentazione: l'interpretazione del CNDCEC

di Massimiliano De Bonis

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, con informativa n.68 del 4/12/2017, ha provveduto a fornire le proprie interpretazioni sugli obblighi di “promozione e controllo” ricadenti sugli Ordini Professionali (e sui Consigli di disciplina).

Va preliminarmente riconosciuto al CNDCEC (nonché a molteplici articolazioni territoriali) la particolare attenzione prestata alla disciplina antiriciclaggio fin dall'epoca dell'entrata in vigore della II direttiva CEE che determinò l'allargamento dei soggetti destinatari della normativa, ai professionisti della materia fiscale e tributaria.

Ne costituiscono eloquente prova le numerose iniziative della Categoria (istituzione di specifiche commissioni, elaborazione di documenti e linee guida, partecipazione attiva ai tavoli istituzionali ecc...) tra le quali spicca l'adozione di criteri per la valutazione del rischio della clientela (elaborati nell'anno 2008 e successivamente rivisitati nell'anno 2011) assunti a livello di “standard” procedurale in grado di sopperire alla mancanza della prevista (ma mai introdotta) regolamentazione ministeriale. Anche considerando il meno felice successivo documento (manuale delle procedure per gli studi professionali del 17 dicembre 2015) che proponeva metodologie di dubbia attuabilità (giacché in contrasto con i precetti normativi in materia di protezione dei dati personali), l'attività del CNDCEC va encomiata se raffrontata al contributo decisamente modesto che altri ordinamenti di categoria professionale o associazioni di professionisti, hanno ritenuto di dover apportare.

Non possono tuttavia sottacersi talune perplessità che sorgono dalla lettura del documento in questione.

Il CNDCEC ha condiviso il proprio percorso valutativo, per addivenire ad una interpretazione congiunta, con il Consiglio Nazionale Forense, nonostante risultino profondamente differenti i riflessi applicativi pratici per gli iscritti a tali categorie professionali (decisamente meno invasivi e meno frequenti per gli Avvocati a causa di una precisa, quanto poco comprensibile, scelta legislativa).

Primariamente, la nota informativa si sofferma sui contenuti della responsabilità attribuita agli Organismi di autoregolamentazione.

Gli ordini professionali, ai sensi del disposto di cui all'art.11, comma 2 del D.Lgs. 231/2017, “...e le loro articolazioni territoriali sono altresì **responsabili della formazione e dell'aggiornamento dei propri iscritti in materia di politiche e strumenti di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.**”

Il Consiglio Nazionale, in merito a tale obbligo normativo, suggerisce ai Presidenti degli Ordini territoriali di incrementare l'offerta formativa concernente la normativa sulla *prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del*

terrorismo.

La precisa scelta della locuzione utilizzata dal legislatore, che introduce il concetto di “responsabilità” non limitandosi a quello di “promozione”, sembrerebbe invece rammentare che la condotta dell’organismo territoriale non possa esaurirsi con la promozione di uno o più eventi formativi.

Senza scomodare giurisprudenza e dottrina, possiamo acquisire una definizione sufficientemente precisa del termine adottato, mediante consultazione di uno dei più titolati dizionari della lingua italiana:

Responsabile: Che risponde delle proprie azioni e dei propri comportamenti, rendendone ragione e subendone le conseguenze; Nell’uso giuridico, riferito a un soggetto che è chiamato a rispondere della violazione colposa o dolosa di un obbligo.

Nella precedente nota informativa emanata (n.39 del 8/9/2017), il CNDCE aveva eccepito la sanzionabilità degli eventuali inadempimenti agli obblighi ricadenti sugli ordini territoriali.

Tuttavia sarebbe decisamente più opportuno inquadrare l’obbligo normativo proprio sotto il profilo della responsabilità (non riferita a conseguenze sanzionatorie di tipo pecuniario) che si assume chi non ottempera ad un proprio obbligo (membri del Consiglio Territoriale) dovendo eventualmente rispondere di concorso di colpa con il professionista che dovesse risultare coinvolto in associazione con il cliente resosi protagonista di illeciti di riciclaggio.

Non appare affatto audace l’ipotesi che nell’ambito di inchieste giudiziarie mirate all’accertamento di fenomeni di riciclaggio, nelle quali possa trovarsi coinvolto un professionista, il Magistrato possa risalire la “catena delle responsabilità” ed incriminare per omessa vigilanza i funzionari dell’Ente preposto.

La raccomandazione del CNDCEC sarebbe forse risultata più incisiva se, salvo l’invito a predisporre un calendario saturo di eventi formativi, avesse sensibilizzato i propri organismi territoriali riguardo (a puro titolo esemplificativo):

- oculata scelta dei relatori e dei contenuti scientifici degli eventi formativi;
- organizzazione di punti di incontro e tavole rotonde con gruppi di colleghi per favorire lo scambio di esperienze ed esposizione delle criticità operative;
- istituzione di spazi di consulenza da fornire gratuitamente ai propri iscritti;
- pubblicazione di informative contenenti l’analisi di casi concreti di verifiche intraprese dai soggetti ispettivi negli studi professionali (incentivando al contempo i professionisti iscritti a condividerne, nel rispetto dell’anonimato, gli eventuali contenuti ed esiti)

Soprattutto sarebbe auspicabile (proprio al fine di scongiurare o quantomeno minimizzare il rischio di attribuzioni di responsabilità) la promozione di procedure di monitoraggio periodico dell’avvenuta partecipazione agli eventi formativi, incontri o dibattiti sulla materia, magari con preventivo invito da rivolgere a coloro che siano risultati assenti ai precedenti incontri organizzati dall’Ordine ed ammonizione preventiva.

Sull’attività di controllo dell’operato dei propri iscritti, assodato pacificamente che **nessun potere specifico di ispezione (e soprattutto di accesso)** è conferito agli organismi di autoregolamentazione, e fatti salvi i principi Costituzionali richiamati, non appaiono condivisibili le conclusioni cui perviene l’organismo nazionale di categoria.

Nell'affermare che gli obblighi di controllo non sono mutati rispetto alla previgente versione normativa, riportando l'estratto dell'art.11, comma 1 del D.Lgs. 231/2007 (come riscritto dal D.L. 90/2017), il CNDCEC sembra non aver tenuto conto delle ulteriori disposizioni contenute nel novellato testo normativo, che vanno evidentemente coordinate con la lettura dell'art.11.

Nel documento informativo si asserisce che *“la funzione disciplinare è ovviamente la sede naturale di controllo dell'osservanza degli obblighi previsti dalla normativa antiriciclaggio”* concludendo che pertanto l'unica attività di controllo sulla materia sia di pertinenza dei Consigli di Disciplina, e conseguentemente che gli unici dati da comunicare agli Organi deputati siano quelli relativi ai procedimenti disciplinari avviati e/o conclusi.

Tuttavia dall'attenta lettura del disposto normativo si possono evincere due distinti obblighi comunicativi previsti dall'art. 5 e dall'art. 11 del D.Lgs. 231/2017:

Art. 5 – D.Lgs 231/2017

...

7) Il Comitato di sicurezza finanziaria, entro il 30 maggio di ogni anno, presenta al Ministro dell'economia e delle finanze, per il successivo inoltro al Parlamento, la relazione contenente la valutazione dell'attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, dei relativi risultati e delle proposte dirette a renderla più efficace. A tal fine, la UIF, le autorità di vigilanza di settore, le amministrazioni e organismi interessati, gli **organismi di autoregolamentazione**, la Guardia di finanza e la Direzione investigativa antimafia **forniscono, entro il 30 marzo di ogni anno**, i dati statistici e **le informazioni sulle attività rispettivamente svolte**, nell'anno solare precedente, **nell'ambito delle funzioni di vigilanza, supervisione e controllo**.

Art. 11 – D.Lgs 231/2017

...

3. Gli **organismi di autoregolamentazione**, attraverso propri organi all'uopo predisposti, applicano sanzioni disciplinari a fronte di violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime degli obblighi cui i propri iscritti sono assoggettati ai sensi del presente decreto e delle relative disposizioni tecniche di attuazione e **comunicano annualmente al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero della giustizia i dati attinenti il numero dei procedimenti disciplinari avviati o conclusi dagli ordini territoriali**.

Risulta palese pertanto che le comunicazioni da effettuare siano due, differenti per contenuto, e soprattutto indirizzate a soggetti differenti.

I dati dei procedimenti disciplinari avviati o conclusi vanno comunicati al Ministero dell'Economia e delle Finanze ed al Ministero della Giustizia, mentre le informazioni sulle attività rispettivamente svolte nell'ambito delle funzioni di controllo vanno trasmesse entro il 30 marzo al Comitato di Sicurezza Finanziaria.

La previsione di uno specifico obbligo di comunicazione dell'attività di controllo non può che discendere necessariamente da **un obbligo di controllo** cui il soggetto deputato non può sottrarsi per autodeterminazione.

Non è condizione esimente, ma casomai aggravante, la circostanza che nel lungo periodo di vigenza di prescrizioni analoghe non vi siano stati concreti tentativi di attuarle, né può ritenersi il mancato intervento del Ministero vigilante, una tacita ratifica della disapplicazione di un adempimento previsto dalla Legge.

E' altrettanto evidente che, in assenza di poteri ispettivi “puri”, si renda necessario, da parte del CNDCEC, l'adozione di strumenti e misure atte a garantire una meno invasiva attività di controllo (ma

non certo di eluderla) attuabile attraverso modeste modifiche apportabili al Codice Deontologico, che in ogni caso già contempla (art. 29) la possibilità di richiedere ai propri iscritti dati utili alle verifiche degli adempimenti e presidi antiriciclaggio attuati “... *allorchè tali richieste siano poste nello svolgimento di funzioni istituzionali*”.

Le conclusioni del CNDCEC, che riportano esclusivamente ad ulteriori ipotesi di sanzioni disciplinari, rischiano di vanificare il carattere di prevenzione contenuto nelle disposizioni per ricondurlo ad azioni meramente repressive, con la conseguente duplicazione delle sanzioni (amministrative e/o penali in materia di antiriciclaggio da sommare a quelle deontologiche).

Sembra così avviato al fallimento, prima ancora di iniziare il proprio percorso, l'intento del legislatore di restituire dignità agli ordinamenti professionali tentando una (seppur timida per il momento) assimilazione delle funzioni e prerogative già esistenti per le Autorità di Vigilanza di Settore.

L'opportunità concessa agli Organismi di Autoregolamentazione di disciplinare in proprio gli adempimenti antiriciclaggio cui gli iscritti sono tenuti ad uniformarsi, debbono necessariamente bilanciarsi con la responsabilità che ne deriva in ambito di adeguatezza dei criteri adottati, e di vigilanza dell'operato degli iscritti.

6 dicembre 2017

Massimiliano De Bonis