

COSTANZA NICOLOSI

Assegnista in diritto amministrativo presso il Dipartimento di economia e impresa
dell'Università di Catania
costanza.nicolosi@gmail.com

FUNZIONE AMMINISTRATIVA E RISCHIO RICICLAGGIO

MONEY-LAUNDERING RISK AND ADMINISTRATIVE FUNCTIONS

SINTESI

Nonostante la normativa antiriciclaggio italiana includa la pubblica amministrazione nell'azione di contrasto del fenomeno, il reale contributo dei pubblici uffici (quando effettivamente profuso) al contrasto del riciclaggio risulta alquanto esiguo; circostanza che rende l'antiriciclaggio nella PA emblematico del divario, spesso esistente, tra diritto amministrativo ed effettività dello stesso. Muovendo da tale contesto, il presente contributo mira -da una parte- a ricondurre la funzione antiriciclaggio nell'ambito del più generale diritto del rischio, e -dall'altra- ad avanzare alcune considerazioni, derivanti dall'(in)attività della PA in ottica antiriciclaggio, sulla precipua funzione di gestione del rischio da parte dei pubblici uffici.

ABSTRACT

Italian AML law includes public-administration offices in the system to prevent money laundering. However, the actual extent of the public administration's contribution (when actually delivered) is exceedingly meager, thereby making AML in the PA the epitome of -the often-seen- discrepancy between administrative law and its effectiveness. Moving from this framework, the present essay incorporates AML in the broader scope of risk-management laws, and offers some remarks on the specific risk-management function of public-administration offices considering their (in)activity with respect to AML.

PAROLE CHIAVE: antiriciclaggio, rischio, pubblica amministrazione, effettività, PNRR

KEYWORDS: AML, risk, public administration, effectiveness, RRF

INDICE: 1. L'importanza della pubblica amministrazione nella lotta contro il riciclaggio - 2. La co-gestione pubblico-privato del rischio riciclaggio - 3. L'effettivo ruolo della pubblica amministrazione in funzione

antiriciclaggio - 4. (In)attività della PA in ottica antiriciclaggio: considerazioni sul diritto del rischio - 5. (In)attività della PA in ottica antiriciclaggio: considerazioni sulla co-gestione privata di funzioni pubbliche - 6. Verso la (ri)scoperta della funzione antiriciclaggio nella pubblica amministrazione?

1. L'importanza della pubblica amministrazione nella lotta contro il riciclaggio

Il riciclaggio è un fenomeno continuamente in evoluzione e adattamento al contesto economico-sociale, nonché alle tecniche finanziarie “del momento”. Esso presenta una *duplice pericolosità*: una -per così dire- *strumentale*, derivante dal reato presupposto, creatore dei proventi illeciti da riciclare; e una pericolosità *intrinseca*, che si realizza nel “trasferimento”, dal circuito illegale all'economia sana, di fondi di provenienza illecita, atti ad alterare il corretto funzionamento del tessuto economico e sociale e le dinamiche concorrenziali, nonché a produrre ulteriore ricchezza attraverso un *effetto moltiplicatore* delle attività economico-finanziarie sottostanti il reato presupposto¹. È proprio tale possibilità di inserimento nel circuito legale che rende gli uffici della pubblica amministrazione (“PA”) potenziali snodi di immissione di fondi illeciti nell'economia legale e quindi soggetti, loro malgrado, a possibili strumentalizzazioni a fini di riciclaggio, attraverso, ad esempio: provvedimenti di autorizzazione e concessione; affidamento di lavori, forniture e servizi; e concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari². La possibile strumentalizzazione della PA a fini di riciclaggio (e la relativa prevenzione) merita di essere inserita nella più generale opera di contrasto al fenomeno della *maladministration* (ovvero le cattive prassi che inficiano il corretto esercizio della funzione amministrativa, in danno agli interessi della cittadinanza e dello sviluppo economico dell'intero Paese), in ottemperanza a un'interpretazione “moderna” del dettato costituzionale (artt. 54, 97 e 98 Cost.), per cui la funzione pubblica deve adottare una *governance* del territorio sempre più orientata alla sostenibilità, allo sviluppo

1 Uno degli elementi precipui del riciclaggio è proprio l'attività di investimento, necessaria ogniqualvolta si detiene una liquidità sproporzionata rispetto all'esercizio di eventuali attività economiche.

2 Si tratta dell'ambito oggettivo dell'obbligo di collaborazione, in capo alla PA, in ottica antiriciclaggio. D.lgs. 231/2007, art. 10, co. 1.

dell'imprenditoria e al contenimento dei rischi: da quelli ambientali (tra cui l'inquinamento, il cambiamento climatico e la depauperazione del paesaggio), a quelli economici³ (tra cui la prevenzione della corruzione⁴), non mancando di sottolineare le strette correlazioni tra gli uni e gli altri⁵. Al fine, quindi, di dare compiuta attuazione dell'orientamento della PA verso i cittadini e il territorio, appare necessario dare conto del fatto che la possibile strumentalizzazione dei pubblici uffici in episodi di riciclaggio ne inficia il buon andamento, danneggiando gravemente il tessuto sociale ed economico dei territori. È, infatti, innegabile che -parimenti alla corruzione- il coinvolgimento, anche inconsapevole, della PA in attività illecite -tra cui il riciclaggio- ne lede il ruolo di presidio di legalità e la rende -suo malgrado- complice della criminalità, a detrimento dei cittadini e del territorio che è tenuta a preservare, sviluppare e valorizzare⁶. Il sistema italiano di prevenzione del riciclaggio, delineato nel d.lgs. 231/2007 e successive modifiche⁷, chiama gli uffici della PA a partecipare nell'azione di contrasto del fenomeno⁸, stabilendo che «...le Pubbliche amministrazioni comunica-

3 *Ex multis*, A. BARONE, *Governo del territorio e sicurezza sostenibile*, Bari, Cacucci, 2013; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro: tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010; G. ARENA, M.P. CHITI (a cura di), *Public administration, competitiveness and sustainable development*, Firenze, Firenze University Press, 2003; F. BASSANINI, L. TORCHIA (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Firenze, Passigli, 2005.

4 Tale prospettiva ha trovato culmine proprio nell'emanazione della legge anticorruzione che recepisce la prospettiva del c.d. *integrity risk management* come strumento, per il settore pubblico, di mappatura dei rischi relativi al fenomeno corruttivo.

5 Sono note le implicazioni ambientali dei fenomeni corruttivi, ad esempio la correlazione tra eventi sismici e alti tassi di corruzione nel sistema politico istituzionale. Si veda, A. FIORITTO, *La corruzione nei lavori pubblici*, in F. Palazzo (a cura di), *Corruzione pubblica, repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze, Firenze University Press, 2011; Si veda anche, V. VISCO COMANDINI, *Profili economici della corruzione*, in F. Merloni, L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze-Antella, Passigli, 2010.

6 Cfr., volendo, C. NICOLOSI, *Antiriciclaggio e pubblica amministrazione*, Milano, CEDAM, Wolters Kluwer, 2023.

7 Va sottolineato che la PA è destinataria di specifici obblighi antiriciclaggio fin dalla c.d. prima legge antiriciclaggio del 1991.

8 Il coinvolgimento della PA nel sistema di prevenzione del riciclaggio rappresenta una "peculiarità italiana" rispetto alle norme internazionali ed europee. L'origine di tale peculiarità va, probabilmente, rintracciata nella finalità delle prime norme italiane antiriciclaggio, le quali si inserivano in una più ampia azione di repressione (penale) al fenomeno della criminalità organizzata, che non poteva, quindi, prescindere dalla tutela dell'economia legale, nonché *locale*, stante che il carattere precipuo delle organizzazioni criminali è, almeno inizialmente, appunto la loro dimensione territoriale, che comporta un *modus operandi* principalmente basato su uno stretto

no alla [Unità di intelligence finanziaria (UIF)]⁹ dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale» (art. 10, co. 4). Tuttavia, nonostante tale inclusione, va rilevato che il reale contributo dei pubblici uffici (quando effettivamente profuso) al contrasto del fenomeno risulta alquanto esiguo¹⁰; circostanza che rende l'antiriciclaggio nella PA emblematico del divario spesso esistente tra diritto amministrativo (ma non solo), ed *effettività* dello stesso¹¹. Muovendo da tale contesto, il presente contributo mira -da una parte- a ricondurre la funzione antiriciclaggio nell'ambito del più generale diritto del rischio, e -dall'altra- ad avanzare alcune considerazioni, derivanti dall'(in)attività della PA in ottica antiriciclaggio, sulla precipua funzione di gestione del rischio da parte dei pubblici uffici.

2. La co-gestione pubblico-privato del *rischio* riciclaggio

L'attuale sistema amministrativo antiriciclaggio è facilmente riconducibile al più ampio ambito del c.d. *diritto del rischio*¹². Allo stesso modo dei rischi giuridici dell'età moderna, anche il rischio riciclaggio è esasperato dalle evoluzioni tecnico-informatiche che ne facilitano l'operatività. Inoltre, la portata del rischio riciclaggio è ulteriormente aumentata per via di un progresso strettamen-

rapporto con il territorio. Sia consentito rinviare a C. NICOLOSI, *Antiriciclaggio e pubblica amministrazione*, cit.

⁹ La UIF, istituita in seno a Banca d'Italia, opera quale centro di *aggregazione* e di *trasmissione* dei dati e delle analisi relative alle operazioni sospette di riciclaggio. Alla UIF è anche affidata la funzione di analisi economica, sia per quanto riguarda il tradizionale studio di eventuali anomalie riferibili a ipotesi di riciclaggio (relative a specifici settori economici o realtà territoriali), sia per quanto riguarda la funzione di analisi economico-finanziaria delle segnalazioni e di tutte le informazioni rilevanti a fini antiriciclaggio.

¹⁰ Le possibili ragioni del manchevole contributo della PA in ottica antiriciclaggio vanno, probabilmente, ricercate nelle molteplici criticità delle disposizioni relative alla collaborazione dei pubblici uffici, nonché, certamente, nell'assenza di una forte "cultura dell'antiriciclaggio" da parte dei dipendenti pubblici. Cfr., se si vuole, C. NICOLOSI, *Antiriciclaggio e pubblica amministrazione*, cit.

¹¹ Sul punto si rimanda a G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2022.

¹² La prima teorizzazione giuridica del diritto del rischio si deve a A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006. L'egregio lavoro di teorizzazione e "riduzione a sistema" è stato portato avanti da R. DAGOSTINO, *Le corti nel diritto del rischio*, Bari, Cacucci, 2020.

te giuridico, ovvero la sopravvenuta libertà (in Europa e non solo) di movimentazione dei capitali.

Il riciclaggio (e l'intensificarsi del relativo rischio) è, altresì, il riflesso di una direzione *specificata* dell'evoluzione tecnica, ovvero la finanziarizzazione dell'economia (ma anche della società *lato sensu*) che -come già l'innovazione tecnico-industriale nel secolo scorso- fa da traino allo sviluppo e alla produzione di ricchezza mondiale. Infatti, come alla base del *boom* economico nello scorso secolo si rintraccia il legame tra scienza, tecnica e industria¹³; così la cifra delle economie mature e integrate nel mondo globale aggiunge, a questo trionfo, l'elemento della *finanza*, che, in fondo, non rappresenta neanche un elemento "inedito", in quanto va inteso come moderno sviluppo della scienza la quale, accanto allo studio della realtà naturale include, adesso, anche l'analisi della realtà *economica* (e *finanziarizzata*).

Infatti, come già i rischi tradizionalmente riconducibili nel perimetro del diritto del rischio (derivanti dal progresso tecnico-industriale, nonché economico), anche la gestione del rischio riciclaggio diventa inevitabile nell'ambito dei moderni sistemi economico-finanziari¹⁴ e, pertanto, richiede la "delimitazione" dell'autonomia inerente alla scelta d'impresa che, lungi dall'essere assoluta, deve internalizzare (attraverso l'opportuna identificazione e gestione) l'esposizione ai rischi generati dalle scelte tecnico-economiche.

Il sistema di prevenzione antiriciclaggio si avvale, quindi, della collaborazione di specifici soggetti (anche privati) -i destinatari della normativa- chiamati ad agire come presidio di legalità, al fine di mantenere le attività economiche al di sotto di un margine di sicurezza. In concreto, ci si riferisce all'obbligo giuridico di predisporre (nonostante l'incertezza inerente allo stesso verificarsi del rischio) procedure interne, di gestione dello stesso, *precauzionali* e *proporzionali*

13 A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., pp. 10-11 e 16.

14 Analogamente al rischio di incidente nell'ambito degli odierni complessi sistemi tecnologici, per cui si rimanda a C. PERROW, *Normal accidents: Living With High-Risk Technologies*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

alla propria natura e dimensione¹⁵, nonché al rischio riciclaggio a cui si è specificamente esposti per le proprie caratteristiche peculiari¹⁶. Dall'identificazione del rischio riciclaggio dipenderà il tipo di procedure interne necessarie per la continua identificazione, gestione e mitigazione del rischio, in un processo di "procedimentalizzazione" dell'azione di prevenzione, derivante dall'applicazione del principio di precauzione, già tipico del diritto del rischio. La gestione del rischio è, così basata su un'interpretazione del principio di precauzione che ne esalta la valenza *procedurale*. La normativa antiriciclaggio italiana¹⁷ (nonché quella europea¹⁸ e internazionale¹⁹) applica il c.d. approccio basato sul rischio -o

15 Tali politiche e controlli includono: a) l'elaborazione di procedure interne, tra cui: pratiche di riferimento per la gestione dei rischi, adeguata verifica della clientela, segnalazione, conservazione dei documenti, controllo interno, verifica della conformità rispetto alle dimensioni e alla natura dell'attività economica, etc.; b) la nomina di un responsabile della conformità a livello dirigenziale; e c) se del caso, in funzione delle dimensioni e della natura dell'attività economica, una funzione di revisione indipendente per la verifica delle politiche, dei controlli e delle procedure interne.

16 L'art. 8 della c.d. IV Direttiva stabilisce che i soggetti obbligati adottino opportune misure volte a individuare e valutare il rischio riciclaggio, tenendo conto delle caratteristiche dei loro clienti, aree geografiche, prodotti, servizi, operazioni, canali di distribuzione, etc. Direttiva UE 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, GUCE del 5 giugno 2015, L 141/73.

17 Il d.lgs. 231/2007 dedica un intero Capo (*i.e.*, il Cap IV del Titolo I) all'analisi e valutazione del rischio.

18 Già la c.d. III Direttiva sottolineava che «*il rischio di riciclaggio ... non è sempre lo stesso in ogni caso...*» (Considerando n. 22) e che «*...la normativa comunitaria dovrebbe riconoscere che alcune situazioni comportano un maggiore rischio di riciclaggio ... [F]ermo restando che è indispensabile stabilire l'identità ed il profilo economico di tutti i clienti, esistono casi nei quali sono necessarie procedure di identificazione e di verifica dell'identità dei clienti particolarmente rigorose*» (Considerando n. 24). Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, GUCE del 25 novembre 2005, L 309/15.

19 Le Raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria ("GAFI") del 2012 sottolineano l'importanza del *risk-based approach* e la conseguente necessità per gli Stati di comprendere, identificare e valutare il rischio riciclaggio cui sono esposti e di dedicare opportune risorse per l'effettiva mitigazione. Si richiede, pertanto, un sistema di misure flessibili, capace di contrastare in modo efficace e proporzionale la natura e l'entità dei rischi che connotano ciascun Paese. GAFI, Raccomandazione n. 1, *Valutazione dei rischi e applicazione di un approccio basato sul rischio*. Si segnala, altresì, che, nel marzo 2021, il GAFI ha pubblicato la *FATF Guidance on Risk-Based Supervision*, evidenziando il ruolo cruciale delle Autorità di vigilanza nella prevenzione del riciclaggio di denaro. In tale ottica, il GAFI incoraggia i Paesi ad andare oltre l'approccio *tick box*, basato unicamente sull'adempimento formale degli obblighi normativi, e nel monitorare gli sforzi del settore privato per le finalità in questione. In particolare, la guida GAFI aiuta le stesse Autorità a concentrare le risorse dove i rischi sono maggiori, secondo un approccio basato appunto sul rischio.

risk-based approach- che esemplifica precisamente la gestione precauzionale del rischio attraverso misure proporzionali.

Come per altri rischi giuridici, quindi, il sistema antiriciclaggio è contraddistinto da una marcata tendenza della norma legislativa a *scaricare* la concreta gestione delle situazioni di rischio²⁰ (non solo sulle amministrazioni, ma anche) direttamente sull'attività delle stesse imprese produttrici dei rischi (nonché più idonee a colmare le fisiologiche asimmetrie informative). Coerentemente con i principi del diritto del rischio, il sistema antiriciclaggio impone ai destinatari privati della normativa di raggiungere il profitto -loro scopo istituzionale- senza contrapporlo -ma anzi affiancandolo- al perseguimento dell'interesse pubblico (fine tradizionalmente esclusivo delle amministrazioni)²¹, adottando le misure necessarie per evitare l'inverarsi del pericolo in danno.

Tale co-gestione trova fondamento nell'art. 41, co. 2 Cost. che se da un lato riconosce la libertà di iniziativa economica privata, dall'altro impone che questa sia soggetta a obblighi precauzionali, ovvero non possa svolgersi in modo da recare danno alla libertà, alla dignità e alla sicurezza umana²². Rischio, precauzione e proporzionalità sono, quindi, i "binari" giuridici del sistema di prevenzione dell'azione di una platea (sempre più ampia²³) di destinatari privati e della PA chiamati ad assolvere specifici obblighi a presidio della legalità del loro operato (e dell'intero sistema economico), a tutela di sé stessi (e -di nuovo- dell'intero sistema economico) dalla possibile strumentalizzazione a fini illeciti.

20 A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., p. 109.

21 A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., p. 120 (citando M. LIBERTINI, *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell'impresa*, in *Riv. società*, 2009, pp. 1-33).

22 A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., p. 112 (citando I.M. MARINO, *Presentazione del Master in "Gestione globale del rischio"*, LUM-Jean Monnet, Casamassima, 14 maggio 2004).

23 L'ambito soggettivo di applicazione della normativa antiriciclaggio è andato allargandosi nel tempo, aumentando progressivamente la platea di destinatari dei relativi obblighi. Cfr., volendo, C. NICOLOSI, *Antiriciclaggio e pubblica amministrazione*, cit.

3. L'effettivo ruolo della pubblica amministrazione in funzione antiriciclaggio

Nonostante l'inclusione della PA nel sistema antiriciclaggio occorre rilevare che la reale collaborazione dei pubblici uffici (quando effettivamente profusa) risulta alquanto esigua. Da qui il divario tra -da una parte- la necessità di adesione del settore pubblico all'azione antiriciclaggio al fine di migliorare la qualità stessa dell'azione amministrativa, nell'ottica sia di promozione ed effettivo sviluppo del territorio, sia di contrasto alla *maladministration*; e -dall'altra- l'effettività, ancora ridotta, del contributo della PA all'azione di prevenzione. Ovvero, come già affermato, il caso dell'antiriciclaggio nella PA è emblematico del divario, spesso riscontrato e a cui è opportuno prestare attenzione e riflessione, tra il diritto amministrativo e l'*effettività* dello stesso²⁴.

Dai dati sul flusso informativo proveniente dalla PA, infatti, emerge che, nei pubblici uffici, i controlli antiriciclaggio (quando effettuati) vengono spesso evasi in modo eccessivamente burocratico e acritico. Primo elemento significativo è proprio il *numero dei segnalanti*, ovvero il numero di pubblici uffici, attualmente solo 147, che, iscrivendosi al portale Infostat-UIF (unica modalità di trasmissione delle comunicazioni alla UIF²⁵), manifestano -almeno- la *consapevolezza minima* del proprio ruolo nel sistema antiriciclaggio²⁶. Tuttavia, è rilevante sottolineare che, dei 147 uffici registrati al portale, ben 112²⁷ non ha mai effet-

24 G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit.

25 L'iscrizione è condizione necessaria non solo per inviare le comunicazioni di operazioni sospette alla UIF, ma anche per consentire alla stessa di richiedere ulteriori informazioni ai pubblici uffici sui fatti oggetto di analisi (*ex art. 40 del d.lgs. 231/2007*).

26 Le pubbliche amministrazioni iscritte a Infostat-UIF sono passate da 2 (nel 2011) a 147 (al 30 settembre 2021). Tra le entità iscritte alcune sono state oggetto di processi di trasformazione nel corso degli anni. È il caso delle camere di commercio che, per effetto della progressiva attuazione del riordino varato con il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219, hanno subito alcuni significativi accorpamenti. Nel periodo 2018-2019, il *trend* di crescita ha manifestato una piccola accelerazione (*i.e.*, un aumento di 39 uffici iscritti) prima di ridimensionarsi (23 iscrizioni nel 2019-2020, e 18 iscrizioni dal 2020 al 30 settembre 2021). Gli uffici che hanno proceduto all'iscrizione al portale Infostat-UIF sono distribuiti, pur con differenze significative, su tutto il territorio nazionale; mentre, con riferimento al concreto invio di comunicazioni, espressione di una più fattiva adesione dei medesimi uffici al sistema antiriciclaggio, le differenziazioni risultano più marcate. Si veda, UIF, *Le pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio*, Roma, 2022.

27 Ovvero, il 76%.

tuato una comunicazione, non andando, quindi, mai oltre tale (davvero minima) consapevolezza.

Per quanto, invece, riguarda le comunicazioni inviate²⁸, che potremmo considerare manifestazione di una *consapevolezza più effettiva* della PA circa il proprio ruolo nella funzione antiriciclaggio; la gran maggioranza²⁹ è stata trasmessa dagli enti nazionali che, tuttavia, rappresentano una quota minoritaria³⁰ rispetto agli enti territoriali (*i.e.*, finanziarie regionali³¹, comuni³², regioni e province³³, e aziende municipalizzate)³⁴. La restante parte degli iscritti conta aziende

28 Un (modesto) incremento è stato registrato a partire dal 2007: da 1 comunicazione (2007) a 106 (al 30 settembre 2021), portando così, a 422 il numero complessivo di segnalazioni che la PA ha trasmesso dal 2007 al 30 settembre 2021. Le comunicazioni della PA hanno registrato un picco nel 2017 (70 comunicazioni) e nel 2021 (106). Nel periodo dal 2017 al 30 settembre 2021, è, quindi, pervenuto il 74% delle segnalazioni complessivamente trasmesse dal comparto. Come già osservato per le iscrizioni al portale Infostat-UIF, l'incremento si registra nel 2018, ma da ultimo (2020-2021) il flusso segnaletico è sensibilmente cresciuto anche in conseguenza dell'ingente mole di risorse pubbliche a sostegno dell'economia in risposta all'emergenza sanitaria, profilo che lascerebbe presagire un ulteriore incremento allorché, al passaggio alla fase operativa del PNRR, si affianchi una più decisa adesione della PA al sistema antiriciclaggio.

29 Ovvero, il 76,5%.

30 Ovvero, meno del 9% del totale.

31 Le finanziarie regionali hanno comunicato operatività anomale nell'ambito delle attività di controllo relative all'erogazione di finanziamenti e garanzie a valere su fondi pubblici. Risulta marcata l'attenzione, da parte delle finanziarie regionali (così come delle camere di commercio), della verifica dei soggetti direttamente coinvolti nei procedimenti amministrativi, aspetto che potrebbe in parte trovare spiegazione nel fatto che, delle prime, la maggior parte è rappresentata da ex intermediari finanziari mentre le seconde sono state sottoposte, per effetto di disposizioni di settore, agli obblighi di adeguata verifica della clientela (obbligo a cui la PA, generalmente, non è soggetta).

32 I comuni hanno inoltrato comunicazioni nell'ambito di una varietà di procedimenti e attività: verifica delle SCIA, concessione di diritti edificatori perequati, istanze di rimborso per somme indebitamente versate, occupazione di suolo pubblico, cambio di destinazione d'uso di immobili rispetto delle clausole contrattuali delle concessioni d'uso, e concessioni demaniali. Le principali anomalie riscontrate si riferiscono a operatività illogiche o a passaggi societari privi di apparente giustificazione economica, spesso emersi in occasione di controlli (effettuati anche nell'ambito delle attività di recupero dell'evasione dei tributi statali) condotti su soggetti esercenti attività economica sul territorio di competenza. Sul punto, si rimanda al Protocollo d'intesa tra Agenzia delle entrate, Guardia di finanza, ANCI e Fondazione istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) del 30 gennaio 2018.

33 Le anomalie segnalate da regioni e province sono relative a: discrepanze tra quanto dichiarato in relazione ad assetti proprietari e quanto emerso da successive verifiche; controlli nell'ambito di affidamento di lavori edili; e irregolarità rilevate in occasione di contributi concessi a svariate associazioni per la realizzazione di eventi di qualificazione e valorizzazione di luoghi storici.

34 Queste ammontano a quasi il 60% dei pubblici uffici iscritti al portale. Nello specifico, il 31,3% sono comuni e il restante 27,9% sono enti territoriali di diversa natura (regioni, provin-

ospedaliera e altri istituti sanitari³⁵ e camere di commercio³⁶. Mentre, la stragrande maggioranza³⁷ del totale delle comunicazioni complessivamente trasmesse dalla categoria degli enti territoriali proviene da finanziarie regionali, camere di commercio e comuni. Elemento ricorrente nell'ambito delle tre categorie è la difformità quantitativa del contributo prestato dai singoli segnalanti: il numero delle comunicazioni trasmesse si polarizza, infatti, in capo a uno o due

ce, finanziarie regionali e agenzie municipalizzate). Le comunicazioni pervenute dagli enti territoriali sono state "solo" il 16,8% (comuni 8,5%; altri enti territoriali 8,3%). Seguono le comunicazioni delle camere di commercio (5,2%) e infine degli enti sanitari (1,4%). In tale ambito, la percentuale degli uffici che hanno trasmesso almeno una comunicazione si attesta intorno al 24%; ancora una volta, i più attivi sono risultati gli enti nazionali (61,5%), a seguire: camere di commercio (42,9%), enti territoriali diversi dai comuni (22%), comuni (13%) ed enti sanitari (11%). Per quanto riguarda gli enti locali, quelli attivi sono fortemente concentrati in tre regioni (Lombardia, Toscana e Veneto) così come gli enti sanitari (Emilia Romagna, Toscana e Veneto). Gli altri enti territoriali e le camere di commercio attive, sebbene maggiormente distribuite, restano comunque polarizzate in poche regioni (rispettivamente, per gli altri enti territoriali: Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Trentino-Alto Adige e Veneto; e per le camere di commercio: Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia, Toscana e Veneto). Va tuttavia, rilevato che il flusso segnaletico di questa categoria è aumentato nel corso degli anni, fino ad arrivare a coprire il 32% delle comunicazioni ricevute tra gennaio 2018 e settembre 2021, a fronte dell'11,7% registrato nel periodo 2007-2017 (nell'intero periodo 2007-2021, l'incidenza della categoria è del 23,5%).

35 Ovvero, circa il 18%. Le aziende sanitarie locali hanno comunicato operazioni di pagamenti in contanti, eseguiti da persone fisiche a fronte di prestazioni sanitarie, ovvero anomalie riguardanti profili societari di imprese fornitrici di beni e servizi (per esempio, ripetute modifiche dell'assetto proprietario).

36 Ovvero, poco più del 14%. Le comunicazioni delle camere di commercio sono principalmente scaturite dall'assistenza qualificata prestata alle imprese in relazione alla costituzione di *start up* innovative (circa il 90% delle comunicazioni trasmesse tra l'1 gennaio 2018 e il 30 settembre 2021, con una frequenza di una ogni due mesi) nell'ambito dell'attività di Assistenza qualificata alle imprese (AQI), ovvero attinenti all'iscrizione nel registro delle imprese di società derivanti da trasformazioni societarie o alla stipula di contratti di reti d'impresa. Tuttavia, la sentenza 29 marzo 2021, n. 2643, del Consiglio di Stato (CdS) ha annullato il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 17 febbraio 2016, che regolava la costituzione e l'iscrizione nel registro delle imprese delle *start up* secondo un procedimento semplificato e totalmente telematico, poiché la deroga all'obbligo di costituzione della società a responsabilità limitata mediante atto pubblico (art. 2463 c.c.) mancava della relativa normativa primaria di legittimazione. La pronuncia del CdS, in mancanza di un intervento normativo correttivo, sembra aver determinato il sostanziale prosciugamento del flusso segnaletico delle camere di commercio, inseritesi nel dispositivo di prevenzione del riciclaggio proprio per effetto del DL 3/2015. L'ultima comunicazione della specie risale, infatti, a gennaio 2021. Le anomalie rilevate dal sistema camerale sarebbero riscontrabili anche nel flusso segnaletico proveniente dai notai che, tuttavia, per il medesimo periodo, hanno trasmesso solo nove segnalazioni in tema (l'ultima delle quali pervenuta a gennaio 2021). Successivamente alla pronuncia del CdS, le segnalazioni relative a *start up* sono state trasmesse da banche, fiduciarie e SGR, ovvero soggetti obbligati che per lo più riferiscono anomalie operative diverse da quelle riscontrabili in fase di costituzione.

enti, la cui attività segnaletica è sensibilmente superiore rispetto alla media degli altri enti omologhi³⁸.

Le comunicazioni provenienti dagli enti nazionali hanno registrato un incremento negli ultimi due anni, circostanza che, certamente, riflette il varo delle misure di sostegno post-pandemiche. Coerentemente, il flusso informativo proveniente dagli enti nazionali riguarda, principalmente, la commercializzazione dei dispositivi di protezione individuale e la concessione di finanziamenti assistiti da garanzia pubblica e contributi a fondo perduto³⁹. Tra l'altro, segnalazioni riferibili al contesto dell'emergenza sanitaria sono state trasmesse anche da un ampio ventaglio di soggetti obbligati privati⁴⁰ che hanno evidenziato, altresì, l'aumentata tendenza al prelievo di contante⁴¹ e la frequente cessione e/o acquisizione di crediti fiscali⁴².

Le comunicazioni del settore pubblico presentano un alto grado di eterogeneità anche dal punto di vista qualitativo: ad esempio, per quanto concerne la *rilevanza* della comunicazione, ovvero la capacità di intercettare *effettivamente* operazioni di riciclaggio (come evidenziato dall'esito delle analisi condotte dalla UIF e/o dalla presenza di interesse da parte degli organi investigativi), i dati

37 Ovvero, quasi l'85%.

38 L'88,5% delle comunicazioni ricevute dalle finanziarie regionali è stato trasmesso da un unico segnalante; il 57,2% delle comunicazioni delle camere di commercio è stato originato da solo due soggetti; e due comuni, da soli, hanno inviato il 79% delle comunicazioni del relativo gruppo.

39 Il netto incremento delle anomalie riscontrate, si coglie, infatti, nell'ambito di istruttorie per l'erogazione di fondi pubblici o delle attività di controllo sui finanziamenti concessi così come quelle relative alle misure di sostegno legate all'emergenza sanitaria. A queste due attività, infatti, sono riconducibili oltre il 90% delle comunicazioni pervenute nel 2021 e il 70% di quelle ricevute nel 2020. Come già osservato, l'incremento legato al varo delle misure di sostegno lascia presagire un potenziale ulteriore incremento con il passaggio alla fase operativa del PNRR.

40 Per maggiori dettagli si può far riferimento a UIF, *Casistiche di riciclaggio legate all'emergenza da COVID-19*, Roma, 2020; UIF, *Le segnalazioni di operazioni sospette collegate al COVID-19*, newsletter n. 3/2022.

41 Si tratta di un'anomalia operativa di per sé "neutrale", ma che giustifica il timore di possibili impatti negativi della pandemia sul sistema bancario e finanziario. Generalmente, i prelievi di contante non sono intercettabili da un ufficio della PA, trattandosi di un'anomalia tipicamente colta solo da intermediari bancari e finanziari.

42 Fenomeno decisamente presente nel flusso segnaletico di banche e poste, ma non egualmente riscontrato nelle comunicazioni provenienti dalla PA (almeno fino al 30 settembre 2021).

sembrano, *prima facie*, incoraggianti⁴³. Tuttavia, va rilevato che molte comunicazioni sono *reattive*, ovvero trasmesse alla UIF in seguito alla notizia di indagini penali. Di conseguenza, nonostante l'apparente rilevanza, l'effettivo apporto informativo di gran parte delle comunicazioni risulta limitato a una mera condivisione con la UIF della presenza, tra le controparti dell'ufficio, di soggetti già di interesse dell'autorità giudiziaria o coinvolti in accertamenti investigativi. Al netto di queste comunicazioni, la percentuale di quelle di *reale* interesse investigativo si attesta su livelli decisamente inferiori, sebbene non del tutto irrilevanti⁴⁴.

Altro elemento significativo per la qualità della comunicazione è la sua *tempestività*, ovvero la velocità di reazione tra la richiesta/esecuzione dell'operazione e la trasmissione della comunicazione. Nonostante, infatti, la mancanza di disposizioni normative relative alla velocità di trasmissione delle comunicazioni, è chiaro che tempi di inoltro eccessivamente dilatati compromettano la funzionalità del sistema di prevenzione. La tempistica della comunicazione della PA si attesta su un valore mediano di 147 giorni (tempi decisamente più lunghi rispetto a quelli di altri comparti, ad esempio i 30 giorni registrati da banche e poste), ma -ancora una volta- con valori estremi molto significativi⁴⁵. Inoltre, utili indizi sulla qualità delle comunicazioni della PA emergono anche dal volume di richieste che essa riceve, da parte della UIF, volte a integrare comunica-

43 Quasi il 39% delle comunicazioni è stato di interesse per successivi approfondimenti investigativi.

44 Ovvero, circa il 26%. I dati considerati sono relativi al periodo compreso tra gennaio 2018 e settembre 2021, ovvero un totale di 243 comunicazioni.

45 Nel 15% dei casi, la trasmissione della comunicazione è avvenuta addirittura oltre 1000 giorni dal compimento dell'operazione. Per la maggior parte si tratta di comunicazioni provenienti da enti nazionali e, in seconda battuta, da società a partecipazione regionale e scaturite, in particolare, da attività di controllo relative all'erogazione di fondi o finanziamenti pubblici. Nel quasi 18% dei casi, invece, la trasmissione è avvenuta entro un mese dalla data di esecuzione dell'operazione. Anche queste comunicazioni sono state trasmesse per la maggior parte da enti nazionali (70% dei casi) seguiti dalle camere di commercio (un ulteriore 21%) e sono originate da sospetti maturati nel corso di attività istruttorie per l'erogazione di fondi e/o finanziamenti pubblici, in buona parte legati all'emergenza sanitaria, ma anche di assistenza qualificata alle imprese nell'ambito della costituzione di *start up*.

zioni dal contenuto carente, oppure a soddisfare esigenze informative specifiche insorte nel corso delle analisi condotte⁴⁶.

Infine, il contributo segnaletico della PA può essere analizzato anche in base all'*origine*, ovvero l'attività o il procedimento amministrativo da cui scaturisce la comunicazione che può, a sua volta, indicare quanto l'azione di prevenzione sia effettivamente estesa in termini di attività amministrative coinvolte e di monitoraggio dei procedimenti⁴⁷. La maggioranza delle comunicazioni⁴⁸ è relativa all'erogazione di fondi o finanziamenti pubblici (istruttorie nelle fasi propeedeutiche all'erogazione, controlli in merito ai finanziamenti concessi, etc.); e un terzo di esse è riconducibile all'emergenza sanitaria⁴⁹.

4. (In)attività della PA in ottica antiriciclaggio: considerazioni sul diritto del rischio

Le disposizioni antiriciclaggio che la normativa italiana indirizza ai pubblici uffici certamente evidenziano la necessità di adottare un approccio funzionale, che del resto non può che essere l'unico effettivamente in grado di contrastare un fenomeno in continua evoluzione e trasformazione, nonché di assicurare una gestione del rischio quanto più calibrata (*rectius*, adeguata proporzio-

46 Tra febbraio 2020 e settembre 2021, la UIF ha indirizzato, agli uffici della PA, 52 richieste per esigenze informative emerse nel corso dei propri approfondimenti finanziari: di queste, 25 sono state trasmesse per integrare il quadro informativo della comunicazione effettuata dallo stesso ufficio, e 27 relativamente a segnalazioni trasmesse da altro soggetto obbligato. In questi casi, l'interlocuzione è avvenuta esclusivamente con uffici iscritti a Infostat-UIF e che avevano già precedentemente trasmesso una segnalazione.

47 L'identificazione delle attività maggiormente a rischio riciclaggio può dipendere da fattori estranei al fenomeno, ad esempio: l'accuratezza della mappatura dei rischi, il grado di consapevolezza di tali rischi, il *risk appetite* del segnalante, l'ampiezza, diversità e complessità dei compiti dell'ufficio, nonché la domanda dei servizi resi alla collettività.

48 Ovvero, oltre il 60%.

49 Un ulteriore 9,5% delle comunicazioni del campione è relativo a casistiche riscontrate nell'ambito di accertamenti fiscali, seguito da un 7,8% relativo ad attività di assistenza alle imprese nell'ambito di costituzione di *start up* innovative. Le restanti comunicazioni riguardano fattispecie rilevate nel corso di controlli sulla sussistenza dei presupposti normativi per l'esercizio dell'attività (SUAP - Sportello Unico per le Attività Produttive) e sulle SCIA (3,7%); controlli ispettivi in ambito contabile (2,9%); verifiche sugli appalti pubblici ai sensi dell'art. 80 d.lgs. 50/2016 (2,9%), oppure a seguito di esposti e richieste da parte dell'autorità giudiziaria (1,2%). Sono altresì presenti procedimenti amministrativi di diversa natura, tra cui ad esempio: la concessione di diritti edificatori perequati, le contestazioni in merito al pagamento di debiti della PA, e le istanze di rimborso di somme indebitamente versate (10,3%).

nata e ragionevole) sulle specificità organizzative, geografiche e operative di ciascuna amministrazione. L'intento di applicare un approccio funzionale è particolarmente ravvisabile nelle disposizioni in merito alla possibile ricalibratura, da parte del Comitato di sicurezza finanziaria ("CSF")⁵⁰, dell'ambito oggettivo di applicazione della normativa antiriciclaggio da parte della PA (d. lgs. 231/2007, art. 10, co. 2), nonché nell'indicazione che gli stessi uffici adottino misure interne sulla base delle linee guida emanate dal CSF (*ex art. 10, co. 3*).

Infatti, la decisione del legislatore di lasciare che sia il CSF (*i.e.*, la stessa amministrazione pubblica) a stabilire l'ambito oggettivo di applicazione della normativa antiriciclaggio agli uffici pubblici, e di identificare le modalità (attraverso le linee guida) di «mappatura e valutazione» del relativo rischio riciclaggio, è certamente espressione della generale "crisi" del principio di legalità e del relativo mutamento del rapporto legge-amministrazione⁵¹, per il quale la legge tende a fissare i criteri generali dell'agire pubblico, da concretizzare, in modo specifico, in sede amministrativa.

Tuttavia, tale «riserva di amministrazione»⁵², così come precedentemente individuata in altri ambiti del diritto del rischio, è tendenzialmente diretta a palesare la *sovraesposizione* del momento procedimentale amministrativo, a discapi-

50 Organismo competente nella strategia di contrasto del riciclaggio dei proventi illeciti, originariamente istituito, per combattere il terrorismo internazionale, con DL 12 ottobre 2001, n. 369, convertito con modificazioni, nella legge 14 dicembre 2001, n. 431. Il CSF è altresì competente al contrasto della proliferazione delle armi di distruzione di massa e dell'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale ai sensi del d.lgs. 109/2007. Specificatamente per quanto riguarda il contrasto al riciclaggio, ai sensi del novellato d.lgs. 231/2007, il CSF: elabora le strategie di prevenzione del riciclaggio e coordina le misure di contenimento del relativo rischio da parte delle Autorità (art. 5, co. 5); elabora l'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio (art. 5, co. 6, lett. a)); formula pareri e proposte e fornisce consulenza al Ministro dell'economia e delle finanze in materia di prevenzione del riciclaggio (art. 5, co. 6, lett. d)); e presenta al Ministro dell'economia e delle finanze, per il successivo inoltro al Parlamento, la relazione contenente la valutazione (sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità) dell'attività di prevenzione del riciclaggio, dei relativi risultati e delle proposte dirette a renderla più efficace (art. 5, co. 7).

51 Sul punto, *ex multis*, A. TRAVI, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Milano, Giuffrè, 2008; G. CORSO, *Principio di legalità e interpretazione della legge*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014; G. CORSO, *Il principio di legalità*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, 2a ed., Milano, Giuffrè, 2017.

52 A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., p. 70 (citando D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1996 e bibliografia ivi contenuta).