

**Seminario  
Prevenzione della corruzione  
nella riforma della pubblica amministrazione  
e nella nuova disciplina dei contratti pubblici**

**Prevenzione del riciclaggio e della corruzione:  
strategie convergenti, modelli comuni,  
possibili integrazioni**

Intervento del dott. Claudio Clemente  
Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

**Roma, Camera dei Deputati**

**9 novembre 2015**



Ringrazio le Associazioni “Italiadecide” ed “Aequa” per l’opportunità offerta all’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia di intervenire su un tema così rilevante e attuale come la prevenzione della corruzione.

La legge n. 124/2015, recante deleghe in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, e il disegno di legge per il recepimento delle direttive europee in tema di contratti pubblici, attualmente all’esame del Parlamento, si inseriscono in un quadro di rinnovata modernizzazione dell’organizzazione e delle attività, tra i cui obiettivi fondamentali figurano il rafforzamento dell’*accountability*, della trasparenza e dell’integrità dei poteri pubblici e la prevenzione dei rischi di corruzione e di infiltrazione criminale al loro interno.

Costruire e consolidare una diffusa cultura della prevenzione sono progetti ambiziosi e complessi che, oltre a richiedere la convinta adesione a principi etici, vanno demandati all’azione integrata di più fattori: un sistema di obblighi e divieti, un apparato coordinato di autorità di regolazione, indirizzo e controllo, strumenti e modelli volti ad accrescere la capacità di identificazione e mitigazione dei rischi, presidi organizzativi e procedurali interni, impianti per la gestione e l’analisi delle informazioni. E’ essenziale che tali fattori si inscrivano in una cornice di norme generali di qualità elevata, idonee a creare un contesto istituzionale di diffusa reazione, in particolare nel settore pubblico.

L’Unità di Informazione Finanziaria ha da tempo posto in evidenza i legami tra corruzione e riciclaggio, la particolare pericolosità sociale di tali fenomeni, la loro capacità di determinare gravissime distorsioni nell’economia legale. Nella quotidiana attività di analisi e approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio, l’Unità è attenta a individuare schemi operativi, tipologie, caratteristiche soggettive e fattori di rischio tipicamente riconducibili alla corruzione.

Un quadro normativo anticorruzione adeguato, non ridondante, focalizzato su misure volte a “innalzare” il costo dell’attività illecita può favorire anche l’azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio.

## ***1. I legami tra corruzione e riciclaggio: il ruolo comune della prevenzione***

Il primo rapporto sull'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment*), approvato nel luglio 2014 dal Comitato di Sicurezza Finanziaria<sup>1</sup>, nel sottolineare la rilevanza del rischio di riciclaggio in Italia, ha posto in evidenza come, tra i reati che producono proventi da riciclare, la corruzione, assieme all'evasione fiscale, costituisca una delle minacce più significative.

Un'efficace azione di prevenzione e contrasto della corruzione può contribuire in modo sostanziale a ridurre il rischio di riciclaggio.

Per altro verso l'attività di antiriciclaggio costituisce un modo efficace per combattere la corruzione: ostacolando il reimpiego dei proventi dei reati, essa tende a rendere anche la corruzione meno vantaggiosa.

I legami tra le attività di antiriciclaggio e quelle di anticorruzione sono riconosciuti anche in campo internazionale. Il recente Rapporto sull'applicazione in Italia della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione si è soffermato sui presidi antiriciclaggio del nostro Paese e ne ha sottolineato l'importanza ai fini del contrasto dei fenomeni corruttivi<sup>2</sup>.

Anche le analisi sul sistema antiriciclaggio italiano appena completate dal Fondo Monetario Internazionale per conto del GAFI hanno messo in evidenza la rilevanza della minaccia rappresentata dalla corruzione. Il confronto con i valutatori ha fatto emergere l'esigenza di proseguire gli sforzi già in atto per contrastare il riciclaggio dei proventi della corruzione e accrescere la cooperazione tra le autorità di prevenzione, anche attraverso la condivisione degli esiti degli approfondimenti finanziari sulle segnalazioni di operazioni sospette.

Dalle conclusioni dell'analisi si potranno trarre anche in questo campo indicazioni particolarmente utili per la predisposizione della normativa nazionale di recepimento della quarta Direttiva comunitaria antiriciclaggio, ispirata agli *standard* del GAFI.

---

<sup>1</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, Comitato di Sicurezza Finanziaria, Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Roma, 2014, la cui sintesi è reperibile al seguente indirizzo: [http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita\\_istituzionali/prevenzione\\_reati\\_finanziari/comitato\\_sicurezza\\_finanziaria](http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/comitato_sicurezza_finanziaria).

<sup>2</sup> United Nations Office on Dugs and Crime – UNODC, Country Review Report of Italy - Review by Kazakhstan and Liechtenstein of the implementation by Italy of articles 15 – 42 of Chapter III. “Criminalization and law enforcement” and articles 44 – 50 of Chapter IV. “International cooperation” of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2010 – 2015.

Lungo la strada dell'accrescimento e della valorizzazione della cooperazione con le diverse Autorità già da tempo si sono orientati i contributi propositivi elaborati dalla UIF. Iniziative di sviluppo di tematiche operative comuni all'UIF e all'ANAC sono state promosse dalle due istituzioni che hanno stipulato nel 2014 un apposito accordo di collaborazione.

I sistemi antiriciclaggio e anticorruzione condividono obiettivi e modelli di contrasto. Entrambi sono preordinati al mantenimento di condizioni di integrità nell'economia e nei mercati. Entrambi si basano sull'esigenza di affiancare al sistema di repressione un'attività di prevenzione. Entrambi fanno affidamento sull'integrità di quegli operatori disponibili a intercettare possibili condotte illecite grazie ad efficaci presidi organizzativi, procedurali e di controllo e a segnalarle tempestivamente alle competenti autorità.

## ***2. Il ruolo della prevenzione in generale e nell'apparato antiriciclaggio***

Le disposizioni che regolano i sistemi di prevenzione anticorruzione e antiriciclaggio appaiono preordinate non tanto alla scoperta e alla repressione dei reati, quanto “alla realizzazione di un contesto organizzativo e di trasparenza che cerchi di impedire e/o ostacolare la commissione di reati, rendendola più difficile e più rischiosa”<sup>3</sup>.

Le misure di prevenzione sono volte ad accrescere la trasparenza complessiva del sistema, ma anche a stimolare la sua capacità di reazione rispetto a tentativi di infiltrazione o strumentalizzazione a fini illeciti.

Nel sistema antiriciclaggio, la trasparenza si sostanzia principalmente in misure per la verifica dell'identità degli operatori e dei titolari effettivi di ciascuna transazione, per la conoscenza degli effettivi assetti proprietari delle società e degli enti, per la tracciabilità delle operazioni. Occorre poter seguire i flussi finanziari conoscendone i movimenti tra i singoli soggetti ed evitare che chi vuole occultare proventi illeciti possa servirsi di veicoli societari, schermi fiduciari, *trust*, organizzazioni *no-profit*, ovvero di intermediari o professionisti

---

<sup>3</sup> Così, a proposito del sistema anticorruzione, G.M. FLICK, *Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato o viceversa?*, in “Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti”, n. 2/2015, p. 8. In materia di antiriciclaggio sembra utile citare l'art. 2, commi 5 e 6, del d.lgs. 231/2007, nei quali viene specificato che le misure dettate dal decreto “al fine di prevenire l'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico per finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo”, sono “volte a tutelare l'integrità di tali sistemi e la correttezza dei comportamenti” e che “l'azione di prevenzione (...) è svolta in coordinamento con le attività di repressione dei reati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo”.

specializzati (*gatekeepers*) disponibili ad abusare dei privilegi di riservatezza e segreto professionale connessi con il loro *status* e con la protezione del diritto alla difesa<sup>4</sup>.

Nell'ambito dei presidi di trasparenza, la previsione di adempimenti "rafforzati" per la verifica dell'identità delle "persone politicamente esposte" costituisce un elemento particolarmente significativo ai fini della prevenzione della corruzione. In linea con gli *standard* internazionali e anticipando le specifiche indicazioni della quarta Direttiva antiriciclaggio, già da tempo nel nostro paese la normativa secondaria emanata dalla Banca d'Italia impone agli intermediari finanziari di adottare particolari cautele (c.d. verifica rafforzata) anche nei confronti di soggetti residenti sul territorio nazionale che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche, e che vanno considerati a più alto rischio di riciclaggio, unitamente ai familiari e a coloro che sono ad essi legati, perché esposti a potenziali fenomeni corruttivi.

Quanto alla capacità di reazione, essa poggia sull'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, che sorge quando i destinatari "*sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo*".

Il sistema antiriciclaggio si basa dunque sulla collaborazione di molteplici categorie di soggetti (per lo più privati, ma anche uffici pubblici) che, in ragione del ruolo svolto nell'economia e nei mercati, sono nelle condizioni di intercettare indebiti tentativi di infiltrazione o condizionamento. In considerazione di tale ruolo, la disciplina antiriciclaggio pone a carico di tali operatori obblighi di coadiuvare le Autorità, chiamandoli, da un lato, ad assicurare la trasparenza e la tracciabilità delle operazioni (collaborazione passiva), dall'altro, a far emergere, attraverso la segnalazione di operazioni sospette, anomalie eventualmente riconducibili a fatti illeciti (collaborazione attiva).

Queste forme di collaborazione, che vengono percepite nell'ambito degli operatori privati come una sorta di "pubblicizzazione" del loro ruolo<sup>5</sup>, riguardano la protezione di

---

<sup>4</sup> La Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 (cd. quarta Direttiva antiriciclaggio) rafforza le misure utili a garantire la trasparenza delle strutture societarie e dei *trust*, in modo da conoscerne la proprietà e il controllo. Disposizioni specifiche sono dettate con riferimento alle informazioni inerenti al titolare effettivo, che dovranno essere contenute in un registro centrale appositamente istituito in ciascuno Stato membro. È richiesto che i dati contenuti in tale registro siano adeguati, completi e aggiornati e che essi siano accessibili alle *Financial Intelligence Units* di ciascun Paese, alle Autorità competenti, ai destinatari degli obblighi antiriciclaggio e a ogni soggetto che dimostri di avere un interesse legittimo all'accesso (art. 30). Analogo meccanismo di censimento accentrato delle informazioni è previsto per i *trust*.

specifici valori e beni rilevanti per l'ordinamento e appaiono concretizzare un particolare dovere civico di solidarietà e lealtà che incombe su talune categorie di soggetti nei confronti delle competenti autorità, in ragione dell'attività svolta o della posizione ricoperta. Tale dovere viene tradotto nell'obbligo di contribuire attivamente all'individuazione di fatti illeciti o elementi di anomalia suscettibili di compromettere l'integrità del sistema di cui essi stessi sono componenti, prevenendo nel contempo i rischi reputazionali e legali derivanti dal loro possibile coinvolgimento, anche inconsapevole, nel riciclaggio.

### **3. Il ruolo della UIF nel sistema antiriciclaggio**

Tra le due componenti del sistema di prevenzione del riciclaggio, quella privata e quella pubblica, i principi internazionali richiedono l'istituzione di una Unità di *Intelligence Finanziaria* (FIU) con una funzione di snodo e di raccordo tra una vasta platea di operatori economici qualificati, obbligati alla segnalazione delle operazioni ritenute sospette, e gli organi preposti all'accertamento e alla repressione dei reati.

A partire dal 2007 tale ruolo è stato assegnato dalla legislazione nazionale all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia costituita presso la Banca d'Italia in una posizione che ne garantisce la piena autonomia gestionale e indipendenza operativa richiesta dagli *standard* internazionali e dalle direttive europee.

La UIF conduce l'approfondimento e l'analisi finanziaria delle operazioni segnalate con l'obiettivo di valutare il contesto finanziario nel quale opera il segnalato, accertare l'origine e la destinazione dei fondi, individuare le possibili finalità illecite. Al fine di accrescere le capacità di analisi, la normativa stabilisce obblighi di collaborazione con la UIF in capo alle autorità e consente l'accesso dell'Unità a importanti base dati. L'ampliamento delle fonti informative, richiesto dai principi internazionali, e l'aumento delle collaborazioni con altre istituzioni, che si va realizzando attraverso specifici accordi, sono diretti a migliorare le capacità di analisi delle operazioni.

In questi anni, il sistema ha prodotto risultati significativi, sia sul piano della crescita quantitativa e qualitativa della collaborazione dei segnalanti, sia su quello della ricerca delle

---

<sup>5</sup> Ne deriva, nel sistema antiriciclaggio, un'inversione del punto di osservazione rispetto a quello che, nel sistema anticorruzione, consente autorevolmente di evocare una "privatizzazione" della prevenzione. Cfr. G.M. FLICK, *Governance e prevenzione della corruzione* cit., p. 6.

più proficue forme di collaborazione tra le diverse autorità. Il fortissimo e continuo incremento delle segnalazioni di operazioni sospette consente di disporre di un osservatorio privilegiato per la rilevazione delle tecniche e delle prassi di riciclaggio.

Si tratta di un patrimonio informativo di straordinaria utilità per l'intero sistema. Vengono a beneficiarne non solo gli organi investigativi e l'autorità giudiziaria ma, indirettamente, anche gli stessi segnalanti. Le indicazioni di carattere generale che provengono dall'approfondimento delle segnalazioni, assieme alle analisi condotte sui flussi finanziari aggregati di cui la UIF dispone in virtù delle previsioni normative, possono essere di notevole interesse pure per altre autorità preposte alla tutela dell'integrità di importanti settori dell'economia e della società.

Per agevolare gli operatori nell'individuazione dei fenomeni sospetti più ricorrenti, l'Unità elabora, utilizzando le informazioni pervenute, indicatori di anomalia, modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario, che pongono l'attenzione su particolari settori ovvero su fatti e condotte ai quali l'esperienza riconnette il rischio di fenomeni criminali<sup>6</sup>. Con riferimento a comportamenti sintomatici dell'appropriazione e improprio utilizzo di risorse pubbliche, la UIF ha diffuso schemi relativi all'anomala movimentazione dei conti dedicati all'esecuzione dei contratti e alla realizzazione delle opere connesse con la ricostruzione successiva al terremoto in Abruzzo, e schemi concernenti la concessione di finanziamenti comunitari e nazionali.

I comportamenti riconducibili alla corruzione e all'appropriazione di fondi pubblici appaiono tra le tipologie più ricorrenti nelle segnalazioni di operazioni sospette provenienti dai soggetti obbligati.

La definizione di una condotta finanziaria sintomatica di vicende corruttive è tuttavia non agevole sul piano oggettivo, ma può avvantaggiarsi dell'analisi del profilo soggettivo dei nominativi coinvolti. Gli strumenti utilizzati, come i modelli operativi posti in essere per finalità corruttive, sono infatti di per sé neutri; la qualificazione dei soggetti e del contesto economico e professionale di riferimento può, invece, efficacemente orientare l'analisi verso la corretta configurazione dell'origine sospetta dei fondi.

---

<sup>6</sup> Nei mesi scorsi la UIF ha pubblicato una selezione di casi di particolare interesse riscontrati nell'attività di analisi finanziaria delle segnalazioni; è anche questo un modo per fornire ai destinatari degli obblighi strumenti di orientamento e arricchimento dell'informazione pratici e di agevole consultazione. Cfr. Unità di Informazione Finanziaria, *Casistiche di riciclaggio*, in Quaderni dell'antiriciclaggio, Collana Analisi e studi, n. 2, Roma, Aprile 2015.



#### ***4. Il coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni nella prevenzione del riciclaggio***

Un importante collegamento tra le discipline anticorruzione e antiriciclaggio è costituito dagli specifici obblighi di segnalazione di operazioni sospette posti a carico degli uffici della pubblica amministrazione dalla legislazione antiriciclaggio a partire dal 1991<sup>7</sup>. Finora, tuttavia, la collaborazione attiva è risultata insufficiente. A fronte di 71.758 segnalazioni di operazioni sospette ricevute dalla UIF nel 2014, solo 18 sono state inviate dalla pubblica amministrazione (erano 21 nel 2012 e 24 nel 2013).

Alla scarsa diffusione di una cultura antiriciclaggio presso gli uffici pubblici ha contribuito anche l'assenza di una specifica regolamentazione di attuazione della disciplina primaria.

Un apporto significativo all'effettivo coinvolgimento dell'apparato pubblico nel sistema antiriciclaggio si ritiene possa derivare dalla recente emanazione, su proposta della UIF, del primo decreto del Ministro dell'interno in materia di indicatori di anomalia volti ad agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 41, comma 2, lettera c), D.lgs. 231/07<sup>8</sup>.

Il decreto illustra i principi generali in materia di collaborazione attiva, sottolineando le finalità e le modalità di utilizzo degli indicatori e l'importanza del processo valutativo su cui deve fondarsi la segnalazione di operazione sospetta, che richiede una compiuta analisi degli elementi oggettivi e soggettivi a disposizione dei segnalanti.

---

<sup>7</sup> Il d.lgs. n. 231/2007 definisce "pubblica amministrazione" tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative, le aziende e le amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni. Ai sensi dell'art. 66, comma 4, la definizione di "pubblica amministrazione" può essere modificata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione.

<sup>8</sup> Pubblicato in G.U. n. 233 del 7 ottobre 2015. Il provvedimento è il frutto di un lungo lavoro svolto dalla UIF con il Ministero dell'Interno in raccordo con le altre Autorità nazionali coinvolte nell'azione di prevenzione (Autorità Nazionale Anticorruzione-ANAC, Agenzia dell'Entrate, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, Associazione Nazionale Comuni Italiani-ANCI della Regione Lombardia e Comune di Milano), con l'obiettivo di integrare il quadro normativo vigente per stimolare una effettiva partecipazione della pubblica amministrazione alla lotta al riciclaggio e, in generale, alla criminalità economica.

Nel provvedimento viene posto l'accento sulle attività che presentano maggiori rischi di riciclaggio, in relazione alla consistente movimentazione di flussi finanziari e all'uso elevato di contante, nonché sui settori economici interessati dall'erogazione di fondi pubblici o relativi ad appalti, sanità, energie rinnovabili e smaltimento di rifiuti. Una specifica disposizione richiama la necessaria valutazione delle operazioni riconducibili al finanziamento del terrorismo.

Per stimolare una compiuta consapevolezza da parte degli uffici pubblici amministrazione circa il proprio ruolo di collaborazione attiva, il decreto fornisce inoltre linee-guida sugli assetti organizzativi e procedurali di cui ciascuna amministrazione dovrebbe dotarsi per poter effettuare l'individuazione e l'inoltro delle segnalazioni alla UIF<sup>9</sup>.

Quest'ultimo aspetto conferisce al provvedimento per la pubblica amministrazione una portata decisamente innovativa rispetto agli altri provvedimenti già emanati in materia di indicatori di anomalia.

Gli indicatori proposti, sono volti a supportare l'apparato a pubblico nella corretta valutazione di fenomeni anomali. Essi considerano, in primo luogo, i profili soggettivi di carattere generale – comuni anche agli intermediari finanziari e agli altri operatori – quali l'identità, l'appartenenza geografica e il comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione, specie se collegato, direttamente o indirettamente, a nominativi sottoposti a procedimenti penali o che rivestono importanti cariche pubbliche ovvero che sono censiti nelle liste delle persone o delle entità coinvolte nel finanziamento del terrorismo. Nei confronti delle società si richiama l'attenzione sugli assetti proprietari, manageriali e di controllo artificiosamente complessi o opachi.

Sotto il profilo oggettivo, si dà rilievo alle operazioni incoerenti con l'attività o con il profilo economico-patrimoniale del soggetto cui sono riferite, o prive di giustificazione commerciale o che presentano modalità inusuali ovvero illogiche rispetto al normale svolgimento dell'attività. Il provvedimento non si limita a fornire indicazioni alla generalità degli enti pubblici ma destina una specifica sezione a particolari ambiti di attività della

---

<sup>9</sup> Le procedure di cui gli uffici pubblici sono chiamati a dotarsi dovrebbero tener conto della specificità dell'attività svolta e delle dimensioni organizzative e operative; individuare il soggetto delegato a valutare e trasmettere le segnalazioni alla UIF; specificare le modalità con le quali gli addetti agli uffici comunicano le informazioni rilevanti al delegato; ripartire i ruoli e le responsabilità, garantendo la ricostruibilità delle decisioni assunte e i presidi di riservatezza. Per ragioni di economicità e di efficienza si prevede che il delegato alla valutazione e segnalazione delle operazioni sospette possa coincidere con il responsabile della prevenzione della corruzione; enti locali di ridotte dimensioni (popolazione inferiore a 15.000 abitanti) potrebbero individuare un delegato unico, mentre strutture organizzative complesse potrebbero nominare più di un delegato. Il nominativo del responsabile deve in ogni caso essere comunicato alla UIF.

pubblica amministrazione, selezionati in base al rischio di riciclaggio: il settore fiscale, gli appalti, i finanziamenti pubblici, gli immobili e il commercio.

Il provvedimento, suscettibile di aggiornamento anche sulla base dell'evoluzione e della complessità organizzativa degli uffici pubblici, integra il quadro normativo vigente con l'obiettivo di supportare la pubblica amministrazione nell'adempimento degli obblighi antiriciclaggio. E' necessario che l'attuazione di tali norme sia tempestiva, consapevole e assoggettata a verifica. Si potrà, in tal modo, imprimere una svolta concreta nella collaborazione attiva degli uffici pubblici.

## **5. Conclusioni**

La diffusa percezione di elevati livelli di corruzione e di riciclaggio, rilevata dai principali organismi internazionali, continua a condizionare i giudizi di affidabilità complessiva del sistema del nostro paese, influenzando le scelte economiche e, in particolare, quelle di investimento, con riflessi sulla capacità dell'Italia di attrarre capitali.

L'azione di contrasto dell'illegalità deve essere alimentata dalla collaborazione di tutte le autorità pubbliche coinvolte e supportate da regole e soluzioni organizzative improntate a una sostanziale identità di principi ispiratori.

Diviene sempre più chiara l'esigenza che le autorità antiriciclaggio e anticorruzione integrino le rispettive azioni nel quadro di strategie complementari e condivise<sup>10</sup>. Ne è testimonianza concreta la sottoscrizione nel 2014 dell'accordo di collaborazione tra l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e la UIF, che sta dando i primi frutti.

Si sono in tal modo creati i presupposti per innescare un circuito virtuoso che può consentire di sfruttare ogni possibile sinergia tra gli apparati, facendo in modo che i comportamenti nei diversi comparti di prevenzione si integrino e si supportino reciprocamente. Ciò grazie anche alla maggiore consapevolezza delle dinamiche attraverso cui riciclaggio e corruzione riescono ad alimentarsi reciprocamente.

---

<sup>10</sup> Si richiama in proposito il documento elaborato nel 2013 dal Gruppo Egmont, organismo internazionale che riunisce oltre 150 *Financial intelligence unit* a livello mondiale, dedicato al contributo specifico che le FIU possono dare alla lotta alla corruzione. Un esempio significativo, in Francia, è rappresentato dal documento elaborato congiuntamente dal Servizio centrale di prevenzione della corruzione e dalla FIU, quale ausilio agli operatori per la rilevazione e segnalazione di operazioni finanziarie suscettibili di essere legate alla corruzione.

Le normative antiriciclaggio e anticorruzione trovano nei concetti di trasparenza e prevenzione significative chiavi interpretative; nell'organizzazione, nei processi e nei controlli gli strumenti per assicurare che le regole non determinino meri onerosi adempimenti burocratici ma si traducano in comportamenti efficaci con risultati misurabili, assicurando l'effettività dei sistemi; nella collaborazione il necessario strumento di rafforzamento richiesto anche dagli osservatori internazionali.

Le regole, per essere efficaci, richiedono il ricorso sia a interventi esterni, fondati su un articolato apparato di autorità con funzioni di impulso, ausilio e controllo, sia a presidi interni, basati sulla responsabilizzazione degli operatori, sul loro coinvolgimento diretto nella prevenzione e su procedure e controlli in grado di intercettare e segnalare comportamenti potenzialmente illeciti.

Sul versante esterno, l'efficacia della prevenzione antiriciclaggio è basata su un sistema di soggetti pubblici chiamati a dettare le regole fondamentali, indirizzare, attraverso istruzioni, i comportamenti degli operatori, supportare, mediante indici e schemi, il corretto adempimento degli obblighi, sanzionare le violazioni e le omissioni.

Nei settori assoggettati ad obblighi di prevenzione per i quali non è prevista una esplicita azione di autorità dedicate si è generato un "cono d'ombra" sulla collaborazione, testimoniato da un numero molto modesto di segnalazioni, tanto più inaccettabile quanto più significativo è il peso di tali settori in attività economiche esposte al rischio di riciclaggio.

A tale criticità la UIF sta cercando di ovviare attraverso il ricorso selettivo e mirato a interventi ispettivi su operatori diversi dagli intermediari bancari e finanziari. In prospettiva occorrerebbe rendere possibile l'emanazione di norme secondarie sugli assetti organizzativi interni di tali soggetti e istruzioni per l'attività di segnalazione ispirate a quelle vigenti per gli altri settori regolamentati.

Quanto ai presidi interni, l'efficacia della collaborazione dei singoli operatori, ai fini della prevenzione, deve poter contare sull'attivazione di punti di responsabilità, che assicurino il rispetto delle regole e l'adeguatezza delle procedure e dei controlli per l'immediata rilevazione dei fattori di rischio, anche legale e reputazionale, e l'individuazione di adeguate misure per la loro mitigazione.

Le istruzioni emanate dalla Banca d'Italia in attuazione della legislazione antiriciclaggio richiedono agli intermediari finanziari risorse, procedure, funzioni organizzative chiaramente individuate e adeguatamente specializzate, per il controllo del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Esse, tra l'altro, pongono l'accento sulla responsabilizzazione

del personale dipendente, sulla chiara definizione, ai diversi livelli, di ruoli, compiti e responsabilità, sull'istituzione di un'apposita funzione incaricata di sovrintendere all'impegno di prevenzione, su un'architettura delle funzioni di controllo coordinata nelle sue componenti, anche attraverso idonei flussi informativi, e coerente con la struttura, la complessità, la dimensione aziendale, la tipologia dei servizi e prodotti offerti, il rischio associabile alle caratteristiche della clientela<sup>11</sup>.

Con riferimento alle pubbliche amministrazioni, il loro pieno recupero all'adempimento consapevole degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette passa per una costante e capillare azione di sensibilizzazione, da attuare non solo attraverso l'affinamento e l'ulteriore articolazione degli indicatori di anomalia<sup>12</sup>, ma anche mediante soluzioni organizzative che consentano una chiara individuazione e allocazione delle responsabilità, esplorando ipotesi, come quella della concentrazione delle funzioni antiriciclaggio nella figura del responsabile della prevenzione della corruzione, idonee a salvaguardare l'indipendenza, l'autonomia, l'imparzialità, l'autorevolezza dei presidi d'integrità.

Solo in questa cornice organizzativa possono essere sviluppate funzioni di consapevole valutazione dei rischi e di efficace pianificazione degli interventi; può essere dato impulso a processi operativi orientati alla correttezza formale e sostanziale dei comportamenti; può costituirsi una cultura del controllo basata sulla formazione, sulla conoscenza delle norme e sull'assistenza al loro rispetto; soprattutto, può essere rafforzata una dimensione etica dell'attività pubblica.

---

<sup>11</sup> Il ruolo fondamentale della *governance* aziendale è tenuto in considerazione anche nella riflessione dottrinale sulla prevenzione della corruzione, la quale dovrebbe essere affidata a una "responsabilità imprenditoriale di organizzazione, nella valutazione e gestione del rischio di corruzione, nel monitoraggio dalle aree ed attività a rischio, nella formazione dei dipendenti, nell'impegno dei vertici di impresa, nell'elaborazione di *best practices* e di codici etici, nella trasparenza, nel *whistleblowing*". Cfr. G.M. FLICK, *Governance e prevenzione della corruzione* cit.

<sup>12</sup> Nell'ambito della collaborazione tra Autorità antiriciclaggio e anticorruzione dovrebbero collocarsi iniziative volte all'implementazione e all'ulteriore affinamento degli indicatori di anomalia per la pubblica amministrazione, e all'individuazione degli assetti organizzativi e procedurali più idonei a garantire in concreto la collaborazione attiva delle pubbliche amministrazioni.