

# XV Incontro Compliance

**La corruzione pubblica e  
privata: dalla L. 190/2012 alla L.  
3/2019**

Prevenzione, presidio del rischio,  
controlli e nuove responsabilità

**Roma, 25 giugno 2019**

#aicom #incontrocompliance #anticorruzione #spazzacorrotti  
#antiriciclaggio #integrityasavalue

# Il contrasto alla corruzione e i presidi antiriciclaggio

**Claudio Clemente**

*Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia– UIF*

**Roma, 25 giugno 2019**

# I sistemi di prevenzione

## Gli strumenti «amministrativi» per la prevenzione della corruzione

Il **sistema anticorruzione** punta sulla tutela dell'integrità dell'apparato pubblico, sulla prevenzione dei rischi e sulla collaborazione di attori qualificati, in possesso di informazioni "privilegiate"



accrescere la consapevolezza degli uffici pubblici su **rischi e vulnerabilità** inerenti le variabili organizzative (strutture, processi operativi, cultura organizzativa)

sviluppare sistemi di "**reazione interna**"

puntare sulla collaborazione attiva delle PA (PTCT)  
e degli agenti pubblici (segnalazioni di WB)



**da destinatari** delle norme di repressione  
**a soggetti** attivi del sistema di prevenzione e contrasto

# I sistemi di prevenzione

## Gli strumenti «amministrativi» per la prevenzione del riciclaggio

Il **sistema antiriciclaggio** (d.lgs 231/2007) punta sulla tutela dell'integrità dell'economia e dei mercati, grazie alla collaborazione di vaste categorie di operatori qualificati, in possesso di informazioni finanziarie/patrimoniali «privilegiate» (cd. **soggetti obbligati**)



Obblighi di adeguata verifica della clientela, registrazione delle operazioni, formazione, e segnalazione/comunicazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati

Dati oggettivi e soggettivi dell'operazione sono elaborati, evidenziandone i possibili elementi di anomalia e di **sospetto**, e trasmessi a una unità centrale nazionale (**FIU**)...

...che **li analizza** (individuando eventuali connessioni con possibili attività criminali sottostanti) e **dissemina** i risultati delle proprie analisi alle Autorità competenti

# La corruzione e la prevenzione del riciclaggio

## Profili generali

Luglio 2014 - Primo **National Risk Assessment** condotto dal CSF: «Tra i reati che producono proventi da riciclare, la corruzione costituisce una delle minacce più significative».

Giugno 2019 - Aggiornamento del **NRA** al 2018: «La corruzione continua a rappresentare una minaccia di **assoluta rilevanza**. Si è confermata l'opinione che la stima dei proventi di tale reato non è definibile poiché si concorda sul fatto che il profitto, seppure stimabile, può non avere in prima battuta natura strettamente finanziaria; è inoltre **cresciuto il numero dei soggetti denunciati** o arrestati per tali reati».

Il **corrotto** è indotto al riciclaggio per impedire che fondi illecitamente accumulati siano a lui riferibili e, quindi, per trasformare il potere di acquisto derivante dalla corruzione da potenziale in effettivo. Il **corruttore** tende a celare le risorse (anche lecite) destinate alla corruzione per impedirne la tracciabilità.

# La corruzione e la prevenzione del riciclaggio

## Profili generali

**Riciclaggio e corruzione si pongono in linea di continuità**

L'azione di **prevenzione della corruzione** può contribuire a ridurre il rischio di riciclaggio

**L'antiriciclaggio** ostacola il reimpiego dei proventi della corruzione, ne accresce il costo e i rischi, rendendola meno vantaggiosa

La **cooperazione** tra le Autorità di prevenzione è fondamentale (condivisione di analisi e, ove possibile, di basi dati)

**Il Protocollo UIF-ANAC**, siglato nel luglio 2014, è ora in fase di rinnovo, anche per arricchire i profili di collaborazione e sfruttamento delle informazioni

# L'attenzione della comunità internazionale

## La valutazione dell'Italia da parte del GRECO

Nel Rapporto redatto a conclusione del primo e secondo ciclo di valutazione (2008-2009), il GRECO ha fornito **specifiche raccomandazioni** sull'importanza, per la lotta alla corruzione, “delle informazioni **sulle operazioni sospette segnalate**, della collaborazione in questo settore e dei benefici che possono derivarne”, nonché sull'opportunità di adottare azioni per promuovere l'adempimento tempestivo dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette e per sensibilizzare talune categorie di operatori (es. i professionisti) a una più consapevole e diffusa collaborazione attiva.



# L'attenzione della comunità internazionale

## La valutazione dell'Italia da parte del GAFI

Il Rapporto di valutazione, pubblicato nel 2016 all'esito dell'esercizio condotto tra il 2014 e il 2015, riconosce che l'Italia è caratterizzata da un robusto quadro giuridico e istituzionale per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo ("*mature and sophisticated*") e sottolinea il **significativo** rischio di riciclaggio riveniente da specifiche attività criminali, tra cui la corruzione.

Il sistema italiano, secondo i valutatori, si connota per una buona comprensione dei rischi, un adeguato grado di cooperazione e **coordinamento tra le autorità**, una particolare efficacia dell'apparato di segnalazione, analisi e accertamento dei casi sospetti.

In più punti il Rapporto richiama l'esigenza, tra l'altro, che le istituzioni continuino a monitorare e rivedere le proprie politiche e attività in linea con i rischi e le minacce emerse nel NRA e che gli **esiti delle analisi della UIF siano condivisi con un novero più ampio di autorità (comprendente anche l'anticorruzione)**.



# L'attenzione della comunità internazionale

## La valutazione dell'Italia da parte dell'UNODC

Il secondo ciclo, svoltosi tra il 2017 e il 2018, ha esaminato, tra l'altro, le misure vigenti in Italia sulla prevenzione del riciclaggio e sulla *FIU* (artt. 14, 52 e 58 UNCAC).

**La Convenzione considera il sistema antiriciclaggio e la FIU di un Paese come elementi portanti di un'efficace strategia nazionale di prevenzione e contrasto della corruzione**

L'*Executive Summary* della valutazione sull'Italia, diffuso nel maggio 2019 riconosce la complessiva **solidità dell'impianto italiano anticorruzione e antiriciclaggio**, dà conto degli sforzi compiuti per l'adeguamento agli standard e alla normativa comunitaria, si sofferma sulle funzioni della UIF ed evidenzia la necessità di **rafforzare la collaborazione** tra autorità e le sinergie con l'azione anticorruzione.



# La prevenzione del riciclaggio

## Il sistema antiriciclaggio

### GLI OBBLIGHI

- Adeguata verifica
- Conservazione
- Segnalazioni di operazioni sospette



### I SOGGETTI OBBLIGATI

- Banche e altri intermediari finanziari
- Professionisti
- Operatori non finanziari

### LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- Comunicano dati e informazioni concernenti le operazioni sospette (art.10 d.lgs. 231/2007)



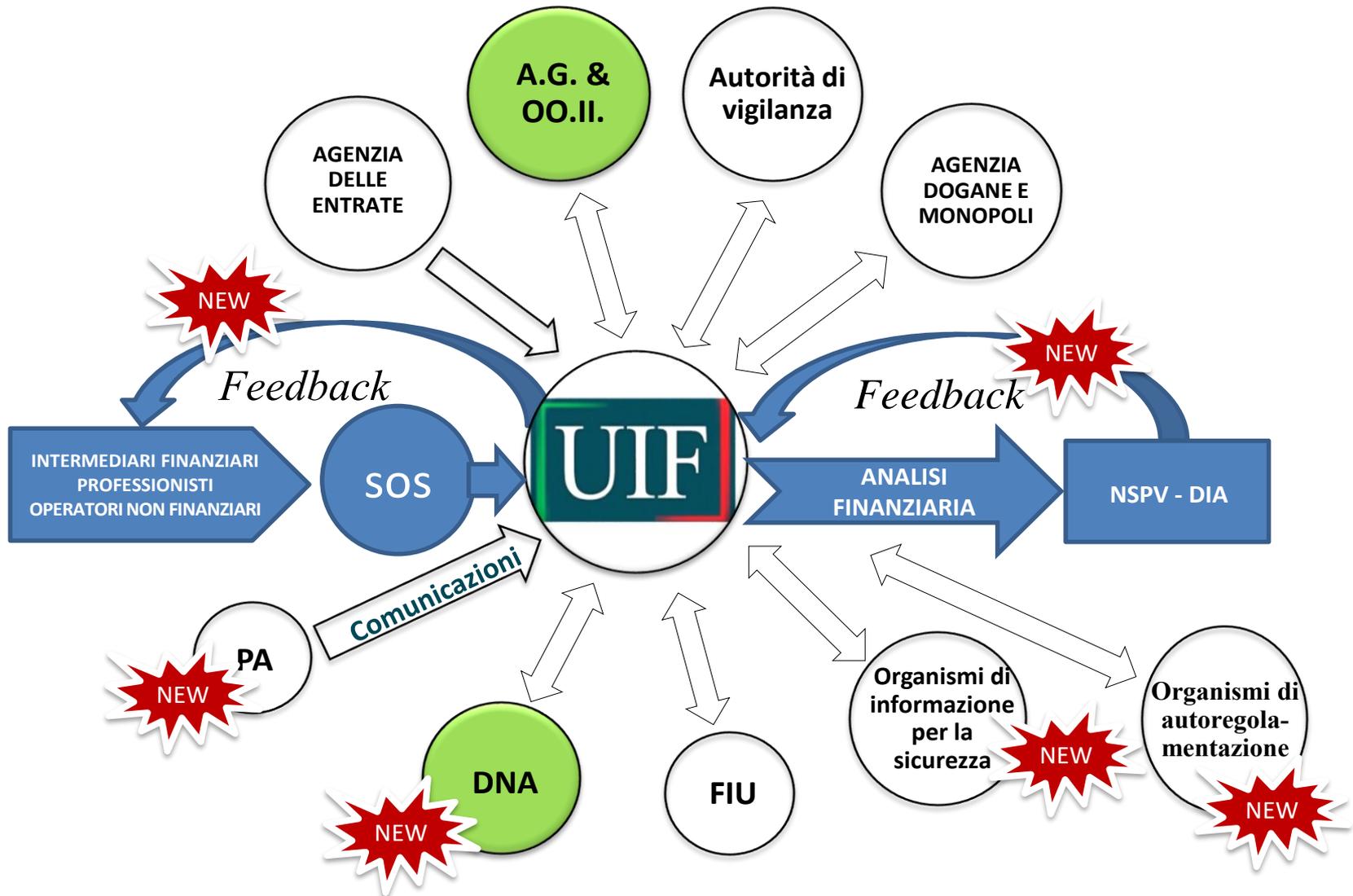
# La prevenzione del riciclaggio

«I soggetti obbligati, **prima di compiere l'operazione**, inviano senza ritardo alla UIF, una segnalazione di operazione sospetta quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da **attività criminosa**»

\*\*\*

- la segnalazione **prescinde dall'importo** dell'operazione; riguarda anche operazioni in corso, compiute o tentate; rappresenta **l'esito di una valutazione** degli elementi soggettivi e oggettivi; non richiede necessariamente la «conoscenza» di un determinato reato ed è **atto distinto dalla denuncia di reato**
- **Deve essere effettuata senza ritardo**, «prima di compiere l'operazione» sempre che il motivo del sospetto possa essere individuato prima dell'operazione stessa e, comunque, **se non sussiste un obbligo di legge di ricevere l'atto**, se l'esecuzione dell'operazione non possa essere rinviata tenuto conto della **normale operatività** o se il **differimento possa ostacolare le indagini**

# La prevenzione del riciclaggio



# La prevenzione del riciclaggio

## Schemi di comportamento anomalo elaborati dalla UIF riferibili alla corruzione

*Anomalie nell'utilizzo dei «conti dedicati» su cui transitano movimenti finanziari connessi con l'esecuzione di contratti o opere pubbliche (Com. UIF ottobre 2009):*

- *Profili soggettivi anomali (connessi con la compagine e l'assetto proprietario delle imprese, con il profilo dei soci e amministratori, ecc.)*
- *Operazioni anomale (frequente uso di contanti, operazioni ingiustificate, giri di fondi, incoerenza dell'attività con scopo e natura dei finanziamenti pubblici, ecc.)*

***Abuso di finanziamenti pubblici** (Com. UIF luglio 2010):*

- *Fase prodromica (assetto proprietario e capitalizzazione delle imprese richiedenti);*
- *Fase dell'utilizzo del finanziamento (uso di contanti, giri di fondi tra società collegate, trasferimenti e utilizzi incoerenti con le finalità del finanziamento)*

***Frodi nelle fatturazioni** (Com. UIF aprile 2012):*

- *Frodi internazionali (trasferimenti di residenza o sede sociale, capitale, opacità strutturali, uso di contanti, trasferimenti finanziari ingiustificati, ecc.)*
- *False fatturazioni (compagini societarie anomale o opache, intensa operatività, anomalo utilizzo di ricevute bancarie, ecc.)*



## Il contributo dell'analisi finanziaria

### Ipotesi 1

**Anomalie finanziarie/patrimoniali che coinvolgono – direttamente o indirettamente – **soggetti** investiti di un potere pubblico**

Anomalie operative (per forme tecniche, frequenza ed entità) collegate ad un soggetto qualificabile come pubblico ufficiale/incaricato di pubblico servizio/PEP sono elementi di per sé sufficienti ad attrarre la segnalazione nella zona del “rischio corruzione”

### Ipotesi 2

**Anomalie finanziarie compatibili con illeciti di natura **fiscale o contabile****

spesso l'innescò per indagini su fatti di corruzione deriva dall'investigazione di reati diversi (emissione di fatture insistenti tramite l'utilizzo di cartiere, false comunicazioni sociali ecc.) attraverso i quali viene creata la **provista per la corruzione**

## Il contributo dell'analisi finanziaria

### Ipotesi 3

#### Contesti **societari** a rischio

- ✓ società attive in **segmenti di mercato** a maggiore rischio specifico
- ✓ società che sfruttano schermi societari residenti in **giurisdizioni "opache"** o poco collaborative
- ✓ società nella cui Governance si annidano situazioni di potenziale **conflitto di interessi** tra sfera pubblica e privata (es. connessioni politiche, collegamenti soggettivi con personale della Pubblica Amministrazione)

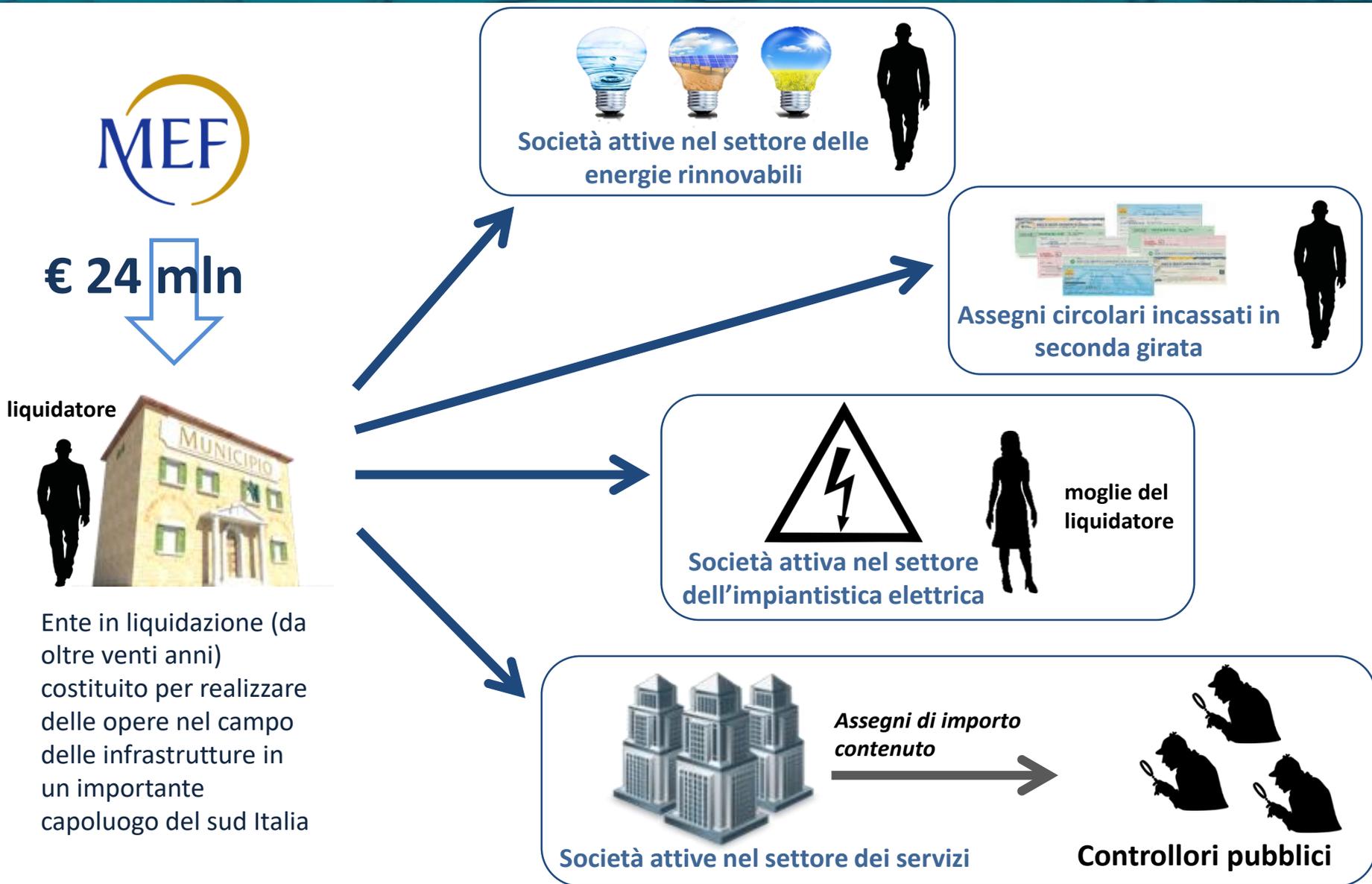
Fenomeno in evoluzione

Verso la **dematerializzazione** del fenomeno

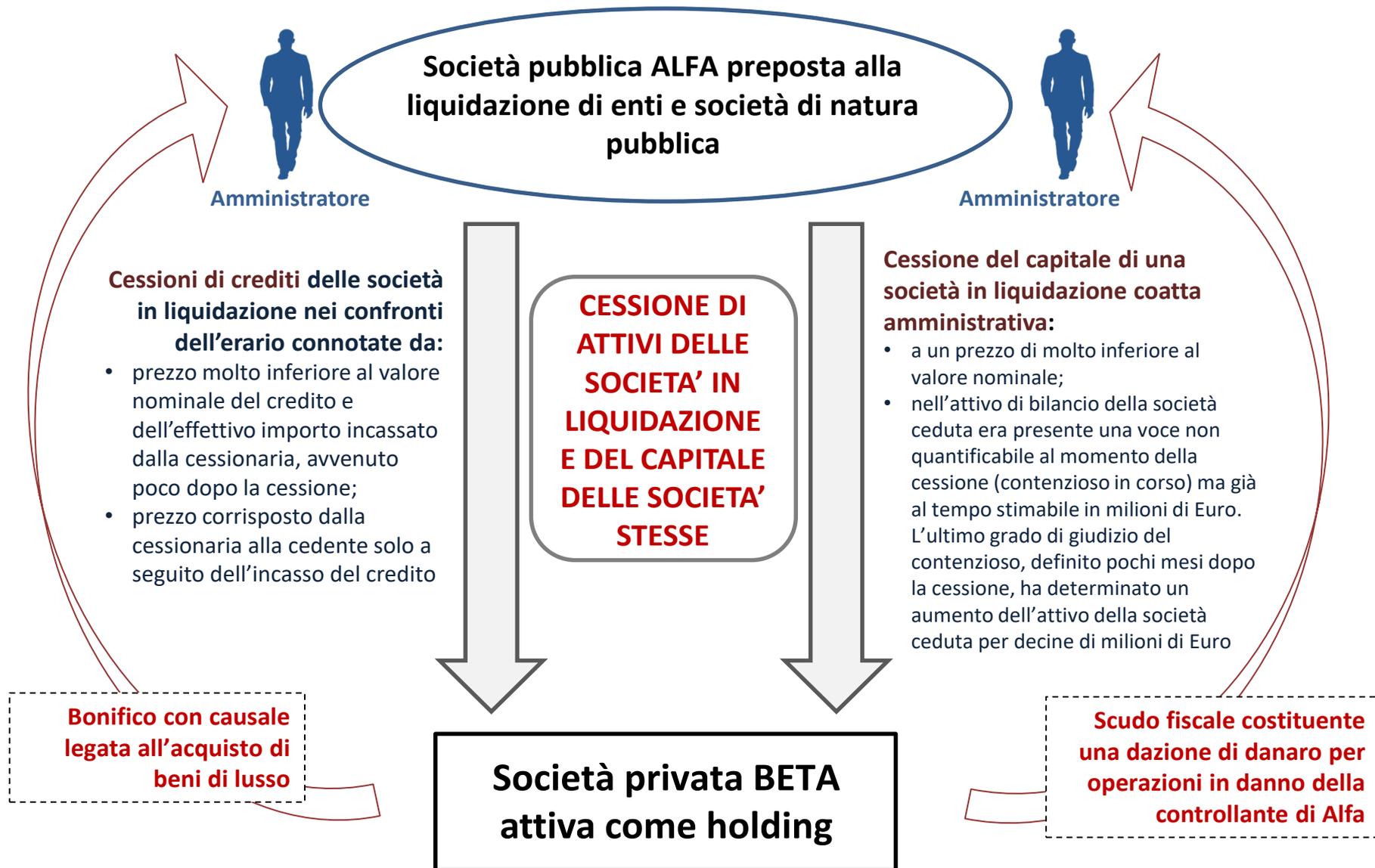
La cronaca giudiziaria sembra evidenziare l'aumento di casi di corruzione che avvengono senza spostamento di denaro ma con diverse utilità

Il sinallagma «tradizionale» sembra entrare in crisi

# L'attività di analisi finanziaria della UIF



# L'attività di analisi finanziaria della UIF



# L'analisi finanziaria della UIF

E' importante orientare lo **screening** dell'imponente flusso di SOS

Una SOS può innescare analisi in grado di evidenziare contesti corruttivi in numerose occasioni ma **non sempre «modellizzabili»** *ex ante...*

...ma alcune **situazioni sintomatiche** però sono enucleabili

Importante focalizzare **precocemente** le variabili sintomatiche di anomalie compatibili con il rischio di corruzione

# Il ruolo delle pp.aa. nella prevenzione del riciclaggio

La collaborazione attiva delle Pubbliche amministrazioni (art. 10 d.lgs. 231/2007)

Il D.Lgs. 231/2007 sancisce **obblighi di comunicazione di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza**, a carico delle Pubbliche amministrazioni competenti allo svolgimento di **compiti di amministrazione attiva o di controllo** nell'ambito di:

- procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di **autorizzazione o concessione**
- procedure di scelta del contraente per l'**affidamento di lavori, forniture e servizi**
- procedimenti di **concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati**

**Il CSF può ampliare o restringere il novero delle attività pubbliche; elabora inoltre linee guida per la mappatura e valutazione dei rischi**

**La UIF individua i dati e le informazioni da trasmettere, le modalità e i termini della comunicazione, gli indicatori per la rilevazione delle operazioni sospette**

**Le Pubbliche amministrazioni adottano misure idonee ad assicurare il riconoscimento delle fattispecie meritevoli di essere segnalate**



# Il ruolo delle pp.aa. nella prevenzione del riciclaggio

## Le Istruzioni UIF sulle comunicazioni delle PP.AA. (G.U. 19/11/2018)

Le istruzioni disciplinano i **presupposti**, le **modalità** e il **contenuto** delle comunicazioni e forniscono specifici **indicatori di anomalia** volti a ridurre i margini di incertezza delle valutazioni soggettive connesse alle comunicazioni e a contribuire al contenimento degli oneri e alla correttezza e omogeneità delle comunicazioni.

### Indicatori generali

Connessi con:

- identità o comportamento del **soggetto** cui è riferita l'operazione;
- modalità di richiesta o esecuzione dell'**operazione**.

### Indicatori specifici

- **appalti e contratti pubblici;**
- **finanziamenti pubblici;**
- **immobili e commercio.**

**Le PP.AA. nominano un “gestore” delegato a valutare ed effettuare le comunicazioni.**



# Il ruolo delle pp.aa. nella prevenzione del riciclaggio

## Le persistenti criticità

Il quadro normativo - primario e secondario - è definito.

**Ora tocca alle PP.AA. attrezzarsi per adempiere agli obblighi di legge.**

Alcuni enti territoriali (Comune MI, ANCI e Regione Lombardia) si sono mostrati sensibili.

L'apparato amministrativo nel suo complesso **non appare ancora adeguatamente coinvolto**: «..il settore non ha in generale consapevolezza di un proprio possibile ruolo. (...) E' una vulnerabilità non di poco conto se si pensa alla rilevanza del fenomeno della corruzione ovvero alla presenza di ambiti fortemente appetibili per la criminalità (appalti o finanziamenti pubblici)» (NRA 2014, p. 25)

**Le segnalazioni/comunicazioni pervenute alla UIF dalle PP.AA. sono state 70 nel 2017 e 43 nel 2018, su un totale di oltre 98.000 SOS in entrambi gli anni.**



# Il contributo della UIF alla lotta alla corruzione

- **Indicatori e tipologie** elaborati alla luce dell'esperienza maturata nell'analisi finanziaria delle SOS (cfr. Comunicazioni UIF, Casistiche, Istruzioni, ecc.)
- Rilevanza del **coordinamento inter-istituzionale** (rapporti con ANAC, con le pubbliche amministrazioni, con gli operatori)
- **Analisi «strategica»** su aree geografiche, su casi di entità particolarmente rilevante o su settori caratterizzati da più elevati rischi di corruzione (appalti, difesa, industrie farmaceutiche, sanità, ecc.), su specifiche operatività finanziarie sintomatiche di condotte corruttive e appropriative di fondi pubblici poste in luce dalla collaborazione attiva.
- Specie quando i proventi dei reati corruttivi sono ingenti, il riciclaggio assume una dimensione transnazionale. In questi casi, la **cooperazione internazionale con altre FIU** consente l'arricchimento dell'analisi nazionale delle SOS, nonché di integrare il corredo informativo a disposizione dell'Autorità Giudiziaria, a supporto di indagini e procedimenti penali



# La rilevanza degli assetti organizzativi e di controllo

## Le due 231: elementi di differenza e di collegamento

### *Scopi diversi:*

*D.lgs. 231/2001: Evitare che il personale dell'impresa commetta reati a vantaggio dell'impresa stessa*

*D.Lgs. 231/2007: Evitare che operatori qualificati siano utilizzati per immettere capitali di provenienza illecita nell'economia legale*

## Rilevanza dei modelli organizzativi per la prevenzione di condotte illecite

Tanto il modello di esonero della responsabilità (231/2001) quanto gli obblighi AML (231/2007) inducono gli enti a individuare e presidiare le aree più esposte a rischio, verificare l'idoneità degli assetti organizzativi e delle procedure, formare il personale.

Efficaci assetti organizzativi, di governo e di controllo costituiscono una condizione essenziale per prevenire e mitigare i fattori di rischio aziendali (specie i rischi di coinvolgimento in fatti illeciti)

## Il ruolo della UIF

L'esperienza nell'analisi finanziaria delle SOS è alla base dell'attribuzione alla UIF del compito di esprimere un **«giudizio tecnico»** sulla sezione dei modelli organizzativi dedicata alla prevenzione del riciclaggio (art. 25-octies d.lgs. 231/2001, come modificato dall'art. 72 d.lgs. 231/2007)



# Conclusioni

- Adeguate **sistemi di prevenzione** debbono affiancare il sistema di repressione per contribuire a contrastare i fenomeni della corruzione e del riciclaggio
- Il corretto funzionamento di un **sistema antiriciclaggio** è considerato, anche nelle valutazioni degli organismi internazionali uno dei presidi fondamentali anche per il contrasto della corruzione
- Le sua efficacia si fonda sulla **collaborazione attiva degli operatori** e sulla cooperazione tra le autorità
- La crescita della cultura antiriciclaggio deve estendersi a **tutti i soggetti obbligati** e investire con maggiore efficacia gli uffici della pubblica amministrazione.
- E' necessario, in particolare, **recuperare tutti gli uffici pubblici, a cominciare da quelli centrali, a un ruolo più attivo e consapevole** e all'utilizzo mirato dello strumento della comunicazione.



# Conclusioni

- E' essenziale un'azione di **sensibilizzazione congiunta dall'esterno** (UIF, MEF, ANAC) e **dall'interno** (controlli interni).
- La più recente evoluzione della legislazione italiana antiriciclaggio **accrece le possibilità di collaborazione, valorizza il contributo dei segnalanti, ne rafforza i meccanismi di tutela. Ulteriori progressi** derivano dal recepimento della **V direttiva UE** (es. interconnessione dei registri dei titolari effettivi)
- Dalla **conoscenza delle norme** e dalla **sensibilità** alla collaborazione diffuse tra tutti gli operatori, dalla **collaborazione** inter-istituzionale, **dall'integrazione dei presidi di prevenzione** e dall'azione congiunta e coordinata delle istituzioni per assicurarne il rispetto può trarre nuovi stimoli la crescita del livello di legalità del nostro Paese



**Grazie per l'attenzione**