



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Analisi e studi

Presìdi, strumenti e modelli di prevenzione per la tutela della legalità nell'economia: una prospettiva integrata

Italo Borrello

Luglio 2025

numero

30



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Analisi e studi

Presìdi, strumenti e modelli di prevenzione per la tutela della legalità nell'economia: una prospettiva integrata

Italo Borrello

n. 30 – luglio 2025

La collana Quaderni dell'antiriciclaggio ha la finalità di presentare statistiche, studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali dell'Unità d'Informazione Finanziaria per l'Italia.

La collana si articola in diversi filoni: il filone Statistiche presenta, con periodicità semestrale, statistiche sulle segnalazioni ricevute e dati sulle attività dell'Unità; il filone Rassegna normativa illustra i principali aggiornamenti della normativa e della giurisprudenza in materia AML/CFT; il filone Analisi e studi comprende contributi sulle tematiche e sui metodi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

Comitato editoriale

Alfredo Tidu, Giovanni Castaldi, Marco Lippi, Paolo Pinotti

© Banca d'Italia, 2025

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Per la pubblicazione cartacea: autorizzazione del Tribunale di Roma n. 1942013 del 30 luglio 2013

Per la pubblicazione telematica: autorizzazione del Tribunale di Roma n. 1932013 del 30 luglio 2013

Direttore responsabile

Enzo Serata

Indirizzo

Largo Bastia, 35 – 00181 Roma – Italia

Telefono

+39 0647921

Sito internet

<https://uif.bancaditalia.it/>

Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte

ISSN 2283-3498 (stampa)

ISSN 2283-6977 (online)

Stampato nel mese di luglio 2025

Grafica e stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

Indice

Presentazione	7
Il nuovo ordinamento antiriciclaggio europeo: profili istituzionali	13
1 Introduzione	13
2 La prevenzione del riciclaggio finanziario e l'Europa	14
3 Il nuovo ordinamento antiriciclaggio europeo	16
3.1 Un nuovo sistema di norme: il single rulebook e la sesta direttiva antiriciclaggio	16
3.2 La nuova Autorità europea antiriciclaggio	19
4 L'armonizzazione delle regole e delle prassi	23
5 L'allocazione dei poteri.....	25
6 L'architettura istituzionale.....	27
7 Il ruolo delle FIU	30
8 Conclusioni.....	32
I presidi antiriciclaggio come strumento di protezione delle imprese	37
1 Il riciclaggio come fenomeno economico-finanziario.....	37
2 Prevenzione e repressione.....	39
3 Gli standard internazionali e le regole europee	41
4 Il ruolo degli operatori privati nel sistema italiano di prevenzione del riciclaggio	43
5 I presidi interni di prevenzione del riciclaggio	47
6 Riflessioni conclusive.....	49
Segnalazione di operazioni sospette in materia di antiriciclaggio e segnalazione di condotte illecite (<i>whistleblowing</i>): modelli a confronto	57
1 Corruzione e riciclaggio: continuità tra i fenomeni e progressiva convergenza dei presidi preventivi.....	57
2 La segnalazione di operazione sospetta.....	61
3 Il <i>whistleblowing</i>	64
4 Ulteriori disposizioni “speciali” sul <i>whistleblowing</i>	68
5 Segnalazione (o comunicazione) di operazione sospetta e <i>whistleblowing</i> : differenze, analogie, questioni aperte.....	70
6 Prospettive.....	74

Presentazione

Gli scritti raccolti nel presente Quaderno, pur affrontando tematiche tra loro distinte sotto il profilo oggettivo e funzionale, condividono un comune filo conduttore: la riflessione sul ruolo che i presidi giuridici di prevenzione possono svolgere nella tutela della legalità nel sistema economico. Lungi dal limitarsi a una ricognizione settoriale delle norme o degli apparati amministrativi deputati alla loro attuazione, i contributi mettono in luce la progressiva emersione di un paradigma normativo che integra pubblico e privato, repressione e prevenzione, legalità formale e integrità sostanziale.

Il primo saggio, “Il nuovo ordinamento antiriciclaggio europeo: profili istituzionali”, analizza la più recente riforma europea in materia di antiriciclaggio, ricostruendo l’architettura normativa e istituzionale delineata dal cosiddetto *AML package* del 2024. L’autore evidenzia come questa riforma rappresenti un importante passo in avanti nella costruzione di un sistema sovranazionale di prevenzione del riciclaggio, fondato su un *single rulebook* e sull’istituzione di un’autorità centrale (AMLA) con competenze integrate di supervisione diretta e indiretta sugli operatori finanziari, di sorveglianza sui settori non finanziari e di coordinamento delle Unità di Informazione Finanziaria (FIU) nazionali.

La complessità dell’architettura istituzionale delineata rivela la sfida ambiziosa che l’Unione Europea si è posta: costruire un sistema efficace di prevenzione e contrasto, in grado di operare in modo armonizzato pur rispettando le peculiarità dei mercati nazionali. La tensione tra centro e periferia, tra armonizzazione e rispetto delle diversità, tra sovranazionalità e prerogative nazionali permea tutto il contributo, offrendo al lettore una chiave interpretativa che trascende gli aspetti tecnici della normativa per cogliere le dinamiche istituzionali sottostanti. Si richiamano altresì le opportunità e i rischi che si porranno fin dalla transizione verso il nuovo assetto: individuare le migliori pratiche e tradurle in modelli applicabili in tutta l’Unione; adattare regole e prassi alle minacce e ai rischi emergenti nei singoli Stati, alle tipologie criminali, ai caratteri e alle specificità degli operatori nazionali, ai diversi approcci investigativi e giudiziari; scongiurare pericolose “corse al ribasso”.

Il secondo contributo, “I presidi antiriciclaggio come strumento di protezione delle imprese”, sposta l’angolo visuale dal piano sovranazionale a quello dei meccanismi concreti attraverso cui gli operatori economici sono chiamati a presidiare l’integrità del mercato. Qui l’autore, concentrando l’attenzione sulle imprese soggette agli obblighi antiriciclaggio, delinea il fondamento concettuale dei presidi in materia, evidenziando come essi configurino un sistema in cui “la legalità assume un preciso valore economico”, non solo come bene pubblico, ma anche come “asset di competitività e sviluppo” per le singole imprese.

Particolarmente interessante risulta l’analisi del rapporto tra prevenzione e repressione, che vengono presentate non come alternative, ma come dimensioni complementari e sinergiche dell’azione di tutela della legalità. La prevenzione, in particolare, si configura come strumento essenziale “per favorire il corretto esercizio dell’attività imprenditoriale e per promuovere le condizioni di un sano sviluppo dell’economia”. Questa prospettiva permette di comprendere come i meccanismi di adeguata verifica della clientela, conservazione dei dati e segnalazione delle operazioni sospette non rappresentino meri adempimenti burocratici, ma costituiscano veri e propri presidi interni, funzionali alla loro protezione da infiltrazioni criminali. Se ne traggono spunti importanti per la generalità delle imprese, nelle quali le funzioni a tutela della conformità e

dell'integrità assumono rilievo sempre maggiore: esse comportano oneri e costi di adeguamento, ma producono anche concreti benefici economici e reputazionali; promuovono inoltre un linguaggio comune, capace di improntare il funzionamento delle organizzazioni a principi di legalità, trasparenza e osservanza delle norme.

Il terzo scritto, "Segnalazione di operazioni sospette in materia di antiriciclaggio e segnalazione di condotte illecite (*whistleblowing*): modelli a confronto", completa il quadro analizzando comparativamente due istituti giuridici che, pur nella loro distinzione funzionale e strutturale, condividono la finalità di favorire l'emersione tempestiva di comportamenti illeciti. L'autore pone in evidenza come entrambi gli strumenti segnalatori, seppur caratterizzati da presupposti e modalità operative differenti, rispondano all'esigenza di attivare meccanismi di reazione precoce rispetto a fenomeni potenzialmente lesivi dell'integrità economica.

La comparazione tra i due istituti consente di cogliere un aspetto cruciale del sistema di prevenzione: l'importanza della collaborazione attiva dei soggetti che, per posizione o funzione, sono in grado di intercettare comportamenti anomali. Tale collaborazione viene qualificata dall'autore come "un particolare dovere civico di solidarietà e lealtà nei confronti dello Stato e della società", che grava su chi presidia i canali nevralgici dell'economia legale. Si evidenzia così, ancora una volta, la dimensione valoriale dei presidi di prevenzione, che trascende la mera tecnica normativa per abbracciare principi di etica pubblica e responsabilità condivisa.

Considerati nel loro insieme, i tre contributi offrono una visione multiprospettica della prevenzione come dimensione essenziale della tutela della legalità economica, articolata su tre livelli complementari:

- il livello ordinamentale e istituzionale, analizzato nel primo saggio, che illustra come la costruzione di un sistema sovranazionale di prevenzione richieda un'architettura complessa, in grado di armonizzare norme e prassi pur rispettando le peculiarità nazionali;
- il livello degli strumenti e dei meccanismi operativi, esaminato nel secondo scritto, che mostra come la prevenzione si realizzi attraverso presidi concreti che coinvolgono attivamente gli operatori economici;
- il livello dei meccanismi di emersione delle anomalie, approfondito nel terzo contributo, che evidenzia l'importanza dei canali di segnalazione come strumenti di attivazione dei meccanismi di reazione ai fenomeni potenzialmente illeciti.

Un elemento unificante che attraversa tutti gli scritti è la progressiva convergenza tra pubblico e privato nella tutela dell'integrità economica. In tutti e tre i contributi, infatti, emerge con chiarezza come la prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e, più in generale, della criminalità economica, non possa essere appannaggio esclusivo delle autorità pubbliche, ma richieda necessariamente il coinvolgimento attivo e responsabile degli operatori privati e, in definitiva, di tutti i cittadini. Questo coinvolgimento si declina in forme diverse: dall'applicazione degli obblighi di adeguata verifica e segnalazione, all'adozione di modelli organizzativi interni di prevenzione, fino alla partecipazione a meccanismi di *whistleblowing*.

Altro elemento di coesione è la dimensione sovranazionale della prevenzione, che trova espressione non solo nel primo saggio, esplicitamente dedicato alla riforma europea, ma anche negli altri due contributi, dove i riferimenti agli standard internazionali e al quadro normativo europeo testimoniano la crescente interdipendenza tra ordinamenti nella costruzione di un sistema efficace di presidi contro la criminalità economica.

Un terzo aspetto unificante è la crescente importanza attribuita alla dimensione organizzativa della prevenzione. In tutti gli scritti, infatti, si evidenzia come l'efficacia dei presidi non dipenda soltanto dalla qualità delle norme, ma anche – e forse soprattutto – dalla capacità delle organizzazioni, pubbliche e private, di tradurle in assetti, procedure e controlli adeguati. La prevenzione diventa così non solo una questione normativa, ma anche una sfida organizzativa, che chiama in causa competenze, risorse e cultura aziendale.

Infine, un elemento trasversale di particolare rilevanza è la concezione della legalità come valore integrato nel sistema economico. Questa visione, che emerge con forza in tutti e tre i contributi, supera la tradizionale contrapposizione tra regolazione e mercato, per affermare invece una prospettiva in cui la tutela dell'integrità diventa condizione necessaria per il corretto funzionamento dell'economia. La legalità, in questa prospettiva, non è un vincolo esterno imposto agli operatori, ma un valore intrinseco al sistema economico, un fattore di competitività e sviluppo.

I contributi raccolti in questo Quaderno documentano, dunque, la progressiva evoluzione delle regole della costituzione economica, che aspirano a promuovere forme attive di collaborazione tra pubblico e privato e a costruire un mercato immune da distorsioni. Il lettore vi troverà spunti per una riflessione di ampio respiro che, muovendo dall'analisi delle norme e degli istituti, tocca i rapporti tra diritto ed economia, tra valori e mercato, tra interesse pubblico e iniziativa privata; una riflessione sulla funzione del diritto come strumento di orientamento dell'agire economico verso fini di interesse generale.

Il Direttore

Enzo Serata

**Il nuovo ordinamento
antiriciclaggio europeo:
profili istituzionali**

Il nuovo ordinamento antiriciclaggio europeo: profili istituzionali¹

1 Introduzione

L'*Anti-Money Laundering package* adottato nel giugno 2024 dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione ha riformato la disciplina in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. In un regolamento, volto a favorire l'applicazione omogenea dei presidi antiriciclaggio nell'Unione, sono confluite le principali misure finalizzate a prevenire l'utilizzo del sistema finanziario per fini illeciti. Una nuova direttiva (la sesta in materia) contiene le norme in tema di responsabilità e compiti delle autorità nazionali e sulle modalità per assicurare il rispetto degli obblighi. Un altro regolamento, infine, istituisce un'autorità europea l'*Anti Money Laundering Authority* (AMLA) con compiti di supervisione diretta e indiretta sugli operatori finanziari, di sorveglianza sulle autorità nazionali preposte ai settori non finanziari e di coordinamento e supporto delle *Financial Intelligence Unit* (FIU) dei singoli Stati.

Le regole che compongono il nuovo ordinamento antiriciclaggio europeo necessitano ora di numerosi provvedimenti attuativi ai quali sarà demandato il compito di costruire in concreto le modalità di interazione tra la supervisione antiriciclaggio e quella prudenziale (rafforzandone la complementarità), ma anche di riempire di contenuti la sorveglianza sul settore non finanziario e il coordinamento e supporto delle FIU.

La riforma segna un importante passo in avanti rispetto al quadro finora vigente. Regole comuni ridurranno le pratiche di arbitraggio; metodologie uniformi di valutazione dei rischi e pratiche di vigilanza e di analisi finanziaria condivise assicureranno la convergenza degli approcci nazionali e favoriranno la crescita di una cultura antiriciclaggio europea. Sarà essenziale che l'AMLA, fin dalla prima fase di operatività, sappia interpretare al meglio la propria centralità per individuare le migliori pratiche nazionali e tradurle in modelli applicabili in tutta l'Unione, ma anche per adattare regole e prassi alle specificità dei paesi.

In questo scritto si svolgono riflessioni sull'assetto complessivo delle norme che disciplinano la materia, sull'allocazione dei poteri, sul disegno istituzionale che caratterizza il nuovo sistema antiriciclaggio europeo, sul ruolo delle FIU.

¹ Il presente scritto è stato pubblicato sul "Giornale di diritto amministrativo", n. 1/2025, pp. 47 ss. Si ringrazia l'editore Wolters Kluwer e la redazione della Rivista per avere autorizzato la pubblicazione in questo Quaderno.

2 La prevenzione del riciclaggio finanziario e l'Europa

Negli ultimi trenta anni i principi internazionali sulla lotta al riciclaggio di denaro² hanno creato un modello di prevenzione tendenzialmente uniforme a livello globale, basato su obblighi, per intere categorie di operatori privati (dalle banche ai professionisti, ad altri operatori finanziari e non finanziari), di identificazione e adeguata conoscenza della propria clientela, di acquisizione di informazioni sulla titolarità effettiva delle persone giuridiche, di conservazione della “traccia” delle operazioni, di segnalazione delle operazioni sospette alla FIU nazionale.

Gli standard internazionali hanno ispirato in Europa una serie di direttive³ che fin dai primi anni '90 del secolo scorso hanno trasfuso questi obblighi nel diritto dell'Unione. Nonostante il notevole impegno regolatorio, la capacità di prevenzione degli Stati membri non si è rivelata efficace: le norme europee hanno lasciato ampia discrezionalità nel recepimento, favorendo divergenze tra le legislazioni e forme di competizione al ribasso; sono rimaste lacune e prassi differenti nella supervisione e nella cooperazione domestica e internazionale. Nel 2018, il fallimento di presidi antiriciclaggio ha causato crisi bancarie che hanno rischiato di ripercuotersi sull'intero sistema finanziario dell'Unione⁴.

Tali circostanze inducevano la Commissione europea a svolgere, nel luglio 2019, una ricognizione delle debolezze del sistema antiriciclaggio europeo, articolata in quattro rapporti e in una Comunicazione⁵ che ne compendia le principali conclusioni. Nel maggio 2020 la Commissione

² Si fa riferimento alle Raccomandazioni del GAFI, organismo intergovernativo istituito nel 1989 presso l'OCSE. Questa *task force* monitora anche i progressi nazionali nell'attuazione degli *standard*, attraverso “*peer review*” particolarmente incisive che tendono a isolare le giurisdizioni che non vi si conformano. Cfr. W.H. Muller, H. Kalin e J.G. Goldsworth (eds.), *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, Chichester, Wiley & Sons, 2007; W.C. Gilmore, *Dirty Money: The Evolution of International Measures to Counter Money Laundering and the Financing of Terrorism*, 4th edn., Strasbourg: Council of Europe Pub., 2011. Inizialmente concentrati sul riciclaggio, gli *standard* sono stati poi estesi anche alla lotta contro il finanziamento del terrorismo internazionale. Nel presente scritto si utilizzeranno, per brevità, i termini “riciclaggio” o “antiriciclaggio” per intendere anche il finanziamento del terrorismo e il suo contrasto.

³ Si tratta delle seguenti: n. 1991/308/CEE, del 10 giugno 1991; n. 2001/97/CE, del 4 dicembre 2001; n. 2005/60/CE, del 25 novembre 2005; n. 2015/849(UE), del 27 maggio 2015; n.2018/843(UE), del 30 maggio 2018.

⁴ Tali vicende, che hanno interessato rilevanti banche europee, hanno evidenziato non solo carenze nell'organizzazione e nei meccanismi interni di *compliance* degli istituti coinvolti, ma anche differenze in termini di tempestività ed efficacia delle azioni di vigilanza, causate dalle lacune nei poteri e negli strumenti a disposizione delle autorità, dalla scarsa armonizzazione delle regole antiriciclaggio e dalla debole collaborazione tra i supervisori e tra questi e le FIU. Una ricostruzione approfondita si trova in J. Kirschenbaum e N. Véron, *A better European Union architecture to fight money laundering*, Policy Contribution, n. 19/2018. I caratteri e i problemi della collaborazione tra le FIU erano stati esplorati già nel 2016 in un esercizio di ricognizione (“*mapping exercise*”) condotto tra le FIU dell'Unione e coordinato dalla FIU italiana, nel quale si sottolineava il ruolo centrale delle FIU nei sistemi antiriciclaggio nazionali e le esigenze di miglioramento della cooperazione tra tali autorità.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, *Verso una migliore attuazione del quadro dell'Unione in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo*, Bruxelles, 24.7.2019, COM(2019) 360. Il Rapporto “*On the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*” riporta l'analisi di minacce e vulnerabilità in settori specifici, ne stima i rischi residui, formula conseguenti raccomandazioni agli Stati membri. Il Rapporto “*On the interconnection of national centralised automated mechanisms (central*

pubblicava un *Action Plan* per la definizione di una politica organica in materia, da realizzare attraverso un *corpus* normativo armonizzato e l'istituzione di un'agenzia centrale e di un Meccanismo di supporto e coordinamento delle FIU. Ne scaturiva, nel luglio 2021, un pacchetto di proposte di revisione della normativa, articolato in un regolamento e una direttiva volti a riscrivere integralmente la disciplina, una rifusione del regolamento sui trasferimenti di fondi (per includervi regole sul tracciamento dei trasferimenti di criptoattività) e un regolamento istitutivo di un'autorità antiriciclaggio europea.

Questi provvedimenti si inserivano in una più ampia strategia di rafforzamento dell'azione di prevenzione e contrasto dei reati finanziari che aveva già registrato iniziative in tema di centralizzazione dei controlli⁶ e di cooperazione e scambio di informazioni di natura finanziaria e investigativa⁷. La revisione dell'ordinamento antiriciclaggio era inoltre resa urgente da nuovi fattori di contesto: la crisi economica successiva alla pandemia del 2020, l'incertezza geopolitica legata al conflitto russo-ucraino⁸, la digitalizzazione dei servizi finanziari e di pagamento e la diffusione di prodotti anonimi o non regolamentati (come le valute virtuali)⁹, le persistenti difficoltà, a livello

registries or central electronic data retrieval systems) of the member states on bank accounts” promuove l’interconnessione dei registri nazionali dei conti bancari per consentire l’accesso integrato in ogni Paese membro alle informazioni sui rapporti finanziari. Il Rapporto “*On the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions*” ricostruisce i casi di riciclaggio che hanno coinvolto banche europee, esamina le lacune dei sistemi di controllo ed elabora proposte per una maggiore armonizzazione delle regole, per l’istituzione di un’autorità di Vigilanza europea e per la migliore collaborazione tra supervisor e tra questi e le FIU. Infine, il Rapporto “*Assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units*” prende in esame le attività e la collaborazione tra le FIU, sottolineando la centralità di tali autorità nel sistema antiriciclaggio e lo *status* di indipendenza che le caratterizza e prefigurando il ruolo che dovrebbe essere attribuito a un Meccanismo europeo di coordinamento e supporto delle Unità già previsto dalla quinta direttiva, tratteggiato come una sede sovranazionale destinata a promuovere la convergenza verso migliori prassi, metodi e forme più strette di collaborazione.

⁶ Nel dicembre 2019 l’Autorità bancaria europea (EBA) era stata incaricata di guidare, coordinare e monitorare la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Tale passo si era però rivelato insufficiente a causa della divergenza delle norme e delle pratiche nazionali, dei poteri e delle misure a disposizione delle autorità di vigilanza, così come dei poteri di *intelligence* finanziaria delle FIU.

⁷ Il regolamento (UE) 2018/1672 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata o in uscita dall’Unione, ha previsto la trasmissione alle FIU, da parte delle autorità doganali, delle dichiarazioni riguardanti il trasporto di valori di importo pari o superiore a 10.000 euro e la segnalazione alla stessa FIU delle informazioni sui casi sospetti rilevati. La direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, ha dettato disposizioni per agevolare l’uso dell’*intelligence* finanziaria sviluppata e posseduta dalle FIU a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di reati gravi.

⁸ Un aumento del rischio di riciclaggio, per effetto di più alti rischi geopolitici, della maggiore corruzione e della opacità nell’individuazione dei beneficiari delle transazioni economiche è stato sottolineato dal Basel Institute on Governance, secondo cui l’applicazione delle sanzioni internazionali in risposta all’aggressione della Russia all’Ucraina – e i conseguenti possibili tentativi di eluderle – avrebbe aumentato l’uso di strutture societarie complesse, che rendono difficile individuare il titolare effettivo. Cfr. Basel AML Index 2022: 11th Public Edition, *Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world*.

⁹ Le spinte senza precedenti in questo campo hanno reso non solo l’industria finanziaria, ma anche l’attività criminale più transnazionale e tecnologicamente più sofisticata. L’utilizzo crescente dei *crypto-assets* per dissimulare la provenienza di fondi e limitarne la tracciabilità, anche con finalità di elusione delle sanzioni finanziarie internazionali, è stato sottolineato da Europol ed è anche all’attenzione del Financial Stability Board e del GAFI, che ormai sistematicamente analizzano le nuove forme di criminalità che sfruttano il *dark web* e utilizzano *crypto-assets* per incassare e/o riciclare i

globale, a conseguire standard efficaci in tema di trasparenza dei dati sui titolari effettivi di beni o società.

3 Il nuovo ordinamento antiriciclaggio europeo

Con l'*AML package* l'intera materia antiriciclaggio, prima regolata con direttive, è stata scorporata e distribuita, a seconda del grado di efficacia ritenuto necessario, tra il regolamento UE 2024/1624, nel quale sono confluite le principali misure rivolte al settore privato, e la direttiva UE 2024/1640 che disciplina l'assetto istituzionale, le responsabilità e i compiti delle autorità antiriciclaggio nazionali.

Ancorché articolate in provvedimenti diversi, queste norme si presentano come “un unico insieme coerente” che trova un ulteriore elemento fondante nell'azione e nei poteri assegnati alla nuova Autorità antiriciclaggio europea (AMLA), istituita con il regolamento UE 2024/1620 con compiti di promozione della convergenza delle regole e delle prassi in materia, di supervisione diretta e indiretta e di coordinamento e sostegno delle FIU dell'Unione¹⁰.

3.1 Un nuovo sistema di norme: il single rulebook e la sesta direttiva antiriciclaggio

Il regolamento offre una sistemazione tendenzialmente definitiva al novero dei soggetti obbligati, confermando le categorie che si trovano in posizione privilegiata per rilevare attività sospette: istituti di credito e altri operatori finanziari (inclusi i prestatori di servizi per le cripto-attività), esercenti professioni non finanziarie (ad esempio, notai e avvocati¹¹, revisori contabili, prestatori di servizi relativi a società o *trust*), altri operatori in settori non finanziari particolarmente

proventi di attacchi informatici. Cfr. Europol, *Crypto-currencies: Tracing the Evolution of Criminal Finances*, Europol Spotlight Report series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022; Europol, *European Union serious and organised crime threat assessment, A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

¹⁰ La revisione della disciplina antiriciclaggio include anche le norme introdotte con il regolamento (UE) 2023/1113 del 31 maggio 2023, riguardanti i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi, che ne ampliano l'ambito di applicazione ai trasferimenti di cripto-attività.

¹¹ Con riferimento ai professionisti legali, il regolamento circoscrive l'applicazione degli obblighi ai casi di assistenza del cliente in operazioni finanziarie o immobiliari o nella progettazione o realizzazione di operazioni riguardanti l'acquisto e la vendita di immobili o imprese commerciali, la gestione di denaro, strumenti finanziari e altri beni, l'apertura e la gestione di conti bancari, libretti di deposito e conti di titoli, l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, gestione o amministrazione di società, la costituzione, gestione o amministrazione di trust, società o strutture analoghe.

a rischio¹². Rispetto al passato, il regolamento ha esteso gli obblighi ai fornitori di servizi di *crowdfunding* e ad agenti e società calcistiche professionistiche¹³.

Le norme sull'adeguata verifica della clientela sono declinate in modo più dettagliato, con l'ampliamento del set di dati da acquisire, misure ad hoc nei confronti dei "clienti con elevato patrimonio" e previsioni più incisive in materia di titolarità effettiva (concetto che impone di identificare le persone che effettivamente controllano o godono dei benefici della proprietà di un'entità legale)¹⁴.

Con riguardo ai rapporti con paesi terzi, il regolamento prevede che la Commissione, sulla base delle liste ufficiali di paesi con carenze significative pubblicate periodicamente dal GAFI, identifichi, con autonome valutazioni, i "paesi terzi ad alto rischio", ai quali applicare contromisure specifiche e rafforzate, europee o nazionali.

Nel regolamento è contenuta la disciplina degli obblighi di segnalazione di attività sospette alla FIU nazionale, da attivare quando il soggetto obbligato "sa, sospetta o ha ragionevoli motivi per sospettare che i fondi o le attività provengono da attività criminose o sono collegati al finanziamento del terrorismo o ad attività criminose e rispondendo, in tali casi, alle richieste di informazioni ulteriori da parte della FIU". La formulazione estende, rispetto al passato, il novero di circostanze in cui si può attivare la segnalazione¹⁵.

¹² Vi rientrano, tra l'altro, gli agenti immobiliari, i commercianti di metalli e pietre preziose, di beni di valore elevato e culturali (attraverso gallerie d'arte e case d'asta o all'interno di zone franche e depositi doganali), i prestatori di servizi di gioco d'azzardo e di servizi di migrazione degli investimenti (connessi al rilascio di permessi di soggiorno a investitori non residenti), gli intermediari nel settore del credito al consumo (diversi da enti creditizi o finanziari), le società di partecipazione mista non finanziaria.

¹³ Il regolamento considera, in particolare, le operazioni con investitori, *sponsor* e agenti calcistici o altri intermediari, siano essi persone fisiche o giuridiche, o finalizzate al trasferimento di calciatori, e consente agli Stati di escludere i club entro specifici limiti di fatturato e in caso di rischio basso, prevedendo inoltre un periodo di transizione più lungo per l'applicazione degli obblighi (cinque anni, invece di tre). Peraltro, l'art. 3, comma 1, della direttiva lascia agli Stati la possibilità di estendere gli obblighi ad altri soggetti, in funzione del rischio specifico.

¹⁴ Le due componenti della titolarità effettiva - proprietà e controllo - sono analizzate per identificare i titolari effettivi di entità giuridiche, comprese quelle non europee quando svolgono attività o acquistano proprietà nell'Unione.

¹⁵ L'aggiunta della locuzione "attività" consente di segnalare ipotesi di sospetto che riguardano beni economici diversi dai "fondi" e comportamenti senza movimenti di fondi. F. Berghella, *Adottato il regolamento Ue per l'antiriciclaggio: finiranno le disparità di condizioni nel mercato interno*, in "Bancaria", n. 6/2006, p. 63. All'estensione concorre anche un più chiaro legame tra il sospetto e l'obbligo di segnalazione, che impone di valutare "qualsiasi fatto o informazione di cui si sia a conoscenza o in possesso, compresi i sospetti generati dall'incapacità di applicare le misure di adeguata verifica della clientela", e di tenere conto delle "caratteristiche del cliente e delle sue controparti, delle dimensioni e della natura dell'operazione o dell'attività, o dei relativi metodi e modelli, del legame tra diverse operazioni o attività, dell'origine, della destinazione o dell'uso dei fondi o di qualsiasi altra circostanza nota al soggetto obbligato, compresa la coerenza dell'operazione o dell'attività con le informazioni ottenute e con il profilo di rischio del cliente".

Il regolamento disciplina lo scambio di informazioni oltre il perimetro dei gruppi, nell'ambito dei partenariati, in cui i soggetti obbligati possono condividere le informazioni necessarie ai fini dell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di segnalazione di operazioni sospette¹⁶.

Infine, il regolamento sancisce il divieto di tenere conti anonimi e azioni al portatore e certificati azionari al portatore e pone un limite massimo di 10.000 euro ai pagamenti in contanti da e verso operatori che commerciano beni o forniscono servizi, mantenendo salva la possibilità per gli Stati membri di imporre una soglia inferiore. Pagamenti o depositi presso intermediari al di sopra del limite sono segnalati alla FIU entro i termini da essa imposti¹⁷.

La direttiva impone alla Commissione di elaborare e aggiornare ogni due anni, con l'apporto dell'AMLA, di esperti degli Stati membri, delle autorità di vigilanza e delle FIU, un *Supranational Risk Assessment* per la stima dei rischi, di origine interna o esterna, di natura transnazionale, formulando "raccomandazioni" che gli Stati possono disattendere, indicandone le ragioni. Valutazioni accurate dei rischi vanno condotte anche a livello nazionale.

Diviene più ampia e analitica la disciplina dei registri dei titolari effettivi di società, enti, *trust* e istituti affini, con dettagli sulla definizione di "titolare effettivo", sulle informazioni da acquisire e conservare, sul regime per l'accesso ai dati, sulla previsione di meccanismi di riscontro e correzione delle informazioni¹⁸. Sono inoltre aggiornate le disposizioni sull'istituzione e la tenuta di altri "registri" centrali nazionali relativi a conti bancari e a proprietà immobiliari. Tutti questi registri devono essere interconnessi per consentire a qualsiasi paese membro di ottenere le relative informazioni.

La direttiva delinea un vero e proprio statuto delle FIU, indicandone le caratteristiche di autonomia e indipendenza, declinate sui versanti complementari dell'operatività, dell'organizzazione e dell'adeguatezza delle risorse, e determinandone i compiti e i poteri, connessi alla capacità di

¹⁶ Prima della partecipazione a un partenariato è richiesta un'informativa alle autorità di supervisione che ne accertano la liceità e valutano l'impatto sulla protezione dei dati, oltre alle misure tecniche e organizzative che consentono livelli di sicurezza e di riservatezza proporzionati alla natura e alla portata delle informazioni scambiate. F. Berghella, *Adottato il regolamento* cit., p. 65.

¹⁷ Si riconosce, in tal modo, il valore delle c.d. "Comunicazioni oggettive" (cioè non fondate su un sospetto, ma sul mero superamento di soglie determinate), che alimentano il patrimonio informativo delle FIU a fini di analisi finanziaria.

¹⁸ Un "organismo" nazionale "responsabile dei registri centrali" svolge compiti di gestione dei registri e delle procedure di accesso e di controllo dei dati, con poteri di acquisire riscontri dalle stesse società, enti o trust, anche mediante ispezioni, sulla rispettiva titolarità effettiva. L'organismo è tenuto a segnalare alla FIU ipotesi di sospetto di riciclaggio o finanziamento del terrorismo emerse nei controlli.

disporre di informazioni finanziarie, amministrative e investigative, di sospendere o monitorare transazioni e rapporti, nonché di collaborare a livello nazionale e internazionale¹⁹.

3.2 La nuova Autorità europea antiriciclaggio

L'istituzione, con il regolamento UE 2024/1620, di un'Autorità europea dotata di autonoma personalità giuridica costituisce la vera novità del *package*. In questo soggetto si concentrano competenze in due comparti: quello della supervisione, a sua volta declinata in base a tre tipologie di soggetti (selezionati, non selezionati e non finanziari), secondo tre regimi differenti (supervisione diretta, supervisione indiretta e sorveglianza), e quello del coordinamento e supporto delle FIU dell'Unione, funzionale alla promozione di una più efficace cooperazione tra tali autorità. La scelta (inedita) di un assetto istituzionale unitario per funzioni separate e distinte sul piano organizzativo e operativo risponde all'esigenza di collocare le stesse funzioni in un quadro di regole, metodi e prassi omogeneo²⁰.

A questo obiettivo sono preordinati i compiti di monitoraggio e valutazione dei rischi, delle minacce e delle vulnerabilità cui è esposto il mercato interno (anche derivanti da paesi terzi) e quelli di raccolta e analisi di dati sulla carente applicazione delle norme antiriciclaggio da parte dei soggetti obbligati, sulla loro esposizione a rischi, sulle sanzioni irrogate e sulle azioni correttive intraprese. L'Autorità, tra l'altro, istituisce e aggiorna una banca dati di informazioni raccolte dalle autorità di supervisione o dalla propria attività, da utilizzare per finalità di analisi; sostiene le analisi nazionali dei rischi e agevola e rafforza la cooperazione e lo scambio di informazioni tra i soggetti obbligati e le autorità.

Con riferimento ai compiti di supervisione, l'AMLA è al centro di un sistema distinto rispetto alla vigilanza prudenziale, articolato su due livelli, sovranazionale e nazionale, e reso organico e integrato da una comune metodologia basata sul rischio. L'Autorità favorisce lo svolgimento, da parte delle autorità nazionali, di verifiche tematiche consistenti nella ricognizione dei rischi cui sono esposti più soggetti obbligati e definisce strumenti per promuovere approcci e prassi comuni.

¹⁹ Pur dettagliate, le disposizioni non si spingono a definire un modello comune, ma consentono ai paesi membri di adattare i requisiti richiesti alla fisionomia del sistema nazionale, individuando il "modello" di FIU più efficace e in grado di assicurare connessioni fluide con i diversi interlocutori, privati e pubblici. Tale flessibilità, pur opportuna per salvaguardare le specificità nazionali, potrebbe perpetuare differenze suscettibili di tradursi in differenti livelli di efficacia, disallineamenti delle prassi, dei metodi e delle informazioni, inefficienze nella collaborazione reciproca, al cui superamento dovrebbe essere dedicata l'azione dell'AMLA quale Meccanismo di coordinamento e supporto delle FIU.

²⁰ Cfr., al riguardo, P. Costanzo, *Il contrasto del riciclaggio nel contesto internazionale* e P. Costanzo e M. Siani, *L'evoluzione della disciplina internazionale*, entrambi in G. Castaldi e C. Clemente (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, UIF, "Quaderni dell'antiriciclaggio", n. 20/2023, pp. 11 ss. e 23 ss.

Come si è detto, i compiti di supervisione sono differenti a seconda della tipologia dei soggetti e settori nei cui confronti essi devono essere esercitati.

La supervisione diretta su soggetti finanziari selezionati è esercitata su un numero ristretto di intermediari e gruppi caratterizzati da una significativa operatività transfrontaliera (in almeno 6 Stati membri) e da un elevato rischio di riciclaggio²¹. In tale ambito, l'Autorità promuove la cooperazione tra i supervisori e istituisce, per ogni singolo soggetto, gruppi di supervisione congiunti, composti da personale dell'Autorità e dei supervisori del settore finanziario competente a livello nazionale, i quali effettuano revisioni, coordinano ispezioni, partecipano alla predisposizione di progetti di decisioni, gestiscono i contatti con i supervisori anche ai fini dell'esercizio dei compiti in qualsiasi Stato membro in cui è stabilito il soggetto selezionato. L'AMLA applica, in caso di violazioni, misure amministrative, sanzioni pecuniarie e penalità di mora.

L'ambito della supervisione diretta è soggetto a valutazione periodica. In circostanze eccezionali l'AMLA può assumerla su qualsiasi soggetto obbligato del settore finanziario, su richiesta del supervisore nazionale. Ciò può accadere nei casi di inefficacia delle misure imposte a livello nazionale in relazione a gravi, ripetute o sistematiche violazioni degli obblighi, ove il maggior rischio o le violazioni riguardino vari soggetti all'interno di un gruppo di soggetti obbligati non selezionati e si concordi che una supervisione coordinata a livello europeo sarebbe più efficace; oppure quando la richiesta riguarda l'incapacità temporanea, obiettiva e dimostrabile del supervisore nazionale di affrontare in modo adeguato e tempestivo il rischio di un soggetto non selezionato²².

La supervisione indiretta nei confronti di soggetti obbligati non selezionati del settore finanziario consiste nell'effettuazione di valutazioni periodiche sull'adeguatezza delle risorse, dei poteri e delle strategie dei relativi supervisori, per assicurare un elevato livello di uniformità delle norme e delle prassi. L'Autorità coordina collegi di supervisione e ne agevola il lavoro, fornendo assistenza organizzativa. Il regolamento prevede inoltre che i supervisori notifichino all'Autorità le circostanze in cui la situazione di qualsiasi soggetto obbligato non selezionato e la sua esposizione al rischio si deteriori rapidamente e significativamente, specie se ciò possa ripercuotersi su diversi Stati membri o sull'Unione. In tali casi, laddove abbia indizi di violazioni gravi, ripetute e sistematiche da parte di un soggetto obbligato non selezionato, l'Autorità chiede al relativo supervisore di indagare e di considerare l'imposizione di sanzioni o azioni correttive in relazione a tali violazioni. Se non è

²¹ Quantificato sulla base di una metodologia e di parametri di riferimento, relativi a clienti, prodotti, servizi, operazioni, canali di distribuzione e aree geografiche, definiti in base a norme tecniche di regolamentazione predisposte dalla stessa Autorità e approvate dalla Commissione.

²² L'assunzione di funzioni di supervisione diretta può avvenire solo dopo lo svolgimento di una procedura che si conclude con un'autorizzazione della Commissione.

dato seguito alla richiesta o non sono fornite informazioni sulle misure adottate o da adottare per soddisfare la richiesta, l'Autorità può chiedere alla Commissione il trasferimento temporaneo dei compiti e dei poteri relativi alla supervisione.

La sorveglianza sul settore non finanziario (indiretta e declinata questa volta secondo un criterio settoriale) consiste nell'effettuazione di verifiche *inter pares* di tutte le attività dei supervisori nazionali, compresi gli organi di autoregolamentazione, e nell'elaborazione di metodi che consentano raffronti oggettivi. Le verifiche sono effettuate dal personale dell'Autorità congiuntamente al personale competente dei supervisori e degli organismi di autoregolamentazione e includono la valutazione, tra l'altro, dell'adeguatezza dei poteri e delle risorse finanziarie, umane e tecniche, del grado di indipendenza, degli accordi di governance e delle norme professionali, dell'efficacia e del grado di convergenza raggiunto nell'applicazione del diritto dell'Unione e nelle pratiche di supervisione, delle sanzioni pecuniarie irrogate e delle misure amministrative applicate. Anche in questo ambito l'Autorità coordina e agevola il lavoro di collegi di supervisione e, quando abbia motivo di sospettare casi di mancata applicazione o di violazione di atti dell'Unione o della legislazione nazionale, informa il supervisore o l'autorità pubblica in questione e indaga al riguardo²³. Ove le informazioni richieste al supervisore o all'autorità pubblica si siano rivelate insufficienti, l'Autorità può rivolgersi ad altri supervisori o ad altre autorità pubbliche e, in caso di mancato rimedio, emana un avvertimento che specifica la violazione e identifica le misure da attivare. L'AMLA può inoltre risolvere controversie tra i supervisori del settore non finanziario in situazioni transfrontaliere, fissando un termine per la conciliazione e, se necessario, esprimendo un parere.

Infine, un ultimo ambito di competenze dell'AMLA attiene al coordinamento e al supporto dell'attività delle FIU europee, affidato a personale dedicato e organizzativamente separato da quello addetto alla supervisione. Questa funzione pone l'AMLA in una posizione di garanzia di una cooperazione efficace tra le FIU, le cui funzioni rimangono ancorate al livello nazionale. La più rilevante attribuzione dell'AMLA attiene all'organizzazione e al coordinamento di analisi congiunte su casi transfrontalieri²⁴: oltre a stabilire metodi e criteri per la selezione dei casi, l'Autorità sviluppa metodi e procedure e fornisce assistenza. Inoltre, esercita la mediazione in caso di disaccordi, effettua verifiche *inter pares* sulle FIU, agevola l'individuazione di buone prassi, mette a disposizione strumenti

²³ L'Autorità può agire su richiesta di uno o più supervisori del settore non finanziario o autorità pubbliche, del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, o di propria iniziativa e chiedere al supervisore o all'autorità pubblica tutte le informazioni che considera necessarie per le proprie indagini, da fornire senza ritardo.

²⁴ Le "analisi congiunte" rappresentano un'importante novità introdotta dalla quarta direttiva e si concretano in specifiche forme di collaborazione sperimentate nella prassi dei rapporti tra le FIU, nelle quali queste non si limitano a scambiare informazioni per le rispettive analisi ma condividono l'analisi stessa svolgendo l'esame congiunto delle informazioni per una ricostruzione condivisa di attività sospette che attraversano i rispettivi paesi.

e servizi per potenziare le capacità di analisi, inclusi strumenti informatici per la condivisione sicura di informazioni, attraverso la rete FIU.net già utilizzata per gli scambi tra le FIU dell'Unione²⁵.

La complessità e la differente configurazione delle funzioni assegnate all'AMLA trovano riscontro nell'assetto di vertice, che risponde all'esigenza di ricondurle sotto un'unica sfera decisionale, mantenendo tuttavia l'autonomia di ciascuna.

La governance dell'AMLA si compone di un Presidente²⁶, un Consiglio generale a composizione differenziata e un Comitato esecutivo con a capo un Direttore esecutivo.

Il Presidente, che rappresenta l'Autorità verso l'esterno e presiede gli organi collegiali, ha un ruolo di garanzia della continuità, uniformità e coerenza d'azione rispetto al Consiglio generale, il quale invece presenta due configurazioni alternative poiché, a seconda del tema in discussione, riunisce rappresentanti dei supervisori o delle FIU.

In entrambe le composizioni, il Consiglio generale adotta strumenti normativi o quasi-normativi. Nella prima composizione decide sul funzionamento generale del sistema di supervisione, sulle metodologie, sulle verifiche tematiche, sulla mutua assistenza, sullo sviluppo di *best practices* e fornisce pareri. Può ammettere a partecipare alle proprie riunioni, quali osservatori, esponenti della BCE o delle autorità europee di supervisione. Nella "*FIU composition*", il Consiglio generale decide sul coordinamento delle analisi congiunte, inclusa la valutazione circa il loro svolgimento da parte delle FIU nazionali, sul *training*, sullo scambio di personale e di *best practices*, sulla gestione e lo sviluppo della rete Fiu.net. Alle riunioni possono partecipare, come osservatori, rappresentanti dell'OLAF, di Europol, di Eurojust o dell'EPPO. In questa configurazione, peraltro, l'organismo è assistito da un Comitato permanente²⁷, privo di poteri decisionali e dotato di compiti di iniziativa, preparazione e impulso, il quale opera "nell'interesse dell'Unione". Le FIU nazionali, peraltro, sono rappresentate anche da propri delegati incaricati di dare agli interessi nazionali specifica attenzione nell'organizzazione dell'Autorità.

Il modello "*one head, two bodies*" scelto per il Consiglio generale mira a ridurre il rischio di conflitti di interesse tra le due "anime" dell'Autorità. Allo stesso obiettivo sono volte anche le cautele procedurali previste per le decisioni e le misure tese a garantire l'equilibrio tra istanze europee e

²⁵ Questa rete può essere utilizzata anche per le comunicazioni con le FIU di paesi terzi e con altre autorità e con organi e organismi dell'Unione, nonché per lo scambio di informazioni tra le FIU e l'AMLA ai fini delle analisi congiunte.

²⁶ Scelto in base a merito, capacità, competenze, integrità, standing riconosciuto ed esperienza nel settore, secondo una procedura di selezione pubblica che termina con l'approvazione da parte del Parlamento e la nomina da parte del Consiglio.

²⁷ Composto da nove dei membri dello stesso Consiglio generale o da rappresentanti delle rispettive FIU nazionali "aventi competenze adeguate".

nazionali. Si tratta di elementi che, dovendo assicurare la composizione di interessi tramite la dialettica interna, potrebbero nuocere alla funzionalità e alla velocità decisionale.

Il Comitato esecutivo, organo collegiale formato da 5 membri indipendenti (più il Presidente, un rappresentante della Commissione europea e il Direttore esecutivo), si occupa della pianificazione ed esecuzione dei compiti assegnati all'AMLA²⁸ e ha poteri gestionali e di vigilanza diretta e indiretta (ivi compreso quello sanzionatorio per la vigilanza diretta), oltre a competenze decisionali residue.

L'assetto di *governance* dell'Autorità si completa con una Commissione amministrativa del riesame, organo di revisione interna composto anch'esso da 5 membri, che si occupa del controllo della conformità formale e sostanziale alle decisioni dell'AMLA su appello e ha poteri di sospensione.

L'Autorità trasmette annualmente al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione sulla propria attività. Su richiesta del Parlamento, il Presidente prende parte ad audizioni sulle attività di supervisione svolte²⁹. Infine, entro sei settimane da ogni riunione del Consiglio generale, l'AMLA trasmette al Parlamento europeo un resoconto dei lavori; sono tuttavia esclusi dall'informativa dati su singoli soggetti obbligati o casi.

4 L'armonizzazione delle regole e delle prassi

La creazione di un codice unico³⁰ è uno dei pilastri della riforma e offre all'AMLA un'importante base giuridica per svolgere i propri compiti. Tuttavia, le norme che disciplinano la materia non solo sono distribuite tra i due regolamenti, ma risiedono anche in una direttiva da recepire nel diritto nazionale, che detta disposizioni sul funzionamento delle autorità di vigilanza e sull'istituzione e la cooperazione delle FIU.

Le procedure di infrazione promosse dalla Commissione nell'ultimo decennio e le ricognizioni sul recepimento delle direttive emanate fino a oggi hanno tuttavia evidenziato una certa riluttanza degli Stati a implementare in modo uniforme le norme europee. È lecito aspettarsi un approccio

²⁸ Il Direttore esecutivo ha la gestione ordinaria dell'AMLA in materie come il personale, le risorse, gli appalti e il bilancio. Questo è alimentato da entrate diverse: contributi dell'Unione, commissioni versate dai soggetti obbligati (per le sole attività di supervisione), eventuali contributi finanziari volontari degli Stati membri, finanziamenti ad hoc dell'Unione, oneri corrisposti per formazione o per servizi.

²⁹ È stato notato che la responsabilità e gli obblighi di rendicontazione della Autorità appaiono piuttosto deboli a fronte della rilevanza dei compiti e della necessità di garantire alle decisioni un peso adeguato anche a livello nazionale. Cfr. S. Allegranza, *The proposed Anti-Money Laundering Authority, FIU cooperation, powers and exchanges of information*, Study requested by the ECON committee, July 2022

³⁰ Il termine “single rulebook” usato per indicare il nuovo regolamento “*is a non-legal expression that refers to the aim of maximum harmonisation in EU financial services rulemaking, or to the subset of applicable rules which is maximally harmonised*”. Così J. Kirschenbaum e N. Veron, *A better European Union architecture* cit., p. 6.

simile anche nel recepimento della sesta direttiva che potrebbe, almeno nel primo periodo, riflettersi negativamente sull'esercizio dei poteri dell'AMLA³¹.

Inoltre, considerato che la riforma interessa un settore finora basato su direttive di armonizzazione minima³² e caratterizzato da un grado ancora limitato di uniformità, occorrerà tempo per superare le divergenze nelle legislazioni e nelle prassi nazionali e per consentire alla stessa AMLA di avviare la propria azione secondo un approccio realmente armonizzato³³.

L'esercizio centralizzato dei compiti in materia, nel farsi carico della frammentazione e della difformità dei comportamenti, dovrà essere attento anche a non spingere eccessivamente verso l'uniformità ordinamenti e mercati che presentano caratteristiche diverse, tradizioni operative peculiari, approcci alla prevenzione non facilmente riconducibili alle medesime regole e prassi: l'esigenza di conseguire livelli elevati di armonizzazione in tempi rapidi non deve favorire fenomeni di competizione al ribasso o accentuare le resistenze nazionali³⁴.

Il *package* conferisce all'AMLA il potere di applicare "tutto il pertinente diritto dell'Unione e, ove tale diritto dell'Unione sia composto da direttive, la legislazione nazionale che recepisce tali direttive. Qualora il pertinente diritto dell'Unione sia composto da regolamenti e laddove attualmente tali regolamenti concedano esplicitamente opzioni agli Stati membri, l'Autorità applica anche la normativa nazionale che esercita tali opzioni".

L'applicazione del diritto nazionale da parte di un'agenzia europea non è senza precedenti³⁵ e ha già sollevato un ricco dibattito nel campo della vigilanza bancaria, ma potrebbe risultare più problematica e densa di incognite nell'ordinamento antiriciclaggio, stante la frammentazione del quadro giuridico di riferimento, basato su un mosaico di leggi nazionali³⁶.

³¹ La direttiva dovrà essere recepita entro il 10 luglio 2027, salvo talune disposizioni sull'accesso ai dati sulla titolarità effettiva (da recepire tra luglio 2025 e luglio 2026) e alle informazioni sui beni immobili (da recepire entro luglio 2029). Il regolamento si applica dal 10 luglio 2027, ad eccezione delle norme che riguardano gli agenti e le società calcistiche, che si applicano dal 10 luglio 2029.

³² Sicuramente lontano dal grado di uniformità che la legislazione prudenziale europea aveva raggiunto quando si è iniziato a parlare di centralizzazione delle funzioni di vigilanza.

³³ Occorreranno numerosi atti da parte dell'AMLA e una progressiva azione di conformazione delle prassi rispetto a criteri e regole tendenzialmente unitari disegnati dai regolamenti.

³⁴ Cfr. Camera dei Deputati, Comm. Riunite Giustizia e Finanze, *Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia: il "Piano d'Azione della Commissione europea del 7 maggio 2020*, Audizione del dott. C. Clemente, Roma, 13 ottobre 2020.

³⁵ Essa replica infatti la soluzione adottata per il Meccanismo di vigilanza unico che consente alla BCE, ai fini dello svolgimento dei propri compiti di vigilanza, di applicare tutto il diritto dell'Unione pertinente, compreso il diritto derivato, incluse le normative nazionali di recepimento delle direttive pertinenti (art. 4, comma 3, lett. 1, RegSSM).

³⁶ Sul tema v. F.Amttenbrink, *The application of national law by the European Central Bank: challenging European legal doctrine?*, ECB legal conference, 2019, pp. 136 ss.; A. Kornezov, *The application of national law by the ECB – a maze of (un)answered questions*, ESCB Legal Conference, Frankfurt am Main, 2016 pp. 270 ss.

L'applicazione di diverse leggi nazionali da parte di un organo comune potrebbe accelerare il processo di armonizzazione, grazie all'azione di standardizzazione e di coordinamento tra gli Stati, volta a favorire l'osmosi dei modelli. Potrebbero tuttavia riaffacciarsi talune questioni (ad esempio, il corretto inquadramento giuridico dei poteri dell'AMLA, quando esercitati in base a una combinazione di diritto comunitario e nazionale, le possibilità e i limiti del controllo da parte della Corte di Giustizia dell'Unione, l'atteggiarsi dei poteri dell'AMLA in caso di mancata, inadeguata o errata applicazione del diritto dell'Unione)³⁷, la cui soluzione, in un panorama composito di autorità e di soggetti obbligati, con differenti discipline nazionali, potrebbe risultare complessa³⁸.

Un importante impulso all'armonizzazione può venire dalle *peer review* svolte dall'AMLA. Si tratta di uno strumento che assume un peso crescente nella comunità internazionale e appare particolarmente efficace nell'incentivare la trasparenza e la responsabilità dei singoli Stati e la convergenza verso prassi comuni. Resta però da capire quale sarà il rapporto tra tali esercizi e le *Mutual Evaluations* condotte dal GAFI (o dagli organismi simili), specie quando le relative risultanze non coincidano. Occorrerà ricercare ogni possibile forma di coordinamento nei tempi e nei metodi, indurre prassi di reciproco scambio, evitare duplicazioni o sovrapposizioni di attività e oneri eccessivi a carico degli Stati. Ciò al fine di rendere non solo più articolati e incisivi, ma anche più credibili e autorevoli gli esercizi in questione.

5 L'allocazione dei poteri

Il modello cui l'Autorità si ispira è quello delle agenzie decentrate dell'Unione³⁹, poste al vertice di sistemi amministrativi integrati di carattere settoriale, con funzioni di regolazione, indirizzo, coordinamento e composizione di interessi. Nell'AMLA, in particolare, si concentrano almeno tre tipi di istanze: in primo luogo, l'unificazione delle regole e delle competenze tecnico-specialistiche in materia di antiriciclaggio, al fine di assicurare controlli e meccanismi operativi tendenzialmente

³⁷ Su questi aspetti v. S. Allegrezza, *The proposed Anti-Money Laundering Authority, FIU cooperation, powers and exchanges of information* cit.

³⁸ Si veda, al riguardo, L. Torchia, *Il sistema di vigilanza multilivello e le istituzioni bancarie europee*, in *A 30 anni dal Testo unico bancario (1993-2023): The Test of Time*, Banca d'Italia, Quaderni di ricerca giuridica della Consolida Legale, n. 100/2024, p. 39, la quale, per la vigilanza bancaria, evidenzia anche la "distonia rispetto all'applicazione di plessi normativi strettamente connessi alla vigilanza bancaria – basta pensare al diritto societario e al diritto fallimentare – che restano di dominio nazionale sia quanto a determinazione delle regole, sia quanto alla loro applicazione".

³⁹ Si vedano, tra gli altri, E. Chiti, *The emergence of a community administration: the case of European agencies*, in "Common Market Law Review", vol. 37, 2000, p. 341; D. Gerardin, R. Muñoz e N. Petit (eds.), *Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance*, Chetenham, Elgar, 2005, 7-10; E. Chiti, *An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of European agencies*, in *Common Market Law Review*, 2009, 1420-1424; M.L.P. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*, Delft, Eburon, 2009, 100-108; H.C.H. Hofmann e A. Morini, *Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through "agencification"*, in *European Law Review*, 2012, 421-423; E. Chiti, *Decentralized Implementation. European Agencies*, in Schütze, R., Tridimas, T., *Oxford Principles Of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I*, OUP, 2018, pp. 748 ss.

uniformi e neutrali; in secondo luogo, la collaborazione tra l'amministrazione centrale europea e i livelli nazionali, affidata a una governance a composizione ibrida, che vede gli Stati membri rappresentati dal personale delle corrispondenti autorità nazionali di settore, a loro volta indipendenti e coinvolte in attività istruttorie e decisorie; in terzo luogo, la garanzia dell'effettività dell'esecuzione delle norme europee con strumenti amministrativi e meccanismi decisionali che mantengono in capo alla Commissione ampi margini di controllo e di intervento.

L'AMLA rappresenta il fulcro di un sistema integrato a più livelli. Dal punto di vista dell'allocazione dei poteri, la struttura composita di tale sistema, se da un lato replica quella del Meccanismo Unico di Vigilanza, essendo anch'essa volta a "tenere insieme le diverse parti e a conciliare il rispetto della diversità con la necessità di far rispettare un corpo di regole comuni e uniformi"⁴⁰, presenta dall'altro caratteri di novità e interesse.

Il nuovo sistema antiriciclaggio europeo si caratterizza innanzitutto per essere costruito secondo un modello di disarticolazione delle competenze che pone sullo stesso piano supervisor nazionali (su cui l'AMLA esercita a sua volta la propria supervisione o sorveglianza) preposti a settori di attività economica differenti e disciplinati da regole diverse. In una posizione peculiare si trovano le FIU, su cui l'AMLA ha solo funzioni di coordinamento e supporto, ma che sono anch'esse chiamate ad attuare impulsi centrali all'armonizzazione. La logica di integrazione appare quindi non univoca e, come per la vigilanza bancaria, segue processi decisionali e di attuazione che "corrono flessibilmente lungo fasi ascendenti e discendenti, che a loro volta non hanno struttura solo verticale, ma spesso comprendono fasi e momenti di integrazione orizzontale fra gli Stati membri"⁴¹.

Una seconda caratteristica del sistema è legata al ruolo dell'AMLA quale centro di raccordo e composizione di interessi e istanze europee e nazionali, che si trova riflesso nella *governance* e, in particolare, nella duplice configurazione del Consiglio generale, composto alternativamente da rappresentanti dei supervisor o delle FIU. Questa componente "associativa" è marcata con riferimento alle FIU, i cui interessi, rappresentati dai delegati nazionali designati da ogni FIU in seno all'Autorità, devono rapportarsi a quelli generali dell'Unione, che ispirano tanto l'azione del Consiglio generale "*in FIU composition*" quanto quella del Comitato permanente che ne agevola e assiste le funzioni.

⁴⁰ Così S. Cassese, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*, Banca d'Italia, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale, n. 75/2014, p. 19. Cfr. anche M. Lamandini, *Il diritto bancario dell'Unione*, in *Scritti sull'Unione bancaria*, Banca d'Italia, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale, n. 81/2016, pp. 11 ss.

⁴¹ Così L. Torchia, *Il sistema di vigilanza multi-livello* cit., p. 34.

Una terza caratteristica del sistema, legata al ruolo e al peso della cooperazione, vede l'AMLA operare in stretto raccordo con le autorità nazionali secondo meccanismi elastici e variabili. Su un generale "dovere di cooperazione in buona fede" e sulla relativa efficacia poggia il funzionamento di tutto il sistema⁴². Nel campo della supervisione sui soggetti finanziari la cooperazione prefigura anche forme di esercizio condiviso di poteri (ad esempio, attraverso i gruppi di supervisione congiunti ovvero nei casi in cui si consente all'AMLA di avocare l'esercizio di poteri nazionali). Più articolati sono i possibili meccanismi di cooperazione dell'Autorità con le autorità di supervisione che insistono sulle altre categorie di soggetti obbligati e con le FIU. Nel settore non finanziario, questi meccanismi si incentrano sul coordinamento e sull'agevolazione del lavoro dei collegi di supervisione, ma non escludono la partecipazione del personale dell'AMLA agli stessi collegi, anzi assicurano al personale dell'Autorità "pieni diritti" di partecipazione ai collegi stessi. Nel caso delle FIU, il coinvolgimento dell'AMLA nelle analisi congiunte (in termini di accesso ai dati relativi all'oggetto del caso) richiede il consenso esplicito di tutte.

Una quarta caratteristica del sistema attiene alla separazione tra le funzioni di indirizzo centrale e le competenze delle autorità nazionali, le quali hanno obblighi informativi, di assistenza e preparazione, di conformazione. Questa separazione divide tendenzialmente il lavoro tra livello europeo e livello nazionale⁴³, ma consente a quest'ultimo, pur titolare di compiti e poteri sul territorio di riferimento, di conferire funzioni in un sistema integrato e far sentire la propria voce, come parte del sistema, anche in aree diverse dell'Unione (attraverso la partecipazione, con propri esperti, ai gruppi di supervisione ovvero alle analisi congiunte)⁴⁴. Questa caratteristica può rivelarsi utile non solo per accelerare le spinte all'armonizzazione, ma anche per favorire il possibile trapianto dei modelli più efficaci e l'estensione delle *best practices* a settori o aree dell'Unione in cui i presidi e le prassi sono più deboli.

6 L'architettura istituzionale

Per quanto riguarda l'architettura istituzionale, il sistema presenta, almeno con riferimento alla supervisione sui soggetti finanziari, forti analogie con l'assetto della vigilanza bancaria e finanziaria europea. Sotto questo profilo, la riforma segna un nuovo, importante capitolo del processo di

⁴² Si vedano, in particolare, i *Considerando* (16) e (42), nonché gli artt. 7 e 39.

⁴³ Anche se è più problematica per i compiti di sorveglianza su settori che non hanno lo stesso livello di *regolamentazione* di quello finanziario, ma appaiono frammentati e difficili da comporre intorno a principi unitari (case d'asta, società calcistiche, agenti immobiliari, ecc.).

⁴⁴ Con riferimento al Meccanismo di vigilanza unico, S. Cassese, *La nuova architettura* cit, pp. 20-21, oltre a mettere in luce l'effetto di "*dédoublement fonctionnel*" delle autorità nazionali, che vengono a giocare un duplice ruolo, di componenti costitutive del Meccanismo e di suoi esecutori, evidenzia che la "*shared sovereignty*" pone limiti *all'esercizio* della sovranità, ma ne allarga anche il campo di azione, prima limitato al territorio nel quale la sovranità si estendeva.

integrazione europea dopo la creazione dell'Unione bancaria⁴⁵. La scelta di allocare in una nuova Autorità europea⁴⁶ le competenze antiriciclaggio che erano rimaste escluse dalla vigilanza prudenziale europea risponde all'esigenza di rafforzare i punti di contatto tra le due discipline, già evidenziati dal regolamento sul *Single Supervisory Mechanism*⁴⁷. Non solo le autorità di vigilanza prudenziale possono intercettare ipotesi di riciclaggio nell'esercizio delle proprie competenze, ma spesso violazioni delle disposizioni antiriciclaggio da parte di intermediari possono essere anche sintomo di assetti di vertice o di meccanismi di controllo interno non solidi e ispirare valutazioni di ordine prudenziale, costituendo, ad esempio, motivo di revoca dell'autorizzazione all'operatività bancaria⁴⁸ o di richieste di rafforzamento degli assetti di *governance* o di rivalutazione dei requisiti dei membri degli organi di vertice aziendali.

Come evidenziato dalla BCE, i poteri dell'AMLA "si sovrappongono in parte ai (propri) poteri ai sensi del regolamento (UE) n. 1024/2013 e, più in generale, ai poteri delle autorità di vigilanza prudenziale ai sensi della direttiva 2013/36/UE, ad esempio, il potere di restringere o limitare l'attività, le operazioni o la rete delle entità vigilate, o il potere di richiedere modifiche nell'organo di gestione dell'entità vigilata"⁴⁹. Ciò implicherà, in concreto, la ricerca di un efficace coordinamento tra le funzioni dell'AMLA e quelle delle altre autorità di vigilanza prudenziale, da conseguire sul piano metodologico e decisionale. Il regolamento, al riguardo, oltre a prevedere forme di raccordo a livello del Consiglio generale nella composizione di supervisione (che può ammettere a partecipare anche

⁴⁵ Questa è stata costruita, negli anni, prevalentemente attraverso strumenti di coordinamento, di composizione e di collaborazione, i quali, con riferimento alla distribuzione delle funzioni fra le istituzioni europee e al grado di accentramento nelle relazioni tra queste e gli Stati membri (in particolare, nei rapporti tra la BCE e le autorità di vigilanza nazionali), hanno prodotto un sistema di vigilanza "multi-livello" del tutto peculiare. Cfr. L. Torchia, *Il sistema di vigilanza multi-livello* cit., p. 34; Id., *L'Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, in Giorn. Dir. Amm., 2015, 1; Id., *La nuova governance economica dell'Unione europea e l'Unione bancaria*, in M. Chiti, V. Santoro (a cura di), *L'Unione bancaria europea*, Pisa, 2016; M. Macchia, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Torino, 2018; A. Magliari, *Vigilanza bancaria e integrazione europea. Profili di diritto amministrativo*, Napoli, 2020; R. D'Agostino, *Vigilanza bancaria europea e stabilità sistemica*, Napoli, 2023; A.C. Visconti, *Banca centrale europea e sovranità economico-finanziaria*, Bologna, 2023.

⁴⁶ È stato deciso di non ampliare i compiti delle autorità di vigilanza finanziaria già esistenti (in particolare EBA e BCE), tenuto conto dell'eterogeneità dei destinatari della materia antiriciclaggio, ma di optare per una nuova agenzia specializzata, conforme alla cd. "dottrina Meroni": la disciplina dettata per l'AMLA ne regola infatti in dettaglio poteri e prerogative lasciando scarsi margini di potere discrezionale all'Autorità. Si veda, al riguardo, A. Urbani, *Verso la centralizzazione della supervisione antiriciclaggio*, in Riv. Trim. Dir. Economia, Suppl. al n. 1/2022, p. 178.

⁴⁷ Il cui Considerando (28) escludeva i compiti di vigilanza relativi all'antiriciclaggio e l'applicazione della legislazione pertinente dalle competenze trasferite alla BCE, pur sottolineando, al Considerando (29), che "ECB should cooperate, as appropriate, fully with the national authorities which are competent to ensure a high level of (...) fight against money laundering".

⁴⁸ Banca Centrale Europea, *La BCE e l'antiriciclaggio: cosa possiamo e cosa non possiamo fare*, 2022. A tale soluzione è pervenuta la BCE nel 2018 nel caso della banca ABLV, che ha posto in luce le criticità derivanti dall'assenza di una collaborazione strutturata tra le autorità e l'esistenza, in alcuni Paesi, di vincoli allo scambio di informazioni. Gli scandali che hanno visto alcune banche europee coinvolte in operazioni illecite hanno anche messo in luce i riflessi che i rischi di riciclaggio possono produrre sul piano prudenziale e sulla stabilità degli intermediari e, in alcuni casi, sulla loro stessa permanenza sul mercato.

⁴⁹ Banca Centrale Europea, *Parere della Banca Centrale Europea del 16 febbraio 2022 relativo a una proposta di regolamento che istituisce un'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo* (CON/2022/4) (2022/C 210/05).

la BCE), indica, nel considerando (10), forme di integrazione sul piano del governo dei rischi e dello sviluppo di strumenti comuni. Tali elementi andranno poi ulteriormente precisati e resi concreti nella prassi, specie nei casi in cui l’Autorità assume i poteri di vigilanza delle autorità nazionali.

Pur aumentando la complessità del panorama dei regolatori finanziari dell’Unione, la creazione dell’AMLA consente quindi di tenere in specifica considerazione l’esperienza delle autorità di supervisione e dell’SSM nell’implementazione delle *policy* antiriciclaggio nel settore finanziario, mantenendole autonome da preoccupazioni di carattere prudenziale⁵⁰.

Nel campo dei controlli sui soggetti non finanziari e in quello del coordinamento e supporto delle FIU, il sistema propone un diverso modello di integrazione.

Quanto alla sorveglianza sul settore non finanziario, l’AMLA si trova a interagire con una platea variegata ed eterogenea di supervisori nazionali (compresi gli organismi di autoregolamentazione) cui fanno capo categorie di soggetti diversi tra loro (revisori, contabili, notai, industrie del gioco d’azzardo, agenti immobiliari, ecc.). In questo ambito, i poteri dell’Autorità si indirizzano esclusivamente verso i supervisori, essendo esclusa l’interazione diretta con i soggetti non finanziari obbligati⁵¹. Le modalità di esercizio della sorveglianza dovranno modularsi in funzione delle regole nazionali di organizzazione e funzionamento delle singole attività o professioni e del ruolo che i supervisori nazionali svolgeranno nella declinazione degli indirizzi e dei metodi definiti a livello europeo. Dalla disponibilità nazionale a recepire gli impulsi centrali dipenderà gran parte dell’efficacia complessiva dell’azione di armonizzazione che l’AMLA saprà dare quale autorità di sorveglianza.

Infine, per quanto riguarda il supporto e il coordinamento delle FIU, la riforma ha opportunamente escluso la creazione di una FIU centrale per l’Unione Europea⁵², lasciando le funzioni “*core*” delle FIU radicate a livello nazionale, in coerenza con lo scopo di tali istituzioni, che è quello di contribuire, attraverso l’analisi finanziaria, a indagini e azioni penali nazionali. Nel comparto delle FIU lo svolgimento delle analisi congiunte su casi transfrontalieri e la definizione di contenuti, metodi e procedure di lavoro convergenti richiedono la ricerca di un delicato

⁵⁰ Si veda, sul punto, J. Kirchenbaum e N. Veron, *A better European Union* cit. p. 19

⁵¹ La sorveglianza si risolve nella valutazione periodica dell’attività (o di parte di essa) dei supervisori nazionali, nell’assistenza e agevolazione del funzionamento dei collegi di supervisione, nella rilevazione di casi di violazione di norme da parte di supervisori nazionali (senza tuttavia poter ricorrere all’avocazione), nella risoluzione di controversie tra supervisori.

⁵² Fin dai suoi primi passi, la riforma ha mantenuto ferma la convinzione che le funzioni fondamentali di ricezione delle segnalazioni di operazioni sospette, analisi finanziaria e disseminazione a supporto di indagini devono restare affidate alle FIU nazionali. Ogni altra soluzione, compresa quella di creare un’unica FIU europea, oltre che difficile da realizzare, avrebbe compromesso l’efficacia complessiva del sistema. L’azione del Meccanismo si dispiega in una logica di sussidiarietà, affiancando e supportando quella delle FIU nazionali, senza sostituirsi o sovrapporsi a essa.

bilanciamento tra la dimensione nazionale in cui ciascuna FIU si muove e il pieno coinvolgimento nella *governance* e nei processi decisionali centrali, in cui le FIU stesse forniscono conoscenze e indicazioni su questioni e priorità strategiche, in base alla propria esperienza nazionale.

7 Il ruolo delle FIU

Ancora poco studiate in diritto amministrativo, le FIU hanno visto crescere il proprio peso negli ordinamenti sotto la spinta di *standard* internazionali e norme europee che ne hanno definito le caratteristiche principali e i requisiti di efficacia (che fanno parte dei criteri di valutazione dell'efficacia complessiva di un sistema nazionale antiriciclaggio)⁵³.

Le FIU sono istituite, in ciascun paese, indipendentemente da considerazioni politico-istituzionali e dai connotati amministrativi della giurisdizione di riferimento, secondo caratteristiche che le qualificano come agenzie nazionali centrali, responsabili per la ricezione e l'analisi delle segnalazioni su sospetti di riciclaggio, reati presupposto associati, finanziamento del terrorismo, nonché per la disseminazione dei risultati dell'analisi alle autorità competenti.

Pur differenti tra loro per natura e collocazione istituzionale, le FIU sono riconosciute come “attori-chiave” dei sistemi di prevenzione anche al di fuori del sistema antiriciclaggio⁵⁴ per la loro funzione di valutazione e diffusione di informazioni finanziarie di rilevante interesse pubblico. Tali informazioni hanno caratteri peculiari, poiché riguardano meri sospetti che, analizzati dal punto di vista finanziario, si traducono in un prodotto informativo, l'intelligence finanziaria, che alimenta l'attività investigativa ma rimane separato dalle evidenze di cui l'investigazione stessa si avvale a fini probatori. Questi aspetti giustificano i presidi di autonomia e indipendenza delle FIU e le garanzie di riservatezza e confidenzialità che devono assistere il patrimonio informativo da esse gestito.

⁵³ I requisiti di efficacia che riguardano una FIU attengono alla misura in cui essa, attraverso la sensibilizzazione dei segnalanti, l'analisi delle segnalazioni e l'*intelligence* finanziaria prodotta, i presidi di riservatezza e confidenzialità applicati, è in grado di supportare le esigenze operative delle autorità investigative e dell'autorità giudiziaria. Tra gli scritti sulle FIU, si vedano International Monetary Fund, World Bank, *Financial Intelligence Units: an Overview*, Washington D.C., 2004; I. Borrello, *Financial Intelligence Unit (FIU)*, in D. Siclari (ed.), *Italian Banking and Financial Law*, Vol. I, Supervisory Authorities and Supervision, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 295 ss.; I. Borrello, *The FIU's Role in the AML/CTF System. The Supranational Scenario and the Italian Experience*, in M. Ventura, A. Palmieri, R. Pavonie G. Milani (ed.), *Boosting European Security Law And Policy*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021; C. Clemente e I. Borrello, *Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*, in G. Castaldi e C. Clemente (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli* cit., pp. 63 ss.

⁵⁴ Con riferimento alla lotta alla corruzione, i più importanti esercizi di valutazione dei sistemi nazionali (in sede OCSE, UNODC, Consiglio d'Europa) riconoscono l'efficacia del contributo delle FIU e dell'applicazione di presidi di prevenzione integrati. Quali autorità di prevenzione specializzate, le FIU sono coinvolte anche nei Gruppi di lavoro anticorruzione in ambito G20 e G7. Il ruolo delle FIU è considerato in settori quali l'*asset tracing* e la lotta al crimine organizzato. Infine, anche in materia fiscale si evidenziano i benefici derivanti dalla cooperazione tra FIU e agenzie fiscali, nel quadro di un approccio c.d. “*whole of government*”.

Le FIU, inoltre, sono al centro di reti di collaborazione e scambio di informazioni finanziarie a livello domestico e internazionale. In Europa, in particolare, esse hanno sviluppato prassi rilevanti in seno alla Piattaforma che le riunisce⁵⁵, focalizzate sulla condivisione di intenti e di esperienze e sulla soluzione di problemi transfrontalieri. Tali prassi hanno consentito la prima sperimentazione di esercizi di analisi congiunta, che sotto il coordinamento dell'AMLA dovrebbero assumere carattere sistematico e continuativo, per la comprensione più profonda delle reti criminali, la migliore identificazione delle minacce e dei rischi emergenti, la standardizzazione delle pratiche operative, la maggiore efficacia delle indagini nazionali.

Il Meccanismo di coordinamento e supporto delle FIU è un'innovazione epocale per il sistema antiriciclaggio e dovrà essere costruito in un tempo relativamente breve, senza poter contare su esperienze precedenti. Le prospettive che si aprono pongono numerosi spunti di riflessione sui caratteri e i limiti dell'azione di coordinamento e supporto dell'AMLA.

Un aspetto di rilievo attiene alla composizione che dovrà trovarsi sul campo tra gli impulsi centrali alla valorizzazione delle interazioni tra le FIU e tra i rispettivi compiti di analisi, e lo stretto ancoraggio a livello nazionale delle funzioni di tali agenzie, che richiede prossimità con i segnalanti, coordinamento con le autorità investigative e con la magistratura, conoscenza delle caratteristiche locali dei fenomeni e delle organizzazioni criminali⁵⁶.

Al riguardo, lungi dal perseguire forme di affiancamento o di centralizzazione, l'AMLA dovrà mantenere un ruolo di mero impulso, fornire sollecitazioni e incentivi, creare condizioni - anche tecnologiche - di buon funzionamento e di fluida collaborazione, stimolare forme di cooperazione inter-istituzionale nazionale, intensificare le occasioni e le sedi di contatto necessarie per governare attività di rilievo *cross-border*.

È essenziale che tale funzione di “indirizzo sovraordinato” (e non di “governo attivo”), non comporti indebiti trasferimenti di competenze al livello sovranazionale, né produca forme di “cattura” o soggezione, specie nelle FIU meno strutturate dal punto di vista istituzionale, oppure di difesa delle specificità nazionali. Potrebbero inoltre svilupparsi resistenze rispetto a modelli, metodi e prassi operative uniformi, acuite dalle regole specifiche che ogni FIU segue in tema di tutela della riservatezza delle proprie informazioni, suscettibili di creare ostacoli alla condivisione e

⁵⁵ La *EU FIUs' Platform*, coordinata della Commissione Europea, è attiva come gruppo di lavoro informale fin dal 2006. Il suo ruolo è stato poi istituzionalizzato con la direttiva n. 2015/849 (UE), che ne ha riconosciuto l'importante lavoro di rafforzamento della cooperazione tra le FIU.

⁵⁶ In quest'ottica, è stata opportunamente abbandonata, nel corso della discussione sul *package*, la proposta del Parlamento europeo di istituire un sistema unificato di segnalazione di operazioni sospette a più FIU identificate come “competenti”, che avrebbe compromesso l'indipendenza delle funzioni nazionali.

preoccupazioni riguardo alla sicurezza e necessaria segregazione dei dati, alle stesse prerogative di indipendenza e alla tutela degli utilizzi nazionali delle analisi.

La sfida maggiore, per l'AMLA, sarà quella di far percepire il cambiamento come un'opportunità per le FIU di rendersi visibili e autorevoli, di offrire casi ed esperienze di successo, valori e modelli di cooperazione vincenti. A tal fine, le stesse FIU avranno significative leve da valorizzare, dalla qualità del personale e delle risorse tecnologiche, alle peculiarità operative (come, ad esempio, l'attività ispettiva, la capacità di integrare le proprie funzioni in una visione "olistica" della prevenzione, la valorizzazione del ruolo di talune categorie di operatori), fino ai risultati spendibili, in termini di qualità ed efficacia sia della collaborazione dei soggetti obbligati che dell'*input* fornito all'azione investigativa e giudiziaria.

L'Europa dovrebbe tendere a un modello di FIU con le caratteristiche appena richiamate, che ne fanno un'agenzia nazionale con poteri estesi, ampia disponibilità di informazioni, elevata capacità di collaborare con le autorità nazionali, attitudine a produrre *intelligence* di qualità, utilizzabile per la prevenzione dei più importanti e diffusi fenomeni di criminalità finanziaria che abbiano il riciclaggio di denaro come fattore comune. È importante sottolineare che la piena valorizzazione di questo modello si lega alla capacità di tenere distinte, seppur in rapporto di complementarità, l'analisi finanziaria e quella investigativa, la prevenzione e la repressione.

8 Conclusioni

Preceduto da un'articolata e completa diagnosi delle criticità e delle debolezze manifestate negli anni dall'azione antiriciclaggio in Europa, il "*package*" ha collocato i presidi vigenti nei singoli Stati membri in una cornice dai forti tratti sovranazionali, affidandone la disciplina a norme direttamente applicabili e al governo di una nuova autorità caratterizzata da compiti diversificati, poteri di intensità variabile in ragione delle funzioni e una governance peculiare.

È presto per dare una valutazione compiuta del nuovo assetto dell'ordinamento antiriciclaggio europeo, considerato che alle regole di cui ora si compone dovranno seguire numerosi provvedimenti attuativi ai quali sarà demandato il compito di costruire in concreto le modalità di interazione tra la supervisione antiriciclaggio e quella prudenziale (rafforzandone la complementarità), ma anche di riempire di contenuti la sorveglianza sui settori non finanziari e il coordinamento e supporto delle FIU.

Sfide importanti si presenteranno fin dalla transizione, nella quale il passaggio da un approccio nazionale a un sistema "*hub-and-spokes*" imporrà notevoli cambiamenti alle autorità nazionali, in termini organizzativi e operativi, e dispiegherà effetti anche sui soggetti obbligati.

Sarebbe ingenuo credere che il nuovo assetto rappresenti la panacea rispetto alle minacce derivanti dal crimine finanziario. Tuttavia, non vi è dubbio che esso segni un importante passo in avanti rispetto al quadro finora vigente. Regole comuni ridurranno il “*forum shopping*” e le pratiche di arbitraggio; metodologie uniformi di valutazione dei rischi e pratiche di vigilanza e di analisi finanziaria condivise garantiranno la convergenza degli approcci nazionali, favorendo la crescita di una cultura antiriciclaggio europea.

Fin dalla prima fase di operatività, l’AMLA dovrà utilizzare la propria centralità per individuare le migliori pratiche nazionali e tradurle in modelli applicabili in tutta l’Unione, ma anche per adattare regole e prassi alle specificità nazionali, alle minacce e ai rischi emergenti nei singoli Stati membri, alle tipologie di criminalità e al loro *modus operandi*, ai caratteri specifici di talune professioni e attività economiche, ai diversi approcci investigativi e giudiziari.

La strada da percorrere è lunga e le spinte a conseguire obiettivi così ambiziosi non dovranno compromettere, nell’immediato, l’efficacia dell’azione di prevenzione e contrasto, né determinare resistenze nazionali e nemmeno tradursi in pericolose “corse al ribasso”. Ne va della credibilità dell’Europa quale istituzione unitaria in grado di fronteggiare le minacce criminali nel contesto internazionale e di assicurare una efficace tutela della legalità e dell’integrità della propria economia.

I presidi antiriciclaggio come strumento di protezione delle imprese

I presidi antiriciclaggio come strumento di protezione delle imprese¹

1 Il riciclaggio come fenomeno economico-finanziario

Le Analisi nazionali dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo elaborate negli ultimi anni dal Comitato di sicurezza finanziaria (*National Risk Assessment - NRA*) classificano come “molto significativa” la minaccia che fenomeni di riciclaggio di denaro interessino il sistema economico italiano: si evidenzia la diffusa presenza, nel nostro paese, di condotte illegali quali la criminalità organizzata, l’evasione fiscale, la corruzione, il narcotraffico, l’usura e le varie tipologie di reati societari e fallimentari; una parte consistente – ancorché non specificamente misurata – dei proventi che originano da tali attività criminali viene reinserita nel circuito economico-finanziario domestico; l’incidenza del fenomeno è accresciuta dall’eccessivo uso del contante e dal peso dell’economia sommersa che favoriscono la canalizzazione dei capitali di origine illecita nell’economia legale².

Il riciclaggio, dunque, oltre che come reato³, rileva anche come fenomeno con una pregnante connotazione economico/finanziaria⁴: l’immissione di flussi finanziari di provenienza illecita nei circuiti legali ne altera il corretto funzionamento, incidendo sulla concorrenza e sui meccanismi fisiologici di allocazione delle risorse⁵. Con l’intento di sfruttare i proventi di un altro reato già

¹ Il presente scritto riproduce, con modifiche e aggiornamenti, il contributo predisposto per S. Del Gatto e M. Macchia (a cura di), *I rapporti tra Stato ed economia dopo le crisi*, Ricerca dell’Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA), 2022. Si ringrazia l’Istituto e i curatori della ricerca per aver autorizzato la pubblicazione in questo Quaderno.

² Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, Comitato di sicurezza finanziaria, *Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo aggiornata al 2024*. L’Analisi, condotta in base all’articolo 5, comma 6, del D.lgs. n. 231/2007 e successive modificazioni, in ossequio ai principi internazionali in materia (Raccomandazione n. 1 del Gruppo d’Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) e della normativa europea, è volta a identificare, analizzare e valutare le minacce di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, le vulnerabilità del sistema nazionale di prevenzione, investigazione e repressione, nonché i settori maggiormente esposti a tali minacce, al fine di adottare un approccio basato sul rischio dell’attività di contrasto ed elaborare adeguate linee di intervento. L’Analisi è stata condotta per la prima volta nel 2014.

³ Previsto dagli art. 648*bis* e *ter* del Codice penale come attività volta alla sostituzione o al trasferimento di denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, in modo da ostacolare l’identificazione della loro provenienza.

⁴ “*The integrity of the banking and financial services marketplace depends heavily on the perception that it functions within a framework of high legal, professional and ethical standards. A reputation for integrity is the one of the most valuable assets of a financial institution. (...) As with the damaged integrity of an individual financial institution, there is a damping effect on foreign direct investment when a country’s commercial and financial sectors are perceived to be subject to the control and influence of organised crime. Fighting money laundering and terrorist financing is therefore a part of creating a business-friendly environment which is a precondition for lasting economic development*” (<https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering>).

⁵ Cfr. P. Vigna, *Il fenomeno criminale*, in E. Cappa e L.D. Cerqua (a cura di), *Il riciclaggio di denaro. Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 3 ss. Cfr. anche A.M. Dell’Osso, *Riciclaggio di proventi illeciti e sistema penale*,

commesso (c.d. reato presupposto), la criminalità si insinua nei settori legali dell'economia (per esempio, acquisendo il controllo di attività economiche), accresce la propria capacità di controllo del territorio, approfitta delle opportunità offerte dalla globalizzazione per operare anche oltre i confini nazionali, selezionando le giurisdizioni che, per opacità normative o carenze nei sistemi di controllo, si prestano ad accogliere e occultare capitali di origine illecita.

In considerazione degli aspetti appena richiamati, è ormai solida la consapevolezza, nella comunità internazionale, che il riciclaggio, oltre che con i consueti strumenti repressivi offerti dal diritto penale e comuni all'azione di contrasto di ogni altro reato, debba essere combattuto anche sul piano amministrativo, con meccanismi di carattere preventivo volti a cogliere possibili attività criminose nel momento della loro manifestazione finanziaria. In questo ambito, pertanto, il ruolo dello Stato non si esaurisce nella investigazione e repressione del reato, ma poggia anche su istituti che affidano agli stessi operatori compiti attivi a garanzia e tutela della legalità e dell'integrità dell'economia e del mercato, chiamandoli a dotarsi di strumenti di controllo e di reazione idonei a intercettare possibili tentativi di distorsione del normale funzionamento dei rapporti economici e delle relazioni finanziarie.

Tenuto conto della dimensione globale del fenomeno economico/finanziario illecito di cui si tratta, questo approccio trova il proprio fondamento in principi e *standard* internazionali che da tempo hanno posto al centro della regolazione pubblica, sintetizzandoli nel concetto di prevenzione, meccanismi e istituti incentrati sulla capacità degli stessi operatori di valutare la propria esposizione a rischi di coinvolgimento in fatti illeciti, di pianificare la definizione e messa a regime delle conseguenti misure di mitigazione, di adottare moduli organizzativi e operativi idonei a realizzare le condizioni per il corretto svolgimento della loro attività.

Le regole per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, alle quali si affiancano, condividendone la logica di fondo, i presidi anti-corrruzione derivanti dalle convenzioni internazionali in materia⁶ e declinati in vario modo nelle legislazioni nazionali, nonché le regole di trasparenza finanziaria, societaria e fiscale sviluppate nei competenti *fora* sovranazionali⁷, rappresentano la frontiera più avanzata e più articolata di un sistema di collaborazione tra operatori

Giappichelli, 2018; R. Razzante, *Riciclaggio come fenomeno transnazionale: normative a confronto*, Giuffrè, 2014; Id., *Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio*, Giappichelli, 2020.

⁶ Tra tutte, la *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC), adottata il 31 ottobre 2003 e ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116, e la *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, adottata il 21 novembre 1997 e ratificata dall'Italia con legge 29 settembre 2000, n. 300.

⁷ Per la materia fiscale, ad esempio, rileva l'azione del *Global Forum on Tax Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, in ambito OCSE.

privati e autorità preordinato alla protezione dell'integrità dell'impresa e dell'ambiente economico in cui essa opera.

Gli standard antiriciclaggio, in particolare, impongono a vaste categorie di operatori, dalle banche ai professionisti, ad altri operatori finanziari e non finanziari un impegno diretto al fianco delle autorità, nel presupposto che l'interesse pubblico alla legalità e al corretto funzionamento dell'economia e del mercato corrisponda, o comunque si affianchi con pari dignità, all'interesse di ogni singola impresa.

2 Prevenzione e repressione

La prevenzione si declina in termini di analisi e controllo dell'esposizione a rischi di illeciti, di trasparenza delle relazioni economiche e dei relativi attori, di capacità di intercettazione di fenomeni anomali e di collaborazione con le autorità pubbliche. Con tali caratteristiche, essa rappresenta uno strumento essenziale per favorire il corretto esercizio dell'attività imprenditoriale e per promuovere le condizioni di un sano sviluppo dell'economia⁸.

L'autonomo rilievo attribuito alla prevenzione si giustifica con l'intento di massimizzare l'efficacia dei meccanismi di reazione interni al sistema economico finanziario. L'azione preventiva si sviluppa in modo complementare con quella di repressione delle condotte aventi rilevanza penale. Le due azioni si caratterizzano per obiettivi, ambiti normativi e modalità operative diversi.

La prevenzione antiriciclaggio, in particolare, persegue 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 che si basa sulla raccolta e sul tracciamento di informazioni su soggetti e operazioni dagli stessi compiute e su doveri segnaletici posti a carico degli operatori a favore di autorità amministrative specializzate, in grado di analizzare rilevanti masse di informazioni con lo scopo di selezionare quelle effettivamente rilevanti per il possibile, successivo, impulso a investigazioni o procedimenti penali.

La repressione mira, invece, a punire la commissione di reati, trova fondamento in norme penali e processuali e si basa sulla raccolta di prove necessarie per la condanna dei colpevoli. Ad essa provvedono le autorità inquirenti con le indagini e i processi nei confronti degli autori dei reati.

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

⁸ Ciò con riferimento non solo alle politiche antiriciclaggio ma anche ad altri sistemi di contrasto a fenomeni criminali egualmente caratterizzati da spiccato disvalore sociale in ragione della minaccia che essi rappresentano per il corretto funzionamento dell'economia.

delle informazioni che caratterizzano le normative di prevenzione consentono di intercettare possibili reati nel momento della loro manifestazione finanziaria; una efficace attività di repressione ha, per contro, un elevato valore dissuasivo e, quindi, preventivo.

È utile sottolineare che la prevenzione di cui qui si tratta, affidata agli stessi destinatari delle norme antiriciclaggio e degli obblighi dalle stesse previsti, supera la dicotomia “controllore-controllato”, poiché la verifica di eventuali anomalie in determinate operazioni è affidata allo stesso soggetto chiamato a gestire il perfezionamento delle stesse operazioni e ad assicurarne la correttezza.

Ciò assume particolare rilievo quando la verifica compete a soggetti pubblici, pure chiamati dalla normativa antiriciclaggio a svolgere un ruolo attivo nella rilevazione di possibili illeciti. Essa certamente non coincide con il controllo preventivo dell’attività amministrativa⁹, cioè con la verifica *ex ante* della legittimità, la cui necessità viene pure spesso invocata in ragione della rilevante esposizione dell’attività stessa a rischi di illecito (*in primis*, la corruzione). In un momento storico in cui la pubblica amministrazione è chiamata a confrontarsi con l’impegno epocale derivante dalla gestione dei progetti e degli interventi prefigurati dal Piano di ripresa e resilienza (PNRR), da più parti si invoca una limitazione della portata ed estensione dei controlli preventivi, il ripensamento del ruolo dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, considerata come “una sorta di ulteriore controllore di legittimità”¹⁰, la sostanziale semplificazione - pure prevista dalle norme attuative del Piano - delle procedure pubbliche in funzione dell’efficienza e della tempestività dell’azione, con contestuale riduzione degli oneri e degli adempimenti richiesti dalle stesse norme anticorruzione alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica¹¹.

Tenuto conto di tali istanze e fermo restando il ricorso agli strumenti di repressione in caso di accertata commissione di abusi o illeciti (multe, sanzioni amministrative, esclusioni, misure interdittive, sanzioni penali, a seconda della gravità e della natura della condotta illecita), appare

⁹ Da tempo si pone in evidenza la scarsa efficacia dei controlli preventivi di legittimità ai fini della verifica non solo del raggiungimento dei risultati dell’azione pubblica, ma anche del concreto rispetto di una legalità sostanziale ed effettiva. È stato evidenziato come “il massimo di estensione dei controlli preventivi, svolti a livello centrale come a livello regionale e locale, è coinciso con il periodo di maggiore esposizione del nostro Paese a veri o presunti episodi di corruzione – il periodo della c.d. Tangentopoli – senza che peraltro uno solo di quegli atti di controllo preventivo sia stato funzionale alla scoperta degli episodi di corruzione, tutti individuati e perseguiti dalle procure penali”. Così L. Torchia, *L’amministrazione presa sul serio e l’attuazione del PNRR*, Paper di Astrid, 2021, pp. 4-5, in www.astrid-online.it.

¹⁰ L. Torchia, *L’amministrazione presa sul serio* cit., p. 9, V. anche le considerazioni di S. Screpanti e A. Vigneri, *L’intervento pubblico per il sostegno, la promozione e il rilancio degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche*, in F. Bassanini, G. Napolitano e L. Torchia (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l’intervento pubblico nell’economia*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 37.

¹¹ Si rileva criticamente, al riguardo, che “sembra prevalere l’idea che le misure di prevenzione rappresentino un appesantimento burocratico. Non sembra invece che se ne intenda valorizzare l’applicazione sostanziale né che si voglia cogliere l’occasione per realizzare una integrazione dei presidi e una messa a fattor comune degli istituti preventivi, oltre che di assegnare un ruolo incisivo alla collaborazione in funzione dell’intercettazione di fenomeni illeciti”, N. Parisi e D. Rinoldi, *L’attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull’architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c’è ben poco tempo ormai)*, Paper di Astrid, 2021

quanto mai rilevante l'esigenza di garantire l'efficace funzionamento di meccanismi e presidi di prevenzione declinati non in chiave meramente adempimentale e formale, ma in termini di capacità informativa e di reazione da parte degli stessi operatori, ai quali si impone un ruolo attivo a tutela della legalità.

3 Gli standard internazionali e le regole europee

Negli ultimi trenta anni, l'elaborazione e il progressivo affinamento di principi e standard in materia di antiriciclaggio si deve soprattutto al Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale - GAFI (Task Force istituita presso l'OCSE) volti a definire un quadro completo di misure che i paesi dovrebbero attuare per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Le Raccomandazioni, prive di immediato valore cogente e quindi riconducibili alla c.d. *soft law* (la cui effettività è demandata a meccanismi di “*peer pressure*”, “*market discipline*” o “*official incentives*” attivi tra gli Stati), mirano all'affermazione, negli ordinamenti nazionali, di un modello normativo di prevenzione e contrasto del riciclaggio tendenzialmente uniforme a livello globale, fondato su alcune misure essenziali che tutti i paesi sono chiamati ad attuare, adattandole alle loro circostanze particolari. Si tratta, in particolare, delle seguenti: a) criminalizzazione secondo criteri uniformi delle fattispecie di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa; b) identificazione dei rischi e sviluppo di politiche di prevenzione e contrasto; c) coordinamento interno tra le autorità; d) applicazione di misure preventive per il settore finanziario e per altri settori specificamente individuati; e) definizione di un quadro uniforme e organico di poteri e responsabilità per le autorità competenti (ad es. autorità di vigilanza, investigative, ecc.); f) trasparenza e ampia disponibilità di informazioni sulla titolarità effettiva delle persone giuridiche; g) istituzione in ogni giurisdizione di una *Financial Intelligence Unit* con compiti di ricezione, analisi e trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette; h) cooperazione internazionale tra autorità.

I principi e gli standard internazionali hanno ispirato il quadro normativo europeo, che ha recepito, negli anni, gli sviluppi internazionali mirando a realizzare un ambiente normativo tendenzialmente armonizzato, nella consapevolezza che la creazione del mercato unico offre opportunità non solo di integrazione delle economie e di facilitazione degli scambi e degli affari, ma anche di diffusione della criminalità finanziaria.

Anche la legislazione europea, in linea con gli *standard* internazionali, persegue finalità di protezione del sistema finanziario e delle altre professioni e attività rispetto a illecite strumentalizzazioni ovvero usi impropri. L'impegno dell'Unione in tal senso risale ai primi anni '90 e si è riflesso, nel corso di quasi tre decenni, in una serie di direttive volte a definire il quadro di regole

generali che gli Stati membri sono tenuti a recepire nelle rispettive legislazioni nazionali¹². Si tratta di norme incentrate sul riciclaggio come fenomeno economico/finanziario e su misure di prevenzione ispirate alla modulazione delle esigenze e degli strumenti di tutela del sistema legale e degli intermediari che vi operano rispetto ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Più di recente, all'esito di un articolato processo di revisione, la normativa europea antiriciclaggio è stata interamente riformata al fine di ridurre le differenze di regolamentazione tra i paesi europei e contenere gli incentivi al ribasso nell'applicazione delle regole: con l'*AML Package*, infatti, l'intera materia è stata distribuita, a seconda del grado di efficacia ritenuto necessario, tra un regolamento direttamente applicabile in ogni Stato membro¹³, nel quale sono confluite le principali misure rivolte al settore privato (dalla definizione del perimetro dei soggetti destinatari, ai requisiti in materia di adeguata verifica della clientela e di identificazione della titolarità effettiva di beni e persone giuridiche, al sistema dei controlli interni, ai doveri di segnalazione delle operazioni sospette, fino alla definizione di limiti per i pagamenti in contanti) e una nuova direttiva (la sesta in materia)¹⁴, nella quale ha trovato collocazione la disciplina concernente l'assetto istituzionale, le responsabilità e i compiti delle autorità antiriciclaggio nazionali e le modalità per assicurare, a livello nazionale, il rispetto degli obblighi. Con un altro regolamento¹⁵ è stata istituita l'Autorità Antiriciclaggio Europea (AMLA), nella quale sono ora incardinati compiti di supervisione declinati differentemente in base alle tipologie di soggetti su cui sono esercitati (selezionati, non selezionati e non finanziari), secondo diversi regimi (supervisione diretta, supervisione indiretta e sorveglianza), e compiti di coordinamento e supporto delle *Financial Intelligence Units* dell'Unione, funzionali alla promozione di una più efficace cooperazione tra tali autorità¹⁶.

L'evoluzione delle regole¹⁷ va di pari passo con lo sviluppo di nuovi operatori e strumenti. Le nuove tecnologie applicate alla finanza (c.d. *Fintech*) e i rilevanti cambiamenti da esse indotti nei

¹² Si tratta delle direttive n. 91/308/CEE, 2011/97/CEE, 2005/60/CE, (UE) 2015/849 e (UE) 2017/648.

¹³ Regolamento (UE) 2024/1624 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024, relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

¹⁴ Direttiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024, relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, e modifica e abroga la direttiva (UE) 2015/849.

¹⁵ Regolamento (UE) 2024/1620 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024, che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010 e (UE) n. 1095/2010.

¹⁶ Questa soluzione, pur mantenendo ancorato a livello nazionale l'esercizio delle funzioni fondamentali di tali agenzie (che richiedono prossimità con i soggetti obbligati, conoscenza delle caratteristiche territoriali delle organizzazioni criminali, stretto coordinamento con le autorità di polizia e giudiziarie dei singoli paesi), intende favorire la collaborazione, valorizzando le interazioni reciproche tra controlli e analisi.

¹⁷ La revisione della disciplina antiriciclaggio include anche le norme introdotte con il regolamento (UE) 2023/1113 del 31 maggio 2023, riguardanti i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi, introdotte, che ne ampliano

prodotti, nei servizi e nelle relazioni con i consumatori, offrono opportunità agli operatori legali ma anche alla criminalità, pronta a sfruttare anche la rarefazione delle relazioni personali, le possibilità di preservare l'anonimato e la perdita di riferimenti geografici. I presidi sono dunque volti a evitare che la cd. "economia digitale" offra zone franche. Ciò a beneficio di coloro che operano nei nuovi mercati, ai quali si forniscono elementi per conquistare e mantenere reputazione e credibilità, ma anche della comunità nel suo complesso, tenuto conto della crescente aggressività di nuove forme di illecito legate ai furti di identità e alle frodi informatiche¹⁸.

4 Il ruolo degli operatori privati nel sistema italiano di prevenzione del riciclaggio

In coerenza con i principi internazionali e con la normativa europea, gli strumenti preventivi introdotti dalla legislazione antiriciclaggio italiana a partire dagli anni '90 sono basati sul coordinamento e sulla collaborazione tra operatori, autorità amministrative e autorità investigative, sull'attivazione di meccanismi di reazione interni al sistema economico-finanziario e sulla responsabilizzazione degli operatori, chiamati ad assicurare l'approfondita conoscenza della clientela, la conservazione dei dati relativi alle transazioni effettuate e la pronta rilevazione e segnalazione di operazioni sospette alle competenti autorità¹⁹.

Il vigente apparato antiriciclaggio italiano, delineato dal D.lgs. 231/2007 di recepimento della terza direttiva europea, successivamente modificato per attuare anche la quarta e la quinta direttiva, contiene una disciplina amministrativa²⁰ che fa riferimento ai concetti di trasparenza, correttezza dei comportamenti, condivisione delle informazioni, proporzionalità delle misure rispetto ai rischi. A tali

l'ambito di applicazione ai trasferimenti di cripto-attività. Le norme, infatti, introducono l'obbligo per i prestatori di servizi in valute virtuali di raccogliere e rendere accessibili determinate informazioni relative ai cedenti e ai cessionari coinvolti nei trasferimenti per garantirne la tracciabilità e consentire l'eventuale intercettazione di operazioni sospette.

¹⁸ Cfr., tra i molti contributi sul tema, C. Schena, A. Tanda, C. Arlotta e G. Potenza, *Lo sviluppo del FinTech. Opportunità e rischi per l'industria finanziaria nell'era digitale*, Consob, 2018.

¹⁹ L'attività di prevenzione dovrebbe mirare "non tanto alla scoperta di reati già commessi (...) quanto e soprattutto alla realizzazione di un contesto organizzativo e di trasparenza che cerchi di impedire e/o ostacolare la commissione di reati, rendendola più difficile e più rischiosa" (G.M. Flick, *Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato o viceversa?*, in "Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", n. 2/2015, p. 8).

²⁰ Il D.lgs. n. 231/2007 ha delineato una fattispecie di riciclaggio autonoma rispetto a quella penalistica di cui all'art. 648 bis e ter c.p. e rilevante esclusivamente ai fini e per gli effetti dell'applicazione del decreto. Ciò ricalca la terza Direttiva comunitaria (2005/60) la quale pure ha proposto una definizione di riciclaggio distinta (anche se mutuata) da quella penalistica e comune a tutti i paesi dell'Unione, nell'intento di creare un sistema uniforme e coerente di prevenzione. Tale separazione contribuisce a tenere distinte le fasi della prevenzione, demandata a strumenti amministrativi, e della repressione, affidata al diritto penale. Cfr. C. Clemente, *Prevention and Suppression of Money Laundering. The Evolution in Italy and the Role of the UIF*, A.M.A. Carriero, *The Money Laundering Prevention System in Italy: The Role and Functions of the Authorities Involved*, I. Borrello, *The FIU's Role in the AML/CTF System. The Supranational Scenario and the Italian Experience*, tutti in M. Ventura, A. Palmieri, R. Pavoni e G. Milani (ed.), *Boosting European Security Law And Policy*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021.

concetti si ispirano i principali istituti previsti dalla normativa, incentrati sulla collaborazione degli operatori privati con le autorità pubbliche²¹, per il perseguimento dei fini generali di tutela dell'integrità che la legge assegna al sistema²².

Gli obblighi antiriciclaggio coinvolgono numerose categorie di soggetti privati, in ragione dell'attività svolta: intermediari finanziari e altri soggetti che svolgono attività finanziaria (comprese varie figure di collaboratori esterni, tra cui promotori finanziari, agenti e broker assicurativi, agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi); professionisti (che però sono esenti dagli obblighi con riferimento alle informazioni che ricevono nel corso dell'esame della posizione giuridica dei clienti o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza dei clienti in giudizio); revisori contabili; altri operatori che svolgono attività ritenute suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio (recupero di crediti per conto terzi, custodia e trasporto di denaro contante, titoli o valori con o senza l'utilizzo di guardie giurate, agenzia d'affari in mediazione immobiliare, gestione di case da gioco); soggetti che offrono – attraverso la rete Internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione – giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite di denaro.

Tali operatori sono presi in specifica considerazione dalla disciplina antiriciclaggio per via del ruolo fondamentale che essi svolgono nella gestione e nel trasferimento di risorse finanziarie all'interno del sistema economico; l'intermediazione, nel caso delle banche, ovvero la prestazione di servizi professionali o economici, nel caso degli altri operatori, è la funzione istituzionale alla quale essi provvedono attraverso la raccolta e l'impiego del risparmio, la canalizzazione della ricchezza delle famiglie, la consulenza e l'assistenza finanziaria, la messa a disposizione di servizi in settori nevralgici per l'economia. Il diretto coinvolgimento nei processi di trasferimento delle risorse finanziarie pone tali operatori nella condizione di intercettare provenienza e destinazione dei flussi finanziari generati nel sistema economico (salvo che per i trasferimenti che si realizzano attraverso il passaggio diretto di contante tra privati, unico canale di trasferimento non tracciabile e per ciò stesso sottoposto a stringenti vincoli normativi)²³. L'ordinamento valorizza, dunque, il ruolo degli operatori privati quali *gatekeepers* a presidio della legalità nell'azione volta a intercettare i tentativi di accesso

²¹ Fanno parte dell'apparato di prevenzione sia le autorità di vigilanza, che esercitano la supervisione sugli intermediari bancari finanziari e assicurativi, sia l'Unità di Informazione Finanziaria, per la ricezione, l'analisi finanziaria e la trasmissione agli organismi investigativi, delle segnalazioni di operazioni sospette. Il coordinamento nazionale e l'azione a livello internazionale sono affidati al Ministero dell'economia e delle finanze, che presiede un organismo collegiale, il Comitato di sicurezza finanziaria, cui partecipano autorità e amministrazioni interessate.

²² Per un'illustrazione completa e analitica del quadro normativo, si veda G. Castaldi e C. Clemente (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, in Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, Quaderni dell'antiriciclaggio - Analisi e studi, n. 20, febbraio 2023.

²³ L'art. 49 del D.lgs. n. 231/2007 prevede infatti, tra le misure ulteriori, specifiche limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore, vietando "il trasferimento di denaro contante e di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, siano esse persone fisiche o giuridiche, quando il valore oggetto di trasferimento è complessivamente pari o superiore a 3.000 euro".

della ricchezza illecita ai servizi finanziari e all'economia legale, definendone precisamente il contributo al sistema di prevenzione.

La disciplina dell'adeguata verifica della clientela pone obblighi di identificazione e conoscenza non limitati alla sola fase di avvio del rapporto con il cliente, ma estesi a tutta la durata della relazione e preordinati all'acquisizione di dati relativi anche al titolare effettivo del rapporto o dell'operazione. Le misure, al fine di ridurre gli impatti operativi e di concentrare l'attenzione degli operatori sulle ipotesi di effettiva rilevanza, sono coniugate con il principio dell'approccio basato sul rischio: gli adempimenti richiesti per la corretta identificazione e verifica della clientela vanno infatti calibrati in ragione del rischio insito nei rapporti e nelle controparti.

La conservazione delle informazioni e dei documenti mira a garantire la piena tracciabilità dei flussi finanziari movimentati e la registrazione dei dati acquisiti nel corso delle transazioni, che possono essere utili per successive indagini²⁴.

Il sistema di misure preventive è completato da obblighi di segnalazione delle operazioni sospette, al cui adempimento i destinatari della normativa sono tenuti 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”. Il sapere e il sospettare (anche nella formula - più ampia - che fa riferimento alla presenza di “ragionevoli motivi”) hanno ad oggetto il fatto che siano in corso o che siano state tentate o compiute possibili operazioni di riciclaggio. L'operatore, quindi, non è tenuto ad ancorare la segnalazione al fatto che l'oggetto dell'operazione rimandi alla fattispecie delittuosa di riciclaggio di cui al codice penale. Il mero sospetto è di per sé sufficiente a giustificare una segnalazione. L'obbligo di segnalare è esteso anche a quelle ipotesi di dubbio o di non sufficiente sicurezza circa l'effettiva provenienza dei beni da un reato²⁵.

Naturalmente, gli operatori non hanno né il dovere né la possibilità di effettuare indagini in ordine all'eventuale reato presupposto. Lo stesso legislatore chiarisce che il sospetto è desunto “dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione 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 a disposizione dei segnalanti acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico”²⁶.

²⁴ Il tracciamento delle operazioni effettuate con la clientela attraverso la registrazione consente di ricostruire ex post rapporti e transazioni che siano risultate meritevoli di approfondimento nell'ambito dell'attività di indagine.

²⁵ L. Criscuolo, *La prevenzione del riciclaggio sotto il profilo finanziario: adeguata verifica, registrazione e segnalazione di operazioni sospette*, in E. Cappa e L.D. Cerqua (a cura di), *Il riciclaggio di denaro*, cit., pp. 123 ss.

²⁶ V. D. Muratti, *La segnalazione di operazioni sospette*, in G. Castaldi e C. Clemente, *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, cit., pp. 141 ss.

La segnalazione dell'operazione sospetta non rappresenta una "notizia di reato", ma una forma di collaborazione richiesta a soggetti dotati di conoscenze in grado di agevolare l'accertamento di eventuali illeciti penali²⁷. Essa costituisce uno spunto per le indagini, un'informativa che merita approfondimento da parte degli organi inquirenti, in seguito alla quale un'attività distinta e preliminare rispetto all'investigazione potrà trasformarsi, eventualmente, in una *notitia criminis*. Le segnalazioni, inoltre, oltre ad avere funzione preventiva, perché intercettano operazioni potenzialmente illecite che chiedono accesso al sistema legale, sono utili anche in chiave repressiva, perché forniscono lo spunto investigativo per indagini che consentano di risalire dalla manifestazione finanziaria al reato presupposto.

Il contributo degli operatori alla lotta al riciclaggio, poiché concorre a tutelare l'economia legale, ha anche una valenza sistemica di particolare rilievo. Infatti, un fallimento di tale compito, per via di un operatore colluso o coinvolto inconsapevolmente, ha ricadute negative più ampie di quelle che possono interessarlo direttamente, poiché consente la circolazione di risorse finanziarie di origine illecita nell'economia sana, la loro penetrazione e diffusione nel mondo produttivo legale²⁸.

La collaborazione attiva degli operatori è qualificabile come un particolare dovere civico di solidarietà e lealtà nei confronti dello Stato che incombe su chi presidia i canali nevralgici dell'economia legale (che spesso sono anche possibili varchi per quella illegale). Essa è inoltre essenziale per consentire l'analisi e l'approfondimento delle operazioni sospette, l'accertamento dell'origine e della destinazione dei fondi, la valutazione di modalità e schemi operativi eventualmente riconducibili a contesti criminali, la ricostruzione delle tracce dei movimenti finanziari e delle catene societarie, anche complesse, che portano all'effettivo beneficiario di beni e transazioni. Queste funzioni, sintetizzabili nel concetto di *intelligence* finanziaria, sono svolte da autorità pubbliche specializzate, le *Financial Intelligence Unit*-FIU e si distinguono nettamente (poiché ne costituiscono un presupposto eventuale) rispetto alla vera e propria investigazione.

La specializzazione nell'*intelligence* finanziaria, l'autonomia e l'indipendenza operativa, la capacità di supportare efficacemente la successiva e distinta attività investigativa, rappresentano i tratti caratteristici del modello di FIU che viene affermandosi a livello internazionale, e trovano una rilevante traduzione pratica nel sistema italiano, basato su una FIU di tipo amministrativo, dotata di una spiccata capacità di stimolo della collaborazione degli operatori ma anche di ricerca di sempre più proficue forme di collaborazione inter-istituzionale, secondo modelli fondati sull'integrazione

²⁷ Il corretto e puntuale adempimento degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette richiede garanzie di anonimato del segnalante che evitino di danneggiare l'intermediario e assicurino l'incolumità del personale.

²⁸ C. Barbagallo, *Intervento alla Tavola rotonda sulla lotta alla criminalità economica*, Associazione Bancaria Italiana, Roma, 30 gennaio 2014, in www.bancaditalia.it/pubblicazioni.

anche con altri presìdi, come quelli anticorruzione, per il contrasto ai reati fiscali, per la tutela della trasparenza della titolarità effettiva dei beni²⁹.

Le forme di collaborazione preventiva appena illustrate hanno prodotto, negli ultimi anni, risultati significativi in termini sia quantitativi sia qualitativi: le segnalazioni di operazioni sospette, dalle circa 12.500 del 2007, hanno raggiunto la quota di oltre 145.000 nel 2024 e rappresentano oggi un patrimonio informativo di enorme valore per la rilevazione delle tecniche e delle prassi di riciclaggio e dei più rilevanti reati presupposto associati³⁰. È ormai sistematico il riconoscimento del contributo delle segnalazioni alle successive indagini e all'attività della magistratura³¹.

5 I presìdi interni di prevenzione del riciclaggio

L'efficacia del sistema pubblico di prevenzione antiriciclaggio riceve un duplice impulso: dall'esterno, dalle autorità chiamate a dettare le regole, a indirizzare i comportamenti degli operatori, a supportare e verificare l'adempimento degli obblighi, a sanzionare le violazioni e le omissioni; dall'interno, dagli stessi operatori, responsabilizzati e coinvolti direttamente nella prevenzione e chiamati a dotarsi di presìdi, procedure e controlli interni idonei a intercettare e neutralizzare comportamenti anche solo potenzialmente illeciti.

Una efficace gestione (e prevenzione) “interna” dei rischi di coinvolgimento in attività illecite, o anche di non conformità (compliance) alle norme, è da tempo considerata essenziale per preservare l'integrità delle imprese. Ai presìdi interni, prima ancora che alle procedure e ai tempi delle sanzioni amministrative o giudiziarie, si affida infatti l'immediata reazione a comportamenti non conformi alle norme o a tentativi di infiltrazione criminale.

Questa tendenza è particolarmente evidente nell'impresa bancaria, in cui la garanzia della sana e prudente gestione è affidata non solo all'allineamento a coefficienti prudenziali oggettivi, ma anche al rispetto di regole per una buona governance aziendale, per la gestione dei rischi e per la tutela, all'interno della stessa organizzazione, della integrità, della correttezza e della legalità dei

²⁹ Cfr. C. Clemente e I. Borrello, *Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*, in G. Castaldi e C. Clemente (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli* cit., pp. 63 ss.

³⁰ “Tra gli strumenti più moderni per il contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata e al terrorismo vi è il meccanismo del sistema antiriciclaggio e delle SOS così come delineato dall'impianto della legge 231/2007”. Così F. Cafiero De Raho, *Audizione del Procuratore Nazionale antimafia e antiterrorismo alle Commissioni riunite II (Giustizia) e VI (Finanze) della Camera dei Deputati*, Roma, 13 ottobre 2020.

³¹ Il sistema ha retto anche di fronte alla crisi indotta dalla pandemia e nel contesto delle misure adottate per sostenere la ripresa. Il delicato periodo storico che tutto il mondo si è trovato a vivere ha enfatizzato la capacità della criminalità di adattarsi e cogliere ogni opportunità di guadagno, ma anche la tempestività di reazione delle componenti privata e pubblica rispetto ai nuovi rischi e la flessibilità delle forme di collaborazione. Cfr. C. Clemente, *Prevenzione e repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria*, Audizione alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Roma, 28 gennaio 2021.

comportamenti. Si tratta di elementi che la funzione di vigilanza bancaria e finanziaria considera essenziali per garantire la sana e prudente gestione degli intermediari e la stabilità e il buon funzionamento del sistema.

La rilevanza che la vigilanza annette alla correttezza e all'integrità delle gestioni aziendali e al rispetto delle regole si coglie fin dalla fase genetica degli intermediari, con controlli all'ingresso, per verificare la qualità degli azionisti e dei vertici aziendali, e si sviluppa con verifiche circa la capacità degli assetti organizzativi e gestionali di individuare, misurare e gestire i rischi e di presidiare il corretto adempimento delle prescrizioni normative³², calibrando l'attività in relazione alle specificità dei modelli operativi e delle attività svolte. Regole particolari riguardano, poi, la prevenzione di conflitti di interesse, i sistemi retributivi, da costruire secondo incentivi coerenti con le esigenze di sana e prudente gestione, i rapporti con la clientela, che richiedono comportamenti appropriati, sia sotto il profilo della trasparenza e della correttezza nella prestazione dei servizi bancari e finanziari, sia per quanto concerne il rischio di intrattenere relazioni pericolose per il loro collegamento a fenomeni illeciti e di riciclaggio.

La capacità degli operatori di intercettare l'immissione di capitali di origine illecita nei circuiti legali, su cui si fonda l'azione di prevenzione antiriciclaggio, richiede soprattutto che essi si dotino di efficaci assetti organizzativi e di controllo.

Nella normativa antiriciclaggio, tali assetti sono essenziali per assicurare il corretto adempimento dei relativi obblighi attraverso l'attivazione di punti di responsabilità interni all'impresa, preordinati all'immediata rilevazione dei fattori di rischio, anche legale e reputazionale, e all'individuazione di misure per la loro mitigazione.

La responsabilizzazione e il coinvolgimento diretto degli operatori nell'azione pubblica di prevenzione presuppongono, pertanto, la chiara definizione, ai diversi livelli, di ruoli, compiti e responsabilità, e un'architettura delle funzioni di controllo coordinata nelle sue componenti (anche attraverso idonei flussi informativi) e coerente con la struttura, la complessità, la dimensione aziendale, la tipologia dei servizi e prodotti offerti, il rischio associabile alle caratteristiche della clientela.

Nell'organizzazione delle imprese, dunque, il tema della *compliance* diviene sempre più complesso, articolato e delicato: esso incide in primo luogo sugli organi di governo dell'impresa, i

³² A differenza dei rischi di natura tecnica, che possono essere ridotti o coperti con supplementi di capitale, i rischi di legalità possono solo essere ridotti, tendenzialmente a zero; non ci può essere un livello accettabile di illegalità da fronteggiare con una copertura patrimoniale; questa serve solo come presidio del rischio residuo non comprimibile. Di qui l'essenziale rilevanza delle norme e dei presidi che favoriscono la compliance. Così C. Barbagallo, *Intervento* cit. p. 6.

quali devono ispirare la propria azione a principi di chiara allocazione dei compiti e spiccata dialettica interna, specie per quanto riguarda l'attivazione - attraverso incentivi corretti - di controlli interni efficaci e di flussi informativi tempestivi e completi. Si delinea una precisa responsabilità imprenditoriale di organizzazione, finalizzata alla valutazione e gestione dei rischi di illeciti (e anche di possibili conflitti di interesse), al monitoraggio delle aree ed attività più esposte, alla formazione dei dipendenti, alla promozione dell'impegno a tutela della clientela e dell'integrità del contesto esterno.

All'ente e, in particolare, agli organi aziendali, si impone pertanto di identificare le norme applicabili e valutare il loro impatto sulle procedure interne; individuare le aree di maggiore rischiosità e i relativi presidi organizzativi; verificare l'idoneità dei modelli adottati e misurare nel continuo il loro grado di efficacia³³; proporre le modifiche organizzative e procedurali necessarie o opportune al fine di assicurare il necessario correttivo a fronte dei rischi assunti; curare la predisposizione di un'adeguata formazione, finalizzata all'aggiornamento del personale dipendente e dei collaboratori .

6 Riflessioni conclusive

Il sistema di prevenzione antiriciclaggio si basa sulla collaborazione tra operatori privati e autorità pubbliche e persegue obiettivi diversi e complementari rispetto all'investigazione e alla repressione dei reati: attraverso la prevenzione, infatti, si tutela l'integrità dei circuiti economici e finanziari e si rafforza la capacità di ampie categorie di operatori economici privati, di intercettare, grazie anche a efficaci presidi organizzativi, procedurali e di controllo, qualunque tentativo di immissione di capitali di origine illecita nell'economia; si evita, in tal modo, il coinvolgimento, anche inconsapevole, di tali operatori in attività illegali che potrebbero comprometterne la correttezza, la solidità, la credibilità.

Nel perseguimento di tali finalità pubbliche, le politiche di prevenzione della criminalità finanziaria coinvolgono rilevanti categorie di operatori economici privati e anche amministrazioni pubbliche che gestiscono procedure particolarmente esposte a rischi di illecita strumentalizzazione. I modelli di regolazione che ne risultano incidono sull'esercizio dell'autonomia privata ponendo

³³ In questa prospettiva si muove il D.lgs. 231/2001, con norme che tendono a impedire la commissione di reati ad opera dei vertici o dei dipendenti dell'impresa, nell'interesse o a vantaggio della stessa. Il novero di persone giuridiche, società e associazioni cui tale norma si applica è particolarmente ampio e anche quello dei reati da cui può sorgere la responsabilità degli enti è venuto progressivamente allargandosi per effetto di differenti interventi normativi (fino a comprendere anche le varie fattispecie di riciclaggio). Ai sensi del decreto, l'impresa è considerata responsabile del reato commesso dai propri vertici o dipendenti, nel proprio interesse o a proprio vantaggio, salvo che dimostri di avere adottato adeguati presidi organizzativi che si sostanziano nell'adozione di un modello organizzativo e di un Organismo di Vigilanza idonei a intercettare eventuali comportamenti delittuosi.

condizioni per il corretto e trasparente esercizio della libertà di iniziativa economica nel rispetto della legalità e in modo immune da illecite influenze.

La legalità assume un preciso valore economico, poiché rileva non solo come bene pubblico, ma anche come *asset* di competitività e sviluppo³⁴ delle singole imprese, nella misura in cui ne favorisce e valorizza la presenza sul mercato in condizioni di trasparenza e conformità legale, consentendo altresì di controllare e gestire quelle forme di fallimento associabili all'esposizione a fenomeni illeciti, quali la corruzione, il sommerso, il riciclaggio.

Rispetto alla classica dicotomia tra “assoluta irriducibilità” e “piena fungibilità” alla quale i rapporti tra Stato e mercato sono stati spesso - e non senza eccessiva semplificazione - ricondotti³⁵, in questo campo la regolazione pubblica dell'economia assume caratteri peculiari poiché essa affianca alla difesa dell'ordine pubblico e alla repressione delle condotte illecite la messa a regime di un sistema di impulsi e incentivi volti a conformare in senso pubblicistico lo stesso svolgimento delle attività economiche. Di fronte a minacce la cui portata va oltre la normale lesione di interessi individuali, poiché incide in modo sostanziale sul corretto funzionamento del mercato, gli strumenti di reazione vengono affidati all'iniziativa degli stessi operatori e portati all'interno delle loro strutture organizzative, con il preciso scopo di proteggerne l'integrità e di impedirne la strumentalizzazione a fini illeciti.

Accanto alle forme sia consolidate sia emergenti di intervento pubblico nell'economia³⁶, l'analisi dei meccanismi nazionali di prevenzione e contrasto della criminalità finanziaria svela forme e strumenti che chiamano in causa direttamente vaste categorie di operatori economici, responsabilizzandoli direttamente e stabilmente nel perseguimento di fini e interessi pubblici. Tali interventi, ponendo in rilievo l'interesse dell'impresa legale, mirano a dotare gli operatori economici privati di anticorpi idonei a proteggerli da strumentalizzazioni, rendendoli parte attiva dell'architettura istituzionale a presidio della legalità³⁷.

³⁴ S. Capasso e C. Carreras, *Legalità e impatto sulla crescita. Quali livelli di governance?*, XXXIX Conferenza italiana di scienze regionali, 2020.

³⁵ Su tali temi, v. le riflessioni di L. Torchia, *La regolazione del mercato e la crisi economica globale*, Relazione al convegno “Sistema dei controlli e diritto dell'impresa. Seminario per gli ottanta anni di Guido Rossi”, Roma, 22 marzo 2011.

³⁶ Per una ricostruzione dell'evoluzione del ruolo dello Stato nell'economia cfr. F. Bassanini, G. Napolitano e L. Torchia, *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, cit.: “accanto allo Stato regolatore e allo Stato garante dei diritti e dei beni comuni, sono emerse (o riemerse) richieste di discesa in campo dello Stato «protettore», dello Stato «garante», dello Stato «promotore» della crescita e dell'innovazione, dello Stato «investitore» o «finanziatore», dello Stato «imprenditore» o «gestore», dello Stato «salvatore» rispetto al rischio di fallimento di imprese sistemiche, persino dello Stato «doganiere» rispetto a investimenti esteri «predatori» in settori strategici.

³⁷ Per la qualificazione di tale collaborazione attiva è efficace il riferimento al concetto di legalità “partecipata”, su cui F. Di Vizio, *I punti deboli dell'anticiclaggio e la necessità di una legalità “partecipata” e davvero praticata*, Intervento del S. Procuratore della Repubblica di Forlì al convegno “La lotta al denaro sporco: esperienze di vigilanza, investigative e

Rispetto ai fini della tutela del mercato e della concorrenza, le regole per la prevenzione della criminalità finanziaria si pongono in una dimensione di limitazione pubblicistica dell'autonomia privata, ma ne promuovono e assicurano la protezione attraverso l'interazione strategica delle imprese con le autorità. Questo approccio non sembra esporre gli operatori a rischi di “snaturamento dell'impresa”³⁸, costringendoli a svolgere un'attività diversa da quella imprenditoriale. Al contrario, arricchisce l'attività privata di strumenti e funzioni atti a valorizzarne l'esplicazione corretta e trasparente.

I presidi antiriciclaggio, in particolare, sono parte integrante del complessivo assetto di funzioni a tutela della conformità e dell'integrità nelle aziende. Gli oneri che essi comportano trovano una giustificazione nell'esigenza di limitare la libertà degli operatori privati nella misura necessaria alla realizzazione degli interessi pubblici della protezione dell'integrità non solo delle singole imprese, ma anche dell'economia nel suo complesso e, per tale via, anche degli interessi deboli dei consumatori e dei risparmiatori. Sono costi di adeguamento che gravano su tutti i soggetti regolati (*compliance costs*), ma che rilevano anche come investimenti atti a sviluppare concreti benefici economici e reputazionali.

La loro corretta implementazione non solo accresce il costo di qualsiasi tentativo di infiltrazione dell'impresa o di sua strumentalizzazione a fini criminali, ma contribuisce anche a promuovere un linguaggio comune, fatto di nozioni che possono concretamente improntare l'assetto e il funzionamento delle organizzazioni a principi di legalità, trasparenza e osservanza delle norme. Per questa via, concetti come ad esempio quello di “titolare effettivo”, nati nel contesto delle regole antiriciclaggio, estendono la loro portata fino a essere utilizzati correntemente anche in ambiti normativi ulteriori (da quello fiscale al societario e finanziario), uniformandone in tal modo i parametri concettuali di riferimento³⁹.

giudiziarie sull'antiriciclaggio”, Rimini, 29 gennaio 2010, in *Orientamenti*, Rivista di studi economici, giuridici, sociali, n. 2/2009, pp. 41 ss.

³⁸ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 218/2021 del 23 novembre 2021, secondo cui “la libertà d'impresa non può subire, nemmeno in ragione del doveroso obiettivo di piena realizzazione dei principi della concorrenza, interventi che ne determinino un radicale svuotamento, come avverrebbe sacrificando completamente la facoltà dell'imprenditore di compiere le scelte organizzative tipiche della stessa attività imprenditoriale”.

³⁹ Rilevano, da ultimo, le previsioni di cui all'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Questa norma stabilisce l'obbligo di raccogliere alcune categorie di dati e richiede esplicitamente che in relazione ai destinatari dei fondi e agli appaltatori sia individuato il titolare effettivo come definito dalla disciplina antiriciclaggio. Anche il GAFI, nel rivedere di recente la Raccomandazione antiriciclaggio n. 24, ha fatto espresso riferimento alla necessità per gli Stati di assicurare la disponibilità di informazioni sul titolare effettivo nell'ambito degli appalti pubblici: “[...] *countries should ensure public authorities at national level and others as appropriate have timely access to basic and beneficial ownership information on legal persons in the course of public procurement*”.

Il sistema di prevenzione antiriciclaggio, si affina e si evolve, sul piano istituzionale e operativo. Reagisce a nuovi rischi e a nuove minacce globali, come quelle rappresentate da nuovi operatori (ad esempio, in valute virtuali) e da nuove tecnologie applicate all'attività economica e alla finanza.

Anche attraverso il costante confronto con il mercato, esso persegue il perfezionamento dei presidi e il consolidamento del ruolo degli attori, l'arricchimento qualitativo delle fonti informative, l'ampliamento degli strumenti e delle occasioni di collaborazione tra operatori e autorità e tra queste ultime. Crea un linguaggio della legalità e dell'integrità comune agli operatori, conformandone le interazioni strategiche con gli attori istituzionali.

A fronte di tali fattori evolutivi, le principali criticità che si delineano riguardano le differenze che ancora persistono tra gli ordinamenti, sul piano sia normativo che operativo, rese ancora più rilevanti a motivo dei rischi rivenienti dall'innovazione tecnologica e finanziaria.

L'innovazione, la globalizzazione dell'economia e l'integrazione dei mercati offrono infatti opportunità di occultamento dell'origine illecita delle risorse economiche. Grazie a strumenti finanziari sempre più evoluti e complessi e all'accelerazione delle transazioni, consentita dalle tecnologie informatiche, il collocamento materiale dei proventi dei reati (*placement*), il compimento di operazioni volte a separare tali capitali dalla loro origine illecita (*layering*) e la definitiva integrazione di essi nei circuiti dell'economia legale (*integration*) possono essere gestiti a distanza, velocemente e in piazze diverse, dissimulando con facilità anche le identità coinvolte⁴⁰.

Poiché i fenomeni criminali sono globali, ogni differenziale nella regolamentazione si trasforma in ingiustificati dislivelli di concorrenza tra ordinamenti (e tra operatori) e in arbitraggi regolamentari. Infatti, le differenze tra settori e soprattutto tra paesi nell'applicazione degli obblighi di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo incidono sul funzionamento efficace dei presidi e generano difformità e disuguaglianze; risulta in tal modo più oneroso il rispetto delle regole, specie per i soggetti che operano in più giurisdizioni. Si incentivano pratiche di arbitraggio sia da parte degli operatori sia da parte di chi è mosso da finalità illecite.

Il ruolo delle istituzioni sovranazionali diviene pertanto essenziale: i principi e gli *standard* globali mirano infatti a creare basi comuni per tutti i paesi, regole armonizzate ma, al tempo stesso, tese a garantire l'efficacia complessiva dei sistemi e l'effettività delle regole, evitando soluzioni di

⁴⁰ Si fa qui riferimento all'articolazione tradizionalmente adottata dalla dottrina penalistica la quale, in ragione dell'evoluzione dei mercati e delle attività finanziarie, suddivide le condotte di riciclaggio in tre fasi: *placement*, *layering* e *integration*. Originariamente la suddivisione era in due fasi: il vero e proprio "lavaggio" (*money laundering*) del denaro o di altri beni, volto a mascherarne l'origine illecita, e "l'impiego" (*recycling*), consistente nella successiva reimmissione di tali capitali nel ciclo economico lecito. Da questa bipartizione è derivata la disciplina penale vigente in Italia, che prevede il reato di riciclaggio (art. 648-bis c.p.) e quello di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-ter c.p.).

compromesso al ribasso; operano, inoltre, per la progressiva rimozione delle zone di opacità fiscale, finanziaria, societaria che caratterizzano taluni ordinamenti nazionali⁴¹.

Un contributo determinante all'avvicinamento delle normative antiriciclaggio proviene dalle Raccomandazioni del GAFI, alle quali devono ispirarsi gli ordinamenti nazionali. In tale ambito, un fattore rilevante di armonizzazione è costituito dai meccanismi di *peer pressure* attivabili da parte delle organizzazioni internazionali, fondati sulle *Mutual Evaluations* degli Stati. Le valutazioni del GAFI e degli altri organismi regionali ad esso assimilabili danno un forte impulso, sia tecnico che politico, alla realizzazione di contesti regolatori nazionali uniformi, isolando, attraverso l'individuazione delle "carenze strategiche" e la compilazione di liste di paesi "non virtuosi", gli stati non cooperativi e non equivalenti.

La tendenziale armonizzazione rispetto a *standard* globali non è tuttavia ancora sufficiente. Sia pure in aree geografiche più limitate, essa deve conoscere maggiore profondità e incisività. Nel caso dell'Unione Europea, gli ultimi sviluppi normativi mirano a realizzare un contesto di regole e prassi antiriciclaggio effettivamente uniformi, superando il concetto di armonizzazione minima finora dominante. Norme comuni agli Stati membri, affidate allo strumento regolamentare, mirano a sanare gli effetti negativi dei dislivelli regolamentari e delle prassi disomogenee che finora hanno caratterizzato lo spazio europeo.

Il successo dell'*AML Package* dipenderà dalla capacità dell'AMLA e delle istituzioni nazionali che essa ha il compito di supervisionare o coordinare di introdurre presidi di prevenzione uniformi e avanzati, senza pregiudicare l'innovazione, e di riconoscere e rimuovere asimmetrie e distorsioni operative, impedendo che la scelta della giurisdizione in cui compiere transazioni o localizzare attività economiche o finanziarie si diriga verso paesi dove le regole e i controlli sono meno gravosi.

Una ulteriore considerazione riguarda la valenza tendenzialmente universale del "paradigma" preventivo applicato al contrasto del riciclaggio (poi esteso alla lotta al finanziamento del terrorismo e alla "proliferazione delle armi di distruzione di massa"). Gli istituti e le funzioni che in esso insistono si rivelano sempre più frequentemente idonei a consentire l'individuazione di anomalie finanziarie riconducibili a un novero aperto di attività illecite. Per questo motivo, gli *standard* internazionali e le regole europee vanno progressivamente orientandosi verso l'ampliamento dell'ambito e delle finalità perseguite: dalla fase "a valle" del riciclaggio si estendono all'individuazione, a monte, dei reati presupposto da cui i fondi traggono origine. Risulta sempre più chiaro che i presidi per i soggetti obbligati e le analisi delle FIU possono essere impiegati per la

⁴¹ F. Di Vizio, *La scomparsa dei paradisi fiscali ed altre favole belle*, intervento del S. Procuratore della Repubblica di Forlì al convegno "Tracce, impronte & archivi finanziari. Paure per la privacy, speranze per la trasparenza. Dentro e oltre le banche dati: le isole dei tesori", Rimini, 23 giugno 2013.

prevenzione, l'individuazione e il contrasto di un ampio spettro di “reati gravi”, suscettibili di generare proventi (o che richiedono risorse economiche per la pianificazione e l'esecuzione)⁴².

Si profilano pertanto sviluppi verso un sistema complessivo di prevenzione e contrasto della criminalità sul piano finanziario basati sulla crescente integrazione con altri sistemi di prevenzione che pure insistono negli ordinamenti domestici, in virtù di indicazioni rivenienti da “*fora*” sovranazionali: i presidi anticorruzione, le regole internazionali per il contrasto ai reati fiscali, quelle a tutela della trasparenza della titolarità effettiva dei beni costituiscono, insieme ai principi antiriciclaggio, pilastri rilevanti di un'azione globale univocamente tesa a elevare i livelli di trasparenza e integrità degli ordinamenti⁴³. Si tratta di un approccio che propone a livello nazionale modelli di cooperazione inter-istituzionale fondati sull'azione coordinata dei governi, delle istituzioni tecniche che in essi operano, e su standard globali sempre più armonizzati.

Il progressivo consolidarsi di questo *whole of government approach*⁴⁴ è la sfida principale che attende regolatori e autorità per fronteggiare le minacce criminali nel contesto internazionale.

⁴² Un significativo esempio di tale linea evolutiva, in Europa, è fornito dalla Direttiva europea (UE) 2019/1153, che prevede innovative forme di collaborazione tra FIU e organi investigativi competenti nell'accertamento di “reati gravi” di qualsiasi natura, anche al di là del riciclaggio e degli illeciti presupposto.

⁴³ È la logica che seguono le più recenti tendenze dell'ordinamento globale al superamento delle aree di opacità normativa, fiscale, finanziaria, ecc. attraverso regole e principi comuni (trasparenza della *beneficial ownership*, lotta ai paradisi fiscali, abolizione del segreto bancario, legislazione antiriciclaggio e anticorruzione basata su principi comuni, interrelazioni tra segmenti di norme dell'ordinamento (penale, finanziario, amministrativo).

⁴⁴ Tale approccio, volto a sfruttare ogni possibile sinergia e integrazione tra le competenze e le conoscenze delle diverse autorità nazionali, e individuare migliori forme di cooperazione internazionale, ispira il Rapporto “*Effective Inter-Agency Co-operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes*” della Task Force on Tax Crimes dell'OCSE, III ed., Parigi, 2017.

**Segnalazione di operazioni sospette
in materia di antiriciclaggio
e segnalazione di condotte illecite
(*whistleblowing*): modelli a confronto**

Segnalazione di operazioni sospette in materia di antiriciclaggio e segnalazione di condotte illecite (*whistleblowing*): modelli a confronto¹

“Ritirarsi dalle proprie responsabilità, fingere di non vedere, non è un comportamento neutrale: al contrario costituisce un obbiettivo e concreto aiuto all’illegalità e a chi la coltiva”.

Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della VII edizione del Premio “Giorgio Ambrosoli”, Milano, 24 giugno 2019

1 Corruzione e riciclaggio: continuità tra i fenomeni e progressiva convergenza dei presidi preventivi

La pericolosità sociale della corruzione e del riciclaggio deriva dal fatto che entrambi sono in grado di determinare distorsioni nell’economia legale, alterando il lineare svolgimento delle attività economiche, le condizioni di concorrenza, il corretto funzionamento dei rapporti tra operatori².

Corruzione e riciclaggio sono inoltre legati da un nesso di continuità che ne rende gli effetti ancora più pervasivi³. Ciò trova conferma, tra l’altro, negli esercizi di Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment*), condotti nel 2014, nel 2018 e nel 2024 dal Comitato di Sicurezza Finanziaria, in cui si sottolinea come la corruzione costituisca

¹ Il presente scritto, che riprende i contenuti di una lezione tenuta il 30 maggio 2023 presso la Scuola Nazionale dell’Amministrazione nell’ambito del percorso formativo dedicato alla Comunità di Pratica dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, riproduce, con integrazioni, il contributo pubblicato in V. Donini (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell’integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, SNA, 2023. Si ringrazia la Scuola e la curatrice del volume per avere autorizzato la pubblicazione in questo Quaderno.

² Sugli effetti distorsivi della corruzione e sulle politiche di prevenzione v. M. Arnone e E. Iliopoulos, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Vita e Pensiero, 2005; A. Vannucci, *Atlante della corruzione*, EGA-Edizioni Gruppo Abele, 2012; M. D’Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, Rubbettino, 2016; Id. (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Jovene, 2017; G. Tartaglia Polcini, *La corruzione tra realtà e rappresentazione*, Erispes, 2018; A. Vannucci e D. della Porta, *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, Il Mulino, 2021; E. Carloni, *L’anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Il Mulino, 2023.

³ Sui rapporti tra corruzione e riciclaggio, v., per tutti, C. Clemente, *Prevenzione del riciclaggio e della corruzione: strategie convergenti, modelli comuni, possibili integrazioni*, intervento del Direttore dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia al seminario su “Prevenzione della corruzione nella riforma della pubblica amministrazione e nella nuova disciplina dei contratti pubblici”, Roma, Camera dei Deputati, 9 novembre 2015; I. Borrello, A. Cuzzocrea, L. La Rocca, *Normative antiriciclaggio e anticorruzione*, in R. Razzante (a cura di), *Corruzione, riciclaggio e mafia*, Aracne, 2015; I. Borrello, *I presidi antiriciclaggio e il contrasto alla corruzione: l’esperienza dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia*, in “Argomenti: Rivista di economia, cultura e ricerca sociale”, n. 6/2017, pp. 5 ss.

una delle minacce più significative per il sistema legale nazionale, collocandosi tra i reati dai quali derivano le più ingenti quantità di risorse da riciclare⁴.

Dunque, quanto più cresce e si diffonde la corruzione, tanto più si innalza il rischio di riciclaggio. Ne consegue che un'efficace azione di prevenzione e contrasto della corruzione contribuisce in modo sostanziale a ridurre tale rischio. Per converso, l'azione antiriciclaggio è indicata come uno dei modi più efficaci per combattere la corruzione, poiché essa, ostacolando il reimpiego dei relativi proventi, la rende meno agevole.

Tenendo presenti tali connessioni, le valutazioni sull'Italia da parte dei principali consessi internazionali anticorruzione e antiriciclaggio (GAFI e *Working Group on Bribery*, presso l'OCSE; UNODC, presso l'ONU; GRECO, presso il Consiglio d'Europa) si soffermano sistematicamente sull'efficacia del complessivo sistema di presidi di prevenzione in vigore nel nostro Paese, sottolineando l'importanza che le strategie su cui essi si basano siano integrate e alimentate dalla collaborazione di tutte le autorità pubbliche coinvolte⁵.

La crescente complementarità tra i presidi antiriciclaggio e gli strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione, entrambi preordinati al mantenimento di condizioni di integrità nel settore pubblico, nell'economia e nei mercati, è uno dei tratti caratteristici della legislazione degli ultimi anni, nella quale si rinviene un numero crescente di disposizioni e misure volte a proteggere l'economia - e le imprese che vi operano - da ogni possibile sfruttamento a scopi illeciti. Vi si collegano, inoltre, garanzie sempre più ampie di trasparenza del sistema economico e finanziario, basate su strumenti atti a consentire la verifica dell'identità degli operatori e dei titolari effettivi delle transazioni, la tracciabilità delle operazioni, la trasparenza degli assetti proprietari delle società e degli enti⁶.

⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, Comitato di sicurezza finanziaria, *Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo aggiornata al 2024*.

⁵ Si vedano, al riguardo, gli ultimi esercizi di valutazione che hanno interessato l'Italia: Financial Action Task Force, *Mutual Evaluation Report on Italy*, February 2016; OECD Working Group on Bribery, *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report: Italy*, October 2022. Tra i documenti del GAFI che esplorano i nessi tra prevenzione del riciclaggio e contrasto alla corruzione si vedano Financial Action Task Force, *Laundering the Proceeds of Corruption*, Paris, July 2011; Id., *Specific Risk Factors in the Laundering of Proceeds of Corruption. Assistance to reporting institutions*, July 2012; Id., *Best Practices Paper: The Use of the FATF Recommendations to Combat Corruption*, October 2013.

⁶ E' centrale, in questo ambito, il tema della ricerca e della corretta individuazione della *beneficial ownership*, cioè della titolarità effettiva delle persone giuridiche, concetto che in base alla normativa antiriciclaggio indica "la persona fisica o le persone fisiche, diverse dal cliente, nell'interesse della quale o delle quali, in ultima istanza, il rapporto continuativo è istaurato, la prestazione professionale è resa o l'operazione è eseguita" (art. 1, co. 2, lett. pp, D.lgs. 231/2007). Per approfondimenti, si rimanda a G. Arcella, S. Carioni, M. Nastro e L. Piffaretti, *La ricerca del titolare effettivo*, Studio del Consiglio Nazionale del Notariato, n. 1-2023/B, 10 febbraio 2023. Si vedano, inoltre, C. Licini, *Contenuti prescrittivi della figura della "persona fisica titolare effettivo in ultima istanza" nel D.lgs... 231 del 2007 attuativo della III direttiva antiriciclaggio*, in Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato, Atti del convegno tenuto a Firenze il 26 gennaio 2008 (Supplemento al n. 2/2008); M. Carbone, *Gli obblighi di adeguata verifica*, in S. Capolupo, M. Carbone, S.M. Battaglia e G. Sturzo (a cura

Il sistema anticorruzione poggia su un tessuto consolidato di attività e obblighi che ha comportato, per l'intero settore pubblico, un nuovo approccio alla pianificazione dei presidi e alla gestione dei rischi, imponendo alle amministrazioni pubbliche assetti organizzativi, procedure e controlli funzionali a garantire la prevenzione di fenomeni di *mala gestio*, la gestione di conflitti di interessi, l'isolamento di comportamenti devianti che possano verificarsi al loro interno⁷.

Il sistema antiriciclaggio, in coerenza con i principi internazionali e con la normativa europea, si basa sulla collaborazione tra operatori, autorità amministrative e autorità investigative, sull'attivazione di meccanismi di reazione interni al sistema economico e finanziario e sulla responsabilizzazione di numerose categorie di soggetti, chiamati ad assicurare, in ragione dell'attività svolta, l'approfondita conoscenza della clientela, la conservazione dei dati relativi alle transazioni effettuate e la pronta rilevazione e segnalazione di operazioni sospette alle autorità competenti⁸.

La prevenzione anticorruzione e quella antiriciclaggio traducono due dimensioni della tutela dell'integrità che richiedono un'attuazione organica e complementare: entrambe, infatti, impongono il censimento e l'analisi dei rischi di esposizione a illeciti in modo da prevenirne il verificarsi, la predisposizione di efficaci contesti organizzativi e procedurali, l'attivazione di strumenti di responsabilità e controllo per la verifica della legittimità dei comportamenti, della trasparenza dei meccanismi decisionali, della corretta allocazione e gestione delle risorse economiche.

Un ulteriore *trait d'union* tra le due discipline è costituito dal fatto che tra le categorie di operatori chiamati ad applicare i presidi antiriciclaggio il legislatore italiano include anche taluni soggetti pubblici, ritenuti in posizione privilegiata per individuare, e quindi prevenire, fenomeni illeciti: si tratta degli "uffici delle pubbliche amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione, delle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni del codice dei contratti pubblici, dei procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari,

di), *Antiriciclaggio: obblighi per professionisti, intermediari e altri soggetti*, Ipsoa, 2015; P. Iemma e N. Cuppini, *Antiriciclaggio: la babele del titolare effettivo*, in *Diritto Bancario online*, 2020; R. Razzante, *Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio*, Giappichelli, 2020; M. Krogh, *Registro dei Titolari Effettivi*, Studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 1-2022/B, 15 giugno 2022; R. Circosta, *Titolare effettivo*, in G. Castaldi e C. Clemente, (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli*, in *Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, Quaderni dell'antiriciclaggio, Analisi e studi*, n. 20, febbraio 2023, pp. 118 ss..

⁷ Tra gli scritti sulla legge anticorruzione si segnalano almeno i seguenti: B.G. Mattarella e M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, 2016; R. Cantone e F. Merloni (a cura di) *Codice dell'anticorruzione e della trasparenza*, Maggioli, 2018; R. Cantone, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, 2020; E. Carloni, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli* cit.

⁸ Si veda, al riguardo, per un inquadramento complessivo della normativa, G. Castaldi e C. Clemente (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli* cit.

nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati”⁹. Tali soggetti devono mettere a fuoco i rischi cui sono esposti e apprestare presidi organizzativi e procedurali atti a intercettare e comunicare “dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell’esercizio della propria attività istituzionale”. La scelta del legislatore si giustifica considerando il rapporto che la pubblica amministrazione, nel perseguimento dell’interesse pubblico, intrattiene con soggetti portatori di interessi particolari (imprenditoriali o professionali), il cui modus operandi può presentare profili di anomalia, destare il sospetto di un coinvolgimento in attività illecite, rivelare l’intenzione di insinuarsi nelle maglie di procedimenti amministrativi per inquinare lo svolgimento, sfruttando l’ausilio inconsapevole di amministratori pubblici responsabili dei procedimenti o dei relativi compiti di controllo¹⁰.

Lo stretto legame tra presidi antiriciclaggio e anticorruzione, con particolare riferimento al ruolo che in entrambi possono svolgere le pubbliche amministrazioni, viene in evidenza nel Piano Nazionale Anticorruzione per il triennio 2022-24¹¹, nel quale l’ANAC sottolinea come le misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare, al pari dei presidi anticorruzione, siano da intendersi come “strumento di creazione di valore pubblico” (concetto che permea l’intero Piano), essendo volte a fronteggiare il rischio che l’amministrazione entri in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali.

La prevenzione anticorruzione e quella antiriciclaggio, infine, poggiano su forme di collaborazione con l’autorità pubblica incentrate sull’attivazione di canali di comunicazione e segnalazione di possibili fattispecie illecite. Si tratta di canali preordinati, in entrambi i casi, a favorire l’emersione di comportamenti antigiusuridici, ma declinati in istituti differenti a seconda che ci si trovi nell’apparato antiriciclaggio o in quello anticorruzione: la segnalazione di operazione sospetta nel primo caso, il *whistleblowing* nel secondo.

I due istituti presentano caratteristiche peculiari, riferite principalmente alle basi concettuali e ai presupposti, ai soggetti abilitati, ai contenuti, ai destinatari e alle modalità di inoltro, alle forme di tutela della riservatezza apprestate dall’ordinamento.

⁹ Art. 10 del D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, 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, e successive modifiche.

¹⁰ Per una trattazione del tema, corredata da casi pratici, cfr. Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia, *Le Pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio*, Quaderni dell’antiriciclaggio, Analisi e studi n. 19, settembre 2022.

¹¹ Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2022-24*, Roma, 2022.

2 La segnalazione di operazione sospetta

Nell'apparato antiriciclaggio, l'obbligo di segnalare operazioni sospette esiste fin dal 1991. A quell'anno risale, infatti, la prima legislazione di prevenzione del riciclaggio, la quale si incentrava sulla segnalazione alle questure delle operazioni che "inducessero a ritenere" la provenienza del denaro, dei beni o delle utilità dai delitti di riciclaggio di cui agli artt. 648*bis* e *ter* c.p.

Nell'evoluzione successiva, l'obbligo di segnalazione è andato collegandosi a un concetto più ampio di sospetto, emergente dal corretto assolvimento degli altri obblighi pure previsti dal sistema: quelli di adeguata verifica della clientela (non limitati alla sola fase di avvio del rapporto con il cliente, ma estesi a tutta la durata della relazione e preordinati all'acquisizione di dati relativi anche al titolare effettivo) e quelli di conservazione e registrazione dei dati acquisiti nel corso delle transazioni, volti a garantirne la tracciabilità¹². In base all'articolo 35 del D.lgs. n. 231/2007 l'obbligo di segnalazione sorge quando i soggetti obbligati "sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare" che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio, attività collegabili a qualsiasi reato presupposto associato, ovvero ipotesi di finanziamento del terrorismo. La segnalazione scaturisce, quindi, anche da uno stato di dubbio o di non sufficiente sicurezza circa l'effettiva esistenza di un illecito. Essa, inoltre, è il portato di un continuo processo di valutazione del profilo soggettivo e dell'operatività del cliente (o della controparte), condotto attraverso l'adeguata verifica e la registrazione, dal quale emergano profili di anomalia non spiegabili alla luce delle informazioni a disposizione del segnalante. Lo stesso legislatore chiarisce che il sospetto è desunto "dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione 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 a disposizione dei segnalanti acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico"¹³.

L'obbligo di segnalazione, come tutti gli altri che caratterizzano l'apparato antiriciclaggio, grava su numerose categorie di soggetti, presi in considerazione per via del ruolo fondamentale che essi svolgono nella gestione e nel trasferimento di risorse finanziarie all'interno del sistema economico: intermediari bancari e altri soggetti che svolgono attività finanziaria; professionisti (esenti, tuttavia, dall'obbligo con riferimento alle informazioni ricevute nel corso dell'esame della posizione giuridica dei clienti o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza in giudizio); altri operatori

¹² Si veda L. Criscuolo e L. La Rocca, *La nuova nozione di operazione sospetta*, in G. Castaldi e C. Conforti (a cura di), *Manuale antiriciclaggio*, Bancaria, 2013, p. 228 ss.

¹³ D. Muratti, *La segnalazione di operazioni sospette*, in G. Castaldi e C. Clemente (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli* cit., pp. 140 ss. U. Morera, *Sul sospetto di riciclaggio e sull'obbligo di segnalazione*, in E. Cappa e U. Morera (a cura di), *Normativa antiriciclaggio e segnalazione di operazioni sospette*, Il Mulino, 2008., p. 118.

che svolgono attività ritenute suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio (ad esempio, recupero di crediti, custodia e trasporto di denaro contante o altri valori, intermediazione immobiliare, gestione di case d'asta e di case da gioco, giochi, scommesse o concorsi con vincite di denaro)¹⁴. Il diretto coinvolgimento in settori nevralgici per l'economia pone tali operatori nella condizione di intercettare provenienza e destinazione dei flussi finanziari generati nel sistema economico (salvo che per i trasferimenti che si realizzano attraverso il passaggio diretto di contante tra privati, unico canale di trasferimento non tracciabile e per ciò stesso sottoposto a ulteriori vincoli normativi). L'ordinamento ne valorizza, dunque, il ruolo di *gatekeepers* a presidio della legalità, nell'azione volta a intercettare i tentativi di accesso della ricchezza illecita ai servizi finanziari e all'economia legale.

Le segnalazioni devono essere effettuate senza ritardo e, ove possibile, prima di eseguire l'operazione. La legge descrive puntualmente le modalità di segnalazione applicabili agli intermediari bancari e finanziari, agli altri operatori finanziari e ai professionisti. Il contenuto delle segnalazioni è definito dalla UIF con proprie Istruzioni, volte ad assicurare, tra l'altro, tempestività informativa, omogeneità, completezza e standardizzazione dei contenuti, integrazione tra dati, sinteticità degli elementi descrittivi dell'operatività segnalata, tutela della riservatezza del segnalante¹⁵. In base alle stesse Istruzioni, la trasmissione delle segnalazioni alla UIF avviene tramite un apposito portale Internet dedicato, previa registrazione e abilitazione del segnalante al sistema telematico di segnalazione. Sempre la UIF, per agevolare i segnalanti nell'individuazione delle operazioni sospette, ha il compito, in base alla legge, di emanare e aggiornare indicatori di anomalia, nonché modelli e schemi rappresentativi di comportamento anomalo¹⁶.

Le segnalazioni di operazioni sospette hanno, quale destinatario unico e diretto, l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, alla quale la legge assegna il compito di svolgerne l'analisi e l'approfondimento dal punto di vista finanziario e di trasmetterle, unitamente agli esiti dell'analisi, ai competenti organi investigativi (Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e Direzione Investigativa Antimafia). La UIF, attraverso l'accesso a numerose basi dati e all'incrocio delle relative informazioni, accerta l'origine e la destinazione dei fondi, verifica l'eventuale riconducibilità degli schemi operativi utilizzati a contesti criminali, ricostruisce le tracce dei movimenti finanziari e delle catene societarie, anche complesse, che portano all'effettivo beneficiario di beni e transazioni. Queste funzioni, sintetizzabili nel concetto di intelligence finanziaria, si

¹⁴ Per una rassegna v. i contributi racchiusi in L. Criscuolo (a cura di), *Gli altri operatori*, Appendice a G. Castaldi e C. Clemente (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli* cit., pp. 271 ss.

¹⁵ Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, *Istruzioni sui dati e le informazioni da inserire nelle segnalazioni di operazioni sospette*, Provvedimento del 4 maggio 2011.

¹⁶ Si veda, al riguardo, Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, *Provvedimento del 12 maggio 2023 recante gli indicatori di anomalia per l'individuazione delle operazioni sospette*.

distinguono nettamente rispetto alla vera e propria investigazione e qualificano la stessa Unità come autorità specializzata, autonoma e indipendente dal punto di vista operativo, le cui funzioni si rivelano tanto più efficaci quanto più sono in grado di supportare la successiva e distinta attività investigativa¹⁷.

La segnalazione non rappresenta la denuncia di un reato, ma una forma di collaborazione richiesta a soggetti dotati di conoscenze in grado di agevolare l'accertamento di eventuali illeciti penali. Essa costituisce uno spunto per le indagini, un'informativa che merita approfondimento da parte degli organi inquirenti, in seguito alla quale un'attività distinta e preliminare rispetto all'investigazione potrà trasformarsi, eventualmente, in una *notitia criminis*. La segnalazione, inoltre, oltre ad avere funzione preventiva, perché intercetta operazioni potenzialmente illecite poste in essere da soggetti che chiedono accesso al sistema legale, è utile anche in chiave repressiva, perché fornisce lo spunto investigativo per indagini che consentono di risalire al reato presupposto partendo dalla sua manifestazione finanziaria.

La legge detta un rigoroso regime di riservatezza, a tutela del segnalante, imponendo l'adozione di "tutte le misure idonee ad assicurare la riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la segnalazione", assegnando anche specifiche responsabilità per la custodia degli atti e dei documenti contenenti le generalità del segnalante. Anche l'Autorità Giudiziaria è tenuta ad adottare "le misure necessarie ad assicurare che l'invio della segnalazione, il contenuto della medesima e l'identità del segnalante siano mantenuti riservati": i dati identificativi dei segnalanti non possono essere inseriti nel fascicolo del Pubblico Ministero né in quello per il dibattimento, né possono essere in altro modo rivelati, salvo che ciò risulti indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede (in tal caso, l'Autorità Giudiziaria provvede con decreto motivato, adottando le cautele necessarie ad assicurare la tutela del segnalante e, ove possibile, la riservatezza della segnalazione)¹⁸.

In aggiunta, la rivelazione indebita dell'identità del segnalante ovvero di notizie riguardanti l'invio della segnalazione e di altre informazioni, se le notizie rivelate sono idonee a consentire l'identificazione del segnalante, configura una vera e propria fattispecie di reato, punita con la reclusione da due a sei anni. Sempre nell'ottica della tutela della riservatezza, la legge stabilisce che la trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette, le eventuali richieste di approfondimenti, nonché gli scambi di informazioni attinenti alle operazioni sospette segnalate tra le autorità

¹⁷ V. C. Clemente e I. Borrello, *Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*, in G. Castaldi e C. Clemente (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli* cit., pp. 63 ss. Sulle caratteristiche istituzionali e le funzioni delle FIU, si veda International Monetary Fund-World Bank, *Financial Intelligence Units: an overview*, IMF Legal Dept., Monetary and Financial Systems Dept, World Bank, Financial Market Integrity Div., Washington, D.C., 2004.

¹⁸ D. Muratti, *Tutela della riservatezza e divieto di comunicazione*, in G. Castaldi e C. Clemente (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli* cit., pp. 165 ss

antiriciclaggio 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.

3 Il *whistleblowing*

L'istituto del *whistleblowing*, di derivazione anglosassone, è andato affermandosi nei sistemi nazionali anticorruzione quale strumento di controllo dell'operato pubblico, attivabile da parte degli stessi dipendenti dell'amministrazione per portare all'attenzione pratiche illegali o episodi di "*maladministration*" che si verificano all'interno dell'organizzazione.

La disciplina dell'istituto si rinviene, in Italia, nell'art. 54-bis del D.lgs. n. 165/2001, introdotto dalla legge n. 190/2012 e poi modificato dalla legge n. 179/2017, secondo il quale "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"¹⁹.

Il *whistleblowing* ha avuto, fin dalla sua prima introduzione, una declinazione in termini di tutela e protezione del segnalante, con caratteristiche e strumenti che hanno conosciuto un definitivo e sostanziale consolidamento, da ultimo, con il D.lgs. n. 24/2023, che ha recepito in Italia la direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione²⁰.

Alla luce di un'evoluzione che abbraccia lo spazio di poco più di un decennio, la disciplina del *whistleblowing* non solo conferma e rende esplicita la natura dell'istituto quale strumento volto a prevenire e contrastare la corruzione e la cattiva amministrazione, ma appare altresì orientata a evidenziarne il carattere di manifestazione della libertà di espressione e di informazione,

¹⁹ S.M. Corso, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, Giappichelli, 2020.

²⁰ Tra gli scritti sull'istituto a seguito del D.lgs. n. 24/2023, si segnalano i seguenti: D. Tambasco, *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Giuffrè, 2023; L. Daffra, C. Fossati, M. Pallini, L. Panciroli, F. Tofacchi, *La disciplina del whistleblowing*, Giuffrè, 2024; E.M. Tripodi, *Il whistleblowing. Guida al D.lgs 10 marzo 2023, n. 24*, Pacini Giuridica, 2024; F. Tofacchi, *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e di protezione dei dati*, Giuffrè, 2024.

comprendente il diritto di ricevere e di comunicare informazioni suscettibili di condurre all'indagine, all'accertamento e al perseguimento di casi di violazione delle norme²¹.

La disciplina in questione appare prevalentemente incentrata sul tema della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della sua protezione da ritorsioni. Tali garanzie riguardano non solo il settore pubblico, ma anche quello privato, poiché intendono favorire l'emersione di illeciti commessi anche all'interno di imprese o aziende private operanti in svariati ambiti del mercato. Tra questi ultimi, specifica considerazione ricevono gli enti operanti in taluni settori cd. "sensibili" (tra cui quelli racchiusi nella formula, invero poco precisa, dei "servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo") e quelli tenuti ad adottare modelli di organizzazione per la prevenzione di reati ai sensi del D.lgs. n. 231/2001. Vi sono ricompresi, tra l'altro, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del D.lgs. n. 165/2001, delle autorità amministrative indipendenti, degli enti pubblici economici, delle società in controllo pubblico e di quelle *in house* anche se quotate, degli altri enti di diritto privato in controllo pubblico (associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati), degli organismi di diritto pubblico e dei concessionari di pubblico servizio, nonché i lavoratori subordinati, autonomi o i collaboratori che svolgono la propria attività presso soggetti del settore pubblico o privato, i liberi professionisti e consulenti per soggetti del settore pubblico o privato, i volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, gli azionisti (persone fisiche) e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche di fatto, presso soggetti del settore pubblico o privato.

A tali soggetti si applicano dettagliate previsioni circa gli obblighi di riservatezza e di trattamento dei dati personali ricevuti, gestiti e comunicati da terzi o a terzi. Al riguardo, l'identità del segnalante non può essere rivelata a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. La protezione riguarda non solo il nominativo del segnalante ma anche tutti gli elementi della segnalazione dai quali si possa ricavare, anche indirettamente, l'identificazione del segnalante. Inoltre, la segnalazione è sottratta all'accesso agli atti amministrativi e al diritto di accesso civico generalizzato. La protezione, inoltre, appare ulteriormente rafforzata poiché si estende a soggetti diversi dal segnalante, come il "facilitatore o le persone menzionate nella segnalazione", a conferma dell'intenzione del legislatore di creare le condizioni perché l'istituto del *whistleblowing* si

²¹ Per una ricostruzione puntuale dell'istituto cfr. anche G. Amato, *Obbligo di segnalazione (c.d. whistleblowing)*, in Enciclopedia Treccani, *ad vocem*; R. Cantone, *Il dipendente pubblico che segnala illeciti. Un primo bilancio sulla riforma del 2017*, in Sistema penale, 2020; A.F. Masiero, *La disciplina del whistleblowing alla luce della direttiva 2019/1937/UE. Tra prevenzione dei fenomeni corruttivi e tutela del denunciante*, in Archivio penale, 2020.

affermi e si sviluppi quale presidio per la legalità e il buon andamento delle amministrazioni e degli enti.

Quanto all'oggetto della segnalazione, esso riguarda, in generale, violazioni intese come "comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato". Vi rientrano, tra l'altro, illeciti amministrativi, contabili, civili o penali, casi di condotta illecita rilevante ai sensi del D.lgs. n. 231/2001, ovvero di violazione dei modelli di organizzazione previsti dallo stesso decreto, altri illeciti, atti od omissioni specificamente indicati in allegato allo stesso D.lgs. n. 24/2023 (ivi compresi quelli perpetrati nei già citati settori sensibili). L'oggetto della segnalazione si estende alle "informazioni sulle violazioni", intendendosi come tali anche "i fondati sospetti, riguardanti violazioni commesse o che, sulla base di elementi concreti, potrebbero essere commesse nell'organizzazione con cui la persona segnalante o colui che sporge denuncia all'autorità giudiziaria o contabile intrattiene un rapporto giuridico, nonché gli elementi riguardanti condotte volte ad occultare tali violazioni".

La gamma di condotte segnalabili appare quindi piuttosto ampia. Nelle Linee guida in materia, emanate il 12 luglio 2023²², l'ANAC ha chiarito che le condotte illecite oggetto delle segnalazioni comprendono non solo tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, ma anche situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, "si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*". Le condotte illecite oggetto di segnalazione devono in ogni caso riferirsi a situazioni di cui il soggetto sia venuto a conoscenza direttamente "in ragione del rapporto di lavoro" e, quindi, in virtù dell'ufficio rivestito o in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative. L'ANAC ha altresì sottolineato che "non sono meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci", per le quali occorre tener conto dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione ed evitare di svolgere attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose. Le Linee guida hanno infine chiarito che non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, essendo sufficiente che egli, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito. In questa prospettiva, le stesse Linee guida sottolineano l'opportunità che le segnalazioni

²² Autorità Nazionale Anticorruzione, *Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 - Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne* (G.U. n.172 del 25 luglio 2023).

siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.

La nuova disciplina ha regolato anche la scelta del canale attraverso il quale effettuare la segnalazione. Questa non è più rimessa alla discrezione del *whistleblower*, poiché in via prioritaria la legge favorisce l'utilizzo del canale interno. A tal fine, i soggetti del settore pubblico e del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali, devono attivare propri canali che garantiscano, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

La gestione del canale di segnalazione è affidata a un soggetto autonomo dedicato (e con personale specificamente formato) che, nel caso degli enti pubblici obbligati a istituirlo, coincide con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT). Sono possibili, sia per gli enti di minore dimensione che per i soggetti del settore privato, forme di condivisione del canale di segnalazione interna e della relativa gestione.

Il D.lgs. n. 24/2023 prevede anche un canale esterno per la trasmissione e ricezione delle segnalazioni (anche quelle provenienti dal settore privato), rappresentato dall'ANAC e utilizzabile solo nei casi di mancata attivazione (o non conformità) del canale di segnalazione interna, ovvero quando il segnalante abbia già effettuato una segnalazione interna che non ha avuto seguito o abbia fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito o essa lo esporrebbe a ritorsioni, o, ancora, quando il segnalante abbia fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse. L'ANAC avvisa il segnalante circa il ricevimento della segnalazione (salvo richiesta contraria dello stesso segnalante o salva l'ipotesi che ciò pregiudichi la protezione della riservatezza), richiede eventuali integrazioni alle segnalazioni, ne svolge l'istruttoria, anche mediante audizioni e acquisizione di documenti, e comunica, infine, l'esito finale. Un ulteriore canale di segnalazione, pure previsto dalla legge, è quello della cd. divulgazione pubblica, che rende di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone.

La disciplina del *whistleblowing* di cui al D.lgs. n. 24/2023 si completa con norme in materia di protezione delle persone segnalanti o che comunicano misure ritorsive offerta sia dall'ANAC che dall'Autorità Giudiziaria, di responsabilità del segnalante, di scriminanti e di sanzioni applicabili da parte di ANAC. Essa contiene anche misure di sostegno a favore dei segnalanti, che prevedono il coinvolgimento di enti del c.d. terzo settore con competenze adeguate e che prestino la loro attività a titolo gratuito.

4 Ulteriori disposizioni “speciali” sul *whistleblowing*

L’ordinamento contempla ulteriori fattispecie di *whistleblowing* attivabili da particolari categorie di soggetti. Una di queste riguarda proprio il sistema antiriciclaggio, poiché l’art. 48, comma 1, del D.lgs. n. 231/2007, come modificato dal D.lgs. n. 90/2017, di recepimento della direttiva (UE) 2015/849 (cd. “quarta” direttiva antiriciclaggio), impone ai destinatari degli obblighi antiriciclaggio di adottare procedure per la segnalazione al proprio interno da parte di dipendenti o di persone in posizione comparabile (secondo una nozione ampia, comprendente anche soggetti inseriti nell’organizzazione aziendale in modo diverso dal vero e proprio rapporto di lavoro subordinato) di “violazioni, potenziali o effettive, delle disposizioni dettate in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo”²³.

Le procedure in questione devono garantire la tutela della riservatezza dell’identità del segnalante e del presunto responsabile delle violazioni (ferme restando le regole per indagini e procedimenti avviati dall’Autorità Giudiziaria sui fatti segnalati), nonché la protezione da condotte “ritorsive, discriminatorie o comunque sleali” conseguenti alla segnalazione²⁴.

I soggetti obbligati sono altresì tenuti a sviluppare specifici canali di segnalazione, anonimi e indipendenti, proporzionati alla loro natura e dimensione, differenziati dalle ordinarie modalità di *reporting* aziendale.

Lo stesso art. 48 chiarisce, inoltre, che la segnalazione non costituisce violazione degli obblighi derivanti dal rapporto contrattuale e stabilisce l’inapplicabilità delle norme che prevedono il diritto dell’interessato (in questo caso, del segnalato) ad avere contezza del trattamento dei dati che lo riguardano ovvero accesso a tali dati.

È evidente la differenza tra tali segnalazioni e quelle di operazioni sospette: le prime sono infatti tese a fare emergere violazioni della normativa antiriciclaggio commesse all’interno dell’organizzazione del soggetto obbligato, mentre le seconde portano all’attenzione della funzione

²³ Cf. M. Siani, *Whistleblowing*, in G. Castaldi e C. Clemente (a cura di), *La normativa in tema di prevenzione del riciclaggio: autorità, regole e controlli* cit., pp. 219 ss. C’è ora da tenere conto che nell’ambito della revisione della normativa antiriciclaggio europea, la direttiva (UE) 2024/1640 del 31 maggio 2024 ha abrogato la direttiva (UE) 2015/849 stabilendo, all’art. 60, che la direttiva (UE) 2019/1937 si applica alla segnalazione di violazioni dei regolamenti (UE) 2024/1624 e (UE) 2023/1113 e della stessa direttiva antiriciclaggio, nonché alla protezione delle persone che segnalano tali violazioni e delle persone coinvolte in tali segnalazioni.

²⁴ Si veda, al riguardo, Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili e Fondazione Nazionale Commercialisti, *La disciplina del whistleblowing: indicazioni e spunti operativi per i professionisti*, <https://www.fondazione nazionalecommercialisti.it>.

antiriciclaggio aziendale e, tramite questa, della UIF, sospetti di riciclaggio, di reati presupposto associati o di finanziamento del terrorismo riferibili alla clientela²⁵.

L'art. 48 del D.lgs. n. 231/2007 contempla tuttavia il solo *whistleblowing* “interno”, escludendo invece qualsivoglia modalità di segnalazione “esterna” delle violazioni riscontrate.

Tale “limitata” declinazione dello strumento sembra disattendere le indicazioni della stessa direttiva europea, la quale, all'art. 61, raccomandava invece l'adozione di “meccanismi efficaci e affidabili per incoraggiare la segnalazione”.

Anche nel settore del credito e della finanza vengono in considerazione disposizioni che disciplinano la segnalazione alle competenti autorità di vigilanza (Banca d'Italia e Consob) di violazioni delle disposizioni in materia bancaria e finanziaria²⁶.

Il D.lgs. n. 72/2015, nel recepire la direttiva 2013/36/UE (cd. CRD IV), ha introdotto nel D.lgs. n. 385/1993 (cd. Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia - TUB) gli artt. 52-bis e 52-ter, i quali prevedono procedure di segnalazione sia “interna” agli intermediari che “esterna” alla Banca d'Italia nella veste di autorità di vigilanza prudenziale²⁷. Le segnalazioni, trasmesse dal personale delle banche e delle relative capogruppo e riferite a violazioni di norme che disciplinano l'attività bancaria, possono essere utilizzate dalla Banca d'Italia, ove rilevanti, per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e, in particolare, per il perseguimento delle finalità di “sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, stabilità complessiva, efficienza e competitività del sistema finanziario, nonché osservanza delle disposizioni in materia creditizia”²⁸.

Analoga impostazione è seguita dal D.lgs. n. 129/2017 il quale, nel recepire la direttiva 2014/65/UE (cd. MIFID II), ha introdotto nel D.lgs. n. 58/1998 (Testo unico della finanza - TUF) gli artt. 4-*undecies*, per la disciplina delle segnalazioni “interne”, e 4-*duodecies*, sulle segnalazioni “esterne”. In quest'ultimo caso, si prevede che la Banca d'Italia e la Consob, quali autorità di

²⁵ Cfr. ancora M. Siani, *Whistleblowing* cit., p. 221.

²⁶ Sul *whistleblowing* in materia di organizzazione societaria, quale strumento di contrasto a condotte illecite, cfr. A. Dyck, A. Morse, L. Zingales, *Who blows the Whistle on Corporate Fraud?* in *The Journal of Finance*, 2010, pp. 2213 ss.; G. Marinucci, *Diritto penale dell'impresa: il futuro è già cominciato?* in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2008, p. 1465 ss.

²⁷ Cfr. V. Liprino, *Commento agli artt. 52-bis, Sistemi interni di segnalazione delle violazioni e 52-ter, Segnalazione di violazioni alla Banca d'Italia*, in F. Capriglione (a cura di), *Commentario al Testo Unico delle Leggi in materia bancaria e creditizia*, Cedam, 2018, pp. 589 ss.

²⁸ Si tratta delle finalità generali di cui all'art. 5, D.lgs n. 385/1993 e successive modifiche e integrazioni. La disposizione esclude “che ogni segnalazione determini un obbligo di provvedere da parte dell'autorità di vigilanza”, V. Liprino, *Commento* cit., p. 602, il quale rileva che anche a livello comunitario il Reg. n. 468/2014 della BCE stabilisce che la stessa fa uso di una ragionevole discrezionalità nel determinare le modalità di verifica delle segnalazioni ricevute e le azioni da intraprendere”. Le violazioni oggetto di segnalazione devono essere potenziali o effettive, mentre è escluso che possano essere segnalate “mere disfunzioni organizzative e/o inefficienze anche al fine di evitare che tali sistemi possano costituire uno strumento generalizzato di controllo dell'attività dei lavoratori”, V. Liprino, *Commento* cit., p. 595.

vigilanza, ricevano, ciascuna per le materie di propria competenza, da parte del personale dei soggetti vigilati, segnalazioni riferite a “violazioni delle norme del TUF nonché di atti dell’Unione europea direttamente applicabili nelle stesse materie”²⁹.

5 Segnalazione (o comunicazione) di operazione sospetta e *whistleblowing*: differenze, analogie, questioni aperte

Alla luce delle ricostruzioni che precedono, le principali differenze tra i due istituti riguardano i soggetti coinvolti, il carattere obbligatorio o meno della segnalazione, le modalità di effettuazione e trasmissione della stessa.

Per quanto riguarda le caratteristiche soggettive dei segnalanti, occorre evidenziare che la legislazione antiriciclaggio si indirizza a intere categorie di operatori economici e finanziari, appositamente e tassativamente individuati dalla legge come destinatari degli obblighi di adeguata verifica, registrazione e segnalazione delle operazioni sospette, in ragione della particolare funzione svolta nel sistema economico.

La disciplina del *whistleblowing* si indirizza a una platea “diffusa” di persone fisiche operanti nel settore pubblico e privato, le quali, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venute a conoscenza di condotte illecite, decidano di segnalarle e, perciò, debbano essere assistite da misure di tutela e protezione.

Un elemento di forte differenziazione tra i due istituti attiene all’obbligatorietà che caratterizza le segnalazioni di operazioni sospette, assistita da sanzioni amministrative pecuniarie che colpiscono l’omessa segnalazione, rispetto alla spontaneità e volontarietà che caratterizza le segnalazioni di *whistleblowing*, finalizzate a incentivare la collaborazione di chi lavora all’interno delle organizzazioni pubbliche o private per l’emersione dei fenomeni corruttivi.

Differenti sono anche le modalità di canalizzazione della segnalazione. La segnalazione di operazione sospetta è trasmessa alla UIF da un soggetto formalmente individuato e accreditato, il quale assume il ruolo di interlocutore unico dell’Unità anche per ogni ulteriore approfondimento delle segnalazioni inviate. Il canale di trasmissione è anch’esso unico e dedicato, così come unica è l’autorità ricevente, cui la legge riconosce, in coerenza con gli standard internazionali, il ruolo di autorità centrale nazionale incaricata di ricevere le segnalazioni, effettuarne l’analisi finanziaria e procedere al successivo, eventuale inoltro degli esiti di tali approfondimenti agli organi investigativi. La disciplina del *whistleblowing* prevede varie opzioni per canalizzare le segnalazioni, a partire da quella,

²⁹ V. Calandra Buonauro, *Commentario breve al Testo unico della finanza, Commento agli artt. 4 undecies, Sistemi interni di segnalazione delle violazioni, e 4 duodecies, Procedura di segnalazione alle Autorità di Vigilanza*, Cedam, 2020, pp. 81 ss.

prioritaria, di trasmissione all'interno della stessa struttura in cui lavora il segnalante, per poi toccare, in seconda battuta, l'ANAC, quale autorità esterna, fino all'ipotesi della divulgazione pubblica e della vera e propria denuncia di reato all'Autorità Giudiziaria.

La normativa sul *whistleblowing*, così come è andata sviluppandosi nel corso degli ultimi anni, e quella sulla segnalazione di operazione sospetta presentano anche significativi elementi di contatto.

Un primo aspetto riguarda, dal punto di vista soggettivo, l'estensione dell'istituto del *whistleblowing* ai soggetti privati, che amplia significativamente il perimetro di applicazione dell'istituto e, in particolare dei meccanismi di protezione e tutela su cui esso si basa, colmando una lacuna che veniva evidenziata da tempo.

Il coinvolgimento nella disciplina del *whistleblowing* di dipendenti di enti operanti nei settori pure soggetti ad obblighi antiriciclaggio arricchisce lo strumentario a disposizione delle organizzazioni private per esercitare un ruolo attivo nell'emersione di possibili fattispecie illecite. Ciò sembra trovare conferma nel richiamo, contenuto nelle già citate Linee guida dell'ANAC, all'intento di "favorire una cultura della buona comunicazione e della responsabilità sociale d'impresa nelle organizzazioni".

Potrebbero tuttavia crearsi sovrapposizioni tra gli istituti della segnalazione antiriciclaggio e per *whistleblowing*, quando coesistenti e ugualmente attivabili, da gestire con attenzione al fine di non pregiudicarne la funzionalità specifica, ma anzi di sfruttare al massimo le potenzialità informative e le opzioni a disposizione per l'intercettazione e la segnalazione di fatti illeciti.

Questi aspetti rilevano anche sul piano oggettivo, dal momento che l'attuale disciplina del *whistleblowing* consente di portare all'attenzione non solo vere e proprie violazioni di leggi, ma anche fondati sospetti. Al riguardo, occorre sottolineare come, nei due ambiti, la connotazione del sospetto sia declinata in modo non del tutto coincidente: nel *whistleblowing* essa si lega al concetto di "fondato sospetto", cioè di sospetto basato su motivi circostanziati (l'ANAC, come si è detto, precisa che "non sono sufficienti i meri sospetti o le voci di corridoio"); nel sistema antiriciclaggio essa risulta graduata secondo le fattispecie del "sapere, sospettare o avere ragionevoli motivi per sospettare" e ancorata a elementi oggettivi (caratteristiche, entità e natura dell'operazione) e soggettivi (capacità economica e attività svolta dal segnalato). Inoltre, il fondato sospetto che connota la segnalazione di *whistleblowing* potrebbe toccare anche ipotesi di violazioni o illeciti non aventi una matrice finanziaria, mentre i sospetti rientranti nell'oggetto di una segnalazione antiriciclaggio dovrebbero essere tendenzialmente concentrati su ipotesi di riciclaggio, reati presupposto associati o finanziamento del terrorismo e presentare, pertanto, una forte connotazione di tipo finanziario, atta a giustificare la trasmissione a un'autorità specializzata nell'analisi (finanziaria, appunto) quale è la UIF.

Tenuto conto di quanto precede, le ipotesi in cui la segnalazione di *whistleblowing* segua il canale interno (prioritario, secondo la legge) negli ambiti nei quali pure possa darsi luogo a segnalazioni o comunicazioni di operazioni sospette richiederebbero, all'interno delle organizzazioni, un attento coordinamento di ruoli e adeguate sinergie nell'implementazione degli strumenti organizzativi e tecnologici preordinati alla trattazione di entrambe le tipologie di segnalazione.

Delicato e potenzialmente denso di opportunità di sviluppo appare, nelle pubbliche amministrazioni, il ruolo del RPCT e del Gestore delle comunicazioni di operazioni sospette (spesso, peraltro, coincidenti). A queste due figure, che dovrebbero fungere da collettori delle due tipologie di segnalazione, spetterebbe anche il compito di vagliarne la rilevanza e le modalità di possibile trattazione (le indicazioni pure fornite dall'ANAC in tema di segnalazioni inviate a soggetto non competente avrebbero, in tali casi, rilievo complessivamente secondario poiché da entrambe le segnalazioni deriverebbero analoghe garanzie di tutela del segnalante). Anche il responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette nell'ambito di soggetti privati tenuti agli obblighi antiriciclaggio potrebbe vedere ampliarsi e arricchirsi il proprio ruolo, nella misura in cui a tale figura fosse riconosciuto un coinvolgimento anche nella gestione delle segnalazioni interne di *whistleblowing*. Tali ipotesi prefigurano tutte una ulteriore ed effettiva valorizzazione delle figure interne alle organizzazioni investite di compiti di presidio della legalità e dell'integrità. Il ruolo della *compliance*, in particolare, diviene più complesso e articolato e configura precise responsabilità non solo nella valutazione e gestione delle segnalazioni, ma anche nella ricerca di ogni possibile forma di integrazione tra le funzioni.

Sul tema, a conferma dell'importanza delle sinergie informative potenzialmente attivabili tra le due tipologie di segnalazioni, va ricordato che la stessa UIF, nel Rapporto annuale sull'attività svolta nel 2022, ha sottolineato il particolare interesse, specie per le implicazioni in termini di contrasto alla corruzione, delle segnalazioni di operazioni sospette incentrate su informative di *whistleblowing*. Pur non riguardando operatività caratteristiche o particolarmente complesse, tali segnalazioni hanno infatti portato all'attenzione presunti episodi corruttivi desumibili da informative su irregolarità, illeciti o reati commessi all'interno di enti pubblici o privati³⁰.

Spunti di riflessione pone anche il tema della trattazione dei casi in cui una segnalazione per *whistleblowing* trasmessa all'ANAC secondo il canale esterno presenti contenuti di potenziale interesse per la UIF (rilevanti, quindi, in termini di possibile segnalazione o comunicazione di operazione sospetta), i quali richiedano, da parte dell'Unità, un approfondimento specializzato di tipo finanziario. Difficilmente praticabile - tenuto conto del rigoroso regime di riservatezza da cui sono

³⁰ Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia *Rapporto Annuale per il 2022*, Roma, maggio 2023, p. 35.

coperti non solo l'identità del segnalante, ma anche i contenuti delle segnalazioni antiriciclaggio - sembrerebbe l'ipotesi inversa, in cui la UIF, nel corso dell'analisi finanziaria di un'operazione sospetta, dovesse trovarsi nelle condizioni di comunicare all'ANAC elementi informativi utili per l'esercizio dei relativi poteri (per esempio, quelli sanzionatori per l'omessa trattazione e canalizzazione della segnalazione di *whistleblowing* o a fronte dell'accertamento di comportamenti ritorsivi).

Le circostanze appena citate meriterebbero di essere oggetto di una norma di rango primario, tesa a rimuovere ogni ostacolo che ancora rende poco fluidi gli scambi di informazioni tra la UIF e l'ANAC, entrambe preposte alla prevenzione e alla tutela dell'integrità e deputate, ciascuna in base alle proprie competenze istituzionali, a ricevere le due tipologie di segnalazioni. A legislazione invariata, una ulteriore valorizzazione della collaborazione tra le citate autorità, già disciplinata da un protocollo d'intesa, potrebbe derivare da più intense forme di confronto e interazione sulla concreta gestione delle due forme di segnalazione e sul coordinamento in merito all'eventuale *feedback* da assicurare ai segnalanti.

Un ulteriore aspetto su cui riflettere riguarda la corretta collocazione, nel quadro della nuova disciplina dettata dal D.lgs. n. 24/2023, delle fattispecie "speciali" di *whistleblowing*. Al riguardo, si ha presente che l'art. 1, comma 2, lettera b) dello stesso D.lgs. n. 24/2023 ha specificato che le disposizioni in esso contenute "non sono applicabili alle segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali" indicati in appositi allegati al decreto stesso. Tale previsione pare, quindi, disporre che laddove le segnalazioni di *whistleblowing* siano oggetto di disposizioni specifiche, le regole contenute nel D.lgs. n. 24/2023 non troverebbero applicazione.

Come si è detto, mentre le norme previste dalla normativa bancaria e finanziaria prevedono un doppio canale, interno ed esterno, individuando in tale secondo caso la Banca d'Italia e la Consob quali autorità destinatarie, le previsioni di cui alla normativa antiriciclaggio contemplano il solo canale interno. Per evitare che questa lacuna possa trasformarsi in un vero e proprio "*vulnus*" alla disciplina antiriciclaggio speciale, occorrerebbe valutare se e in che modo estendere a tale disciplina, in via interpretativa, le previsioni di cui al D.lgs. n. 24/2023 in materia di canale esterno di trasmissione, valutando, in caso positivo, se l'autorità esterna destinataria delle segnalazioni per *whistleblowing* debba essere, anche in questo caso, l'ANAC, o, in analogia con quanto previsto in materia bancaria e

finanziaria, la UIF. Resterebbero, in tal caso, da disciplinare ulteriori aspetti attinenti al raccordo da assicurare all'azione delle due autorità³¹.

Infine, un ultimo ordine di riflessioni riguarda le misure a tutela della riservatezza dell'identità delle persone fisiche segnalanti, che appaiono tendenzialmente convergenti per entrambi gli istituti. Nel sistema antiriciclaggio, le garanzie a presidio dell'adempimento dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette si incentrano sul riconoscimento dell'anonimato della persona fisica segnalante. È infatti previsto che le segnalazioni debbano essere prive di qualsiasi riferimento al nominativo della persona fisica segnalante e che i soggetti obbligati e gli ordini professionali che ricevono le segnalazioni dai propri iscritti adottino misure volte ad assicurare la massima riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la segnalazione. Inoltre, gli organi investigativi devono omettere, nelle denunce eventualmente trasmesse all'Autorità Giudiziaria, l'identità delle persone fisiche e degli altri soggetti obbligati che hanno inviato la segnalazione e la stessa Autorità Giudiziaria può richiedere l'identità del segnalante solo con decreto motivato, quando lo ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali procede.

La configurazione della segnalazione di *whistleblowing* in termini di diritto e di libera manifestazione del pensiero, piuttosto che di obbligo, rende ancora più pregnanti le garanzie di riservatezza dell'identità del segnalante da assicurare in ogni fase della trattazione di tali segnalazioni al fine di evitare che chi sia venuto a conoscenza di condotte illecite in ragione del proprio rapporto di lavoro ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. Vale la pena di aggiungere che la disciplina del *whistleblowing* ammette anche le segnalazioni anonime, equiparate dall'ANAC a quelle ordinarie, assicurando l'applicazione delle misure contro le ritorsioni nei casi in cui il segnalante sia successivamente identificato.

6 Prospettive

Le segnalazioni di operazioni sospette e quelle per *whistleblowing*, al centro di discipline differenti per storia, strumenti e modalità di sedimentazione nel tessuto normativo del nostro paese, appaiono

³¹ Tali riflessioni riguardano l'attuale disciplina nazionale della materia. Un nuovo assetto sarà sicuramente indotto dalle norme specificamente dettate nell'ambito del c.d. *AML package* e cioè dall'art. 90 del regolamento (UE) 1620/2024, dall'art. 14 del regolamento (UE) 1624/2024 e dall'art. 60 della direttiva (UE) 2024/1640. La prima norma, infatti, assegna all'Autorità Antiriciclaggio Europea (AMLA) il compito di predisporre appositi canali di segnalazione per ricevere e gestire le informazioni comunicate da persone che segnalano casi di violazione effettiva o potenziale delle norme dello stesso "*package*", estendendo la protezione prevista dalla direttiva (UE) 2019/1937 alle persone segnalanti che si avvalgono di tali canali e alle persone interessate. La seconda dispone anch'essa l'estensione dell'applicazione della direttiva (UE) 2019/1937 alle segnalazioni di violazioni della normativa europea antiriciclaggio e alla protezione delle persone che segnalano tali violazioni. La terza, infine, da recepire nei singoli ordinamenti nazionali, individua nelle autorità di supervisione e nelle autorità pubbliche che sorvegliano gli organi di autoregolamentazione le autorità competenti a stabilire canali di segnalazione esterna e dare seguito alle segnalazioni che derivano dalle categorie di soggetti obbligati, conformemente alla direttiva (UE) 2019/1937.

espressione di una più generale tendenza dell'ordinamento al rafforzamento della trasparenza e della responsabilità delle organizzazioni, in funzione della tutela della legalità. Entrambe, essendo preordinate a favorire l'emersione di fatti illeciti all'interno del sistema legale, presuppongono la collaborazione (obbligatoria in un caso, spontanea nell'altro) di soggetti che, in virtù della posizione ricoperta all'interno delle organizzazioni o in ragione dell'attività svolta, sono nelle condizioni di intercettare direttamente indebiti tentativi di condizionamento dell'attività pubblica, dell'economia o del mercato. Questa collaborazione, che afferisce alla protezione di specifici valori e beni rilevanti per l'ordinamento, evidenzia un'analogia *ratio*: un particolare dovere civico di solidarietà e lealtà che grava su talune categorie di soggetti nei confronti dei pubblici poteri e che si traduce nel contributo attivo alla individuazione di fatti illeciti o di elementi di anomalia suscettibili di compromettere l'integrità del sistema.

Si tratta di uno dei più interessanti esempi di collaborazione tra società civile e poteri pubblici, che impone agli operatori un notevole esercizio di responsabilità, poiché chiede loro di abbandonare ogni atteggiamento omissivo, ogni comportamento sintetizzabile in quel “non aver saputo, quando era semplice e facile sia capire sia sapere” che Giorgio Ambrosoli equiparava alla vera e propria correttezza.

È inoltre essenziale che le segnalazioni trovino, sia all'interno delle organizzazioni, sia all'esterno, un destinatario istituzionale qualificato, dotato di specifiche responsabilità, in grado di valutare e ulteriormente canalizzare le informazioni ricevute, in modo da dare impulso e valore aggiunto a possibili, successive attività di analisi, investigazione, accertamento e repressione di reati.

Nel sistema antiriciclaggio, lo scrutinio della clientela, la registrazione delle operazioni e la segnalazione di quelle potenzialmente connesse con attività illecite sono ormai parte integrante delle relazioni economiche e finanziarie. Le segnalazioni di operazioni sospette, in particolare, sono divenute uno strumento consolidato e di riconosciuta efficacia nella prevenzione antiriciclaggio, che ha prodotto, in questi anni, risultati significativi in termini sia quantitativi sia qualitativi: le segnalazioni di operazioni sospette ricevute dalla UIF sono passate dalle circa 12.000 del 2008 alle oltre 145.000 del 2024.

La graduale, piena assimilazione, da parte degli operatori privati, dei fondamenti di tali obblighi si sta rivelando funzionale non solo all'efficace protezione del singolo da ogni indebita contaminazione, ma anche alla costruzione di una vera e propria cultura della *compliance* e della legalità nel settore privato. La corretta implementazione dei presidi non solo accresce il costo di qualsiasi tentativo di infiltrazione dell'impresa o di sua strumentalizzazione a fini criminali, ma contribuisce a promuovere un linguaggio comune, fatto di nozioni (ad esempio, quella di “titolare effettivo”) che incidono concretamente e positivamente sull'assetto e sul funzionamento delle organizzazioni.

Tra le sfide che il sistema è chiamato a cogliere nel prossimo futuro vi è quella dell'ulteriore rafforzamento della percezione, da parte dei soggetti obbligati, dei vantaggi, non solo collettivi ma anche individuali, derivanti dalla partecipazione attiva al perseguimento dei fini pubblici di tutela della legalità e dell'integrità.

Vanno coinvolte, in particolare, le categorie di operatori che ancora si mostrano riluttanti, per lo più appartenenti al mondo delle professioni e a quello non finanziario. La collaborazione antiriciclaggio delle pubbliche amministrazioni, in particolare, permane esigua, posto che il numero di comunicazioni di operazioni sospette da esse pervenute negli ultimi anni si attesta nell'ordine di poche decine rispetto alle centinaia di migliaia di segnalazioni provenienti dagli altri soggetti obbligati. Occorre accrescere, anche nel settore pubblico, la sensibilità e la consapevolezza dei rischi reputazionali e legali derivanti dal possibile coinvolgimento, anche inconsapevole, in fatti illeciti.

A seguito degli ultimi, rilevanti interventi normativi, anche l'istituto del *whistleblowing*, che fino a oggi ha avuto una traduzione pratica ben più limitata rispetto a quella delle segnalazioni di operazioni sospette, presenta significative potenzialità poiché appare utilizzabile in modo più strutturato e consapevole rispetto al passato. Anch'esso, quindi, può svolgere un ruolo essenziale per innalzare la capacità del sistema legale (di quello pubblico, in particolare) di intercettare fenomeni illeciti e attivare anticorpi a presidio della legalità. È significativo, sotto questo profilo, il richiamo contenuto nell'art. 1 del D.lgs. n. 24/2023 all'interesse pubblico e alla integrità dell'amministrazione o dell'ente privato, che devono costituire l'impulso primario per tali segnalazioni.

L'attuale momento storico è particolarmente propizio per un'ulteriore crescita della sensibilità delle organizzazioni e per un'ancora più decisa valorizzazione dei legami tra le funzioni di prevenzione del riciclaggio e della corruzione³², funzionale al perseguimento degli obiettivi di rilancio economico del paese derivanti dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). La gestione di ingenti risorse finanziarie e le istanze di semplificazione e velocizzazione delle procedure amministrative per la realizzazione degli interventi previsti dal Piano devono infatti avvenire nel quadro di efficaci presidi di prevenzione e di salvaguardia dell'integrità pubblica e della legalità.

Per rendere concreti gli strumenti offerti dalla legislazione, sono essenziali sia le indicazioni operative rivenienti dalle istituzioni, sia gli scambi di esperienze concrete.

³² Si veda, al riguardo, F. Merenda, *L'anticorruzione tra l'integrazione con le altre politiche e la prospettiva della nuova Direttiva Europea*, in *Federalismi*, n. 1/2025, pp. 39 ss. In precedenza, cfr. S. Rose-Ackerman e B. J. Palifka, *Corruption, organized crime, and money laundering*, in K. Basu e T. Cordella (a cura di), *Institutions, Governance and the Control of Corruption*. International Economic Association Series, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, pp. 75 ss.; C. Clemente, *Prevenzione del riciclaggio e della corruzione: strategie convergenti, modelli comuni, possibili integrazioni* cit.

Sotto il primo profilo, un ruolo fondamentale, nel sistema antiriciclaggio, è svolto dagli indicatori di anomalia e dai modelli e schemi di comportamento anomalo elaborati e diffusi dalla UIF per agevolare l'individuazione e segnalazione di operazioni sospette, ai quali si sono aggiunti, da ultimo, i profili comportamentali a uso delle pubbliche amministrazioni di cui all'Appendice tematica alle "Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle amministrazioni centrali e dei soggetti attuatori" (settembre 2023)³³; nel sistema anticorruzione sono da ricordare le Linee Guida emanate dall'ANAC (da ultimo, con la già citata Delibera n. 311 del 12 luglio 2023), volte a fornire indicazioni per la presentazione all'Autorità delle segnalazioni esterne nonché indicazioni e principi di cui gli enti pubblici e privati possono tenere conto per i propri canali e modelli organizzativi interni.

Per quanto riguarda gli scambi di esperienze, meritano di essere richiamati i progetti sviluppati nell'ambito della *Open Government Partnership*, iniziativa multilaterale promossa da Governi e società civile per l'adozione di politiche pubbliche improntate alla trasparenza, alla partecipazione, alla lotta alla corruzione, all'*accountability* e all'innovazione della pubblica amministrazione. In particolare, nell'ambito del quinto e del sesto Piano d'azione nazionale per il governo aperto (2022-23 e 2024-25), la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), la UIF, il Dipartimento della Funzione Pubblica e l'ANAC hanno sviluppato azioni strategiche in materia di prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità. A seguito della costituzione e dell'avvio di una "Comunità di pratica dei responsabili della prevenzione della corruzione e trasparenza" coordinata dalla SNA ed estesa, su impulso della UIF, anche ai gestori delle comunicazioni di operazioni sospette, sono in via di sviluppo iniziative per la maggiore integrazione tra le misure di prevenzione della corruzione e del riciclaggio, al fine di sfruttare ogni possibile sinergia tra i relativi apparati, pervenire a una valutazione e gestione integrata dei rischi e rendere più decisa l'azione di sensibilizzazione delle pubbliche amministrazioni al rispetto degli obblighi di comunicazione delle operazioni sospette³⁴.

Altri progetti nell'ambito dei Piani per il governo aperto riguardano anche il tema del *whistleblowing*, con l'obiettivo di individuare buone pratiche e realizzare iniziative di sensibilizzazione e comunicazione.

³³ Allegate alla Circolare n. 30 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Procedure di controllo e rendicontazione delle misure PNRR*, Roma, 11 agosto 2022.

³⁴ La "Comunità di pratica" dei responsabili della prevenzione della corruzione e dei gestori delle comunicazioni antiriciclaggio intende favorire l'elaborazione e la diffusione di buone pratiche, la condivisione di soluzioni organizzative innovative ed efficaci in tema di valutazione e gestione dei rischi, identificazione e verifica del titolare effettivo, intercettazione e comunicazione delle operazioni sospette. Si veda, tra i primi risultati conseguiti, lo studio realizzato da I. Borrello, I. Cosenza, M. Di Rienzo, V.M. Donini, A. Ferrarini e R. Losanto, *I doveri antiriciclaggio della p.a.: un'analisi empirica dei fattori abilitanti svolta nell'ambito della Comunità di pratica degli RPCT*, SNA, 2023.

Le indicazioni e le esperienze appena richiamate devono tradursi, all'interno delle organizzazioni, in un approccio integrato alla prevenzione dei rischi di illecito e alla tutela dell'integrità, rafforzando altresì la consapevolezza che l'impegno richiesto agli operatori rappresenta un'opportunità, piuttosto che un appesantimento degli oneri gestionali o un aggravio da gestire secondo una logica meramente adempimentale.

Se è dovere delle autorità prestare costante attenzione ai costi materiali e immateriali della collaborazione che deriva dalle due tipologie di segnalazione fin qui analizzate, occorre però essere consapevoli che tali costi, e le regole che ne costituiscono il fondamento, sono funzionali alla crescita del capitale sociale di una collettività, costituiscono un richiamo concreto a comportamenti etici, alla condivisione, da parte della società civile, degli obiettivi che orientano la strategia di contrasto alla criminalità.

Gli apparati di prevenzione e contrasto della criminalità finanziaria ai quali afferiscono entrambe le tipologie di segnalazioni rappresentano quindi una scommessa sull'integrità complessiva del sistema economico e, quindi, di quegli operatori onesti che quotidianamente scelgono di assumere responsabilmente un ruolo attivo nel contrasto alla criminalità. È fondamentale che questo impegno collettivo sia incoraggiato da tutte le autorità con strategie chiare, obiettivi univoci, azioni efficaci e proficue interazioni.