



# Diritto Penale Contemporaneo

RIVISTA TRIMESTRALE

---

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL  
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE



3/2021

## EDITOR-IN-CHIEF

Gian Luigi Gatta

## EDITORIAL BOARD

*Italy:* Antonio Gullo, Guglielmo Leo, Luca Luparia, Francesco Mucciarelli, Francesco Viganò

*Spain:* Jaime Alonso-Cuevillas, Sergi Cardenal Montraveta, David Carpio Briz,

Joan Queralt Jiménez

*Chile:* Jaime Couso Salas, Mauricio Duce Julio, Héctor Hernández Basualto,

Fernando Londoño Martínez

## MANAGING EDITORS

Carlo Bray, Silvia Bernardi

## EDITORIAL STAFF

Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Emanuele Birritteri, Javier Escobar Veas,

Stefano Finocchiaro, Alessandra Galluccio, Elisabetta Pietrocarlo, Rossella Sabia,

Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali, Stefano Zirulia

## EDITORIAL ADVISORY BOARD

Rafael Alcacer Guirao, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Giuseppe Amarelli, Ennio Amodio, Coral Arangüena Fanego, Lorena Bachmaier Winter, Roberto Bartoli, Fabio Basile, Hervé Belluta, Alessandro Bernardi, Carolina Bolea Bardon, Manfredi Bontempelli, David Brunelli, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Pedro Caeiro, Michele Caianiello, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Francesco Caprioli, Claudia Marcela Cárdenas Aravena, Raúl Carnevali, Marta Cartabia, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Massimo Ceresa Gastaldo, Mario Chiavario, Mirentxu Corcoy Bidasolo, Cristiano Cupelli, Norberto Javier De La Mata Barranco, Angela Della Bella, Cristina de Maglie, Gian Paolo Demuro, Miguel Díaz y García Conlledo, Francesco D'Alessandro, Ombretta Di Giovine, Emilio Dolcini, Jacobo Dopico Gomez Áller, Patricia Faraldo Cabana, Silvia Fernández Bautista, Javier Gustavo Fernández Terruelo, Marcelo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Gabriele Fornasari, Novella Galantini, Percy García Caveró, Loredana Garlati, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Víctor Gómez Martín, José Luis Guzmán Dalbora, Ciro Grandi, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Roberto E. Kostoris, Máximo Langer, Juan Antonio Lascurain Sánchez, Maria Carmen López Peregrín, Sergio Lorusso, Ezequiel Malarino, Francisco Maldonado Fuentes, Stefano Manacorda, Juan Pablo Mañalich Raffo, Vittorio Manes, Grazia Mannozi, Teresa Manso Porto, Luca Marafioti, Joseph Margulies, Enrico Marzaduri, Luca Masera, Jean Pierre Matus Acuña, Anna Maria Maugeri, Oliviero Mazza, Iván Meini, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Melissa Miedico, Vincenzo Militello, Fernando Miró Linares, Vincenzo Mongillo, Renzo Orlandi, Magdalena Ossandón W., Francesco Palazzo, Carlenrico Paliero, Michele Papa, Raphaële Parizot, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lorenzo Picotti, Paolo Pisa, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Mario Romano, Maria Ángeles Rueda Martín, Carlo Ruga Riva, Stefano Ruggieri, Francesca Ruggieri, Dulce Maria Santana Vega, Marco Scoletta, Sergio Seminara, Paola Severino, Nicola Selvaggi, Rosaria Sicurella, Jesús María Silva Sánchez, Carlo Sotis, Giulio Ubertis, Inma Valeje Álvarez, Antonio Vallini, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, John Vervaele, Costantino Visconti, Javier Wilenmann von Bernath, Francesco Zacchè

Editore Associazione "Progetto giustizia penale", c/o Università degli Studi di Milano,  
Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" - Via Festa del Perdono, 7 - 20122 MILANO - c.f. 97792250157  
ANNO 2021 - CODICE ISSN 2240-7618 - Registrazione presso il Tribunale di Milano, al n. 554 del 18 novembre 2011.  
Impaginazione a cura di Chiara Pavese

**Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale** è un periodico on line ad accesso libero e non ha fine di profitto. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione. La rivista, registrata presso il Tribunale di Milano, al n. 554 del 18 novembre 2011, è edita attualmente dall'associazione "Progetto giustizia penale", con sede a Milano, ed è pubblicata con la collaborazione scientifica e il supporto dell'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano, dell'Università degli Studi di Milano, dell'Università di Roma Tre, dell'Università LUISS Guido Carli, dell'Universitat de Barcelona e dell'Università Diego Portales di Santiago del Cile.

La rivista pubblica contributi inediti relativi a temi di interesse per le scienze penalistiche a livello internazionale, in lingua italiana, spagnolo, inglese, francese, tedesca e portoghese. Ogni contributo è corredato da un breve abstract in italiano, spagnolo e inglese.

La rivista è classificata dall'ANVUR come rivista scientifica per l'area 12 (scienze giuridiche), di classe A per i settori scientifici G1 (diritto penale) e G2 (diritto processuale penale). È indicizzata in DoGI e DOAJ.

Il lettore può leggere, condividere, riprodurre, distribuire, stampare, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, cercare e segnalare tramite collegamento ipertestuale ogni lavoro pubblicato su "Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale", con qualsiasi mezzo e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, nei limiti consentiti dalla licenza Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale 3.0 Italia (CC BY-NC 3.0 IT), in particolare conservando l'indicazione della fonte, del logo e del formato grafico originale, nonché dell'autore del contributo.

La rivista può essere citata in forma abbreviata con l'acronimo: *DPC-RT*, corredato dall'indicazione dell'anno di edizione e del fascicolo.

La rivista fa proprio il [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborato dal COPE (Committee on Publication Ethics).

La rivista si conforma alle norme del Regolamento UE 2016/679 in materia di tutela dei dati personali e di uso dei cookies ([clicca qui](#) per dettagli).

Ogni contributo proposto per la pubblicazione è preliminarmente esaminato dalla direzione, che verifica l'attinenza con i temi trattati dalla rivista e il rispetto dei requisiti minimi della pubblicazione.

In caso di esito positivo di questa prima valutazione, la direzione invia il contributo in forma anonima a due revisori, individuati secondo criteri di rotazione tra i membri dell'Editorial Advisory Board in relazione alla rispettiva competenza per materia e alle conoscenze linguistiche. I revisori ricevono una scheda di valutazione, da consegnare compilata alla direzione entro il termine da essa indicato. Nel caso di tardiva o mancata consegna della scheda, la direzione si riserva la facoltà di scegliere un nuovo revisore.

La direzione comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se entrambe le valutazioni sono positive, il contributo è pubblicato. Se una o entrambe le valutazioni raccomandano modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se uno o entrambi i revisori esprimono parere negativo alla pubblicazione.

La direzione si riserva la facoltà di pubblicare, in casi eccezionali, contributi non previamente sottoposti alla procedura di peer review. Di ciò è data notizia nella prima pagina del contributo, con indicazione delle ragioni relative.

I contributi da sottoporre alla Rivista possono essere inviati al seguente indirizzo mail: [editor.criminaljusticenetwork@gmail.com](mailto:editor.criminaljusticenetwork@gmail.com). I contributi che saranno ritenuti dalla direzione di potenziale interesse per la rivista saranno sottoposti alla procedura di peer review sopra descritta. I contributi proposti alla rivista per la pubblicazione dovranno rispettare i criteri redazionali [scaricabili qui](#).

**Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale** es una publicación periódica *on line*, de libre acceso y sin ánimo de lucro. Todas las colaboraciones de carácter organizativo y editorial se realizan gratuitamente y no se imponen a los autores costes de maquetación y publicación. La Revista, registrada en el Tribunal de Milan, en el n. 554 del 18 de noviembre de 2011, se edita actualmente por la asociación “Progetto giustizia penale”, con sede en Milán, y se publica con la colaboración científica y el soporte de la *Università Commerciale Luigi Bocconi* di Milano, la *Università degli Studi di Milano*, la *Università di Roma Tre*, la *Università LUISS Guido Carli*, la *Universitat de Barcelona* y la *Universidad Diego Portales de Santiago de Chile*.

La Revista publica contribuciones inéditas, sobre temas de interés para la ciencia penal a nivel internacional, escritas en lengua italiana, española, inglesa, francesa, alemana o portuguesa. Todas las contribuciones van acompañadas de un breve abstract en italiano, español e inglés.

El lector puede leer, compartir, reproducir, distribuir, imprimir, comunicar a terceros, exponer en público, buscar y señalar mediante enlaces de hipervínculo todos los trabajos publicados en “Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale”, con cualquier medio y formato, para cualquier fin lícito y no comercial, dentro de los límites que permite la licencia *Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale 3.0 Italia* (CC BY-NC 3.0 IT) y, en particular, debiendo mantenerse la indicación de la fuente, el logo, el formato gráfico original, así como el autor de la contribución.

La Revista se puede citar de forma abreviada con el acrónimo *DPC-RT*, indicando el año de edición y el fascículo.

La Revista asume el [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborado por el COPE (*Comitte on Publication Ethics*).

La Revista cumple lo dispuesto en el Reglamento UE 2016/679 en materia de protección de datos personales ([clica aquí](#) para los detalles sobre protección de la privacy y uso de cookies).

Todas las contribuciones cuya publicación se propone serán examinadas previamente por la Dirección, que verificará la correspondencia con los temas tratados en la Revista y el respeto de los requisitos mínimos para su publicación.

En el caso de que se supere con éxito aquella primera valoración, la Dirección enviará la contribución de forma anónima a dos evaluadores, escogidos entre los miembros del *Editorial Advisory Board*, siguiendo criterios de rotación, de competencia por razón de la materia y atendiendo también al idioma del texto. Los evaluadores recibirán un formulario, que deberán devolver a la Dirección en el plazo indicado. En el caso de que la devolución del formulario se retrasara o no llegara a producirse, la Dirección se reserva la facultad de escoger un nuevo evaluador.

La Dirección comunicará el resultado de la evaluación al autor, garantizando el anonimato de los evaluadores. Si ambas evaluaciones son positivas, la contribución se publicará. Si alguna de las evaluaciones recomienda modificaciones, la contribución se publicará después de que su autor la haya revisado sobre la base de los comentarios recibidos y de que la Dirección haya verificado que tales comentarios han sido atendidos. La contribución no se publicará cuando uno o ambos evaluadores se pronuncien negativamente sobre su publicación.

La Dirección se reserva la facultad de publicar, en casos excepcionales, contribuciones que no hayan sido previamente sometidas a *peer review*. Se informará de ello en la primera página de la contribución, indicando las razones.

Si deseas proponer una publicación en nuestra revista, envía un mail a la dirección [editor.criminaljusticenetwork@gmail.com](mailto:editor.criminaljusticenetwork@gmail.com). Las contribuciones que la Dirección considere de potencial interés para la Revista se someterán al proceso de *peer review* descrito arriba. Las contribuciones que se propongan a la Revista para su publicación deberán respetar los criterios de redacción (se pueden [descargar aquí](#)).



**Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale** is an on-line, open-access, non-profit legal journal. All of the organisational and publishing partnerships are provided free of charge with no author processing fees. The journal, registered with the Court of Milan (n° 554 - 18/11/2011), is currently produced by the association “Progetto giustizia penale”, based in Milan and is published with the support of Bocconi University of Milan, the University of Milan, Roma Tre University, the University LUISS Guido Carli, the University of Barcelona and Diego Portales University of Santiago, Chile.

The journal welcomes unpublished papers on topics of interest to the international community of criminal scholars and practitioners in the following languages; Italian, Spanish, English, French, German and Portuguese. Each paper is accompanied by a short abstract in Italian, Spanish and English.

Visitors to the site may share, reproduce, distribute, print, communicate to the public, search and cite using a hyperlink every article published in the journal, in any medium and format, for any legal non-commercial purposes, under the terms of the Creative Commons License - Attribution – Non-commercial 3.0 Italy (CC BY-NC 3.0 IT). The source, logo, original graphic format and authorship must be preserved.

For citation purposes the journal's abbreviated reference format may be used: *DPC-RT*, indicating year of publication and issue.

The journal strictly adheres to the [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) drawn up by COPE (Committee on Publication Ethics).

The journal complies with the General Data Protection Regulation (EU) 2016/679 (GDPR) ([click here](#) for details on protection of privacy and use of cookies).

All articles submitted for publication are first assessed by the Editorial Board to verify pertinence to topics addressed by the journal and to ensure that the publication's minimum standards and format requirements are met.

Should the paper in question be deemed suitable, the Editorial Board, maintaining the anonymity of the author, will send the submission to two reviewers selected in rotation from the Editorial Advisory Board, based on their areas of expertise and linguistic competence. The reviewers are provided with a feedback form to compile and submit back to the editorial board within an established timeframe. If the timeline is not heeded to or if no feedback is submitted, the editorial board reserves the right to choose a new reviewer.

The Editorial Board, whilst guaranteeing the anonymity of the reviewers, will inform the author of the decision on publication. If both evaluations are positive, the paper is published. If one or both of the evaluations recommends changes the paper will be published subsequent to revision by the author based on the comments received and verification by the editorial board. The paper will not be published should one or both of the reviewers provide negative feedback.

In exceptional cases the Editorial Board reserves the right to publish papers that have not undergone the peer review process. This will be noted on the first page of the paper and an explanation provided.

If you wish to submit a paper to our publication please email us at [editor.criminaljusticenetwork@gmail.com](mailto:editor.criminaljusticenetwork@gmail.com). All papers considered of interest by the editorial board will be subject to peer review process detailed above. All papers submitted for publication must abide by the editorial guidelines ([download here](#)).

SISTEMA SANZIONATORIO E DIRITTI FONDAMENTALI	<b>Fine pena: 31/12/9999. Il punto sulla questione ‘ergastolo’</b> <i>Fin de la pena: 31/12/9999. Observaciones sobre la cuestión de la prisión perpetua</i> <i>End of Sentence: 31/12/9999. Spot on the ‘Life Sentence’ Issue</i> Emilio Dolcini	1
<i>SISTEMA PENAL Y DERECHOS FUNDAMENTALES</i>	<b>La ‘nuova’ disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi prevista dalla c.d. ‘riforma Cartabia’</b> <i>La ‘nueva’ regulación de las sanciones alternativas a las penas privativas de libertad de corta duración previstas en la llamada ‘reforma Cartabia’</i> <i>The ‘New’ Rules on Penalties in Lieu of Short Custodial Sentences Under the So-Called ‘Riforma Cartabia’ (Cartabia Reform)</i> Mariangela Telesca	34
<i>SANCTIONING SYSTEM AND FUNDAMENTAL RIGHTS</i>	<b>Gli organismi di garanzia non giurisdizionali in Italia: un sistema multilivello a tutela dei diritti delle persone private della libertà</b> <i>Los órganos de garantía no judiciales en Italia: un sistema multinivel para proteger los derechos de las personas privadas de libertad</i> <i>The Guarantor Mechanism in Italy: a Multi-Level System of Protection of the Rights of Detainees</i> Eleonora Celoria, Chiara De Robertis	49
	<b>Costituzionalmente legittima l’esclusione della non punibilità per particolare tenuità del fatto per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale. Aperta una falla nel sistema?</b> <i>Constitucional la exclusión de la no-punibilidad por especial tenuidad del hecho del delito de resistencia a un funcionario público: ¿Se trata de una infracción del sistema?</i> <i>The Exclusion of Non-Punishability Due to the Particular Tenuity of the Fact for the Offence of Resistance to a Public Official is Legitimate. Is This a Breach in the System?</i> Federico Valente	71

<p>QUESTIONI DI PARTE SPECIALE</p> <p>TEMAS DE PARTE ESPECIAL</p> <p>SPECIAL PART TOPICS</p>	<p><b>Prolegomeni a uno studio storico, comparato e dogmatico in tema di calunnia verbale e falsa testimonianza</b> 85</p> <p><i>Prolegómenos a un estudio histórico, comparado y dogmático sobre calunnia verbal y falso testimonio</i></p> <p><i>Prolegomena to a Historical, Comparative and Dogmatic Study in the Matter of Verbal Calumny and Perjury</i></p> <p>Sergio Seminara</p>
<p>VIOLENZA DI GENERE</p> <p>VIOLENCIA DE GÉNERO</p> <p>GENDER VIOLENCE</p>	<p><b>Peligro hipotético y delito contra la salud pública bajo pandemia de Covid-19: la jurisprudencia de la Corte Suprema chilena a la luz del trabajo seminal de Ángel Torío</b> 99</p> <p><i>Pericolo ipotetico e reati contro la salute pubblica durante la pandemia di Covid-19: la giurisprudenza della Corte di Cassazione cilena alla luce dell'opera di Ángel Torío</i></p> <p><i>Hypothetical Danger and Crime Against the Public Health Under the Covid-19 Pandemic: the Chilean Supreme Court's Rulings in the Light of Ángel Torío's Seminal Work</i></p> <p>Fernando Londoño Martínez</p>
<p>VIOLENZA DI GENERE</p> <p>VIOLENCIA DE GÉNERO</p> <p>GENDER VIOLENCE</p>	<p><b>Sulla configurabilità del tentativo di atti persecutori?</b> 114</p> <p><i>Sobre la configuración de la tentativa en el delito de stalking</i></p> <p><i>On the Configurability of the Crime of Attempted Stalking</i></p> <p>Maria Teresa Filindeu</p>
<p>VIOLENZA DI GENERE</p> <p>VIOLENCIA DE GÉNERO</p> <p>GENDER VIOLENCE</p>	<p><b>Forme di bias nel sistema di tutela delle donne vittime di violenza</b> 125</p> <p><i>Formas de bias en el sistema de protección de las mujeres víctimas de violencia</i></p> <p><i>Forms of Bias in the System for the Protection of Women Victim of Violence</i></p> <p>Teresa Bene</p>
<p>CRIMINALITÀ DEI "COLLETTI BIANCHI"</p> <p>DELITO DE "CUELLO BLANCO"</p> <p>WHITE COLLAR CRIME</p>	<p><b>The Ethical 'Dilemma' of Whistleblowers in the Italian Legal Environment</b> 139</p> <p><i>Il "dilemma" etico dei whistleblowers nell'ordinamento giuridico italiano</i></p> <p><i>El dilema ético de los whistleblowers en el ordenamiento jurídico italiano</i></p> <p>Andrea R. Castaldo, Fabio Coppola</p>
<p>CRIMINALITÀ DEI "COLLETTI BIANCHI"</p> <p>DELITO DE "CUELLO BLANCO"</p> <p>WHITE COLLAR CRIME</p>	<p><b>Public private partnerships nell'antiriciclaggio e antiterrorismo: una nuova forma di outsourcing del processo penale?</b> 153</p> <p><i>Asociaciones público-privadas en la lucha contra el blanqueo de capitales y el terrorismo: ¿una nueva forma de externalización del proceso penal?</i></p> <p><i>Public Private Partnerships in AML-CTF: A New Way to Outsource Criminal Proceedings?</i></p> <p>Giulia Lasagni</p>

CRIMINALITÀ DEI “COLLETTI BIANCHI”  
*DELITO DE “CUELLO BLANCO”*  
*WHITE COLLAR CRIME*

- 139 **The Ethical ‘Dilemma’ of Whistleblowers in the Italian Legal Environment**  
*Il “dilemma” etico dei whistleblowers nell’ordinamento giuridico italiano*  
*El dilema ético de los whistleblowers en el ordenamiento jurídico italiano*  
Andrea R. Castaldo, Fabio Coppola
- 153 **Public private partnerships nell’antiriciclaggio e antiterrorismo: una nuova forma di outsourcing del processo penale?**  
*Asociaciones público-privadas en la lucha contra el blanqueo de capitales y el terrorismo: ¿una nueva forma de externalización del proceso penal?*  
*Public Private Partnerships in AML-CTF: A New Way to Outsource Criminal Proceedings?*  
Giulia Lasagni



## *Public private partnerships nell’antiriciclaggio e antiterrorismo: una nuova forma di outsourcing del processo penale?\**

*Asociaciones público-privadas en la lucha contra el blanqueo de  
capitales y el terrorismo: ¿una nueva forma de externalización del  
proceso penal?*

### *Public Private Partnerships in AML-CTF: A New Way to Outsource Criminal Proceedings?*

GIULIA LASAGNI

*Ricercatrice a tempo determinato in procedura penale presso l’Università di Bologna  
giulia.lasagni6@unibo.it*

RICICLAGGIO, TERRORISMO

LAVADO DE ACTIVOS, TERRORISM

MONEY LAUNDERING, TERRORISMO

#### ABSTRACTS

Le *Public Private Partnership* stanno trovando oggi giorno una applicazione crescente in ambito penale. Utilizzate sinora soprattutto a fini di antiriciclaggio e antiterrorismo, le PPP consacrano il ruolo essenziale svolto dal privato in questi settori e, al tempo stesso, aprono e ripropongono prospettive critiche sulla tenuta dei diritti fondamentali e delle garanzie tradizionalmente riconosciuti nel processo penale.

Il presente contributo mira innanzitutto a definire i caratteri più significativi e le tipologie più frequenti di questo fenomeno, ancora troppo spesso sottovalutato dalla dottrina penalistica. Dopo una breve analisi comparata, in conclusione verranno proposti alcuni spunti critici rispetto alla potenziale introduzione di simili PPP nell’ordinamento italiano.

Las asociaciones público-privadas se aplican cada vez más en el ámbito del derecho penal, habiendo sido utilizadas, sobre todo, en la lucha contra el blanqueo de capitales y el terrorismo. Estas asociaciones reconocen el rol esencial que desempeña el sector privado en estos sectores, y, al mismo tiempo, plantean perspectivas críticas sobre el respeto de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en el proceso penal. Este trabajo tiene como objetivo, en primer lugar, definir los rasgos más significativos y los tipos más frecuentes de este fenómeno, todavía generalmente subestimado por la doctrina del derecho penal. Tras un breve análisis comparado, se plantearán, a modo de conclusión, algunas observaciones críticas respecto a la posible introducción de este tipo de asociaciones en el ordenamiento jurídico italiano.

Public Private Partnerships are increasingly applied in criminal justice nowadays. Hitherto used above all for AML-CTF purposes, PPPs officially recognize the essential role played by private actors in this field and, at the same time, open up and re-propose critical perspectives on the maintenance of fundamental rights and legal safeguards traditionally recognised in criminal proceedings. The paper aims first of all at defining the most significant features and the most frequent typologies of this phenomenon, too often still underestimated by criminal law scholars. After a brief comparative analysis, it will conclude with some critical remarks regarding the potential introduction of PPPs in the Italian legal system.

## SOMMARIO

1. PPP: definizione di un fenomeno in ascesa. – 2. Cause. – 2.1. Una soluzione alle inefficienze del regime di segnalazione AML/CFT? – 2.2. Un tentativo di aggirare le garanzie processuali? – 3. Tipologie. – 4. Uno sguardo comparato: Regno Unito, USA e Francia. – 5. La situazione in Italia. – 6. Possibili scenari e probabili criticità.

## 1.

## PPP: definizione di un fenomeno in ascesa.

La conoscenza dei privati costituisce, da sempre, un contributo essenziale e irrinunciabile all'accertamento dei reati. In questo senso, esso può estrinsecarsi in forme diverse: dalla denuncia della persona offesa, alla raccolta di dichiarazioni di persone informate sui fatti, all'uso di informatori di polizia, solo per menzionarne alcuni.

In tempi più recenti, però, la cooptazione del privato sembra aver assunto un ruolo a dir poco imprescindibile nella gestione della cosa pubblica, inclusa la materia penale, tanto nell'individuazione degli obiettivi, quanto nell'adozione di provvedimenti o vere e proprie decisioni.<sup>1</sup>

Il coinvolgimento dei soggetti privati, in particolare, ha assunto forme sempre più ampie e strutturate in diversi settori del diritto penale, soprattutto nel contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione, ai reati informatici e ai reati finanziari.

La fisionomia di questi nuovi meccanismi di cooperazione è variegata ed include categorie fra loro difformi, dal *whistleblowing*, agli accordi con i *service providers*, agli obblighi di segnalazione. È possibile, tuttavia, riconoscere almeno un tratto comune a tali elaborazioni: esse sono strutturate per supportare una raccolta di informazioni su base sistemica, che va al di là del rapporto personale fra inquirente e singolo individuo.

Siffatta caratteristica giustifica, secondo la condivisibile opinione di taluni,<sup>2</sup> l'inserimento di questi meccanismi all'interno di una crescente tendenza verso l'"esternalizzazione" delle funzioni di accertamento penale, tradizionale dominio della parte pubblica. La frontiera più avanzata di un simile fenomeno si rinviene, senza difficoltà, nelle *policies* nazionali e sovranazionali di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo (di seguito "AML/CFT"),<sup>3</sup> in uso nella legislazione europea in materia). Sin dalle origini, infatti, questo settore ha trovato il proprio punto di forza nell'affidamento ai privati di parte delle attività investigative, ed in particolare della raccolta di informazioni su possibili attività sospette.<sup>4</sup>

Tale è il contesto in cui si inserisce, oggi, il fenomeno della crescente applicazione alla materia penale delle cd. *Public-Private Partnerships* (PPP) sia in ottica preventiva, che, come si vedrà, repressiva.<sup>5</sup>

Il modello PPP ha, in realtà, una chiara origine extra penale. Sviluppato a partire dagli anni '80, esso mira al duplice scopo di ridurre il livello di burocratizzazione e favorire la privatizzazione dei servizi all'interno della pubblica amministrazione.<sup>6</sup> In tale contesto, le PPP si definiscono come meccanismi di cooperazione fra autorità pubbliche, imprese private e associazioni non governative, che si incontrano al fine di rendere effettiva una determinata *policy* di governo.<sup>7</sup>

Nemmeno un decennio più tardi, tuttavia, le PPP iniziano ad essere impiegate a fini diversi, quali soprattutto quello di aumentare la resilienza di determinati settori strategici, renden-

<sup>1</sup> La ricerca alla base del presente contributo si iscrive all'interno del Progetto di ricerca finanziato dalla Commissione europea *Public-Private Partnerships on Terrorism Financing* (ParTFin) ISFP-2017-AG-TE, coordinato dal Max Planck Institute di Freiburg (Dr. B. Vogel). L'autrice partecipa al progetto di ricerca quale *national rapporteur* per l'Italia. Il contributo è stato presentato nell'ottobre 2020 al Convegno Giovani Penalisti AIDP e X Corso di Formazione interdottrale di Diritto e Procedura Penale "Giuliano Vassalli" (*I nuovi volti del sistema penale fra cooperazione pubblico-privato e meccanismi di integrazione fra hard law e soft law*) ed è in corso di pubblicazione, in una prima versione, fra gli atti del convegno nel volume a cura di V. Militello, A. Gullo e T. Rafaraci.

Cfr. CAIANIELLO (2003), VI, che sottolinea come "senza tale partecipazione, in definitiva, il soggetto pubblico sembra rivelarsi sempre più inadeguato a garantire l'applicazione e l'osservanza delle leggi". Cfr. anche BURES (2013), 430, secondo cui "according to the 9/11 Commission Report, for example, the private sector controls 85 % of the critical infrastructure in the US, so "unless a terrorist's target is a military or other secure government facility, the "first" first responders will almost certainly be civilians".

<sup>2</sup> VERKUIL (2007).

<sup>3</sup> Cfr. Direttiva 2015/849 del 20.05.2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, come modificata, da ultimo, dalla Direttiva 2018/843 del 30.05.2018.

<sup>4</sup> VOGEL (2020), 890.

<sup>5</sup> V. *infra*, § 3.

<sup>6</sup> MINOW (2003), 1229-1270; MUSAH (2002), 911-933; ORTIZ (2010); S. DE HEER (2021). Sull'Italia, v. BRIGANTE (2019), 357.

<sup>7</sup> LINDER e ROSENAU (2000), I ss; BOERZEL e RISSE (2002), 195 ss; BEXELL e MÖRTH (2010), 3 ss.

done più efficienti le capacità di identificazione dei rischi.<sup>8</sup> Questo è l'uso che – talvolta in via sperimentale, in altri casi con modalità già piuttosto consolidate – rileva oggi giorno anche per la materia penale e, soprattutto, nel settore dell'antiriciclaggio e della lotta al finanziamento del terrorismo.<sup>9</sup>

In tale ambito, strategico per eccellenza, le PPP stanno diventando le “strutture” tramite le quali organizzare, su base periodica, incontri finalizzati allo scambio informazioni fra i rappresentanti delle autorità di contrasto competenti nel settore AML/CFT<sup>10</sup> e le principali istituzioni bancarie e finanziarie.<sup>11</sup>

Finora, siffatto mutamento è stato innalzato solo raramente ad autonomo oggetto di studio, nonostante le crescenti ricadute che questo modello di cooperazione sta esercitando sulla tenuta di importanti gangli della giustizia penale. Una prima conseguenza di tale approccio lacunoso è che, ad oggi, non esiste una definizione compiuta dei sistemi PPP in questa materia; il che rende complesso darne una valutazione in termini tassativi.

Ciononostante, le prime analisi comparate di tali sistemi permettono di identificare almeno tre caratteristiche fondamentali delle PPP, che consentono di distinguerle da altri, e più formalizzati, modelli di cooperazione.

In primo luogo, le PPP sono meccanismi in cui la adesione, sia da parte delle autorità pubbliche sia per gli attori privati, è volontaria (almeno, come si dirà, da un punto di vista formale<sup>12</sup>). Tale volontarietà riguarda la partecipazione alla PPP in sé, così come la reattività a fronte di richieste di cooperazione particolari. Si tratta, pertanto, di sistemi nei quali non sono previste sanzioni nel caso in cui una parte si mostri inerte. Si comprende bene, in questo senso, perché l'ambito AML/CFT – in cui l'integrazione fra strumenti di “hard and soft law” è un elemento connaturato – sia così predisposto all'introduzione di simili modelli.<sup>13</sup>

In secondo luogo, pur non ponendo nessuna regola esplicita a proposito, il funzionamento delle PPP richiede ai privati – spesso, di fatto, impone – di porre in essere meccanismi interni di monitoraggio. Per rispondere alle richieste di informazioni delle autorità, infatti, gli operatori finanziari devono poter disporre di una panoramica aggiornata delle proprie attività e di quelle dei propri clienti. Tali sistemi di monitoraggio sfuggono di solito ad una regolamentazione vera e propria; relegati a mere questioni organizzative interne all'istituzione finanziaria, da essi però possono derivare misure afflittive con effetti verso terzi, che rappresentano uno dei principali profili critici nell'implementazione di sistemi PPP.<sup>14</sup>

Da ultimo, a differenza dei principali sistemi di cooperazione in materia penale, le PPP si distinguono per un flusso di informazioni a doppio senso. Ciò significa che i privati accettano di fornire informazioni alle autorità pubbliche, ma la stessa aspettativa si applica anche a queste ultime. In altre parole, si realizza nelle PPP un vero e proprio “scambio”, di cui anche gli attori privati sono diretti beneficiari. La bilateralità del flusso informativo è essenziale al funzionamento delle PPP: infatti, è proprio grazie a quanto appreso all'interno di tali incontri che gli operatori finanziari possono migliorare le proprie prestazioni, affinando i modelli interni di prevenzione del rischio e incrementando il valore delle segnalazioni di attività sospette inviate alle autorità di contrasto.<sup>15</sup>

Il paradigma PPP così descritto trova oggi applicazione crescente in alcuni settori della materia penale, a partire dall'antiriciclaggio e antiterrorismo. A fronte di tale tendenza, ancora ampiamente sottostimata dagli operatori giuridici, il presente contributo si pone come un'analisi necessariamente preliminare. Allargando lo sguardo in ottica comparata, esso si prefigge di identificare le principali tipologie di PPP utilizzate nell'AML/CFT, evidenziando i maggiori profili critici di ciascuna. Ciò consentirà, in conclusione, di effettuare una valutazione – anch'essa necessariamente preliminare – delle potenzialità applicative delle PPP in ordinamenti

<sup>8</sup> COLLIER e LAKOFF (2008), 17 ss; BURES (2013), 432.

<sup>9</sup> Cfr. FORMAN (2006), 112–118. V. anche BURES (2013), 431 e 445–446; DEN BOER, HILLERBRAND e NÖLKE (2008), 101–124.

<sup>10</sup> In tale contesto, pare ragionevole riferire la nozione di “autorità competente” a quella di cui all'art. 3(7) della Direttiva 2016/680 del 27.04.2016.

<sup>11</sup> SVEDBERG HELGESSON (2011), 476; KRAHMANN (2005), 15–29; WEBBER, CROFT, HOWORTH, TERRIFF e KRAHMANN (2004), 3–26.

<sup>12</sup> Cfr. *infra*, § 4.

<sup>13</sup> Cfr. BERGSTRÖM, SVEDBERG HELGESSON e MÖRTH (2011), 1043–1064; KING (2007), 3 ss.

<sup>14</sup> Cfr. *infra*, § 5.

<sup>15</sup> Come sottolineato anche da DEMPSEY (2011), 354 ss, il vantaggio dei privati nella cooperazione con le autorità pubbliche è rilevante, poiché consente ai primi “[to] gain intelligence from law enforcement regarding threats and crime trends, develop relationships so that they will know who to contact for help or to report information; build law enforcement's understanding of corporate needs, such as confidentiality; and boost law enforcement's respect for the security field”.

che, come il nostro, si basano su una nozione rigida del principio di legalità e su una separazione piuttosto netta fra accertamento penale e accertamenti di altra natura.

## 2.

### Cause.

Prima di passare ad un esame più approfondito delle diverse tipologie di PPP, però, è opportuno analizzare brevemente le ragioni del recente successo di questo modello di cooperazione, anche in Paesi a noi vicini.

Soprattutto nella materia dell'antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo, le PPP sono infatti ormai descritte come “la terza gamba” della strategia di contrasto, insieme all'uso dei servizi di intelligence e della tecnologia a fini di sorveglianza.<sup>16</sup>

Tra i sostenitori di tale prospettiva si enumera innanzitutto la Financial Action Task Force (FATF), il più importante organismo internazionale per la definizione di standard AML/CFT, che raggruppa i Paesi con i principali centri finanziari del mondo.<sup>17</sup>

Le linee guida promosse dalla FATF, come si dirà, hanno avuto un peso particolarmente rilevante per la creazione di PPP in questo settore nell'Europa continentale.<sup>18</sup> Non mancano, tuttavia, esplicite adesioni al meccanismo PPP anche da parte dei legislatori nazionali. Significativo, in tal senso, il caso degli Stati Uniti, dove già dal 2010 l'uso di questi modelli di cooperazione è stato inserito all'interno della strategia di sicurezza nazionale.<sup>19</sup>

In termini generali, la principale ragione del successo delle PPP ha radici comuni alle ragioni stesse che hanno portato al coinvolgimento in modo sistematico dei privati nell'attività di prevenzione e repressione dei reati: l'assegnazione dei compiti di raccolta di informazioni e di monitoraggio alla parte “best suited to do so”, cioè al privato che si trova, per motivi strutturali, nella disponibilità più immediata di tali dati.

Ad un'analisi più accurata, tuttavia, le cause che hanno portato diversi ordinamenti ad adottare forme di PPP nel settore AML/CFT sono più complesse e non prive di una certa contraddittorietà. Ciò non deve però stupire troppo: le PPP, inserendosi negli spazi lasciati fra le attività di indagine penale ed i compiti di sorveglianza delle autorità indipendenti di settore, hanno infatti natura flessibile, per non dire ambivalente; il che le rende adattabili a soddisfare diverse finalità.

## 2.1.

### *Una soluzione alle inefficienze del regime di segnalazione AML/CFT?*

La principale ragione del successo delle PPP è che queste si propongono come rimedio alle numerose inefficienze dei regimi di segnalazione delle operazioni sospette (SOS).

Tali regimi, come noto, sono stati introdotti in numerosi Paesi negli ultimi decenni, sulla base della consapevolezza, tuttora ineguagliata a livello internazionale in altri ambiti, che fenomeni come il riciclaggio o il finanziamento del terrorismo possono essere affrontati efficacemente solo con un approccio transnazionale. Il fulcro dei modelli di cooperazione da ciò scaturiti è rinvenibile, essenzialmente, nel dovere di alcuni privati qualificati (fra cui banche e istituzioni finanziarie<sup>20</sup>) di segnalare operazioni sospette alle autorità pubbliche competenti. Nella maggior parte dei casi, queste autorità si identificano con le *Financial Intelligence Unit* (FIU), agenzie appositamente create – su stimolo degli standard FATF<sup>21</sup> – per fungere da

<sup>16</sup> PETERSEN (2008), 403 ss.

<sup>17</sup> Cfr. <http://www.fatf-ga.org/about/membersandobservers/>.

<sup>18</sup> Nel giugno 2016, la FATF ha lanciato la *Consolidated FATF Standards on Information Sharing* e, nel 2017, le *Draft Guidance for Private Sector Information Sharing*. Cfr. anche *infra*, § 4.

<sup>19</sup> Si veda President of the United States, *National security strategy*, 2010 e le dichiarazioni rese alla FIU statunitense nel 2017 da S. P. MANDELKER, US Treasury Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence: “Strong public-private partnerships and two-way information sharing is a crucial component of our efforts to combat the sophisticated money laundering methods and evolving threats we face today”.

<sup>20</sup> Cfr. la definizione fornita dalla FATF in *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation*, febbraio 2012, 122 ss.

<sup>21</sup> Si vedano la *Recommendation* (29) e le relative note interpretative, FATF, *International standards*, cit., 95 ss.

centri di ricezione e analisi di tali dati.<sup>22</sup>

Misurare in modo oggettivo l'efficacia dei meccanismi di segnalazione è un compito arduo,<sup>23</sup> che ovviamente si pone ben al di là del presente contributo. Qui vale giusto la pena ricordare come, secondo opinione largamente condivisa, non è necessariamente il numero di SOS a determinare la maggiore o minore efficienza preventiva e repressiva dell'intero sistema.<sup>24</sup> Fattori ben più significativi, a tal fine, sono piuttosto identificati nella qualità delle segnalazioni prodotte, così come nella disponibilità di risorse che le autorità di contrasto possono impiegare nella propria analisi.<sup>25</sup>

Gli operatori finanziari, infatti, hanno l'obbligo di riferire alle autorità i casi di sospetto, pena l'applicazione di sanzioni di varia natura. Negli ultimi anni, su tale obbligo si sono però instaurati comportamenti chiaramente ispirati all'autotutela, più che alla effettiva prevenzione del rischio.

In altre parole, pur di non incorrere nelle sanzioni previste dalla normativa, sono sempre più numerose le istituzioni finanziarie che decidono di inviare segnalazioni alla FIU competente, anche in mancanza di adeguate verifiche o approfondimenti. Dal punto di vista del privato, il vantaggio di tale approccio è evidente: a differenza della mancanza di cooperazione, l'*overproduction* non è causa di responsabilità ai sensi della normativa vigente. L'uso *difensivo* delle SOS, altrimenti detto fenomeno degli *umbrella reports*,<sup>26</sup> si riflette però inevitabilmente in segnalazioni di scarsa qualità, che non apportano contributi sostanziali all'attività di contrasto.<sup>27</sup> Una simile conclusione è tanto più aggravata alla luce delle risorse limitate a disposizione delle FIU, soprattutto in termini di personale dedicato all'analisi dei dati ricevuti.

Questa inefficienza non è però ascrivibile esclusivamente all'adozione di comportamenti strategici da parte dei privati.

Anche la reticenza delle autorità nel condividere indicatori di rischio aggiornati con gli operatori finanziari, o la mancanza di adeguate risorse che si riflette nel medesimo risultato, è infatti un fattore rilevante nel ridurre le capacità selettive delle istituzioni finanziarie.<sup>28</sup> Ciò riguarda specialmente i privati di dimensioni ridotte, che non possono sostenere il costo di vere e proprie unità interne, appositamente dedicate all'identificazione dei flussi finanziari sospetti.

Peraltro, la mancanza di indicatori di rischio specifici, unita all'incremento costante delle transazioni finanziarie a livello globale, rende complesso identificare operazioni sospette anche per gli operatori finanziari più strutturati, soprattutto se legate a fenomeni terroristici.<sup>29</sup>

Le segnalazioni AML/CFT, in conclusione, appaiono come un meccanismo di cooperazione appesantito da costi non indifferenti per tutte le parti coinvolte,<sup>30</sup> ma in cui i rischi di *underperformance* sono tendenzialmente a carico delle autorità di contrasto. È infatti la parte pubblica che, in definitiva, rischia di non raggiungere i propri obiettivi a causa dell'inefficienza del sistema.

In un simile contesto, le PPP si presentano invece come una soluzione economicamente accessibile per riportare (davvero) in capo ai privati una parte consistente dell'attività di raccolta e selezione delle informazioni, senza alcun contestuale allargamento della loro sfera di responsabilità.

Incidentalmente, le PPP si prestano a supplire anche un altro limite significativo insito nella legislazione AML/CFT: l'aver pensato un modello di scambio di informazioni fondato

<sup>22</sup> Per una ricostruzione generale delle diverse tipologie e funzioni delle FIU, cfr. International Monetary Fund & World Bank (2004), 9 ss; RUSI (2017), 1 ss.

<sup>23</sup> RIONDET (2018), 149.

<sup>24</sup> Si vedano, fra le numerose fonti a proposito, ONU, *Seventh Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*, Established pursuant to Security Council Resolution 1526 (2004) (2007) S/2007/677; Id., *Eighth Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*, Established pursuant to Security Council Resolution 1526 (2004) S/2008/324. Per dati relativi all'UE, si vedano, a titolo esemplificativo, TAVARES, THOMAS e ROUDAUT (2010), 1 ss; FAVAREL-GARRIGUES, GODEFROY e LASCOURMES (2011), 179-196; VERHAGE (2008), 9-32; YEANDLE, MAINELLI, BERENDT e HEALY (2005), 24 ss; GEIGER e WUENSCH (2007), 91-105.

<sup>25</sup> Indicativa, in tal senso, la definizione di GOTTSCHALK (2020), 21: "If data is the oil of 21st century, data analysis is the refinery to make it usable".

<sup>26</sup> Su cui si vedano, ad esempio, FAVAREL e a. (2011), 179 ss; HARVEY e LAU (2009), 57-72; VLCEK (2005), 1 ss; TAKATS (2007), 1 ss; RIONDET (2018), 149; BURES (2013), 444.

<sup>27</sup> Nell'UE, per fare un esempio, miliardi di segnalazioni di transazioni sospette sono generate ogni anno, ma di queste solo una minima parte (ca 10%) ha portato ad ulteriori approfondimenti (es. apertura di indagini), cfr. Europol, *From suspicion to action: Converting financial intelligence into greater operational impact*, settembre 2017.

<sup>28</sup> Si pensi ai cambiamenti causati nella fisionomia dei reati finanziari dalla pandemia di Covid-19, cfr. ad es. CRISANTO e PRENIO (2020), 1 ss.

<sup>29</sup> Perché statisticamente meno frequenti dei casi di riciclaggio e per la maggiore difficoltà nell'identificare indicatori di rischio inequivoci in merito, cfr. BURES (2013), 439 ss.

<sup>30</sup> Cfr. RIONDET (2018), 149.

sul rapporto 1:1 fra organo di sorveglianza e istituto finanziario. Tale struttura, infatti, non tiene conto che la maggior parte dei flussi finanziari ha ormai natura trasversale. Detto in altre parole, i traffici più sofisticati sono ad oggi difficilmente afferrabili dalla singola prospettiva di un istituto o, persino, di un gruppo, bancario.<sup>31</sup> Mettendo insieme *allo stesso tempo* autorità di contrasto e più operatori finanziari, le PPP propongono invece una soluzione operativa che consente uno scambio simultaneo di informazioni su più livelli.

## 2.2.

### *Un tentativo di aggirare le garanzie processuali?*

In taluni ordinamenti, l'intento di ottimizzare le prestazioni delle policy AML/CFT ha spinto per l'adozione delle PPP anche per un diverso ordine di ragioni: gli incontri periodici fra autorità competenti e operatori finanziari sono infatti un contesto nel quale ottenere (o cercare di ottenere) informazioni da parte dei privati, al di fuori dei vincoli previsti dalla normativa processuale penale o dalla legislazione in materia di privacy.

Come anticipato, le PPP in effetti si inseriscono benissimo negli interstizi fra il regime preventivo AML/CFT, i poteri sanzionatori delle autorità di vigilanza in ambito bancario e finanziario e gli ordinari poteri di indagine dell'autorità giudiziaria.

Nel regime AML/CFT, in particolare, le relazioni fra attori pubblici e privati sono disegnate sulla falsariga delle potestà sanzionatorie previste nell'ordinamento per ridurre il rischio di inadempienza; l'asimmetria di poteri (esercitabili solo contro la parte privata) è, però, almeno in parte, bilanciata da una serie di limiti. Questi possono esplicitarsi in diverse modalità: dalla previsione tassativa delle casistiche in cui le sanzioni sono applicabili, alla necessità di fornire una prova qualificata per giustificare l'esercizio di talune facoltà (ad es. *probable cause*), all'obbligo di ottenere una autorizzazione giudiziaria in caso di misure particolarmente affittive.

L'informalità e la volontarietà alla base delle PPP potrebbero rappresentare, invece, il perfetto contraltare ad uno scambio di informazioni che sollevi le autorità da limitazioni di tipo soggettivo od oggettivo.

In altre parole: al di là di proclami ufficiali, le PPP sono viste in alcuni ordinamenti – primo fra tutti quello statunitense – come strumenti per acquisire dati in possesso degli operatori finanziari, eludendo le limitazioni legate ai *privileges*, ad esempio in caso di *subpoena* o *production orders*.<sup>32</sup>

Tale approccio, che spesso necessita di espliciti correttivi a livello legislativo, si fonda però su una interpretazione distorta di almeno due profili fondamentali delle PPP.

Da un lato, essa volutamente ignora la dimensione sostanziale sottostante al fenomeno delle PPP: la partecipazione dei privati a questi meccanismi, così come la condivisione di informazioni specifiche, può essere infatti considerata volontaria solo su un piano formale ed astratto. Nella pratica, invece, l'adesione degli operatori finanziari è spesso fortemente condizionata dalla necessità di mostrarsi cooperativi con le autorità di settore. In pratica, è difficile sostenere, guardando alla dimensione concreta del meccanismo, che una banca o un intermediario finanziario non siano “fortemente incentivati” a cooperare quando allo stesso tavolo siedano anche le autorità di vigilanza.<sup>33</sup>

D'altro lato, quand'anche non pregiudizievole nei confronti degli operatori finanziari, uno scambio di dati personali, privo di adeguati contorni normativi, potrebbe difficilmente essere considerato legittimo dal punto di vista degli individui a cui tali informazioni si riferiscono.

Ciò pone problemi, innanzitutto, alla luce della normativa privacy e protezione dei dati che, almeno nell'Unione europea, richiede basi giuridiche adeguate in caso di trattamento.<sup>34</sup> Non

<sup>31</sup> In questo senso, v. anche RIONDET (2018), 151. Ciò è tanto più vero quando si consideri il costo relativamente “contenuto” degli attentati terroristici, cfr. ONU, *Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, First report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to resolution 1526 (2004) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities* (S/2004/679). V. anche Home Office, *The report of the official account of the bombings in London on 7 July 2005*, HC 1087, 2006. Simili considerazioni si applicano anche a gruppi terroristici più “risalenti”, v. ad esempio sull'IR, DONOHUE (2008), 33 ss.

<sup>32</sup> V. *infra*, § 4.

<sup>33</sup> Naturalmente la partecipazione delle autorità di vigilanza ai PPP non è obbligatoria, sebbene piuttosto frequente nella pratica; si veda, a tal proposito; v. anche FAVAREL e a. (2011), 192, che indicano come il termine PPP sembri “somewhat inappropriate for defining relationships between banks and law enforcement agencies. It should be borne in mind that banks have been forced to comply with AML/FTF policy, and that the ‘partnership’ was clearly imposed ‘by command’—that is, by the government”.

<sup>34</sup> Sebbene, in questo ambito, sussistano incertezze rispetto a quale normativa applicare, specialmente in riferimento ad attività di intelligence

solo: l'uso, attuale o potenziale, di siffatte informazioni solleva questioni critiche anche rispetto ai diritti di difesa e ai principi del giusto processo. È infatti evidente che una destinazione processuale di tali dati, di fatto anticipando al di fuori del giudizio il momento acquisitivo degli elementi probatori, potrebbe vanificare la tutela dei diritti fondamentali dell'imputato.

Pertanto, specialmente in ordinamenti che, al contrario del nostro, non prevedono una separazione piuttosto netta fra procedimento penale e altri tipi di accertamento,<sup>35</sup> i modelli PPP ripropongono in termini nuovi, ma non inediti, il problema della crescente commistione fra processo penale, accertamenti di altra natura e, più in generale, procedimenti preventivi.<sup>36</sup>

### 3. Tipologie.

Prima di passare ad un esame più dettagliato dei diversi profili critici sollevati dalle PPP nell'ambito AML/CFT, è opportuno esaminarne alcune possibili tipologie. Al variare di taluni caratteri, infatti, sono riconducibili rischi diversi: ciò rende alcune PPP più problematiche di altre, specialmente in contesti fondati su una interpretazione formalistica del principio di legalità.

Pur in assenza di una sistematica condivisa, la disamina della (scarna) letteratura in materia e, soprattutto, l'analisi empirica delle esperienze di PPP attualmente in vigore permettono oggi di individuare diversi modelli all'interno di questo tipo di cooperazione.<sup>37</sup>

In particolare, è possibile distinguere almeno tre paradigmi differenti a seconda: a) del tipo di informazioni condivise fra i partecipanti; b) delle autorità pubbliche coinvolte; e infine c) dello scopo prefisso dal meccanismo stesso.

In base al tipo di informazioni condivise fra i partecipanti, le PPP possono essere classificate in *compliance* o *investigative*.

Le *compliance* PPP sono modelli di cooperazione pubblico-privata in cui vengono condivisi indicatori di rischio (le cd. *typologies*). Questo modello, relativamente frequente nella prassi, prevede che i partecipanti si scambino dati riguardanti profili rivelatori, ma non individualizzanti. Si tratta, pertanto, di informazioni che aiutano gli operatori finanziari a comprendere meglio quali segnali possono essere indizi di condotte criminose. Ciò aiuta il privato a circoscrivere le situazioni al verificarsi delle quali questi è tenuto ad effettuare una segnalazione all'autorità competente. Non verranno invece condivisi dati personali, quali l'identità di potenziali sospetti (terroristi, riciclatori, ecc.) o riferimenti a specifiche transazioni finanziarie.

Queste informazioni costituiscono invece l'oggetto specifico delle *investigative* PPP. In ragione della maggiore criticità dei dati scambiati, l'introduzione del modello *investigative* risulta, come si vedrà, particolarmente problematico alla luce dei diritti fondamentali degli individui coinvolti.

Prendendo in considerazione le autorità pubbliche partecipanti, si possono distinguere forme di PPP in cui intervengono solo autorità operanti nell'ambito della prevenzione (come, ad esempio, le FIU) e modelli in cui, invece, sono presenti anche, o esclusivamente, autorità giudiziarie o di polizia.

Tale suddivisione può sovrapporsi in parte, o andare di pari passo, con l'ultima ripartizione: quella fra sistemi finalizzati allo scambio di informazioni nell'ambito di operazioni di *intelligence* e PPP che mirano anche alla raccolta di prove o comunque di elementi da utilizzare ai fini dell'accertamento penale.

La classificazione secondo i tre criteri illustrati rappresenta naturalmente una semplificazione: come si vedrà, la maggior parte dei modelli PPP ad oggi esistenti mostra, in effetti, caratteri "ibridi", combinati spesso con risultati difformi.<sup>38</sup>

Soprattutto in una fase ancora preliminare di studio del fenomeno, però, questa schematizzazione può essere utile per iniziare a delineare le diverse criticità e i diversi vantaggi inerenti

compiute dalle forze di polizia (GDPR o Direttiva 2016/680), cfr. PURTOVA (2018), 52-68.

<sup>35</sup> Alla luce dell'art. 220 disp. att. c.p.p.

<sup>36</sup> Su cui si vedano, per tutti, VERVALE (2005), 409-443; GRUSZCZAK (2016), 149 ss; CAIANIELLO (2021) e, nello specifico ambito di cui ci si occupa, BURES (2013), 432.

<sup>37</sup> Si veda, in tal senso, VOGEL (2020), 930 ss.

<sup>38</sup> Con l'eccezione della condivisione di *typologies*: questo sembra, in effetti, essere l'(unico?) elemento imprescindibile in ogni forma di PPP. D'altro canto, non potrebbe essere altrimenti: senza lo scambio almeno di informazioni strategiche, pare difficile poter giustificare la istituzione stessa di un simile apparato.

all'utilizzo di determinati modelli PPP. Un'analisi di tal genere è rilevante, ai fini del presente contributo, specialmente in relazione ai principi del giusto processo.

Prima di esprimere qualche considerazione critica in merito, tuttavia, è opportuna una breve ricognizione dei più noti meccanismi PPP ad oggi operativi.

## 4. Uno sguardo comparato: Regno Unito, USA e Francia.

Alcuni ordinamenti vantano infatti un'esperienza già relativamente consolidata nell'utilizzo di PPP per contrastare fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.<sup>39</sup>

Fra questi, particolarmente significativo è il caso del Regno Unito. In tale contesto, si è istituita nel 2014, prima come progetto pilota e poi in via definitiva, la *Joint Money Laundering Intelligence Taskforce* (JMLIT). Questo PPP riunisce circa quaranta istituti finanziari di diverse dimensioni, oltre a corpi di polizia e autorità di vigilanza finanziaria e antifrode (ma non la FIU inglese).<sup>40</sup>

Tendenzialmente, le informazioni condivise nel JMLIT deve rimanere all'interno del gruppo. Tuttavia, tramite l'intervento della National Crime Agency, che partecipa in via istituzionale alla PPP, i dati scambiati possono essere in via eccezionale utilizzati anche a fini di indagine. Il gruppo persegue quindi sia fini di *intelligence*, sia, all'occorrenza, prettamente processuali.

Ibrida è anche la classificazione del modello rispetto alla tipologia di dati condivisi, che possono includere sia modelli di rischio, sia dati personali. In questo senso, il funzionamento del JMLIT prevede di solito un *input* da parte delle autorità pubbliche, spesso legato ad attività di indagini in corso. I rappresentanti delle istituzioni finanziarie verificano quindi nei loro *database* interni la posizione degli indagati e forniscono riscontri alle autorità.<sup>41</sup> Per incentivare lo scambio di informazioni, la normativa inglese esplicitamente esclude che una simile condotta possa costituire una violazione degli obblighi di riservatezza comunque imposti ai privati.<sup>42</sup>

Altro esempio interessante di PPP con una certa esperienza alle spalle è quello statunitense, fondato sul famigerato USA PATRIOT Act, la legislazione, originariamente emergenziale, approvata in reazione dell'attacco terroristico dell'11 settembre 2001.<sup>43</sup>

Rispetto al sistema inglese, il modello americano prevede un ruolo centrale della FIU, che negli Stati Uniti ha natura amministrativa ed è rappresentata dalla FinCEN, interna al Ministero del Tesoro.<sup>44</sup> Inaugurato nel 2017, il *FinCEN Exchange Program* si snoda in due canali principali.

Il primo mette in comunicazione, per il tramite della FinCEN, forze dell'ordine, agenzie federali e statali e, potenzialmente, estere, con le istituzioni finanziarie statunitensi. Il modello prevede una composizione variabile, che può variare a seconda delle specifiche esigenze, sulla base di decisioni discrezionali della FIU.<sup>45</sup>

Lo scopo di questi incontri è essenzialmente quello di consentire alle autorità di verificare se i privati sono in possesso di informazioni rilevanti nell'ambito AML/CFT.

Il *Program* prevede la diffusione di modelli di rischio, che aiutino gli operatori finanziari a raffinare le proprie capacità di segnalazione; anche l'analisi di casi individuali o di specifici filoni di indagini è però una finalità specificamente contemplata. In tal caso, attraverso FinCEN, le autorità inviano richieste specifiche, contenenti dati identificativi personali, alle istituzioni finanziarie potenzialmente rilevanti. Gli operatori finanziari hanno due settimane entro cui eventualmente comunicare alla FinCEN i riscontri significativi.<sup>46</sup>

<sup>39</sup> Per altri casi, oltre ai due descritti, cfr. RUSI (2017), 5 ss.

<sup>40</sup> In particolare: National Crime Agency, Serious Fraud Office, Her Majesty's Revenue & Customs, the City of London Police, the Metropolitan Police Service, Financial Conduct Authority e Cifas, cfr. anche RUSI (2017), 13 e The White Collar Crime Centre (2017), 8 ss. Lo scambio di informazioni all'interno di JMLIT trova, almeno in parte, basi giuridiche nella legislazione inglese, cfr. Section 7, Crime and Courts Act, 2013 c 22, del 25 aprile 2013.

<sup>41</sup> LEVI e GELEMEROVA (2020), 652.

<sup>42</sup> Section 7(8), Crime and Courts Act.

<sup>43</sup> CARLISLE (2016), 8 ss.

<sup>44</sup> Cfr. <https://www.fincen.gov/>.

<sup>45</sup> Ad esempio, su quali istituti finanziari invitare (così come, presumibilmente, su quali autorità coinvolgere, specie se non statunitensi) e sulla tipologia di dati da condividere.

<sup>46</sup> Cfr. FinCEN, *FinCEN Launches "FinCEN Exchange" to Enhance Public-Private Information Sharing*.



Ciò premesso, i dati così raccolti possono formalmente essere usati solo per identificare e segnalare possibili operazioni sospette.<sup>47</sup> Le linee guida elaborate dalla FinCEN specificano ulteriormente che il PPP non può essere utilizzato dalle autorità per sottrarsi ad istituzioni processuali come i *subpoena*.<sup>48</sup>

Il meccanismo, infatti, potrebbe potenzialmente rendere obsoleti sia i tradizionali strumenti di controllo giudiziario, sia i meccanismi di circolazione probatoria, domestici e internazionali. Come già indicato, peraltro, questa motivazione non è certo estranea alle ragioni che hanno portato alla creazione della PPP oltreoceano. In tal senso, la necessità per la FIU di ricordare i limiti del sistema pare significativa, se non sintomatica, di un diffuso tentativo di applicare il programma FinCEN in chiave “eversiva”.

Il secondo meccanismo PPP statunitense, più recente, consiste in un programma ad adesione volontaria, che consente alle istituzioni finanziarie di condividere informazioni fra loro per identificare e, se del caso, segnalare, possibili attività sospette.

Questo modello ricalca quindi in modo più autentico la definizione di PPP illustrata in apertura: esso prevede un ruolo meno centrale della FIU e delle altre autorità, proponendo una sorta di piattaforma “paritaria” tra gli operatori finanziari.<sup>49</sup> Anche in questo contesto, i partecipanti possono condividere, senza particolari formalità, sia *typologies*, sia dati personali.<sup>50</sup>

La condivisione di informazioni all’interno di tale meccanismo è, per legge, scrinata da possibili profili di responsabilità per il privato, ad esempio per violazione del segreto professionale. A tal fine, non è richiesto che i dati scambiati siano effettivamente sintomatici di operazioni sospette, purché sussistano *reasonable bases* di ritenerlo. Altre condizioni devono però essere rispettate: l’operatore finanziario deve registrarsi presso il *Secure Information Sharing System* gestito dalla FIU e offrire garanzie adeguate per la conservazione confidenziale delle informazioni ricevute. Queste ultime, infine, non possono essere utilizzate al di fuori degli scopi (peraltro ampi) del settore AML/CFT. A differenza del primo, lo scopo di questo tipo di PPP resta infatti più focalizzato sul miglioramento delle capacità di segnalazione dei privati.<sup>51</sup>

Esempi significativi di PPP sono osservabili anche in diversi paesi dell’Europa continentale, che hanno, in tempi recenti, iniziato a sperimentare, o già istituito, forme di cooperazione pubblico-privata AML/CFT.<sup>52</sup> Fra questi, particolarmente significativo è il caso francese, indicativo dell’influenza esercitata dalle organizzazioni internazionali e soprattutto dalla FATF.

Come ricordato, sebbene non richiedano esplicitamente la creazione di meccanismi PPP, le *Recommendations* della Task Force indicano chiaramente che le istituzioni finanziarie dovrebbero essere poste nelle condizioni di scambiarsi informazioni rilevanti di *customer due diligence*.<sup>53</sup> Queste raccomandazioni hanno iniziato ad essere prese particolarmente sul serio in Europa soprattutto a partire dagli attentati terroristici del 2015, che hanno chiaramente mostrato quanto gli ostacoli, giuridici e culturali, alla cooperazione effettiva fra Paesi li abbiano reso vulnerabili.

A partire dal 2016, si sono dunque introdotte in Francia le basi giuridiche necessarie a realizzare una PPP nel settore AML/CFT.<sup>54</sup> La PPP, denominata *Comité «Lutte contre le Financement du Terrorisme»*, è stato poi realizzato nel 2019. Sebbene le informazioni pubbliche al riguardo siano ancora piuttosto limitate,<sup>55</sup> anche il modello francese prevede un ruolo centrale della FIU. La PPP prevede incontri mensili fra gli operatori finanziari, rappresentanti di circa l’80% delle principali istituzioni finanziarie del paese.

## 5. La situazione in Italia.

In Italia non si osservano meccanismi di cooperazione pubblico-privata paragonabili a quelli presenti negli ordinamenti sopra esaminati. Ciò nonostante, la questione dell’uso di

<sup>47</sup> Cfr. Section 314(a)(5), USA PATRIOT ACT.

<sup>48</sup> Cfr. FinCEN, *314(a) Fact Sheet*, 23 febbraio 2021.

<sup>49</sup> RUSI (2017), 14 e FinCEN, *314(a) Fact Sheet*, cit. e FinCEN, *314(b) Fact Sheet*, dicembre 2020.

<sup>50</sup> Section 314(b), USA PATRIOT ACT. Cfr. FinCEN, *314(b) Fact Sheet*, cit.

<sup>51</sup> *Id.*, riferendosi a 31 CFR 1010.540.

<sup>52</sup> Si vedano, in tal senso l’Initiative austriaca, l’Anti Financial Crime Alliance tedesca, il Cooperation Coordination Group (CCG) lettone o l’olandese Terrorist Financing Taskforce e Serious Financial Crime Task Force, cfr. RUSI (2017), 26 ss.

<sup>53</sup> Cfr. Recommendations 17, FATF, *International standards*, cit.; v. anche The White Collar Crime Centre (2017), 8 ss.

<sup>54</sup> Cfr. Art. L561-26, come modificato dalla Ordonnance n° 2016-1635 del 1.12.2016.

<sup>55</sup> Cfr. TRACFIN, *Rapport annuel d’activité* 2019, p. 19.

PPP a fini AML/CFT non è estranea al nostro Paese, per almeno due ordini di ragioni.

Da un lato, almeno sotto alcuni profili, il contesto domestico non è troppo dissimile alle situazioni che, in altri Stati, hanno dato luogo alla creazione delle PPP. Anche in Italia, infatti, si riscontrano negli ultimi anni aumenti significativi nel numero delle segnalazioni di operazioni sospette, a fronte di un immutato impiego di risorse nella FIU nazionale (Unità di informazione finanziaria-UIF, presso la Banca d'Italia).<sup>56</sup> Le preoccupazioni relative all'efficienza e alla sostenibilità dei meccanismi di segnalazione AML/CFT, già illustrate in precedenza rispetto ad altre giurisdizioni, possono ben riferirsi anche al nostro ordinamento.

Al tempo stesso, almeno taluni modelli di PPP potrebbero trovare fondamento nella legge italiana, senza bisogno di interventi a livello legislativo. L'articolo 41 del decreto legislativo 231/2007, infatti, pone già alcune basi giuridiche per la diffusione di *typologies* verso le entità obbligate.<sup>57</sup> Tale condivisione avviene oggi tramite la pubblicazione dei rapporti annuali della UIF e, pur in mancanza di informazioni pubbliche in merito, possibilmente attraverso il portale informatico riservato, gestito da quest'ultima.<sup>58</sup> Anche nel nostro ordinamento, quindi, le *compliance* PPP potrebbero avere un potenziale, per aumentare l'efficienza del flusso informativo.

L'interesse in questo senso trova conferma nella partecipazione dell'Italia, insieme ad altri quattordici Stati, al progetto di PPP sviluppato da Europol (EFIPPP) a partire dal 2017. Fondata sulla IV Direttiva AML/CFT, l'EFIPPP è una piattaforma di incontro fra autorità pubbliche (forze di polizia, FIU, autorità di vigilanza finanziaria o bancaria) e almeno venticinque istituzioni finanziarie.<sup>59</sup>

L'obiettivo dell'EFIPPP è quello di facilitare lo scambio di *typologies* e, mettendo insieme l'esperienza di diversi contesti nazionali, definire priorità condivise a livello UE per elaborare indicatori di rischio comuni e mappe delle aree geograficamente più soggette a tali fenomeni. La posizione di Europol, in questo contesto, è ovviamente ottimale: essendo già al centro della rete europea di contatti fra forze dell'ordine, l'Agenzia, con la sua struttura flessibile, è in grado di fungere da centro di aggregazione dei diversi attori coinvolti nelle *policy* AML/CFT.

Esperienze di PPP non sono, peraltro, totalmente estranee al nostro ordinamento, sebbene non nelle forme sopra illustrate. Un esempio interessante, in questo senso, è quello proposto da Leonardo S.p.A., ex Finmeccanica, la più importante azienda italiana specializzata in aerospazio, difesa e sicurezza, controllata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Secondo le (limitate) informazioni pubbliche disponibili, Leonardo S.p.A. avrebbe lanciato diverse iniziative di cooperazione pubblico-privato nel campo della *cybersecurity*, concentrandosi soprattutto sullo scambio di informazioni sulle minacce informatiche e sulla loro gestione e valutazione.<sup>60</sup>

Le finalità di queste PPP, che vedono coinvolti partecipanti nazionali ed europei di diversa provenienza, hanno infatti molti tratti in comune con i modelli già analizzati. Sebbene non prevedano la presenza necessaria di autorità di contrasto (preventive o repressive), esse mirano infatti a condividere competenze tra i partecipanti, elaborare una tassonomia di indicatori di rischio della minaccia cibernetica e condividere tali informazioni attraverso una piattaforma di scambio di informazioni.

## 6.

### Possibili scenari e probabili criticità.

Alla luce della breve analisi precedente, è possibile trarre alcune conclusioni che, seppure in modo non esaustivo, traccino alcune direttrici sulla opportunità di sviluppo dei modelli PPP.

Innanzitutto, seppure spesso presentate come soluzioni *win-win*,<sup>61</sup> anche le PPP non si sottraggono al principale limite di tutti i meccanismi di cooperazione: la necessità di una certa

<sup>56</sup> Banca d'Italia, *UIF, Rapporto Annuale 2019*, Roma, maggio 2020, 126, da cui si rileva come, a fronte di un aumento significativo delle SOS, il personale addetto è rimasto pressoché invariato.

<sup>57</sup> D. lgs. 21.11.2007, n. 231, normativa che definisce, fra l'altro, i poteri della FIU italiana.

<sup>58</sup> *InfoStat-UIF*, recentemente aggiornato, cfr. *UIF, Rapporto Annuale 2019*, 127 ss.

<sup>59</sup> Insieme ad Australia, Austria, Belgio, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Spagna, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti, v. MAXWELL (2020), 79 ss; RIONDET (2018), 152 ss. Cfr. anche l'art. 45(8), Direttiva (UE) 2015/849, del 20 maggio 2015, cit.

<sup>60</sup> Cfr. <https://www.leonardocompany.com/en/home>.

<sup>61</sup> BURES (2013), 431.

fiducia reciproca fra i partecipanti.<sup>62</sup> In tal senso, l'effettività dello scambio di informazioni può risentire sia del riserbo delle autorità, ad esempio per ragioni legate al segreto investigativo; sia del timore degli operatori finanziari nel rivelare informazioni sensibili sui propri clienti e, non da ultimo, potenziali lacune nelle proprie strutture preventive interne.

Si devono poi fare distinzioni a seconda del tipo di PPP: non tutti i modelli presentano, infatti, le stesse criticità e, mentre alcuni risultano implementabili senza particolari difficoltà, anche nel nostro ordinamento, altri appaiono al contrario alquanto problematici.

Nella prima categoria rientrano, innanzitutto, le *compliance* PPP. A prescindere dal tipo di autorità coinvolta (autorità giudiziaria, forze di polizia, FIU), l'introduzione di questi meccanismi può infatti avere un impatto positivo, affinando le capacità dei privati di identificare operazioni sospette e, in conseguenza, quelle delle autorità di contrasto di prevenire o reprimere i fenomeni di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

La condivisione di *typologies*, invece che di dati personali, consente di non sollevare particolari problemi relativi alla tutela dei dati personali o ai diritti di difesa degli individui cui tali informazioni si riferiscono.<sup>63</sup> L'introduzione di siffatti meccanismi potrebbe essere quindi salutata come una soluzione per aumentare le capacità di prevenzione verso reati particolarmente gravi, riducendo, sia per la parte privata che per quella pubblica, lo sforzo nell'identificare e poi esaminare una mole significativa di dati.<sup>64</sup>

D'altro canto, l'impatto di simili sistemi di cooperazione non deve neppure essere sovrastimato. La selezione e poi l'analisi dell'enorme quantità di dati a disposizione degli operatori finanziari appare infatti sempre meno un compito a misura d'uomo, né da parte dei privati, né, tantomeno, delle autorità pubbliche, costantemente rallentate dalla mancanza di personale sufficiente. Per produrre un effetto significativo in termini di miglioramento delle capacità preventive e repressive, appare infatti ormai imprescindibile l'adozione di tecnologie algoritmiche o di intelligenza artificiale. Solo tali strumenti sembrano oggi in grado di far fronte alla dimensione globale del mercato finanziario e alla corrispondente produzione di informazioni.<sup>65</sup>

A conclusioni opposte deve giungersi invece per le PPP di tipo *investigative*, che prevedono il coinvolgimento di autorità giudiziarie o della polizia giudiziaria.

Questi modelli di cooperazione paiono infatti in netto contrasto con gli obblighi derivanti dal segreto investigativo, sia a livello normativo, sia ove rimessi esclusivamente alla discrezionalità degli inquirenti. Sebbene non del tutto teorico, l'interesse dell'autorità giudiziaria nel rivelare dati sensibili individualizzanti su *base sistematica o regolare* sembra infatti piuttosto limitato, a fronte della necessità di non pregiudicare il risultato di indagini in corso.

Ciò è tanto più vero in un ordinamento come il nostro, in cui, almeno tendenzialmente, è prevista una stretta separazione fra procedimento penale e altri tipi di accertamenti, nonché, in ogni caso, un filtro all'utilizzo degli elementi raccolti in fase di indagine durante il giudizio. In simili contesti, l'utilità di tali PPP dovrebbe limitarsi, per la parte pubblica, alla raccolta di eventuali *notitiae criminis*. Poiché queste ultime non sono, però, soggette a particolari vincoli, non si vede quale sarebbe il valore aggiunto nella introduzione di un meccanismo di cooperazione a ciò finalizzato, specialmente a fronte del rischio – ben più elevato – di rivelare agli operatori finanziari dati che la pendenza delle indagini richiederebbe di mantenere confidenziali.

Più complesso è l'esame degli altri due modelli PPP presi in considerazione: quelli *investigative* che vedono la partecipazione della FIU o di forze dell'ordine che agiscono nella loro veste preventiva.

Oltre ai dubbi generali già evidenziati, la principale criticità, soprattutto nell'ottica del processual-penalista, risiede qui nella possibilità che queste nuove forme di cooperazione incentivano in modo consistente i cosiddetti *de-risking behaviours*.

Con questa espressione ci si riferisce alla scelta, da parte dell'istituzione finanziaria, di agi-

<sup>62</sup> Secondo un meccanismo che riproduce il paradosso dell'uovo e della gallina, giacché: “trust can only be developed through collaboration, which in turn also depends on trust”, cfr. DUNN-CAVELTY e SUTER (2009), 179 ss.

<sup>63</sup> RIONDET (2018), 150.

<sup>64</sup> Alcuni autori, tuttavia, non mancano di sottolineare criticità strutturali relative all'essenza stessa del meccanismo PPP, sulla base della fondamentale “dissonance between the logic of security of public agencies and the logic of profit of private companies”, cfr. BURES (2013), 438. In tema si vedano anche LEE (2009), 1 ss e VOGEL (2020), 890-91. La prospettiva di escludere i privati dalle policy AML/CFT o anche di ridurre in modo significativo il ruolo nella prevenzione di tali reati non pare, tuttavia, verosimile nell'attuale contesto di globalizzazione dei mercati finanziari.

<sup>65</sup> V. RIONDET (2018), 150. L'applicazione di tali tecnologie non è peraltro nuova nel campo della lotta ai reati finanziari, cfr., fra tutti, CONSULICH (2018), 195.

re in via preventiva direttamente sulla base delle informazioni specifiche fornite dall'autorità giudiziaria, incidendo in modo significativo sui diritti del “presunto terrorista o riciclatore”. Ciò può avvenire, ad esempio, decidendo di non aprire un nuovo deposito, o, in modo più problematico, chiudendo un conto corrente già in atto, o bloccando operazioni finanziarie determinate.<sup>66</sup>

Tali comportamenti sono di solito posti in essere dagli operatori finanziari con la stessa ottica già illustrata in precedenza riguardo alla “volontaria” partecipazione ai meccanismi PPP. Al fine di mostrarsi particolarmente virtuosi davanti alle autorità, giudiziarie o di vigilanza, e per ridurre eventuali profili di responsabilità dell'ente, questi ultimi possono infatti sentirsi incoraggiati ad adottare atteggiamenti proattivi.

Fenomeni di questo genere, talvolta già osservabili nei modelli PPP esistenti<sup>67</sup> aprono, o meglio ripropongono, il delicato problema di individuare confini chiari fra la libertà negoziale di enti privati “particolari”, quali gli istituti finanziari, e le potestà sanzionatorie delle autorità pubbliche. Se poi, come spesso accade, le decisioni dell'operatore finanziario, ad esempio della banca, sono da ricondursi in via principale o esclusiva all'apporto conoscitivo fornito dalla autorità pubblica, queste nuove forme di cooperazione possono tradursi anche in una sorta di esternalizzazione del processo penale che sfugge ad ogni regolamentazione normativa.

In altre parole, non sfugge come, attraverso simili meccanismi, le autorità potrebbero ottenere effetti simili a quelli ottenibili con l'adozione di talune misure di prevenzione, senza però dover ottemperare ai relativi limiti statutari. L'ambiguità di tale potenziale ha quindi ripercussioni importanti sui diritti del soggetto penalizzato, a partire da quelli di proprietà e di difesa, con modalità che rimangono al di fuori di ogni regolamentazione.

Ciò pone un problema, innanzitutto, relativamente alla possibilità stessa di eccepire eventuali violazioni. L'individuo rischia infatti di non riuscire nemmeno ad identificare in modo ragionevole davanti a quale autorità potersi lamentare, frustrando al tempo stesso sia il diritto di accesso alla giustizia che quello ad un rimedio effettivo.

Soprattutto in caso di misure che riducono facoltà già nella disponibilità del “potenziale terrorista o riciclatore”, questi subisce inoltre un trattamento sanzionatorio senza che vi sia stato in precedenza alcun accertamento della colpevolezza, tantomeno definitivo. L'applicazione di modelli PPP di questo tipo, quindi, si pone anche in contrasto con la presunzione di innocenza.<sup>68</sup>

*Cela va sans dire* che la possibilità di adottare provvedimenti sulla base di dati personali trasmessi dalle autorità in assenza di una precisa disciplina a riguardo si concretizza anche in potenziali violazioni della normativa privacy. La compatibilità di questi meccanismi PPP all'interno dell'UE, in tal senso, è già stata negata in radice dal Garante europeo dei dati personali, che ha più volte escluso la legittimità di operazioni di esternalizzazione delle funzioni di *enforcement* in capo ai privati.<sup>69</sup>

L'emergere di potenziali violazioni sotto entrambi i profili solleva, inoltre, un ulteriore profilo critico, originato dalla mancanza di coordinamento fra le conseguenze per violazioni (e rimedi) della normativa processuale penale con quelle per violazioni (e rimedi) della normativa privacy. Tale criticità non è ovviamente limitata alle situazioni che coinvolgono le PPP. In questo contesto, però, essa si rivela in modo particolarmente esplicito, mettendo in luce le contraddizioni di un sistema di giustizia penale ancora troppo poco attento alle ricadute derivanti dalla violazione di uno dei diritti più centrali nell'attuale società digitale.

L'introduzione di queste PPP è infine ulteriormente complicata da possibili profili discriminatori: non è infatti illogico pensare che i *de-risking behaviour* siano applicati soprattutto a clienti, o potenziali clienti, dalle ridotte capacità economiche. In altre parole, che gli operatori finanziari siano disposti a tollerare margini di rischio elevati (solo) per capitali consistenti.

Sotto i più diversi profili, quindi, tali *Public-Private Partnerships* ripropongono, con una veste diversa, il tema classico della tenuta dei principi costituzionali e dei valori fondanti della giustizia penale.

<sup>66</sup> VOGEL (2020), 960 ss.

<sup>67</sup> Cfr. BREI, CATO e DELISLE WORRELL (2020), 1 ss.

<sup>68</sup> BURES (2013), 442: “many of the existing mechanisms for listing and delisting of both individuals and groups considered to be terrorist list do not meet internationally recognized human rights standards, which include the right to judicial review, the right to procedural fairness, the right to be heard, and the right to judicial remedy. None of this encourages the private sector actors to share information with public authorities”.

<sup>69</sup> “Under no circumstances, a private subject is, either formally or informally, directly or indirectly, entrusted with an enforcement role”, EDPS, *Opinion 5/2020* del 23.07.2020, § 42 e *Opinion 1/2017*, § 16.

Il nostro ordinamento è stato sinora risparmiato da simili evoluzioni. A fronte del crescente successo di queste PPP in giurisdizioni anche a noi vicine, però, è difficile prevedere se, o quanto a lungo, le argomentazioni illustrate potranno risultare efficaci nell'arginarne l'espansione. Si pensi, ad esempio, a ciò che potrebbe avvenire nella scongiurata ipotesi di un attentato terroristico anche nel nostro Paese.

Iniziare a studiare il fenomeno già oggi, isolandone i tratti da non sottovalutare, può essere un primo passo nella giusta direzione.

---

## Bibliografia

BERGSTRÖM, Maria, SVEDBERG HELGESSON, Karin e MÖRTH, Ulrika (2011): “A new role for for-profit actors? The case of anti-money laundering and risk management”, *J Com Mark St*, 49(5), 1043

BEXELL, Magdalena e MÖRTH, Ulrika (2010): *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance* (eds., Basingstoke: Palgrave Macmillan)

BOERZEL, Tanja A. e RISSE, Thomas (2002): “Public-private partnerships: Effective and Legitimate Tools of Transnational Governance?”, in E. Grande / L. W. Pauly (eds.) *Complex sovereignty: On the reconstitution of political authority in the 21st century* (1–22) (University of Toronto: Toronto – Buffalo – London), 195

BREI, Michael, CATO, Lauren e DELISLE WORRELL, R. (2020): “Credibility, Reputation and De-Risking in Global Banking: Evidence from a Theoretical Model”, *J Glob Dev*, 10, 2, 1

BRIGANTE, Vinicio (2019): “The troubled development of the public-private partnership in the Italian administrative law. Its persistent relation with the notion of economic risk and critical reflection about the proper implementation of the idea of flexibility”, *Riv It Dir Pub Com*, 3, 357

BURES, Oldrich (2013): “Public-private partnerships in the fight against terrorism?”, *Cr L Soc Change*, 60, 429

CAIANIELLO, Michele (2003): *Poteri dei privati nell'esercizio dell'azione penale* (Giappichelli, Torino)

CAIANIELLO, Michele (2021): “Dangerous Liaisons. Potentialities and risks deriving from the interaction between Artificial Intelligence and preventive justice”, *ECCL*, 2021, 29, 1 (in corso di pubblicazione)

CARLISLE, David (2016): *Targeting Security Threats Using Financial Intelligence: The US Experience in Public-Private Information Sharing Since 9/11* (RUSI Occasional Papers, April 2016)

COLLIER, Stephen J., e LAKOFF, Andrew (2008): “The vulnerability of vital systems: How critical infrastructure became a security problem”, in M. D. Caverty / K. S. Kristensen (eds.), *Securing 'the homeland': Critical infrastructure, risk and (In)security* (Routledge: London), 17

CONSULICH, Federico (2018): “Il nastro di Möbius. Intelligenza Artificiale e imputazione penale nelle nuove forme di abuso del mercato”, *Banca Bor. Tit. Cred.*, 2, 195

CRISANTO, Juan Carlos, e PRENIO, Jermy (2020): “Financial crime in times of Covid-19 –AML and cyber resilience measures”, *FSI Briefs*, 7, 1

FAVAREL-GARRIGUES, Gilles, GODEFROY, Thierry e LASCOUMES, Pierre (2011): “Reluctant partners? Banks in the fight against money laundering and terrorism financing in France”, *Sec Dial*, 42(2), 179

FORMAN, Marcy M (2006): “Combating terrorist financing and other financial crime through public sector partnerships”, *Journal of Money Laundering Control*, 9(1), 112–118.

DE HEER, Sarah (2021): “Private Involvement in Autonomous Decision-Making Exercising Public Tasks and the Good Administration: a need for further research”, *Eur L Blog*, 26.02.2021

DEMPSEY, John S (2011): *Introduction to private security* (Belmont: Wadsworth)

DEN BOER, Monica, HILLERBRAND, Claudia e NÖLKE, Andreas (2008): “Legitimacy under pressure: The European web of counter-terrorism networks”, *J Com Mark St*, 46(1), 101

DONOHUE, Laura K. (2008): *The cost of counterterrorism: Power, politics, and liberty* (Cambridge: CUP)

DUNN-CAVELTY, Myriam e SUTER, Manuel (2009): “Public-Private Partnerships are no silver bullet: An expanded governance model for Critical Infrastructure Protection”, *Int J Crit Infr Prot*, 2(4), 179

GEIGER, H. e WUENSCH, Oliver (2007): “The fight against money laundering—an economic analysis of a cost-benefit paradoxon”, *J Mon Laund Control*, 10(1), 91

GOTTSCHALK, Thilo (2020): “The Data-Laundromat? Public-Private-Partnerships and Publicly Available Data in the Area of Law Enforcement”, *EDPL*, 1, 21

GRUSZCZAK, Artur (2016): “EU Criminal Intelligence Model - Problems and Issues”, in J. B. Banach-Gutierrez / C. Harding (eds.), *EU Criminal Law and Crime Policy. Values, Principles and Methods* (London – New York: Routledge), 149

International Monetary Fund & World Bank, *Financial intelligence units: an overview* (Washington, D.C., 2004)

KING, Roger (2007): *The regulatory state in an age of governance* (London: Macmillan)

KRAHMANN, Elke (2005): “Security governance and networks: new theoretical perspectives in transatlantic security”, *Camb Rev Int Affairs*, 18(1), 15

LEE, Elsa (2009): *Homeland security and private sector business: Corporation's role in critical infrastructure Protection* (New York: CRC Press)

LEVI, Michael e GELEMEROVA, Liliya (2020): “The Anti-Money Laundering Architecture of the United Kingdom”, in B. Vogel / J-B. Maillart (eds.), *National and International Anti-Money Laundering Law. Developing the Architecture of Criminal Justice, Regulation and Data Protection* (Intersentia: Cambridge – Antwerp – Chicago), 641

LINDER, Stephan H. e ROSENAU, Pauline Vaillancourt (2000): “Mapping the terrain of the public-private policy partnership”, in P. V. Rosenau (Ed.), *Public-private policy partnerships* (Cambridge: MIT Press), 1

MAXWELL, Nick (2020): “Future of Financial Intelligence Sharing (FFIS) research programme Five years of growth in public-private financial information-sharing partnerships to tackle crime”, *RUSI, FFIS programme*, 18 August 2020, 1

MINOW, Martha (2003): “Public and private partnerships. Accounting for the new religion”, *Harv L Rev*, 116(1), 1229

MUSAH, Abdel Fatau (2002): “Privatization of security, arms proliferation and the process of state collapse in Africa”, *Dev Change*, 33(5), 911

ORTIZ, Carlos (2010): *Private armed forces and global security: A guide to the issues* (Santa Barbara: Praeger)

PETERSEN, Karen Lund (2008): “Risk, responsibility and roles redefined: Is counterterrorism a corporate responsibility?”, *Camb Rev Int Affairs*, 21(3), 403

PURTOVA, Nadezhda (2018): “Between the GDPR and the Police Directive: navigating through the maze of information sharing in public–private partnerships”, *Int Data Priv L*, 8, 1, 52

RIONDET, Simon (2018): “The value of public–private partnerships for financial intelligence”, *J Fin Compl*, 2, 2, 148

Royal United Services Institute for Reference and Securities Studies – RUSI (2017): *Occasional Paper, The role of financial information-sharing partnerships in the disruption of crime*, October 2017

SVEDBERG HELGESSON, Karin (2011): “Public-Private Partners Against Crime: Governance, Surveillance and the Limits of Corporate Accountability”, *Surv & Soc*, 8(4), 471

TAKATS, Elöd (2007): “A theory of crying wolf: The economics of money laundering enforcement”, *IMF Work paper*, 07/81, 1

TAVARES, Cynthia, THOMAS, Geoffrey e ROUDAUT, Mickaël (2010): “Money laundering in Europe: Report of work carried out by Eurostat and DG Home Affairs”, *Eurostat Methodologies and Working Paper EC*, 1

The White Collar Crime Centre (2017): *Money Laundering: Information Sharing and the Extended Moratorium Period* (Briefing Papers, London – Manchester),

VERHAGE, Antoinette (2008): “Between the hammer and the anvil? The anti–money laundering–complex and its interactions with the compliance industry”, *Crim L Soc Change*, 52, 9

VERKUIL, Paul R (2007): *Outsourcing sovereignty* (Cambridge: CUP)

VERVAELE, John A.E. (2005): “Terrorism and information sharing between the intelligence and law enforcement communities in the US and the Netherlands: emergency criminal law?”, *Rev int droit pén*, 3–4, 76, 409

VLCEK, William (2005): “Securitization beyond borders: Exceptionalism inside the EU and impact on policing beyond borders European measures to combat terrorist financing and the tension between liberty and security”, *Chal Work Paper*, 2, 1

VOGEL, Benjamin (2020): “Reinventing Eu Anti–Money Laundering. Towards a Holistic Legal Framework”, in B. Vogel / J-B. Maillart (eds.), *National and International Anti–Money Laundering Law. Developing the Architecture of Criminal Justice, Regulation and Data Protection* (Intersentia: Cambridge – Antwerp – Chicago), 881

WEBBER, Mark, CROFT, Stuart, HOWORTH, Jolyon, TERRIFF, Terry e KRAHMANN, Elke (2004): “The governance of European Security”, in *Rev Int St*, 30(1), 3

YEANDLE, Mark, MAINELLI, Michael, BERENDT, Adrian e HEALY, Brian (2005): *Anti–money laundering requirements: Costs, Benefits and Perceptions* (Corporation of London)



Diritto Penale Contemporaneo

R I V I S T A   T R I M E S T R A L E

---

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL  
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

<http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu>