



IL RUOLO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEL CONTESTO DELLA NORMATIVA PREVENTIVO-AMMINISTRATIVA ANTIRICICLAGGIO E LA COMUNICAZIONE DI OPERAZIONE SOSPETTA

Il contributo analizza la collocazione della Pubblica Amministrazione nel sistema di contrasto al riciclaggio. L'indagine, senza soffermarsi sulla fenomenologia del crimine, si focalizza sulla linea di demarcazione tra dimensione penale-repressiva e preventivo-amministrativa, individuando in quest'ultima il baricentro dell'azione degli uffici pubblici. Analizzando il quadro normativo, l'articolo esamina la P.A. come soggetto attivo nella collaborazione istituzionale per la tutela dell'integrità economica. In particolare, lo studio si sofferma sul ruolo di "sentinella" dei dipendenti pubblici, approfondendo l'istituto della Comunicazione di Operazione Sospetta (COS). Vengono infine analizzate le criticità e le specificità procedurali dell'obbligo di comunicazione per gli uffici.

di Alessandro Procesi

IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Alessio Giaquinto

Pubblicato, Venerdì 17 Luglio 2026

IL RUOLO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEL CONTESTO DELLA NORMATIVA PREVENTIVO-AMMINISTRATIVA ANTIRICICLAGGIO E LA COMUNICAZIONE DI OPERAZIONE SOSPETTA

Articolo Divulgativo



Abstract ENG

This paper analyzes the role of the Public Administration within the anti-money laundering framework. Without dwelling on the phenomenology of the crime, the investigation focuses on the demarcation between the criminal-repressive and the preventive-administrative dimensions, identifying the latter as the core of public office action. By analyzing the current legal framework, the article examines the P.A. as an active player in institutional cooperation for the protection of economic integrity. In particular, the study focuses on the "sentinel" role of public employees, delving into the Suspicious Transaction Report (STR). Finally, it analyzes the criticalities and procedural specificities characterizing the reporting obligation for administrative offices.

Sommario: 1. Il riciclaggio: un primo inquadramento delle fattispecie penalistica ed amministrativa; 2. La normativa preventivo-amministrativa antiriciclaggio ed il ruolo della pubblica amministrazione; 3. La comunicazione di operazione sospetta (COS); 4. Le Criticità ed i dubbi applicativi; 5. Conclusioni.

1. Il riciclaggio: un primo inquadramento delle fattispecie penalistica ed amministrativo

Il complesso fenomeno del riciclaggio di proventi illeciti si presta a essere esaminato secondo una duplice prospettiva.

Da un lato, si colloca la dimensione penalistica, inerente al versante repressivo del fenomeno, che trova fondamento nelle fattispecie incriminatrici previste dal codice penale, segnatamente: la ricettazione (art. 648 c.p.), il riciclaggio (art. 648-bis c.p.), l'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-ter c.p.) e l'autoriciclaggio (art. 648-ter.1 c.p.).

Dall'altro lato, emerge la dimensione amministrativo-regolamentare, di carattere preventivo, disciplinata nell'ordinamento italiano dal Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231, recante "Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione".

Va anzitutto rilevata la peculiarità dell'esperienza italiana in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio. In particolare, l'ordinamento italiano presenta un profilo di

“primogenitura” delle proprie disposizioni antiriciclaggio rispetto alla successiva elaborazione della normativa sovranazionale e internazionale. Tale anticipazione normativa trova spiegazione nella risalente e pervasiva presenza, nel contesto nazionale, dei fenomeni della criminalità organizzata di tipo mafioso, la quale ha reso evidente, in tempi anteriori rispetto alla maturazione di una consapevolezza a livello internazionale, l’esigenza di reprimere le condotte di reimpiego e occultamento dei proventi illeciti. Il riciclaggio, infatti, si configura quale strumento funzionalmente necessario all’operatività delle organizzazioni criminali, in quanto consente l’immissione nel circuito dell’economia legale delle ingenti risorse finanziarie provenienti da attività illecite.

In tale prospettiva, risulta particolarmente significativo il noto rilievo di Giovanni Falcone, secondo cui le organizzazioni mafiose «lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro connessi alle attività criminali più lucrose», a conferma del legame strutturale tra criminalità organizzata e flussi finanziari di origine illecita.

Un’ulteriore peculiarità dell’assetto italiano consiste nell’inclusione, sin dalle prime formulazioni della disciplina antiriciclaggio, degli uffici della pubblica amministrazione nel perimetro soggettivo delle misure di contrasto al fenomeno. In ragione della storica concentrazione territoriale delle organizzazioni criminali, la pubblica amministrazione è stata chiamata, fin dall’origine, a svolgere un ruolo di presidio della legalità economica a livello locale, in quanto istituzionalmente preposta alla tutela dell’interesse pubblico e al controllo della regolarità dell’azione amministrativa.

Tale scelta si giustifica, inoltre, alla luce della persistente dimensione territoriale della criminalità organizzata che, pur avendo ampliato significativamente il proprio raggio d’azione, continua a fondare parte della propria capacità di penetrazione sul controllo di ambiti locali e sul condizionamento degli apparati pubblici. Le organizzazioni criminali, infatti, tendono a infiltrarsi nella classe politica e imprenditoriale e a incidere sui processi di allocazione della spesa pubblica, anche attraverso pratiche corruttive e l’alterazione delle procedure di evidenza pubblica, quali, in particolare, le procedure di appalto^[1].

Al pari di quella europea, anche la disciplina penal-repressiva italiana in materia di riciclaggio risultava, in origine, improntata ad un approccio di tipo list-based nella individuazione dei reati presupposto^[2], con conseguente limitazione dell’efficacia complessiva del sistema di contrasto, in linea con le criticità già evidenziate con riferimento alle fonti sovranazionali. Tale impostazione, fondata su un’elencazione tassativa delle fattispecie criminose rilevanti, si è tradotta in una ridotta capacità di adattamento alle mutevoli modalità operative della criminalità organizzata e, più in generale, in una scarsa incisività dell’intervento repressivo.

Peraltro, l'ordinamento italiano ha tradizionalmente scomposto il fenomeno unitario del riciclaggio in una pluralità di autonome fattispecie incriminatrici, distinguendo tra il reato di ricettazione (art. 648 c.p.), il delitto di riciclaggio (art. 648-bis c.p.), l'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-ter c.p.) e, in epoca più recente, l'autoriciclaggio (art. 648-ter.1 c.p.), con la conseguenza di una frammentazione della risposta penale al fenomeno economico-criminale nel suo complesso.

Si tratta di fattispecie criminose dotate di natura plurioffensiva, in quanto non si limitano a incidere sul solo bene giuridico patrimoniale, ma, consentendo l'integrazione delle ricchezze di provenienza illecita nel circuito dell'economia legale, alterano il corretto funzionamento del mercato, falsano le dinamiche della libera concorrenza e compromettono la stabilità e l'affidabilità del sistema finanziario nel suo complesso.

I reati in esame presenta(va)no carattere comune quanto alla natura di reati a forma libera, potendo essere commessi da chiunque, e presuppongono, quale condizione necessaria, la commissione di un reato-presupposto, vale a dire di un qualunque delitto non colposo^[3], ivi inclusi i reati di natura tributaria, societaria e finanziaria dai quali traggono origine i beni o i proventi di provenienza illecita.

Delle relative fattispecie non rispondono, secondo l'impostazione tradizionale, gli autori del reato-presupposto, neppure a titolo di concorso, bensì i soggetti che pongono in essere condotte idonee a ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa del denaro, dei beni o delle altre utilità. Fa eccezione a tale regola la fattispecie di cui all'art. 648-ter.1 c.p., in cui l'autore del reato-presupposto e del delitto di autoriciclaggio coincidono nel medesimo soggetto.

Con specifico riferimento a quest'ultima fattispecie, occorre altresì precisare che il mero acquisto di beni, ancorché effettuato mediante l'impiego di proventi illeciti, non integra di per sé la fattispecie di riciclaggio. La condotta penalmente rilevante non si esaurisce, infatti, nel semplice utilizzo delle utilità di provenienza delittuosa, ma richiede il compimento di operazioni ulteriori, idonee a ostacolare concretamente l'identificazione della provenienza illecita dei beni o del denaro.

L'articolo 648-bis c.p., introdotto nel codice penale con il d.l. 21 marzo 1978, n. 59, convertito con Legge 18 maggio 1978, n. 198, come nel tempo modificato ed integrato, contiene una prima criminalizzazione della condotta riciclatoria^[4] e, nella versione attualmente vigente, definisce il riciclaggio quale reato commesso da chiunque -fuori dei casi di concorso nel reato- sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa^[5].

In tale contesto, appare opportuno richiamare la prima disposizione di carattere fortemente innovativo che, pur collocandosi nell'alveo di una normativa essenzialmente penal-repressiva, ha introdotto in via embrionale il concetto di apparato preventivo. Il riferimento è all'art. 13 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, recante «Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica», il quale ha previsto l'obbligo di identificazione dei soggetti che pongano in essere operazioni comportanti la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento oltre una determinata soglia.

Elemento di ulteriore novità, e peculiare nel panorama dell'epoca, è rappresentato dall'estensione di tale obbligo anche agli uffici della pubblica amministrazione. La disposizione in esame costituisce, pertanto, il primo tentativo di introdurre un obbligo generalizzato di identificazione della clientela, obbligo che, ancora oggi, rappresenta uno dei cardini fondamentali della disciplina antiriciclaggio.

È tuttavia evidente che, trattandosi di una previsione inserita in un contesto esclusivamente penal-repressivo, essa non fosse idonea a favorire un pieno e strutturato coinvolgimento della pubblica amministrazione nell'attività preventiva di identificazione della clientela; nondimeno, la norma in parola assume rilievo quale embrionale e significativa anticipazione dei successivi sviluppi dell'ordinamento in materia di prevenzione del riciclaggio.

La Legge 19 marzo 1990, n. 55 (c.d. Antimafia due), all'articolo 30, ha introdotto modifiche all'articolo 13 del succitato D.L. 625/1979, che continua comunque ad applicarsi anche alle Pubbliche Amministrazioni, prevedendo ulteriori e più precisi obblighi di identificazione, arricchendo i doveri di annotazione e conservazione dei dati^[6].

Successivamente alle leggi antimafia, in recepimento della I Direttiva europea antiriciclaggio, venne emanata la Legge 5 luglio 1991, n. 197 recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, recante provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio", c.d. prima legge antiriciclaggio. Tale Legge si colloca in linea di continuità con la disciplina previgente, inserendo il fenomeno del riciclaggio all'interno di un embrionale apparato amministrativo-preventivo, senza tuttavia dar luogo alla costruzione di un autonomo e compiuto ordinamento settoriale in materia antiriciclaggio^[7].

Ne conseguiva che il parametro di riferimento per l'attivazione degli obblighi di segnalazione permaneva ancorato alla fattispecie penale, con l'effetto di circoscrivere

l'operatività del dovere segnaletico al novero limitato dei reati presupposto allora tipizzati dall'ordinamento, inquadrando così il riciclaggio come uno degli aspetti della più vasta lotta alla criminalità organizzata.

Tale impostazione, coerente con l'impianto prevalentemente repressivo della normativa dell'epoca, determinava una significativa compressione dell'efficacia preventiva del sistema, in quanto non consentiva di intercettare in via anticipata le condotte di riciclaggio riconducibili a proventi illeciti diversi da quelli espressamente contemplati.

Il fulcro della normativa era contenuto nei primi articoli che stabilivano limitazione all'utilizzo del contante e dei titoli al portatore (art. 1), introducevano obblighi di identificazione, rilevazione, registrazione, conservazione e segnalazione delle operazioni sospette (artt. 2 e 3), contenevano disposizioni applicative (art. 4) e prevedevano sanzioni connesse alle infrazioni delle precedenti disposizioni (art. 5).

Una evoluzione si registra con la Legge 9 agosto 1993, n. 328 recante "Ratifica ed esecuzione della convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, fatta a Strasburgo l'8 novembre 1990", la quale recepisce la Convenzione di Strasburgo e riformula gli articoli 648-bis e 648 ter c.p. La nuova formulazione dei reati riconosce l'autonomia ed il disvalore giuridico proprio del riciclaggio ed estende la condotta a tutti i delitti non colposi (quindi dolosi e preterintenzionali)^[8].

Il Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 195 recante "Attuazione della direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante diritto penale" ha dilatato i reati presupposto dei reati del riciclaggio alle contravvenzioni (purché punite con l'arresto superiore nel massimo ad un anno o nel minimo a mesi sei) con nuove ed autonome cornici edittali (art. 648-bis, comma 2, c.p.).

Infine, l'ultima fattispecie penale introdotta con l'articolo 3, comma 3, della Legge 15 dicembre 2014, n. 186 recante "Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio" è l'autoriciclaggio, articolo 648-ter.1 c.p.^[9] che criminalizza l'impiego di beni di provenienza delittuosa, con fine dissimulatorio, caratteristico del riciclaggio, quando a compierle è l'autore (o il concorrente) stesso del reato presupposto^[10].

L'introduzione dell'art. 648-ter.1 c.p., quindi, rileva la progressiva sovrapposizione della fattispecie giuridica alla fenomenologia economica, nonché la maggiore comprensione giuridica non solo della natura del riciclaggio (ovvero, attività diversa dalla mera

assicurazione definitiva del profitto illecito) e del suo effetto moltiplicatore di ricchezza, ma anche della sua intrinseca pericolosità e disvalore sociale, autonomamente turbativi dell'amministrazione della giustizia, dell'ordine pubblico ed economico, della correttezza delle relazioni finanziarie, nonché della libera concorrenza e della trasparenza del mercato. Infine vale la pena sottolineare che il sistema amministrativo di prevenzione del riciclaggio rappresenta (l'attuale) culmine della normativa a contrasto del fenomeno introduce, fin dalla sua prima versione (d. lgs. 231/2007) e, quindi, molto prima della normativa penale, una definizione amministrativa di riciclaggio che prevede anche l'ipotesi di autoriciclaggio.»^[11].

Similmente al fenomeno corruttivo, l'evoluzione della disciplina dell'antiriciclaggio mostra un percorso analogo, segnato dal progressivo superamento di un approccio meramente repressivo in favore di un modello incentrato sulla prevenzione. L'esperienza dell'ordinamento italiano ha infatti dimostrato l'inefficacia di una strategia esclusivamente penalistica nel contrasto alla corruzione, come attestato dall'intervento riformatore della Legge Severino (Legge 190/2012), che ha affiancato agli strumenti repressivi un sistema organico di prevenzione di matrice amministrativa, fondato sulla promozione dell'etica pubblica, sulla trasparenza dell'azione amministrativa e sulla formazione del personale. Tale impostazione risponde all'esigenza di intervenire sulle condizioni abilitanti del fenomeno corruttivo, agendo a monte, prima della sua concreta manifestazione, poiché le misure penali operano necessariamente ex post, quando l'illecito si è già consumato.

In questa prospettiva, anche in adempimento degli obblighi assunti in sede sovranazionale mediante la ratifica di convenzioni internazionali, il legislatore ha progressivamente privilegiato strumenti preventivi di diritto amministrativo, ampliando la nozione di corruzione oltre la tradizionale dimensione penalistica del mercanteggiamento della funzione pubblica tra soggetti interni ed esterni all'amministrazione, così da ricomprendervi anche condotte non penalmente rilevanti ma potenzialmente idonee a generare illeciti. La medesima riforma ha introdotto nella pubblica amministrazione un approccio di risk management, già sperimentato nel settore privato, fondato sull'analisi e sulla gestione del rischio di comportamenti intenzionalmente lesivi di norme giuridiche e di principi etici che regolano l'azione amministrativa, attraverso la mappatura dei processi, l'individuazione delle aree di rischio e l'adozione di misure di mitigazione.

Analoghe considerazioni hanno condotto al ripensamento del tradizionale modello penalistico di contrasto al riciclaggio, rivelatosi inadeguato sia per la difficoltà di inseguire l'evoluzione delle fattispecie criminose, sia per l'inefficacia di interventi esclusivamente repressivi, successivi alla commissione del reato. Il fenomeno criminale del riciclaggio, infatti, è particolarmente insidioso in quanto in grado di minare l'integrità e la stabilità del sistema finanziario e di compromettere l'economia "sana", alterandone i

meccanismi allocativi ispirati a logiche di libera concorrenza.

Ne è derivata la progressiva affermazione di un sistema di prevenzione amministrativa, incentrato su presidi patrimoniali e di controllo dei flussi finanziari, volto a impedire ex ante l'immissione dei proventi illeciti nel circuito legale. Tale esigenza risulta ancora più stringente con riferimento al contrasto del finanziamento del terrorismo, cui sono stati estesi i medesimi strumenti antiriciclaggio: in questo ambito, l'intervento repressivo ex post si rivela strutturalmente insufficiente, poiché la prevenzione anticipata costituisce l'unico mezzo realmente idoneo a tutelare in modo effettivo l'integrità del sistema finanziario e, soprattutto, la salvaguardia delle vite umane.

Sulla base delle esigenze e consapevolezza delle inefficienze sopra esposte ed in recepimento della III Direttiva Antiriciclaggio (Direttiva 2005/60/CE), il legislatore nazionale ha emanato il Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (c.d. decreto antiriciclaggio) che costituisce il principale riferimento normativo sulla prevenzione dell'utilizzo del sistema economico e finanziario per finalità di riciclaggio.

Con il d.lgs. 231/2007 viene così introdotta nel sistema italiano la fattispecie amministrativa di riciclaggio ed il relativo sistema di prevenzione^[12].

«La prevenzione antiriciclaggio persegue, invece, i fini pubblici della tutela dell'ordine economico/finanziario, dell'integrità degli operatori, della trasparenza delle movimentazioni finanziarie; il relativo apparato è regolato da una disciplina di carattere amministrativo, che si fonda su obblighi conoscitivi, finalizzati alla raccolta e al tracciamento di informazioni su soggetti e operazioni, e su doveri segnaletici a favore di autorità specializzate, in grado di analizzare rilevanti masse di informazioni con lo scopo di selezionare quelle effettivamente rilevanti per l'eventuale, successivo impulso a indagini o procedimenti penali.

Pur con le diversità appena accennate, prevenzione e repressione sono concepite per operare in modo sinergico rafforzandosi reciprocamente: la trasparenza, la collaborazione e la condivisione delle informazioni che caratterizzano la normativa di prevenzione consentono di intercettare i reati nel momento della loro manifestazione finanziaria; una efficace attività di repressione ha, per contro, un elevato valore dissuasivo. »^[13].

Il sistema amministrativo-preventivo introdotto del d.lgs. 231/2007, quindi, non va a sostituire l'azione penale-preventiva (reati previsti dal codice penale quali gli artt. 648-bis, 648-ter, 648-ter.1 etc), ma la affianca con gli strumenti propri del diritto amministrativo istituendo un ordinamento a carattere speciale, cioè settoriale e, a tratti, distinto dalla fattispecie penale-repressiva^[14].

Gli strumenti di carattere amministrativo-preventivo si basano sulla collaborazione ed il dialogo tra le autorità pubbliche ed alcune categorie di operatori privati con lo scopo di intercettare le infiltrazioni criminali nel sistema economico legale. La normativa antiriciclaggio impone ai destinatari degli obblighi previsti (c.d. “soggetti obbligati”)^[15] specifici doveri di collaborazione con le autorità competenti, consistenti nell’approfondita conoscenza della clientela mediante l’adempimento degli obblighi di adeguata verifica, nella conservazione delle informazioni acquisite al fine di garantire la tracciabilità delle operazioni, nonché nella segnalazione alle autorità pubbliche delle operazioni sospette rilevate, secondo un modello di collaborazione c.d. “attiva”. L’autorità competente alla ricezione delle segnalazioni di operazioni sospette è l’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia (UIF), istituita presso la Banca d’Italia e operante in posizione di autonomia e indipendenza funzionale.

Con riferimento al coinvolgimento degli uffici della pubblica amministrazione nelle attività di contrasto al riciclaggio, occorre precisare che la normativa antiriciclaggio, sin dalla sua originaria configurazione, richiede la collaborazione attiva della pubblica amministrazione, quale componente strutturale del sistema di prevenzione e contrasto del fenomeno.

2. La normativa preventivo-amministrativa antiriciclaggio ed il ruolo della pubblica amministrazione

La Legge 5 luglio 1991, n. 197^[16], c.d. prima legge antiriciclaggio, che ha introdotto nell’ordinamento italiano regole a carattere amministrativo volte a prevenire il riciclaggio di denaro frutto o provento di reati, annoverava gli “uffici della pubblica amministrazione” tra i destinatari degli obblighi previsti dalla normativa, cioè identificare il soggetto che eseguiva l’operazione, registrare le informazioni acquisite e segnalare le eventuali operazioni sospette al Questore^[17]. Successivamente, con il Decreto Legislativo 20 febbraio 2004, n. 56 recante “Attuazione della direttiva 2001/97/CE ^[II Direttiva Antiriciclaggio] in materia di prevenzione dell’uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi da attività illecite”, il legislatore ha esonerato le pubbliche amministrazioni dagli obblighi di identificazione e registrazione del soggetto che eseguiva l’operazione, mantenendo tuttavia l’obbligo di segnalazione delle operazioni sospette (SOS) all’Ufficio italiano dei cambi (UIC) in luogo alle Questure nel frattempo esonerate da tale compito. Tale impostazione è rimasta pressoché inalterata con il Decreto Legislativo 231/2007- adottato in recepimento della III Direttiva Antiriciclaggio (Direttiva 2005/60/CE) e che ha introdotto l’Unità di Informazione Finanziaria (UIF) quale Financial Intelligence Unit (FIU) nazionale- il quale, inizialmente (oggi risulta completamente riformulato), all’articolo 10, comma 2, lettera g) includeva anche “gli uffici della pubblica

amministrazione” tra i destinatari degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette.

Con il Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 90 di attuazione della Direttiva (UE) 2015/849 – IV Direttiva Antiriciclaggio- sono state introdotte rilevanti modifiche al d.lgs. 231/2007 e, in tale contesto, è stato ridefinito il perimetro ed il ruolo degli uffici della pubblica amministrazione all’interno del sistema di prevenzione. Come accennato, è stato completamente sostituito e riscritto l’articolo 10 del d.lgs. 231/2007, ed è stata introdotta una nuova disposizione specificatamente rubricata “Pubbliche amministrazioni”^[18]. In conseguenza a tale revisione, gli uffici pubblici non risultano più formalmente inclusi nel novero dei soggetti obbligati^[19], ma sono comunque chiamati a fornire un contributo attivo al sistema mediante la comunicazione alla UIF dei dati e ^[delle] informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell’esercizio della propria attività istituzionale (art. 10, co. 4). Il legislatore, quindi, pur avendo collocato le pubbliche amministrazioni in un piano diverso rispetto agli altri soggetti obbligati, non ne ha disconosciuto l’importante apporto che queste possono fornire al sistema antiriciclaggio.

Tale scelta è stata confermata anche a seguito dell’emanazione del Decreto Legislativo 4 ottobre 2019, n. 125 recante modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, nonché di attuazione della Direttiva (UE) 2018/843 (V Direttiva Antiriciclaggio).

La Pubblica Amministrazione diviene così un soggetto sui generis, in quanto esclusa dai destinatari formali della normativa o soggetti obbligati (ai sensi dell’articolo 3 del d.lgs. 231/2007), ma comunque inserita in un articolo specifico, contenuto in un Capo specifico, dedicato ad essa ed alle Autorità di vigilanza a significare (forse?) il peculiare ruolo degli uffici pubblici nella lotta al riciclaggio. Infatti, l’apparato di autorità pubbliche che svolgono compiti specifici in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è alquanto articolato e complesso e, come si è analizzato, è composto dalla UIF, dagli Organi investigativi, dall’Autorità giudiziaria, dal Ministro e dal Ministero dell’economia e delle finanze (presso il quale è costituito il Comitato di Sicurezza Finanziaria-CSF), dalle Autorità di vigilanza di settore e da tutte quelle amministrazioni, compresi gli enti locali, e organismi interessati che sono titolari di poteri di controllo e/o che svolgano compiti di amministrazione attiva negli ambiti di rilascio di concessioni, autorizzazioni, licenze, nelle procedure di scelta del contraente per l’affidamento di lavori, forniture e servizi, nelle procedure di concessione ed erogazione di contributi, sovvenzioni, sussidi ed ausili finanziari di diversa natura e vantaggi economici di qualunque genere a soggetti fisici e giuridici.

In tale contesto la normativa preventivo-amministrativa antiriciclaggio, di cui al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, è fondamentale in quanto si basa sulla

collaborazione attiva e fattiva tra le autorità pubbliche ed alcune categorie di operatori privati al fine di consentire la tempestiva intercettazione di possibili infiltrazioni criminali nel sistema economico-legale.

Non va infatti trascurata la particolare insidiosità del fenomeno criminoso quale il riciclaggio, «...in grado di minare l'integrità e la stabilità del sistema finanziario e di compromettere l'economia "sana", alterandone i meccanismi allocativi ispirati a logiche di libera concorrenza.»^[20].

Tra gli schemi di riciclaggio, particolarmente ricorrenti sono le fattispecie tipiche delle tradizionali aree di rischio dell'abuso di fondi pubblici (tra cui bonus fiscali e risorse del PNRR), della corruzione e della criminalità organizzata^[21].

A tal proposito, la Pubblica Amministrazione, nel perseguimento dell'interesse pubblico, svolge un compito fondamentale in quanto, da una parte, «...rivolge generalmente la propria attività nei confronti di soggetti privati portatori di interessi particolari (imprenditoriali o professionali).» , e dall'altra «i ^[relativi] procedimenti amministrativi spesso hanno ad oggetto la gestione di risorse economiche suscettibili di utilizzo a fini illeciti», motivo per cui si rende necessario alzare la soglia di attenzione.»^[22].

Pertanto, in ottica di prevenzione e lotta al riciclaggio, le pubbliche amministrazioni sono chiamate a fronteggiare il rischio che esse entrino in contatto con i soggetti coinvolti in attività criminali e che, di conseguenza, l'azione pubblica concorra involontariamente ad alterare il funzionamento fisiologico dei circuiti economici. Per questo motivo la normativa antiriciclaggio, al pari di quella anticorruzione, va elevata a strumento di creazione di valore pubblico, in quanto è volta a tutelare l'integrità e la legalità dell'attività amministrativa ed a garantirne l'efficienza anche in corretta allocazione dei flussi di spesa pubblica^[23].

In armonia con l'articolo 97 della Costituzione, la Pubblica Amministrazione ha il dovere di proteggere le proprie attività e le proprie risorse dal rischio di infiltrazione di capitali illeciti. È evidente, infatti, che l'impiego di fondi pubblici per finalità diverse da quelle istituzionali — e in particolare per scopi criminali — finirebbe per tradire i principi di buon andamento e imparzialità. Tale prospettiva trova un solido punto d'appoggio nell'articolo 28 della Carta costituzionale il quale, attraverso il principio dell'immedesimazione organica, rende l'operato del dipendente direttamente riferibile all'amministrazione di appartenenza. Di conseguenza, il coinvolgimento di un funzionario in attività di riciclaggio non può essere considerato un fatto isolato, ma si configura come una violazione che investe l'ente stesso, danneggiandone il patrimonio e compromettendone l'efficienza^[24].

3. La comunicazione di operazione sospetta (COS)

A tale punto della trattazione, è necessario comprendere la portata applicativa del “nuovo” ruolo svolto dalle Pubbliche Amministrazioni, all’indomani dell’approvazione ed entrata in vigore delle modifiche ed integrazioni apportate al decreto antiriciclaggio (d.lgs. 231/2007) per opera del d.lgs. 90/2017.

Sotto il profilo soggettivo, l’articolo 1, comma 2, lettera hh), del d.lgs. 231/2007 fornisce una propria definizione di “pubbliche amministrazioni” decisamente ampia, ricomprendendo tutte le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del d. lgs. 165/2001 e s.m.i., gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o europeo ed i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell’ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica.

Tuttavia, tale perimetro risulta più circoscritto se analizzato in combinato disposto con l’articolo 10 del Decreto Antiriciclaggio. Difatti, tale disposizione limita l’obbligo di collaborazione attiva ad un novero ristretto di uffici, selezionati in base a specifici compiti di amministrazione o controllo. Se l’obbligo di comunicazione ne risulta dunque limitato, la nozione estesa di pubblica amministrazione torna invece a rilevare pienamente sul piano informativo: sia per le finalità statistiche previste dall’articolo 6, comma 5, lett. b), sia per le attività di analisi e di approfondimento investigativo condotte dalla UIF, dalla Guardia di Finanza e dalla DIA ai sensi dell’articolo 40, comma 2.

Scendendo nell’analisi di dettaglio della disciplina dedicata alle pubbliche amministrazioni, dettata dall’articolo 10 del d. lgs. n. 231/2007 — e significativamente rimodulata dal d.lgs. n. 90/2017 — si rileva come il legislatore abbia inteso delineare per tali enti un regime speciale, distinto da quello ordinario. In forza di tale previsione, le Pubbliche Amministrazioni vengono sottratte al novero dei soggetti obbligati ai sensi dell’articolo 3 del medesimo decreto; esse assumono, invece, una funzione specifica che si incardina presso gli uffici competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo nei seguenti ambiti (articolo 10, comma 1- ambito oggettivo della comunicazione):

- a) procedimenti finalizzati all’adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione;
- b) procedure di scelta del contraente per l’affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici;

c) procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

Si noti che si tratta delle medesime aree di rischio che la normativa indica in relazione al rischio di corruzione (in aggiunta alle quali, la normativa anticorruzione indica anche i concorsi pubblici e le procedure selettive per l'assunzione del personale e le progressioni di carriera), a dimostrazione delle analogie e dei punti di contatto tra i fenomeni della corruzione e del riciclaggio, nonché della possibile relazione tra i due.

Ai sensi dell'articolo 10 del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231, le Pubbliche Amministrazioni comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale, al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (articolo 10, comma 4, del d.lgs. 231/2007).

Pertanto, le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a collaborare attivamente con le Autorità preposte alla prevenzione del riciclaggio ed a fornire un contributo attivo al sistema di prevenzione – collaborazione attiva- mediante la Comunicazione di Operazione Sospetta (C.O.S.) in luogo alla Segnalazione di Operazione Sospetta (S.O.S.) a cui sono tenuti, invece, i soggetti indicati all'articolo 3 del decreto antiriciclaggio.

Collaborazione attiva non significa, ovviamente, porre ulteriori adempimenti in capo alle pubbliche amministrazioni; non viene chiesto loro di svolgere ulteriori attività esplorative volte alla ricerca di operazioni sospette al di fuori del perimetro di attività di ciascun ufficio pubblico. Conseguentemente, la collaborazione attiva non deve creare rallentamenti, interruzioni o inefficienze nell'attività amministrativa ma si deve incardinare nel normale iter del procedimento amministrativo.

Difatti «Le analisi antiriciclaggio possono giovare del vasto corredo informativo richiesto e raccolto ai fini dell'istruttoria procedimentale. Ciò che, in particolare, si richiede agli uffici pubblici è di saper “leggere” in “modo integrato” e con un “approccio critico” le informazioni di cui già dispongono in ragione dello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, focalizzando la propria attenzione sulle eventuali “anomalie” che inducono a considerare una determinata operazione come “sospetta”.

Ovviamente l'“approccio critico” può essere sviluppato dai singoli operatori solo grazie a una expertise che matura nel tempo, ma un forte ausilio può derivare dall'attività di

formazione che le amministrazioni pubbliche sono tenute a organizzare a favore del personale, così come dallo sfruttamento degli strumenti di supporto elaborati dalla UIF (in primis, gli indicatori di anomalia, ...). La “lettura integrata” delle informazioni può invece essere favorita dal ricorso a strumenti, anche informatici, che consentano di integrare dati acquisiti per finalità diverse e spesso conservati presso archivi (o uffici) separati.»^[25].

Al pari della segnalazione di operazione sospetta, l'origine della comunicazione è il sospetto. Il già citato articolo 35 del decreto antiriciclaggio, nel disciplinare l'obbligo di segnalazione, prevede che i soggetti obbligati inviino, senza ritardo, una segnalazione alla UIF “quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità provengano da attività criminosa”. La stessa disposizione chiarisce altresì che “il sospetto è desunto dalle caratteristiche, dall'entità, dalla natura delle operazioni, dal loro collegamento o frazionamento o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta, in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi acquisiti (...)”.

Similarmente, la comunicazione è il risultato di un processo valutativo autonomo che l'operatore della pubblica amministrazione è chiamato a svolgere sulla base del patrimonio informativo in suo possesso, quando, nell'esercizio delle proprie funzioni o a causa delle funzioni o del servizio, sa, sospetta o ha motivi ragionevoli di sospettare, che sia in corso, sia stata compiuta o anche solo tentata un'operazione di riciclaggio. Il fondamento del sospetto si basa su elementi oggettivi, quali le caratteristiche, la natura e l'entità dell'operazione, e soggettivi, come la coerenza tra caratteristiche personali e capacità reddituale, tra l'operazione e l'operatività posta in essere, ed ogni altra circostanza conosciuta in virtù delle funzioni esercitate.

La comunicazione di operazione sospetta (COS) non va confusa con la denuncia di reato all'autorità giudiziaria che costituisce adempimento ben diverso e distinto. Infatti, i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio sono tenuti ad effettuare, ai sensi dell'articolo 331 del c.p.p., quando, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio.

Sotto il profilo strettamente operativo, i doveri di comunicazione sanciti dall'articolo 10 del d.lgs. 231/2007 gravano sugli uffici titolari di funzioni di amministrazione attiva o di controllo nell'ambito dei procedimenti tassativamente individuati dal primo comma della medesima disposizione e precedentemente elencati alle lettere a), b) e c). La scelta del legislatore di circoscrivere tali obblighi a specifiche articolazioni amministrative risponde a una chiara ratio di prevenzione: tali ambiti sono stati ritenuti meritevoli di una tutela

rafforzata poiché presentano un elevato coefficiente di rischio di infiltrazioni illecite, in virtù dell'intrinseca connessione che essi stabiliscono tra l'agire della Pubblica Amministrazione e le dinamiche di mercato e dell'economia.

Stante la suddetta limitazione che limita gli obblighi comunicativi esclusivamente ad alcuni e specifici procedimenti amministrativi, l'articolo 10, al comma 2, ha previsto che il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) possa individuare – in funzione del rischio di riciclaggio, anche sulla base dell'analisi nazionale del rischio- ulteriori categorie di attività amministrative (rectius procedimenti amministrativi) svolte dalle Pubbliche amministrazioni alle quali estendere gli obblighi di comunicazione e, più in generale, gli obblighi di collaborazione attiva^[26]. In maniera analoga, in base alla medesima norma, il CSF può individuare categorie di attività amministrative svolte dalle pubbliche amministrazioni nell'ambito dei procedimenti di cui al comma 1 dell'articolo 10, da escludere dall'ambito di applicazione della disposizione in analisi, in quanto non ritenute a rischio.

Come rinvenibile dall'esame delle disposizioni di cui sopra, il concetto di rischio assume valenza centrale. Le pubbliche amministrazioni sono chiamate ad effettuare una preliminare mappatura, valutazione e mitigazione del rischio di riciclaggio. In particolare esse devono svolgere un'analisi dei propri processi interni al fine di individuare le aree di attività maggiormente esposte al rischio di riciclaggio (valutate sulla base delle caratteristiche soggettive, dei comportamenti e delle attività dei soggetti interessati ai procedimenti amministrativi), ad adottare procedure interne, proporzionate alle proprie dimensioni organizzative e operative, idonee a valutare il livello di esposizione dei propri uffici al rischio e, infine, ad indicare le misure necessarie a mitigarlo^[27] (articolo 10, comma 3, del d.lgs. 231/2007).

Relativamente a tale attività, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del d.lgs. 231/2007, il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) ha il compito di elaborare le linee guida per la mappatura e la valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui gli uffici delle Pubbliche amministrazioni, responsabili dei procedimenti di cui al comma 1, sono esposti nell'esercizio della propria attività istituzionale e sulla base di tali linee guida le stesse pp.aa. adottano procedure interne adeguate, in base alle loro dimensioni, a valutare il rischio di riciclaggio ed adottare le misure necessarie di mitigazione.

Il Decreto Ministeriale 25 settembre 2015 del Ministero dell'Interno ha fornito un significativo ausilio alle Pubbliche Amministrazioni, in quanto ha indicato criteri ermeneutici ed operativi volti a perimetrare e gestire il rischio di infiltrazione criminale nei procedimenti amministrativi. Il provvedimento, rubricato "Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di

riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione", si pone quale strumento sussidiario fondamentale di prevenzione del riciclaggio e, in generale, per l'emersione di fattispecie potenzialmente illecite.

Il decreto definisce un catalogo di indicatori di anomalia tarati sulle specificità funzionali della Pubblica Amministrazione. Tali indici sono preordinati a circoscrivere la discrezionalità dell'agente pubblico, mitigando i margini di incertezza derivanti da valutazioni puramente soggettive e garantendo, al contempo, l'efficienza dell'azione amministrativa e l'omogeneità nell'adempimento degli obblighi di segnalazione verso l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF).

Sotto il profilo della natura giuridica, tali indicatori rivestono un carattere meramente descrittivo ed esemplificativo, privo di pretese di esaustività o tassatività scientifica. Ne consegue che la mancata corrispondenza di una fattispecie concreta a uno o più degli indici tipizzati non esonera l'operatore dall'obbligo di vigilanza: la valutazione del rischio deve infatti permanere dinamica e fondata su un approccio basato sull'evidenza.

Gli addetti al monitoraggio sono pertanto investiti di un onere di analisi critica che trascende il dato testuale degli indicatori, dovendo intercettare ogni condotta o caratteristica dell'operazione che, seppur atipica, risulti sintomatica di profili di sospetto. La struttura degli indicatori, contenuta nell'Allegato al decreto, si articola in tre categorie:

- Profili soggettivi: inerenti all'identità, al profilo reputazionale o al contegno procedimentale del soggetto interessato;
- Profili oggettivo-funzionali: relativi alle modalità di richiesta, istruttoria o esecuzione delle operazioni;
- Profili settoriali: mirati a presidiare ambiti ad elevata densità di rischio, quali l'area della verifica e dei controlli fiscali; le procedure di affidamento di appalti e contratti pubblici; l'erogazione di finanziamenti e sovvenzioni pubbliche ed il settore immobiliare e del commercio.

In linea con quanto esposto sulle funzioni dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), occorre evidenziare che l'articolo 6, comma 4, lett. e) del d.lgs. 231/2007 — come riformulato dal d.lgs. 90/2017 — attribuisce alla Financial Intelligence Unit italiana il compito di definire e aggiornare periodicamente gli indicatori di anomalia, previo parere del Comitato di sicurezza finanziaria.

Questa disposizione segna il passaggio di competenze dal Ministero dell'Interno alla UIF, che diventa così il principale punto di riferimento per i soggetti obbligati e le Pubbliche Amministrazioni nella rilevazione di operazioni potenzialmente sospette.

In questo quadro normativo si inserisce il Comunicato della UIF del 23 aprile 2018 recante “Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni” e relativo alle istruzioni sulle comunicazioni di dati da parte degli uffici pubblici. Tale provvedimento non si limita a un semplice aggiornamento del precedente d.m. del 2015, ma opera una sistematica riorganizzazione del catalogo degli indicatori, ponendosi come strumento essenziale per l'attuazione di efficaci sistemi di monitoraggio e compliance all'interno delle Amministrazioni.

Il Provvedimento UIF del 2018 dettaglia i doveri di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, specificando, al Capo II, le modalità ed il contenuto delle comunicazioni.

Queste vengono effettuate per via telematica, previa adesione al sistema di comunicazione on-line, mediante il portale INFOSTAT-UIF della Banca d'Italia.

Il contenuto della comunicazione si articola in: a) dati identificativi della comunicazione, in cui sono riportate le informazioni che identificano e qualificano la comunicazione e la Pubblica amministrazione; b) elementi informativi, in forma strutturata, sulle operazioni, sui soggetti, sui rapporti e sui legami intercorrenti tra gli stessi; c) elementi descrittivi, in forma libera, sull'operatività oggetto della comunicazione e sui motivi del sospetto; d) eventuali documenti allegati.

Come precedentemente rilevato, l'articolo 1 del Provvedimento UIF del 2018 stabilisce che le Pubbliche amministrazioni comunichino alla UIF dati ed informazioni concernenti operazioni sospette, ai sensi dell'articolo 10, comma 4, del D. Lgs. 231/2007, effettuando la comunicazione a prescindere dalla rilevanza e dall'importo dell'operazione sospetta. Il sospetto deve essere basato su una compiuta valutazione degli elementi oggettivi e soggettivi acquisiti nell'ambito dell'attività istituzionale svolta, anche alla luce degli indicatori di anomalia riportati in allegato al Provvedimento stesso.

Infatti, l'articolo 2 del Provvedimento in analisi è rubricato “Indicatori di anomalia” volti a ridurre i margini di incertezza delle valutazioni soggettive connesse alle comunicazioni di operazioni sospette ed hanno lo scopo di contribuire al contenimento degli oneri e alla correttezza ed omogeneità delle comunicazioni medesime.

L'elenco degli indicatori di anomalia sono allegati al Provvedimento UIF del 23 aprile 2018 e riprendono, in larga parte, quelli precedentemente emanati con il succitato Decreto del Ministro dell'Interno del 25 settembre 2015. Come i precedenti, essi sono suddivisi in tre macro-aree:

- indicatori a carattere soggettivo, connessi all'identità o al comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione;
- indicatori a carattere oggettivo, connessi con le modalità (di richiesta o esecuzione) delle operazioni;
- indicatori specifici per settore di attività: appalti e contratti pubblici, finanziamenti pubblici, immobili e commercio.

Infine, l'articolo 11 del Provvedimento UIF del 2018 impone alle Pubbliche Amministrazioni di individuare e nominare un "gestore"^[28], quale soggetto delegato a valutare ed effettuare le comunicazioni alla UIF. In materia di antiriciclaggio, quindi, il gestore è un soggetto unico e fondamentale all'interno degli uffici pubblici in quanto è l'unico interlocutore della UIF. Questi, valuta la fondatezza e rilevanza della segnalazione ricevuta dagli uffici e procede all'inoltro della stessa alla UIF, garantendo la riservatezza del soggetto segnalante e dell'operazione oggetto di sospetto^[29].

4. Le Criticità ed i dubbi applicativi

Nell'analizzare il posizionamento della Pubblica Amministrazione all'interno del sistema antiriciclaggio, il Quaderno n. 19^[30] della UIF delinea un quadro caratterizzato da una complessa asimmetria normativa e da resistenze di natura applicativa, comportando, di conseguenza, criticità e dubbi normativi ed applicativi. La criticità fondamentale risiede nell'attuale declinazione del ruolo degli uffici pubblici che, a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 90/2017, sono stati espunti dal novero dei "soggetti obbligati" in senso stretto. Tale scelta legislativa ha sostituito il tradizionale obbligo di "segnalazione di operazioni sospette" (SOS) con un più generico dovere di "comunicazione", configurando un regime differenziato che solleva profondi dubbi circa l'estendibilità, in via interpretativa o analogica, delle garanzie fondamentali previste per i segnalanti privati.

Innanzitutto, non vi è chiarezza sull'effettivo significato giuridico da attribuire all'eventuale differenza (se esiste, in concreto) tra comunicazioni effettuate dalla pubblica amministrazione e segnalazioni inoltrate dai soggetti obbligati.

Sotto il profilo strettamente normativo, inoltre, l'incertezza riguarda l'applicabilità di presidi essenziali quali l'esimente di responsabilità per le comunicazioni effettuate in buona fede (ex articolo 35 del d.lgs. 231/2007)^[31], la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante (ex articolo 38 del d.lgs. 231/2007)^[32] e il divieto di comunicazione al cliente dell'avvenuta segnalazione, il cosiddetto tipping-off (ex articolo 39 del d.lgs. 231/2007)^[33]. L'assenza di un richiamo esplicito a tali tutele rischia di disincentivare la collaborazione attiva dei funzionari pubblici, i quali, sentendosi meno protetti rispetto ai colleghi del settore finanziario, potrebbero optare per un atteggiamento prudentiale o omissivo. La UIF suggerisce che, in attesa di un intervento legislativo chiarificatore, si debba privilegiare un'interpretazione sistematica che guardi alla ratio della norma piuttosto che al dato letterale, estendendo i presidi di tutela anche alle "comunicazioni" della P.A. per non svuotare di efficacia il sistema di prevenzione.

Un secondo ordine di criticità concerne l'identificazione del "titolare effettivo". Nonostante le spinte provenienti dagli standard internazionali del GAFI e dalle recenti normative europee (come il Regolamento UE 2021/241 relativo al PNRR), persiste una forte limitazione nei poteri-doveri della P.A. di risalire ai reali beneficiari delle controparti contrattuali. L'impossibilità di svolgere un'adeguata verifica estesa, unita alla difficoltà di accesso al Registro dei titolari effettivi, indebolisce la trasparenza delle interlocuzioni tra pubblico e privato, precludendo all'amministrazione la possibilità di intercettare infiltrazioni criminali in settori cruciali come gli appalti o le concessioni di vantaggi economici.

Parallelamente, si riscontra una problematica delimitazione soggettiva ed oggettiva: l'obbligo di comunicazione è oggi confinato a specifici settori di amministrazione attiva, lasciando fuori ambiti potenzialmente esposti a rischi di riciclaggio, come gli organismi di controllo sportivo o gli uffici consolari che operano all'estero. Questa frammentarietà del perimetro applicativo impedisce una visione d'insieme dei flussi finanziari illeciti che potrebbero transitare attraverso gli altri settori amministrativi dello Stato.

Dal punto di vista applicativo, infine, emerge una persistente difficoltà nel distinguere e, al contempo, integrare i presidi antiriciclaggio con quelli anticorruzione. In molte amministrazioni prevale un approccio eccessivamente burocratico e formalistico, dove il controllo si esaurisce nella mera compilazione di check-list basate su indicatori di anomalia. Tale "burocratizzazione" della collaborazione attiva tradisce lo spirito della normativa, che richiederebbe invece una sensibilità specifica e un esercizio di responsabilità dirigenziale volto a trasformare la comunicazione in un atto di reale impulso all'analisi finanziaria. Il passaggio auspicato è dunque verso un modello di risk management integrato, capace di superare la logica dell'adempimento formale per approdare a una tutela sostanziale della legalità dell'azione amministrativa.

Infine, relativamente all'aspetto sanzionatorio, l'articolo 10, comma 6, del d.lgs. 231/2007 sanziona la mancata collaborazione attiva delle pubbliche amministrazioni invocando la responsabilità disciplinare e prevedendo la decurtazione della retribuzione di risultato del dirigente responsabile, fino all'ottanta per cento.

L'articolo 58 del d.lgs. 231/2007 prevede, altresì, l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie anche molto elevate qualora il soggetto obbligato ometta di effettuare una segnalazione di operazione sospetta. Non è pacifico se tali sanzioni possano essere applicate anche in caso di mancata comunicazione di operazione sospetta.

5. Conclusioni

L'indagine condotta permette di delineare la metamorfosi della Pubblica Amministrazione nel sistema antiriciclaggio: da soggetto formalmente obbligato a "sentinella istituzionale" con un regime giuridico peculiare. Il passaggio dalla Segnalazione (SOS) alla Comunicazione (COS) di operazione sospetta, sebbene abbia inteso alleggerire il carico burocratico degli uffici pubblici, ha generato un'asimmetria normativa che rischia di depotenziare l'efficacia del sistema.

In sintesi, emergono tre direttrici fondamentali per il futuro della materia: I. la necessità di una copertura legale esplicita: l'incertezza sull'applicabilità delle tutele (riservatezza, esimente di responsabilità e divieto di tipping-off) non può essere colmata permanentemente in via interpretativa. Per incentivare una reale collaborazione attiva, è auspicabile un intervento legislativo che allinei le garanzie del dipendente pubblico a quelle dei soggetti obbligati privati. II l'integrazione tra Antiriciclaggio e Anticorruzione: la sovrapposizione degli ambiti oggettivi analizzati (appalti, concessioni, benefici economici) dimostra che la lotta al riciclaggio nella P.A. non è un adempimento isolato, ma una componente essenziale della legalità amministrativa. Solo un modello di risk management integrato può trasformare il controllo da mero onere formale a presidio sostanziale. III. il superamento del limite soggettivo: l'attuale perimetro dell'art. 10 del d.lgs. 231/2007 appare eccessivamente frammentato. Estendere l'obbligo di comunicazione a settori oggi esclusi e garantire l'effettivo accesso ai dati sul titolare effettivo sono passi ineludibili per consentire alla P.A. di svolgere appieno il proprio ruolo di garante dell'integrità del sistema economico.

In conclusione, la sfida per la Pubblica Amministrazione non risiede solo nell'affinamento delle procedure interne o nell'evitare le severe sanzioni disciplinari previste, ma nel maturare una coscienza istituzionale che veda nella comunicazione alla UIF un atto di impulso fondamentale per la tutela dei mercati e della democrazia economica.

IL RUOLO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEL CONTESTO DELLA NORMATIVA PREVENTIVO-AMMINISTRATIVA ANTIRICICLAGGIO E LA COMUNICAZIONE DI OPERAZIONE SOSPETTA

Note e riferimenti bibliografici

[1] C. NICOLOSI, *Antiriciclaggio e Pubblica Amministrazione*, Milano, 2023, 129-133.

[2] L'articolo 3 del Decreto-legge del 21/03/1978 n. 59 recante Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978 n. 191, che ha introdotto l'art. 648-bis c.p., quali reati presupposto prevedeva esclusivamente: rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione.

[3] Si osservi che l'articolo 1, comma 1, lettere d) ed e) del d.lgs. 195/2021, hanno modificato gli articoli 648-bis e 648-ter.1 del cod.pen. abrogando, al primo comma, le parole «non colposo». Pertanto, ai fini della configurazione dei reati di riciclaggio e di autoriciclaggio non è più richiesto che il reato presupposto sia un delitto non colposo, risultando sufficiente la provenienza da un delitto in senso lato, con conseguente estensione della punibilità anche alle ipotesi in cui i proventi derivino da delitti colposi.

[4] Inizialmente la norma non era titolata "Riciclaggio" ma "Sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione". Solo con la Legge 19 marzo 1990, n. 55 (c.d. Antimafia due), viene riformulato l'art. 648-bis c.p. e viene formalmente titolato "Riciclaggio" oltre ad introdurre l'art. 648-ter c.p. che mira alla criminalizzazione della terza fase del fenomeno del riciclaggio, cioè il reimpiego dei proventi illeciti in attività economiche o finanziarie.

Articolo 648-ter c.p. "Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita"

1. Chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 [ricettazione] e 648-bis [riciclaggio], impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 5.000 a euro 25.000. (...omissis...).

[5] La norma in esame codifica un reato plurioffensivo, dato che, oltre al patrimonio, vengono tutelati altri beni giuridici come l'amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico, l'ordine economico-finanziario.

Trattasi di reato comune, che può essere commesso da chiunque, tranne che dal concorrente nel reato presupposto.

Non è assolutamente necessario che il delitto presupposto venga accertato giudizialmente (non si richiede sia stato accertato con sentenza passata in giudicato, essendo sufficiente che il fatto delittuoso risulti dagli atti del processo e che quindi il compimento di tale delitto si sia esaurito nel momento di inizio della condotta qui disciplinata).

Il denaro, la cosa o l'utilità oggetto della condotta devono essere di provenienza delittuosa ed ora, diversamente da quanto previsto dalla previgente disposizione, anche da delitto colposo (compresa la forma del tentativo). Nella formulazione previgente, rilevano esclusivamente i delitti di sola natura dolosa e sono chiaramente esclusi i delitti colposi e le contravvenzioni che non possono fungere da presupposto del riciclaggio.

Ai fini di una corretta differenziazione tra il concorso nel reato presupposto e la ricettazione, è innanzitutto necessario utilizzare il criterio temporale.

Così, se vi è un previo concerto tra l'autore del delitto ed il futuro acquirente, il quale in tal modo rafforza il proposito criminoso, vi sarà concorso di persone nel delitto base.

Qualora invece non vi sia un previo accordo, la condotta integra riciclaggio.

Le condotte incriminate sono tre:

la sostituzione, ovvero l'attività diretta alla ripulitura dell'oggetto del delitto presupposto, in modo da elidere un collegamento con l'attività criminosa precedente;

il trasferimento, ossia le condotte consistenti in atti di disposizione del bene in modo da far perdere le tracce della provenienza, della titolarità e della effettiva destinazione;

le altre operazioni per ostacolare l'identificazione, formulazione intesa a punire eventuali tecniche nuove di

riciclaggio.

L'offesa tipizzata è l'attività posta in essere in modo da ostacolare l'identificazione (reato di pericolo concreto), che deve caratterizzare le tre condotte descritte.

Il riciclaggio è un reato istantaneo ad eventuale consumazione prolungata, nel senso che qualsiasi prelievo o versamento o attività destinata a riciclare sposta in avanti la consumazione del reato.

(Fonte: Brocardi.it- www.brocardi.it “Spiegazione dell'art. 648 bis Codice Penale”).

[6] C. NICOLOSI, *Antiriciclaggio e Pubblica Amministrazione*, Milano, 2023, 136-137 e 140.

[7] Si noti che tale norma di tipo penale trattava come delitti di particolare gravità e, di conseguenza, prevedeva gravi sanzioni a carico dei soggetti obbligati per identificazioni inesatte o incomplete. Proprio tale “minaccia” ha scoraggiato la collaborazione attiva dei destinatari della norma e, in particolare, gli uffici della P.A.

[8] «La Convenzione assumeva indispensabile l'impiego di metodi moderni ed efficaci su scala sovranazionale. Uno di essi veniva individuato nel «privare i criminali dei proventi dei reati», attraverso la creazione di un «efficiente sistema di cooperazione internazionale». Uno degli aspetti principali della Convenzione di Strasburgo ha avuto riguardo proprio alla configurazione normativa del reato di riciclaggio, essendo promossa con vigore l'armonizzazione della definizione penalistica, restando meno sviluppata l'impostazione preventiva.

In particolare, in base all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione di Strasburgo ciascuna Parte è tenuta ad assumere le misure legislative e di altra natura eventualmente necessarie per prevedere come reato secondo la propria legge interna, quando il fatto è commesso intenzionalmente: a. la conversione o il trasferimento di valori patrimoniali, sapendo che essi sono proventi, allo scopo di occultare o dissimulare l'illecita provenienza dei valori patrimoniali stessi o aiutare persone coinvolte nella commissione del reato principale a sottrarsi alle conseguenze giuridiche dei loro atti; b. l'occultamento o la dissimulazione della natura, dell'origine, dell'ubicazione, di atti di disposizione o del movimento di valori patrimoniali, nonché dei diritti di proprietà e degli altri diritti ad essi relativi, sapendo che detti valori patrimoniali sono proventi. Nonché, fatti salvi i principi costituzionali e i concetti fondamentali dell'ordinamento giuridico di ciascuna Parte: c. l'acquisizione, il possesso o l'uso di valori patrimoniali sapendo, nel momento in cui sono ricevuti, che essi sono proventi; d. la partecipazione nella commissione di reati che sono stati previsti a norma del presente articolo, l'associazione o il complotto, allo scopo di commettere tali reati, il tentativo di commetterli, nonché l'assistenza, l'istigazione, il favoreggiamento e la prestazione di consigli per la loro commissione.». Fonte: UIF - Banca d'Italia, *Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi* - n. 8 – Il riciclaggio nella prospettiva penale ed in quella amministrativa. Definizioni di riciclaggio, Luglio 2017, 13-14 (F. Di Vizio). < www.uif.bancaditalia.it >.

[9] Articolo 648-ter.1 c.p. “Autoriciclaggio”

“1. Si applica la pena della reclusione da due a otto anni e della multa da euro 5.000 a euro 25.000 a chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa. (...omissis....)

5. Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, non sono punibili le condotte per cui il denaro, i beni o le altre utilità vengono destinate alla mera utilizzazione o al godimento personale.” (...omissis....)

La norma in esame codifica un reato plurioffensivo, dato che, oltre al patrimonio, vengono tutelati altri beni giuridici come l'amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico, l'ordine economico-finanziario.

Trattasi di reato proprio, che può essere commesso solamente dall'autore del reato presupposto o dal concorrente nel medesimo.

La norma, al fine di evitare il paventato rischio di violazione del principio di offensività, richiede che la condotta sia concretamente idonea ad ostacolare l'identificazione dell'origine delittuosa dei beni.

La condotta consiste nell'impiego, nella sostituzione, nel trasferimento in attività economiche di denaro, beni o altra utilità di provenienza illecita, in modo da ostacolarne l'identificazione, da parte di chi abbia commesso lo stesso delitto presupposto o da parte del concorrente nello stesso.

L'aggiunta dell'avverbio “concretamente”, nel primo comma della disposizione, è stata attuata al fine di evitare duplicazioni sanzionatorie con il reato presupposto, al fine di incriminare condotte che non rappresentino la mera apprensione del frutto del delitto, ma consistano per contro in attività effettivamente idonee ad ostacolare l'identificazione e l'accertamento della provenienza delittuosa.

(Fonte: Brocardi.it- www.brocardi.it - “Spiegazione dell'art. 648 ter 1 Codice Penale”).

Non sono punibili le condotte per cui il denaro, i beni o le altre utilità vengono destinate alla mera utilizzazione o al godimento personale (art. 648-ter, comma 5, c.p.). Si applica l'ultimo comma dell'art. 648 che assicura l'applicazione del delitto anche quando il co-autore del reato, da cui il denaro o le cose provengono, non è imputabile o non è punibile ovvero quando manchi una condizione di procedibilità riferita a tale reato (art. 648-ter.1 ultimo comma).

[10] L'exkursus normativo in ambito penalistico suesposto, meramente ricognitivo ed introduttivo, costituisce una sintesi rielaborata del testo di C. NICOLSI, 2023, Op. cit. 129-157. Si vedano inoltre UIF - Banca d'Italia, Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi - n. 20 – La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli, Febbraio 2023, par. 3 Il riciclaggio nella prospettiva penale e in quella amministrativa, 37-47 (F. Di Vizio) <www.uif.bancaditalia.it>; G. GODUTI, Prevenzione della corruzione e del riciclaggio negli enti locali, Matelica (MC), 2023, 147-156.

[11] C. NICOLSI, Op. cit. 156-157.

[12] La normativa amministrativa-preventiva in materia di antiriciclaggio riconosce “(...) l'autonomo disvalore giuridico delle diverse espressioni del riciclaggio quale fenomeno economico-finanziario, nel contesto dell'irrobustimento delle misure preventive rispetto alle forme repressive. (...) Nel tempo, l'attitudine del riciclaggio ad inquinare il tessuto economico-sociale, procurando in esso serie distorsioni dei rapporti di forza, è assunta a disvalore autonomo, come rivelato dalla progressiva criminalizzazione della componente dell'impiego economico delle risorse illecite, scopo ulteriore rispetto al disincentivo dei predicate crimes. (...) Nel contesto di un sistema finanziario più evoluto, naturalmente predisposto verso le possibilità di dispersione e di inquinamento, ciò ha costituito la premessa del crescente potenziamento della normativa preventiva. Alla più sviluppata consapevolezza che l'impiego dei proventi illeciti costituisce condizione di corruzione e di disequilibrio sociale, falsando il corretto e l'ordinato svolgimento delle attività economiche e finanziarie, assurgendo ad offesa in sé, ha corrisposto la maggiore condivisione del valore della funzionalità effettiva degli strumenti preventivi di contrasto della propagazione degli effetti perversi di tale utilizzazione; sempre più sviluppato appare dunque il contrasto della fase “integrativa” (integration stage). Ed anche il sistema repressivo, con l'introduzione della fattispecie dell'autoriciclaggio, si è orientato a valorizzare ulteriori manifestazioni deplorate della componente economica del fenomeno, sia pure con gli esposti vincoli modali.” UIF - Banca d'Italia, Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi - n. 8 – Il riciclaggio nella prospettiva penale ed in quella amministrativa. Definizioni di riciclaggio, Luglio 2017, 33-34 (F. Di Vizio). < www.uif.bancaditalia.it >.

[13] UIF - Banca d'Italia, Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi - n. 19 – Le Pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio, Settembre 2022, par. 1.1 Introduzione, 11-12 < www.uif.bancaditalia.it >.

[14] C. NICOLSI, Op. cit. 158.

[15] I soggetti obbligati sono tutti quei soggetti, persona fisica o giuridica, chiamati a collaborare con le autorità preposte- individuando e segnalando le possibili operazioni riconducibili ad attività criminose- presi in specifica considerazione per via del loro ruolo fondamentale svolto nella gestione e nel trasferimento di risorse finanziarie all'interno del sistema economico per via della attività professionale svolta. Il loro coinvolgimento nei processi di trasferimento delle risorse finanziarie li pone in condizione di intercettare la provenienza e la destinazione di tali flussi finanziari.

Il D.lgs. 25 maggio 2017, n. 90 (di recepimento della IV Direttiva Antiriciclaggio) ha ridefinito ed ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della normativa antiriciclaggio ampliando la platea di destinatari degli obblighi ed elencandoli all'articolo 3 del d.lgs. 231/2007. Essi sono suddivisi in cinque categorie omogenee in ragione dell'attività svolta: la Ia categoria comprende gli intermediari bancari, finanziari ed assicurativi; la IIa categoria include gli altri operatori finanziari; la IIIa categoria prevede i professionisti; la IVa categoria comprende alcuni operatori non finanziari; infine, l'ultima categoria di destinatari include i prestatori di servizi di gioco.

Seppure come si analizzerà nel corso di questa trattazione, attualmente, le pubbliche amministrazioni non

compaiono esplicitamente tra i soggetti obbligati, anche queste- alle quali viene chiesta una collaborazione attiva e soggette agli obblighi di comunicazione (art. 10 del d.lgs. 231/2007)- hanno un ruolo fondamentale nella lotta al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo in quanto, nel perseguire l'interesse pubblico, rivolgono la loro attività nei confronti di soggetti privati portatori di interessi particolari imprenditoriali e professionali.

[16] Legge di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 3 maggio 1991, n. 143 recante "Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio".

[17] Seppur lodevole la lungimiranza del legislatore di includere la p.a. tra i destinatari degli obblighi della normativa, non vanno trascurati i limiti derivanti dall'impostazione della disposizione stessa. Non avendo creato, almeno inizialmente, un ordinamento settoriale di tipo amministrativo- preventivo, infatti, l'obbligo di segnalazione scattava solo in riferimento al perimetro penale del riciclaggio, cioè in relazione ai circoscritti e limitati reati presupposto. Come già rappresentato in precedenza durante questa trattazione, questa è stata la maggiore limitazione della norma in quanto le identificazioni inesatte o incomplete venivano sanzionate come delitti, cioè reati di particolare gravità. Ciò (definito anche "peccato originale" della normativa antiriciclaggio) ha fatto desistere i destinatari, ed in particolare le pubbliche amministrazioni, dal rischiare di subire tali gravi sanzioni, limitando, di fatto, l'applicabilità e l'efficacia della norma, solo formalmente di tipo simil-amministrativa ma sostanzialmente di spiccata valenza penale.

Fonte: C. NICOLOSI, Op. cit. 244.

[18] Il Decreto Legislativo 231/2007, all'articolo 1, comma 2, lett. hh), contiene una propria definizione ampia di "Pubbliche amministrazioni" comprendendo "le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione europea nonché i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica".

[19] «Dal punto di vista degli obblighi imposti, non è la mancata inclusione della PA tra i destinatari a cui si impongono anche obblighi di adeguata verifica e di conservazione del novellato decreto ^[si fa riferimento al d.lgs. 90/2017] a sorprendere. Infatti, già la normativa precedente alla novella legislativa del d.lgs. n. 90/2017 imponeva alle PA il solo obbligo di segnalazione. La sorpresa (e relativa perplessità) scaturisce, invece, dalla decisione di non menzionare la PA nel comma 8 del riformulato art. 3 (che, come detto, identifica i destinatari nei cui confronti si applicano i soli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette), preferendo, invece, escluderla tout court dalla platea dei destinatari formali della normativa antiriciclaggio, dedicandole, altresì, un articolo ad hoc, in un Capo diverso da quello relativo all'ambito di applicazione del decreto. A seguito della riforma ex d.lgs. n. 90/2017, la P.A. è, quindi, diventata un soggetto sui generis, in quanto esclusa dai destinatari formali o soggetti obbligati (ex art. 3), ma comunque annoverata in un articolo specifico, contenuto in un Capo a parte, espressamente destinato ad essa e alle autorità di vigilanza.

Aver trasposto la PA dalla sezione relativa ai destinatari a quella concernente le autorità di vigilanza assume significativa rilevanza nella misura in cui riconosce la peculiarità del ruolo della PA, rispetto ad altri destinatari in un'operazione (reale o presunta) di riciclaggio; ovvero che, a differenza di altri soggetti obbligati, la PA non è terza rispetto a un'operazione nella quale, in virtù del proprio ruolo, permette l'immissione nell'economia legale di proventi illeciti. (...) è proprio mediante la strumentalizzazione dei pubblici uffici che si realizza l'ultima fase prodromica del fenomeno (c.d. integrazione/integration/conversion), che poi corrisponde all'effettiva realizzazione della pericolosità intrinseca del fenomeno, ovvero l'inquinamento dell'economia lecita.

(...)

La trasposizione della PA in un articolo ad hoc, all'interno della normativa antiriciclaggio, quindi, può essere interpretato come il tentativo, da parte del legislatore, di coinvolgere la PA nell'azione di contrasto del fenomeno, pur tuttavia, riconoscendone gli elementi peculiari che la contraddistinguono dai destinatari formali.».

Fonte: C. NICOLOSI, Op. cit. 246-248.

[20] UIF - Banca d'Italia, Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi - n. 19 – Le Pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio, Settembre 2022, par. 1.1 Introduzione, 9 < www.uif.bancaditalia.it >.

[21] UIF, Rapporto Annuale 2024- n. 17, maggio 2025, 5 e 22.

[22] UIF - Banca d'Italia, Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi - n. 19, 2022, par. 1.1 Introduzione, 10.

[23] Ibidem, 10-11. Si veda inoltre: Anac, Piano Nazionale Anticorruzione 2022, 22-23.

[24] V. OTTAIANO, Il ruolo della Pubblica Amministrazione nel contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, Roma, 2022, 29-31. Si veda altresì FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI- Scuola di Governo Locale- Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi n. 2-2020, La normativa antiriciclaggio per le Pubbliche Amministrazioni e le Aziende sanitarie in particolare. Analisi ed adempimenti relativi (Autore: Raffaella Procaccini), 7-9.

[25] UIF - Banca d'Italia, Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi - n. 19 – Le Pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio, Settembre 2022, par. 1.6 La comunicazione di operazioni sospette alla UIF, 18 < www.uif.bancaditalia.it >.

[26] «La scelta di delimitare in modo rigido il novero delle Pubbliche amministrazioni tenute agli obblighi di comunicazione avrebbe rischiato tuttavia di escludere a priori soggetti pubblici e attività amministrative che, sulla base di successive analisi, avrebbero potuto fornire un concreto contributo alla prevenzione di fenomeni criminali in altri ambiti ritenuti a rischio.». Per tale motivazione il comma 2 dell'articolo 10 ha introdotto una disposizione di apertura alla quale si rimanda. Fonte: UIF - Banca d'Italia, Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi - n. 19 – Le Pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio, Settembre 2022, par. 1.4 L'art. 10 del d.lgs. 231/2007, 14 < www.uif.bancaditalia.it >.

[27] È proprio sulla base degli esiti di tale processo che le singole amministrazioni, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, individuano i presidi interni ritenuti idonei a contenere il rischio di riciclaggio e, dall'altra parte, ad assicurare il riconoscimento di tali rischi da parte dei propri dipendenti che sono chiamati a segnalare/comunicare le eventuali operazioni sospette.

«I singoli addetti degli uffici pubblici, che hanno il contatto diretto con l'esterno, hanno generalmente il compito di intercettare anomalie nelle operazioni e nei comportamenti riferibili ai soggetti con i quali si relazionano. Tali anomalie e le informazioni acquisite vanno poi comunicate al “gestore” o a una struttura organizzativa all'interno dell'amministrazione, cui spetta il compito di valutare ed eventualmente trasmettere alla UIF le informazioni ricevute (noto come “gestore” o “responsabile ovvero referente SOS”). Tale struttura, proprio in considerazione della delicatezza dei controlli che deve effettuare, non può coincidere con la struttura competente allo svolgimento dei compiti di amministrazione attiva o controllo.» UIF - Banca d'Italia, Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi - n. 19 – Le Pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio, Settembre 2022, par. 1.5 I presidi organizzativi, 16 < www.uif.bancaditalia.it >.

[28] Invero, già il d.m. del Ministro degli interni del 25 settembre 2015 disponeva la nomina di un gestore antiriciclaggio, cioè il soggetto, nominato con formale provvedimento, incaricata a trasmettere le informazioni alla UIF.

[29] Provvedimento UIF del 23 aprile 2018, Articolo 11 (Rapporti con la UIF).

“1. Le Pubbliche Amministrazioni individuano, con provvedimento formalizzato, un “gestore” quale soggetto delegato a valutare ed effettuare le comunicazioni alla UIF.

2. Al fine di garantire efficacia e riservatezza nella gestione delle informazioni, la UIF considera quale proprio interlocutore per tutte le comunicazioni e i relativi approfondimenti la persona individuata quale “gestore” e la connessa struttura organizzativa indicate in sede di adesione al sistema di comunicazione on-line.”

Tale disposizione va letta in combinato disposto con l'articolo 39 del D. Lgs. 231/2007, ai sensi del quale “1. Fuori dai casi previsti dal presente decreto, è fatto divieto ai soggetti tenuti alla segnalazione di un'operazione sospetta e a chiunque ne sia comunque a conoscenza, di dare comunicazione al cliente interessato o a terzi dell'avvenuta segnalazione, dell'invio di ulteriori informazioni richieste dalla UIF o dell'esistenza ovvero della probabilità di indagini o approfondimenti in materia di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.”

[30] UIF - Banca d'Italia, Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi - n. 19 – Le Pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio, Settembre 2022, par. 1.8 Criticità normative e applicative, 22-26,

<www.uif.bancaditalia.it>. Sul tema si veda inoltre C. NICOLOSI, , Op. cit. 251-260.

[31] L'articolo 35, comma 4, del d.lgs. 231/2007 dispone che le comunicazioni delle informazioni, effettuate in buona fede dai soggetti obbligati, dai loro dipendenti o amministratori ai fini della segnalazione di operazioni sospette (...) non costituiscono violazione di obblighi di riservatezza, sia pur imposti in sede contrattuale o da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e non comportano responsabilità di alcun tipo anche nelle ipotesi in cui colui che le effettua non sia a conoscenza dell'attività criminosa sottostante e a prescindere dal fatto che l'attività illegale sia stata realizzata.

[32] In merito al concetto di riservatezza di cui all'articolo 38 del d.lgs. 231/2007, si richiama specificatamente il comma 1 di tale disposizione il quale dispone che "I soggetti obbligati e gli organismi di autoregolamentazione adottano tutte le misure idonee ad assicurare la riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la segnalazione." e, comma 3-bis, "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque rivela indebitamente l'identità del segnalante è punito con la reclusione da due a sei anni. La stessa pena si applica a chi rivela indebitamente notizie riguardanti l'invio della segnalazione e delle informazioni trasmesse dalle FIU o il contenuto delle medesime, se le notizie rivelate sono idonee a consentire l'identificazione del segnalante". Addirittura, comma 4, "In caso di denuncia o di rapporto ai sensi degli articoli 331 e 347 del codice di procedura penale, l'identità del segnalante, anche qualora sia conosciuta, non è menzionata." E, comma 5, "...in caso di sequestro di atti o documenti l'autorità giudiziaria e gli organi di polizia giudiziaria adottano le cautele necessarie ad assicurare la riservatezza dei segnalanti.". Infine, comma 6, "La trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette, le eventuali richieste di approfondimenti, nonché gli scambi di informazioni, attinenti alle operazioni sospette segnalate, tra la UIF, la Guardia di finanza, la DIA, le autorità di vigilanza di settore e gli organismi di autoregolamentazione, avvengono per via telematica, con modalità idonee a garantire la tutela della riservatezza, la riferibilità della trasmissione dei dati ai soli soggetti interessati, nonché l'integrità delle informazioni trasmesse."

Si rammenti che al fine di tutelare la concreta operatività del meccanismo di segnalazione degli illeciti garantendo, al contempo, protezione al dipendente pubblico segnalante, l'articolo 1, comma 1, della Legge 30 novembre 2017 n. 179 recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato" è intervenuto nel riformare l'articolo 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 (precedentemente introdotto con l'articolo 1, comma 51, della l. 190/2012, successivamente modificato con d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014, e successivamente dall'art. 1, co. 1, della L. n. 179/2017 e, infine abrogato ad opera dell'articolo 23, comma 1, lettera a) del Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24 recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali") prevedendo, accanto alla tutela della riservatezza del segnalante, il divieto di adozione di misure potenzialmente ritorsive e, quindi, vanificanti l'effettività della procedura. La disciplina in questione istituiva la figura di c.d. whistleblower. Il soppresso art. 54-bis rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" prevedeva che "1. Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza." E che, comma 3, "L'identità del segnalante non può essere rivelata..." oltre ad essere sottratta all'accesso documentale ai sensi degli artt. 22 e seg. della l. 241/1990 (comma 4). In caso di accertamento di adozione di misure discriminatorie era prevista l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5 mila a 30 mila euro da comminare alle amministrazioni pubbliche e da 10 mila a 50 mila euro al responsabile, fermi restando altri profili di responsabilità (comma 6).

Come anticipato, l'articolo 23, comma 1, lettera a) del Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24 ha abrogato l'articolo 54-bis del D. Lgs. 165/2001 e le relative misure di protezione contenute sono state inserite, ed ampliate, all'interno del Capo III "Misure di protezione", articoli 16-22, dello stesso D. Lgs. n. 24/2023.

[33] Si veda la precedente nota n. 547 dal titolo Provvedimento UIF del 23 aprile 2018, Articolo 11 (Rapporti con la UIF).

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=11761>