

ANTICORRUZIONE E ANTIRICICLAGGIO: SPUNTI CRITICI

Costanza Nicolosi

Abstract (ITA): Alla luce della possibilità, prospettata dal nuovo Piano Nazionale Anticorruzione, che gli uffici della pubblica amministrazione istituiscano una gestione “congiunta” dei rischi riciclaggio e corruzione, il presente contributo intende offrire un’analisi della complementarità dei suddetti rischi e relativi sistemi di gestione, al fine di valutare se una totale integrazione tra questi ultimi sia -per quanto possibile- anche opportuna.

Abstract (ENG): The new Italian National Anticorruption Plan opens to the possibility that public administrations manage “in a consolidated way” the risks of corruption and money laundering. The present essay offers a legal analysis of the assonances of the two risks, as well as of the relative risk-management systems in order to assess whether a wholly-integrated management of the two is not only feasible, but also legally desirable.

SOMMARIO: - 1. Antiriciclaggio e nuovo Piano Nazionale Anticorruzione - 2. Riciclaggio e corruzione: la “complementarità” dei relativi rischi - 3. Trasparenza e tracciabilità (ulteriori assonanze tra antiriciclaggio e anticorruzione) - 4. La gestione integrata dell’antiriciclaggio e dell’anticorruzione - 5. Ridefinizione del riciclaggio come uno dei rischi del fenomeno corruttivo? - 6. Antiriciclaggio e codici di comportamento.

1. Antiriciclaggio e nuovo Piano Nazionale Anticorruzione.

Il 5 dicembre 2022, l’Autorità Nazionale Anticorruzione (“ANAC”)¹ ha pubblicato la versione aggiornata del Piano Nazionale Anticorruzione (“PNA”)² relativo al prossimo

¹ ANAC, Piano di riordino (ai sensi dell’art. 19, co. 3 del DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114). L’ANAC nasce dalla fusione delle due precedenti Autorità, la CIVIT (Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza, la *performance* e l’integrità delle amministrazioni pubbliche) e l’AVCP (Autorità di vigilanza dei contratti pubblici), quest’ultima soppressa dal DL n. 90/2014, che ne ha imposto un riordino dell’organizzazione e un rafforzamento delle competenze, dato che la medesima concentra in sé le funzioni di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza, nonché quelle di vigilanza sui contratti pubblici, prima spettanti alle due Autorità. In generale, R. DE NICOLIS, *I poteri dell’ANAC dopo il correttivo*, 1 luglio 2017, in www.giustizia-amministrativa.it; F. DI CRISTINA, *L’autorità nazionale Anticorruzione nel diritto pubblico dell’economia*, in *Il diritto dell’economia*, vol. 29, n. 90, pp. 497-515, 2016; R. GRECO, *Il ruolo dell’ANAC nel nuovo sistema degli appalti pubblici*, 29 dicembre 2016 in www.giustizia-amministrativa.it; N. LONGOBARDI, *L’Autorità nazionale anticorruzione e la nuova normativa sui contratti pubblici*, in www.giustamm.it, giugno 2016.

² Legge n. 190/2012, art. 1, co. 6.

triennio³. Tra le novità esso include, per la prima volta, tra i presidi anticorruzione per la pubblica amministrazione (PA), anche il rafforzamento delle misure antiriciclaggio. In particolare, il nuovo PNA identifica, quale ambito di gestione “congiunta” dei due rischi, l’identificazione del titolare effettivo (per la cui definizione, lo stesso PNA rinvia alle disposizioni del d.lgs. 231/2007, ovvero il decreto antiriciclaggio) delle società che concorrono ad appalti pubblici. Secondo il PNA, gli obblighi sul titolare effettivo previsti in relazione alle spese PNRR vanno applicati a tutti i contratti pubblici una volta istituita la sezione sulla titolarità effettiva nel Registro delle Imprese (la cui istituzione è prevista dalla c.d. V Direttiva antiriciclaggio⁴)⁵.

Considerata la pericolosità del fenomeno riciclaggio⁶, appare più che auspicabile che la PA istituisca opportuni presidi dalle possibili strumentalizzazioni a tal fine; ovvero evitare che il coinvolgimento (seppure inconsapevole e passivo) dei pubblici uffici in episodi di riciclaggio leda la loro funzione di presidi di legalità, tutela, sviluppo e promozione del territorio⁷. A tal proposito, appare opportuno il riferimento al mutato ruolo della PA (e della sua relazione con i cittadini) nel passaggio storico-evolutivo da un’azione tradizionalmente funzionale alla conservazione del potere del sovrano sul popolo, a un ruolo più moderno, che (re)interpretando i principi costituzionali ex artt. 54, 97, 98 e 118 Cost., in chiave conforme all’evoluzione verso l’attuale forma di Stato, esorta i pubblici uffici a svolgere le proprie funzioni a servizio dei cittadini⁸, nonché dello stesso territorio⁹, sempre più inteso come bene comune¹⁰ da governare (*rectius*: preservare e sviluppare).

3 Il Piano Nazionale Anticorruzione 2022 è stato approvato dal Consiglio dell’ANAC il 16 novembre 2022 ed è, al momento in cui si scrive, in attesa del parere del comitato interministeriale e Conferenza Unificata Stato regioni Autonomie locali.

4 Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativa alla prevenzione dell’uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, GUCE 19 giugno 2018, L 156/43.

5 Le regole in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva sono dettate dal D.M. 11 marzo 2022, n. 55.

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

7 F. D’AGOSTINO-G. DE GIORGI, *Pratiche di cittadinanza attiva e tutela del territorio. Partecipazione ed emersione degli interessi delle comunità locali e dei territori*, in L. GIANI-M. D’ORSOGNA-A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell’emergenza al diritto del rischio*, Napoli, 2018, pp. 171-190.

8 V. OTTAVIANO, *Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, in A. BARONE (a cura di), *Cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni*, Cacucci, Bari, 2018; I.M. MARINO, *Diritto, Amministrazione, Globalizzazione*, in A. Barone (a cura di), *Cittadini, imprese e pubbliche funzioni*, cit.; I.M. MARINO, *Prime considerazioni su diritto e democrazia*, in A. BARONE (a cura di), *Ignazio Maria Marino. Scritti Giuridici*, Tomo II, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2015.

9 Secondo la Commissione UE la promozione dello sviluppo sostenibile passa anche attraverso il necessario miglioramento della gestione e dell’uso del territorio. Non a caso, è stata evidenziata la crescente centralità del “territorio” nelle politiche europee, tanto sul fronte dello sviluppo sostenibile, quanto sul versante della coesione territoriale. Si esorta, quindi, a una *governance* del territorio che contribuisca ad assicurarne la sicurezza sostenibile, nonché favorire l’attrazione di capitali ed investimenti.

10 F. BENVENUTI, *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*, *Scritti Giuridici*, Vita e pensiero, Milano 2006, che configura il territorio come “bene comune”, oggetto di un generale interesse che sta fuori dai concetti arcaici di proprietà o possesso, ma costituisce una nuova forma di rapporto che, per quanto possa sembrare paradossale, si avvicina piuttosto a una nuova relazione tipica che unisce il cittadino a beni immateriali, come ad esempio la salute. In particolare, la gestione del territorio «...deve concepirsi ... come soddisfazione delle tendenze di conservazione e di sviluppo della comunità», p. 3948. Si veda anche, V. CERULLI IRELLI-L. DE

Quest'ottica di *governance* sempre più orientata alla sostenibilità¹¹ e allo sviluppo dell'imprenditoria¹², nonché al contrasto del fenomeno descritto con il termine di *maladministration*¹³ ha trovato culmine nell'emanazione della legge n. 190/2012 (c.d. legge anticorruzione)¹⁴ che recepisce la prospettiva del c.d. *integrity risk management* inteso come strumento per il settore pubblico di mappatura dei rischi relativi al fenomeno corruttivo¹⁵. Tuttavia, analogamente al fenomeno corruttivo¹⁶, anche il rischio riciclaggio è insidioso per il buon funzionamento della PA, in quanto anch'esso porta a una commistione (nel peggiore dei casi, una totale sovrapposizione) tra il crimine e le istituzioni politiche, amministrative ed economiche del Paese.

Al fine, quindi, di dare compiuta attuazione dell'attuale orientamento della PA verso i cittadini e il territorio, il nuovo PNA sembra voler dare conto del fatto che si è, fino ad ora,

LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 1/2014, pp. 3-36; F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Fra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Padova, 1994.

11 Si veda, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro: tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010.

12 A. BARONE, *Governo del territorio e sicurezza sostenibile*, Cacucci, Bari, 2013. Si veda anche, G. ARENA-M.P. CHITI (a cura di), *Public administration, competitiveness and sustainable development*, Firenze University Press, Firenze, 2003; L. TORCHIA-F. BASSANINI (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Passigli, Firenze, 2005.

13 Aa.Vv., *Annuario AIPDA 2016, Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme. Atti del convegno annuale*, Roma 7-8 ottobre 2016, Napoli, 2016.

14 *Ex multis*, B.G. MATTARELLA-M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013; B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 2, pp. 123 ss.; S. FOÀ, *Le novità della legge anticorruzione*, in *Urb. e app.*, 2013, 3, pp. 293-306; F. DI CRISTINA, *La corruzione negli appalti pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012; F. DI CRISTINA, *La prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (legge n. 190 del 06/11/2012)*, in *studium iuris*, 2013, 662-671; M. IMMORDINO, *Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano. Relazione introduttiva*, in *Nuove autonomie*, 2014, pp. 395-413; G.M. FLIK, *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, in *Cass. pen.*, 2014, pp. 2754-2764; A. PAJNO, *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, 5, pp. 1127-1167; P. PIRAS, *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale*, in *Dir. econ.*, 2015, 1, pp. 35-48; N. GULLO, *La prevenzione della corruzione nel sistema amministrativo: impulsi del diritto europeo e tendenze evolutive della legislazione italiana*, in *Riv. dir. e proc.*, 2017, 3, pp. 939-996; A. BARONE, *La prevenzione della corruzione nella "governance" del territorio*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, 3, pp. 571-595; F. CERIONI-V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2019; E. BORGONOV, *Corruzione: fenomeno sociale, non della pubblica amministrazione*, in *Azienda pubblica*, 2002, pp. 583-589; G. CAPUTI, *Disciplina anticorruzione e modelli organizzativi ex d.lg. n. 231/01. L'applicazione delle norme sulla prevenzione della corruzione alle società e agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni*, in F. CERIONI, V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, cit.; E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, pp. 371 ss., 2017.

15 Si veda, R. DAGOSTINO, *Le corti nel diritto del rischio*, Cacucci, Bari, 2020.

16 Si vedano le osservazioni di G.M. FLICK, *Antiriciclaggio, corruzione e ruolo degli intermediari: un'agenda comune*, in D. MASCIANDARO (a cura di), *Antiriciclaggio: la legalità come valore di mercato*, Bancaria editrice, Roma, 2000, p. 66 («Criminalità organizzata e corruzione sono strettamente legate tra loro, rappresentano dei veri e propri rischi per la democrazia, esperienze a noi molto vicine, a cominciare dall'esperienza albanese e delle relative società piramidali, dovrebbero averci reso consapevoli che il passaggio dalla corruzione alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina in un mondo che si avvia sempre più alla globalità è un dato dal quale non possiamo più fuggire»).

dato troppo poco peso alla mitigazione del rischio riciclaggio all'interno della PA¹⁷, che, analogamente a quello corruttivo, ne inficia il buon andamento, danneggiando gravemente il tessuto sociale ed economico dei territori. È, infatti, innegabile che, in aggiunta al fenomeno corruttivo, anche il coinvolgimento (seppur inconsapevole) della PA in episodi di riciclaggio lede il ruolo dei pubblici uffici quale presidio di legalità e la rende -suo malgrado- complice della criminalità, a detrimento dei cittadini e del territorio che è tenuta a preservare, sviluppare e valorizzare.

2. Riciclaggio e corruzione: la "complementarietà" dei relativi rischi.

Certamente, il fenomeno-riciclaggio è *più ampio* di quello corruttivo, in quanto non interessa solo la PA¹⁸, ma anche gli operatori privati (tanto è vero che sono proprio questi i destinatari formali della normativa antiriciclaggio). Tuttavia, altrettanto certamente, quando il riciclaggio coinvolge la PA, esso non è meno significativo del fenomeno corruttivo in quanto, in entrambi i casi, la strumentalizzazione dei pubblici uffici a fini illeciti ha un

17 Nonostante la lodevole inclusione della normativa italiana, della PA nel sistema di contrasto al riciclaggio occorre, tuttavia, rilevare che l'effettivo apporto dei pubblici uffici (quando effettivamente profuso) al contrasto del fenomeno risulta alquanto esiguo. Si consenta rinviare a C. NICOLOSI, *Antiriciclaggio e pubblica amministrazione*, op. cit.

18 La corruzione può definirsi come il condizionamento improprio di interessi particolari, nella cura dell'interesse generale. Tale definizione si ricava dal PNA predisposto dall'ANAC nel 2013 e dal primo aggiornamento al Piano (determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, in particolare p. 61) secondo cui il concetto amministrativo di corruzione (*rectius*, il concetto giuridico di rischio-corruzione) «*coincide con la "maladministration", intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse*». Il Piano, come noto, è periodicamente aggiornato. Nel corso degli anni si è assistito a un perfezionamento nella redazione del medesimo e nell'individuazione dei fattori di rischio corruzione per ciascun settore di riferimento, nella predisposizione di strumenti di valutazione e gestione del medesimo. Si veda, in particolare, il PNA del 2016 (delibera n. 831 del 3 agosto 2016) e poi quelli a seguire, sino alla più recente deliberazione n. 1064 del 13 novembre 2019 e, il più recente, relativo al periodo 2022-2024, approvato il 20 settembre 2022. Analogamente, la Banca Mondiale definisce la corruzione come l'abuso di potere ai fini di un profitto privato («*the abuse of public office for private gains*»), World Bank, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, 1997. Generalmente, quindi, la corruzione riguarda l'abuso della propria posizione nella PA, o dei legami con essa, per assicurarsi vantaggi impropri per sé o per una parte terza essa può interessare scambi tra le più alte cariche delle amministrazioni nazionali e locali, alti dirigenti dei partiti politici e interessi del settore privato (c.d. grande corruzione); oppure verificarsi nell'interazione tra i livelli più bassi della PA e i singoli cittadini. Sulla definizione del fenomeno nell'ambito delle scienze economiche e sociali, S.H. ALATAS, *Corruption: Its nature, causes and function*, Avebury, Londra, 1990; R. THEOBALD, *Corruption development and underdevelopment*, Durham, NC, Duke University Press, 1990; M. JOHNSTON, *The search for definitions: The vitality of politics and the issue of corruption*, in *International social science journal*, 149, pp. 321-36, 1996; M. PHILP, *Defining political corruption*, in *Political studies*, XLV, pp. 436-462, 1997; Z. SZÁNTÓ, *Principals, agents, and clients. Review of the modern concept of corruption*, in *The European journal of social sciences*, 4, pp. 629-632, 1999; S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; A. J. HEIDENHEIMER-M. JOHNSTON (a cura di), *Political corruption. Concepts and contexts*, Taylor & Francis Ltd., Londra, 2002; A.J. BROWN, *What are we trying to measure? Reviewing the basic of corruption definition*, in C. SAMPFORD-A. SHACKLOCK-C. CONNORS-F. GALTUNG, (a cura di), *Measuring corruption*, Oxford, Routledge, 2006.

analogo detrimento in termini di efficacia dell'operato dei pubblici uffici in relazione al perseguimento degli obiettivi di promozione e sviluppo del territorio, nonché -egualmente rilevante- in relazione alla tutela del principio di buon andamento (*ex art. 97, co. 2, Cost.*), unitamente alle regole di legalità e imparzialità dell'azione amministrativa¹⁹.

La corruzione e il riciclaggio (quando quest'ultimo è perpetrato attraverso la strumentalizzazione dei pubblici uffici) vanno, quindi, considerati, entrambi, manifestazione del fenomeno della *maladministration*, ovvero il cattivo funzionamento della PA che indebolisce il sistema economico lecito²⁰ e -qualora persistente e radicata- mette in pericolo le stesse istituzioni democratiche²¹. Oltre all'analogo danno economico e sociale, i due fenomeni criminali manifestano, inoltre, un elevato grado di *continuità* anche nello stesso

19 Il sistema di prevenzione della corruzione è, da lungo tempo, oggetto di attenta dottrina, a cui si rimanda per un'analisi dettagliata. S. CASSESE, «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro it.*, V, 1992, pp. 2-15; M. D'ALBERTI-R. FINOCCHI, *Corruzione e sistema istituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994; G. MELIS, *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, CUEN, Napoli, 1999; B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007; F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*; Firenze-Antella, Firenze, 2010; F. MANGANARO, *Le corruption en Italie*, in *www.ius-publicum.it*, 2014; M. D'ALBERTI, *Corruzione*, in *Enc. Ital.*, IX Appendice, Treccani, Roma, 2015; M.G. RACCA, *Corruzione (dir. amm.)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, Utet, Torino, 2017, pp. 208 ss.; S. RODOTÀ, *Il moralista militante*, Laterza, Bari, 2017; A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, 1/2017; M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, pp. 61-75; F. CERIONI-V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, cit.; S. CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, CEDAM, Padova, 2003; A. ZITO, *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, pp. 425-444, 2002; R. CAVALLO PERIN-B. GAGLIARDI, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati*, in *Riv. dir. pubbl.*, pp. 309 -338, 2014; F. DI CRISTINA, *La prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (legge n. 190 del 06/11/2012)*, in *Studium iuris*, pp. 662-671, 2013; R. FERRARA, *L'interesse pubblico alla buona amministrazione: tra forma e sostanza*, in *Dir. e proc. amm.*, pp. 31-81, 2010; F. FRACCHIA, *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, in *Il dir. dell'econom.*, vol 28, n. 88, pp. 483-506, 2015; D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, pp. 819-857, 2005; G. PIPERATA, *Il sistema di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: un'introduzione*, in F. CERIONI-V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, op. cit.; B. RAGANELLI, *La tutela della Stabilità finanziaria nel settore bancario*, in *Gior. dir. amm.*, pp. 339-348, 2017; V. RAPELLI, *Il diritto ad una buona amministrazione comunitaria*, Giappichelli, Torino, 2004; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI-G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pp. 49-86, Giuffrè, Milano, 2007.

20 È stato dimostrato che sussiste un rapporto inversamente proporzionale fra corruzione e sviluppo economico per cui al crescere dell'una regredisce l'altro. Per un'analisi di dettaglio dell'impatto della corruzione sul PIL dell'UE, si rimanda alla Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo del 6 giugno 2011, COM (2011), 308 definitivo. Si veda, inoltre, C.E. GALLO, *Le conseguenze patrimoniali della cattiva amministrazione*, Relazione al Convegno: Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme, Roma 7/8 ottobre 2016-AIPDA; V. VISCO COMANDINI, *Profili economici della corruzione*, in F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit.

21 Si tratta, infatti, di un fenomeno patologico in virtù del quale il potere pubblico non viene più percepito come un potere impersonale e neutrale, bensì come uno strumento di parte, S. CASSESE, «*Maladministration*» e rimedi, cit.

“sfruttamento” della PA²²; ovvero la circostanza che i pubblici uffici possono essere usati, a fini illeciti, sia come *passaggio intermedio* (ovvero, nel percorso dei proventi illeciti verso l’economia legale); sia come loro *destinazione finale*, proprio attraverso la corruzione. Tale continuità tra i fenomeni (riciclaggio e corruzione) determina un circolo vizioso per il quale il riciclaggio agisce in continuità con la corruzione, consentendo di godere i frutti di quest’ultima. Inoltre, la significatività della PA quale snodo (finale o intermedio, ma comunque fondamentale) della lotta al riciclaggio è destinata a diventare ancora più cruciale nel contesto post-pandemico di assegnazione delle risorse del PNRR²³.

La continuità tra i due fenomeni (e la significatività dei detrimenti da essi causati) sottende la complementarità degli stessi e -quindi- i benefici che possono scaturire da una gestione integrata, dei sistemi di contrasto, che -qualora efficienti- creerebbero un opposto -e altrettanto significativo- circolo virtuoso a beneficio dell’integrità e della legalità dell’economia e dell’azione pubblica, per cui la prevenzione della corruzione contribuisce a ridurre il rischio di riciclaggio, mentre quella antiriciclaggio, ostacolando il reimpiego dei proventi della corruzione, ne accresce il rischio, rendendola, quindi, meno vantaggiosa. Infine, l’operato della pubblica amministrazione, nelle relative funzioni di contrasto al fenomeno sia della corruzione che del riciclaggio, si ispira al generale principio di *buon andamento*, con enfasi sui concetti di *performance* individuale e organizzativa²⁴; nonché al

22 Così R. Cantone, già Presidente dell’ANAC, in occasione del suo intervento presso la residenza dell’ambasciatore britannico in Italia, 9 marzo 2017, «Disponendo di grandi risorse liquide, le consorterie criminali hanno necessità del reimpiego dei capitali nelle attività lecite per renderli utilizzabili. Di fatto, si tratta di un doping dell’economia che uccide la concorrenza delle aziende sane e mina l’efficienza, dal momento che vengono abbandonati i criteri di merito. Ed è in questo passaggio che spesso si annidano i fenomeni di corruzione, perché l’ingresso nel sistema legale del denaro sporco richiede la necessità di entrare in rapporto con la Pubblica amministrazione e talvolta la politica». Il testo dell’intervento è leggibile a <https://www.anticorruzione.it/-/intervento-del-presidente-raffaele-cantone-presso-la-residenza-dell-ambasciatore-britannico-in-italia?inheritRedirect=true&redirect=%2Fanac-spiega%3Ftag%3D2012%26category%3D119121%26start%3D50>.

23 Sul punto, recentemente, la Comunicazione della UIF dell’11 aprile 2022, specificatamente rivolta ai pubblici uffici, *Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al covid-19 e al PNRR* ha esortato i pubblici uffici ad assicurare la completa tracciabilità delle operazioni nell’attuazione degli interventi del PNRR (ex art. 9, co. 4, del DL n. 77/2021).

24 Si veda il d.lgs. n. 150/2009 (c.d. riforma Brunetta), recentemente modificato con d.lgs. n. 74/2017. Sul punto: Cons. Stato, parere del 21 aprile 2017, n. 917, consultabile al sito www.giustizia-amministrativa.it. alla riforma Brunetta ha fatto seguito il d.P.R. del 16 aprile 2013, n. 62 (c.d. Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici), nonché il d.lgs. n. 39/2013 in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico – al fine di stimolare processi virtuosi nello svolgimento della pubblica funzione o del pubblico servizio. B.G. MATTARELLA, *Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione della corruzione, Corruzione contro Costituzione*, 1-2, in *Percorsi Costituzionali*, 2012; B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit., pp. 123-133; G.M. FLIK, *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, relazione al convegno organizzato dalla Corte dei Conti sul tema: *Politiche di contrasto alla corruzione: il ruolo della Corte dei Conti tra prevenzione e repressione*, Roma, 3 luglio 2014, consultabile al sito www.cortedeiconti.it; G.M. FLIK, *Governance e prevenzione della corruzione (art. 7 e 8 della Legge n. 124/2015)*, Intervento per il seminario organizzato da Italiadecide e Aequa “Prevenzione della corruzione nella riforma della PA e nella nuova disciplina dei contratti pubblici”, Roma 9 novembre 2015, consultabile al sito www.italiadecide.it; F. MERUSI, *Introduzione ai possibili antidoti alla cattiva amministrazione. A che cosa possono servire le riforme amministrative?*, Convegno AIPDA “Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme”, Roma, 7/8 ottobre 2016; A. POLICE, *Unresponsive administration e rimedi: una nuova*

principio dell'*integrità*, inteso, in entrambi i sistemi di contrasto, quale garanzia di tutela degli stessi pubblici uffici dal possibile coinvolgimento in attività illecite. Inoltre, entrambi i sistemi di prevenzione valorizzano la cultura della *legalità* e dell'*etica pubblica*, in funzione di una maggiore responsabilizzazione dei dipendenti e dei dirigenti pubblici.

3. Trasparenza e tracciabilità (ulteriori assonanze tra antiriciclaggio e anticorruzione).

Certamente, il principio guida che caratterizza il sistema di prevenzione della corruzione è quello della *trasparenza*²⁵ che, in virtù della legge n. 190/2012, ha assunto una rinnovata veste giuridica²⁶, nel contesto di un vero e proprio ripensamento (culturale, prima ancora che giuridico)²⁷ del funzionamento dell'apparato amministrativo dal punto di vista sia organizzativo che funzionale. Nel contesto della lotta alla corruzione, infatti, il principio della trasparenza mira a disvelare i processi decisionali della pubblica amministrazione e renderli noti al pubblico al fine di incentivare l'*accountability* dei pubblici dipendenti, nonché

dimensione per il dovere di provvedere della P.A., Convegno AIPDA "Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme", Roma 7/8 ottobre 2016; A. POLICE, *New instrument of control over public corruption: the italian reform to restore transparency and accountability*, in *Il diritto dell'economia*, vol 28, n. 87 (2-2015), pp. 189-220.

25 I principi di pubblicità e trasparenza nei confronti dei cittadini, espressamente richiamati all'art. 1 della legge n. 241/1990, sono diventati criteri generali dell'azione amministrativa che il diritto di accesso contribuisce a realizzare, favorendo la creazione di una *casa di vetro*, basata sul principio di trasparenza come snodo essenziale dell'evoluzione del rapporto cittadino-PA in senso tendenzialmente pari ordinato, A. BARONE-R. DAGOSTINO, *La trasparenza e il diritto di accesso*, in A. BARONE (a cura di), *Cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni*, cit. In proposito, si veda quanto disposto dall'art. 1 del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 in materia di riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. In generale sul principio di trasparenza e le sue tante articolazioni, D. BEVILACQUA, *I «palazzi di vetro» dei regolatori globali*, in A. NATALINI-G. VESPERINI (a cura di), *Il Big Bang della trasparenza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015.

26 D.lgs. n. 33/2013, così come modificato dal d.lgs. n. 97/2016. Sul punto si veda, R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. Amm.*, 1987, pp. 529 ss.; R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1989, pp. 416 ss.; F. MANGANARO, *Evoluzione del principio di trasparenza*, in *Studi in memoria di Roberto Marrama*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012; M. OCCHIENA, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. RENNA-F. SAIITA (a cura di), *I principi di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012; M.R. SPASIANO, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, I ed., 2011, pp. 83 ss.; nonché nella II ed., 2017, pp. 117 ss.; A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giust. civ.*, 2015, 2, pp. 213-246; M. SAVINO, *Il FOIA Italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, *Commento al d.lgs. del 25 maggio 2016 n. 97*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016.

27 La necessità di un radicale cambiamento del modo di essere della PA è il frutto della necessità di fornire *big answer to big questions*, come sempre accade quando vi è l'ambizione di grandi riforme. F. SATTA, *La corruzione, male sociale, e la sua prevenzione*, Atti del Convegno "Prevenzione della corruzione nella riforma della pubblica amministrazione e nella nuova disciplina dei contratti pubblici", Roma, 9 novembre 2015, consultabile al sito www.italiadecide.it; M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2- 2015, pp. 641- 690. Il bisogno di una riforma strutturale, persino morale, dell'amministrazione pubblica è dipeso dall'essere, la corruzione, un fenomeno pulviscolare che necessita, per essere affrontato, di un corale dispiegamento di risorse – non semplicemente intese in termini economici, o meglio di efficienza economica – non potendo il rischio-corruzione essere governato da "questo Organismo" o da "quella Istituzione", singolarmente considerata, ma richiedendo un approccio coordinato, si potrebbe dire reticolare o a rete, che chiami in causa Istituzioni, Amministrazione, Giurisdizione e Comunità. R. DAGOSTINO, *Le corti nel diritto del rischio*, cit., p. 220.

il controllo diffuso degli utenti sulla qualità dell'azione amministrativa²⁸. Certamente, anche il sistema antiriciclaggio non può che beneficiare della realizzazione di un contesto di trasparenza che impedisce e/o ostacola la commissione di reati, e -contestualmente- rende anche l'emersione di tali illeciti facilmente "scopribile". Tuttavia, per il sistema antiriciclaggio, ancora più "caratterizzante" della trasparenza, è il principio della *tracciabilità*, distinguibile dal precedente non solo perché (diversamente dalla trasparenza) non si riferisce all'emersione di eventuali e potenziali conflitti di interesse, ma anche in quanto la tracciabilità mira non solo a rendere conosciuti (o conoscibili) le movimentazioni di denaro, ma anche a ricostruire (e analizzare) la sequenza temporale di tali movimentazioni.

A questo proposito, va rilevato che i presidi antiriciclaggio nella PA mostrano una peculiare affinità (se non tanto negli strumenti, certamente nelle finalità) con alcune disposizioni speciali in tema di anticorruzione che si applicano nel contesto dei contratti pubblici²⁹, ovvero le disposizioni relative alla tracciabilità mediante l'uso di conti dedicati. Non a caso, le disposizioni in parola affondano le proprie origini nell'evoluzione dell'*iter* normativo al contrasto del fenomeno mafioso, proprio il contesto normativo all'interno del quale si rivengono le prime interpretazioni del sistema antiriciclaggio adottate dalla legislazione italiana³⁰. Le disposizioni in materia di tracciabilità dei flussi finanziari (sul modello della metodologia già esperita nel caso di alcune grandi opere pubbliche³¹) sono sancite dall'art. 3 della legge 136/2010. La *ratio* delle norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari nei contratti pubblici è di prevedere opportuni meccanismi che possano avere rilevanza nella ricostruzione (il più a monte possibile) dei flussi finanziari provenienti dagli

28 D.lgs. n. 33/2013, così come di recente modificato con d.lgs. n. 97/2016 con particolare riguardo agli artt. 5 e 5-bis sull'accesso civico, semplice e generalizzato. Sul punto, si rimanda, a A. BARONE-R. DAGOSTINO, *La trasparenza e il diritto di accesso*, cit., p 171 e ss.; A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giust. civ.*, 2015, 2, pp. 213-246; M. SAVINO, *Il FOIA Italiano*, cit., pp. 593-604; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa, commento al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8/9, pp. 795-805; D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed Europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 5, pp. 1019-1065; G. RACCA, *La trasparenza e la qualità delle informazioni come forma diffusa di controllo sulle amministrazioni pubbliche*, Accademia per l'autonomia, Strumenti per l'alta formazione – ricerche, consultabile al sito www.accademiaautonomia.it; P. CANAPARO, *L'anticorruzione e la trasparenza: questioni aperte e la delega sulla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in www.Federalismi.it, 2016. Si veda anche il parere reso dal Consiglio di Stato, in data 24 febbraio 2016, n. 515.

29 R. DE NICTOLIS, *La tracciabilità dei flussi finanziari nei contratti pubblici e il nuovo codice*, in *Urb. e app.*, pp. 153-179, 2017. Si veda anche, R. DE NICTOLIS-M.A. SANDULLI, (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2019; R. DAGOSTINO-M. DI PACE, *Art. 45 Operatori economici*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei Contratti pubblici commentato*, pp. 467-478, Giuffrè, Milano, 2017; F. DI CRISTINA, *La corruzione negli appalti pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, pp. 177 ss., 2012; F. DI CRISTINA, *La nuova vita dell'ANAC e gli interventi in materia di appalti pubblici in funzione anticorruzione*, in *Giorn. dir. amm.*, pp. 1023-1032, 2014; F. MANGANARO, *Il contrasto alla corruzione in materia di contratti pubblici*, in www.giustamm.it, 2014.

30 Si veda, legge 13 agosto 2010, n. 136 recante il Piano straordinario contro le mafie, nonché la Delega al governo in materia di normativa antimafia, successivamente modificato dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217 di conversione del DL 12 novembre 2010 n. 187 contenete Misure urgenti in tema di sicurezza.

31 Ad esempio, in relazione Expo Milano e all'azione di ricostruzione a seguito del terremoto in Italia centrale. Si veda, M. ALLENA-M. CAPANTINI (a cura di), *Grandi eventi: la parola al giurista. Dentro e oltre l'esperienza di expo 2015*, in *Il diritto dell'economia*, vol 28, n. 87, 2015.

appalti pubblici, così da poter intercettare i fenomeni di intrusione criminale nella contrattualistica pubblica³².

Gli obblighi di tracciabilità, *ex art. 3*, impongono, essenzialmente, tre adempimenti: (1) utilizzo di conti correnti bancari o postali dedicati alle commesse pubbliche (anche in via non esclusiva); (2) effettuazione dei movimenti finanziari, relativi alle medesime commesse pubbliche, esclusivamente con lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti idonei a consentire la piena tracciabilità; e (3) indicazione del codice identificativo di gara (CIG) e ove obbligatorio del codice unico di progetto (CUP).

L'ambito soggettivo dell'art. 3 comprende: (i) appaltatori³³, (ii) subcontraenti delle filiere, prestatori di servizi, fornitori e (iii) concessionari di finanziamenti pubblici³⁴, anche europei, a qualsiasi titolo interessati ai lavori, alle forniture e ai servizi pubblici. Non sono, invece, soggetti agli obblighi di tracciabilità i percettori di agevolazioni o finanziamenti pubblici (nazionali ed europei) a sostegno dell'attività di impresa, laddove non siano riconducibili a prestazioni di forniture, servizi o lavori pubblici strettamente intesi³⁵. L'ambito oggettivo dell'art. 3 comprende i flussi finanziari derivanti da: (i) contratti di appalto di lavori (indipendentemente dall'esperimento di una gara e a prescindere dal valore), (ii) servizi e forniture, (iii) concessioni di lavoro e servizi (anche senza pagamenti diretti dell'ente

³² Come specificato nelle relative FAQ dell'ANAC, «*La ratio della norma è quella di prevenire infiltrazioni malavitose e di contrastare le imprese che, per la loro contiguità con la criminalità organizzata, operano in modo irregolare e anticoncorrenziale. Pertanto, la legge non si occupa dell'efficienza della spesa pubblica, ma piuttosto di stabilire un meccanismo che consenta agli investigatori di seguire il flusso finanziario proveniente da un contratto di appalto al fine di identificare il soggetto che percepisce il denaro pubblico, con il fine di evitare mediante un meccanismo di trasparenza (cfr. accesso civico etc), che finisca nelle mani delle mafie*». Inoltre, sempre le FAQ dell'ANAC specificano che «*Il Legislatore ha introdotto le disposizioni in tema di tracciabilità dei flussi finanziari per contrastare la criminalità organizzata e le infiltrazioni nelle commesse pubbliche, mediante l'anticipazione -il più a monte possibile- della soglia di prevenzione; la creazione di meccanismi che consentano di intercettare i fenomeni di intrusione criminale nella contrattualistica pubblica; e la tutela della trasparenza delle operazioni finanziarie relative all'utilizzo del corrispettivo dei contratti pubblici in modo da consentire un controllo a posteriori sui flussi finanziari provenienti dalle amministrazioni pubbliche*».

³³ Nell'art. 1655 del c.c. il contratto di appalto è definito come «*il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro*». Nel d. lgs. n. 50/2016, all'art. 3 co. 1, lett. ii), accogliendo la nozione di derivazione comunitaria, gli appalti pubblici sono definiti come i «*contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi*». Le norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari si applicano in tutti i casi in cui sia stipulato un contratto di appalto pubblico tra operatore economico e committente pubblico, indipendentemente dall'esperimento o meno di una gara per l'affidamento dell'opera o del servizio e a prescindere dal valore, che può essere anche modico.

³⁴ La disposizione si applica ai concessionari di lavori pubblici e di servizi, dal momento che la normativa comunitaria con il d. lgs. n. 50/2016 definiscono la concessione come un contratto a titolo oneroso, con il quale la stazione appaltante affida l'esecuzione di lavori o la gestione di servizi, riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire l'opera o i servizi, o in tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario, del rischio operativo. Ciò vale anche per le concessioni che non prevedono pagamenti diretti effettuati dall'ente pubblico concedente in favore del soggetto privato concessionario. È poi opportuno rammentare che, per le concessioni di lavori pubblici, la tracciabilità si applica anche agli affidamenti effettuati dal concessionario tramite gara. La tracciabilità si applica quindi anche agli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, indipendentemente dalla procedura di affidamento adottata.

³⁵ A finalità diversa, rispondono taluni adempimenti prescritti comunque al riguardo, connessi esclusivamente alla gestione del programma agevolato e/o finanziato.

pubblico), (iv) contratti di partenariato pubblico/privato, (v) contratti di subappalto, subfornitura e subcontratti, (vi) affidamenti diretti, e (vii) contratti affidati a contraente generale. L'Unità di informazione finanziaria ("UIF")³⁶ fornisce uno schema operativo, in merito all'utilizzo dei conti dedicati, che descrive possibili anomalie sotto il profilo soggettivo³⁷ e oggettivo³⁸. Nella valutazione assumono centralità le informazioni riguardanti: assetti proprietari, l'origine e la destinazione dei fondi e le effettive finalità economico-finanziarie sottostanti alle transazioni monitorate.

In riferimento ai contratti pubblici, vale la pena rilevare che l'art. 37 DL 78/2010 (abrogato dall'art. 8 comma 10 del 231/2007) prevedeva che «gli operatori economici aventi sede nei paesi c.d. *black list* potessero partecipare alle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture, previa autorizzazione del dicastero dell'economia e finanze». Si trattava di una disposizione con funzioni sia antiriciclaggio che di contrasto all'evasione fiscale che, tuttavia, per scelta del legislatore, non andava a confluire organicamente nella normativa antiriciclaggio, caratterizzandosi, pertanto, come fonte normativa autonoma che avrebbe esaurito la sua efficacia ed utilità a seguito dell'uscita di alcuni Paesi a regime fiscale privilegiato dalla c.d. *black list*. Tuttavia, appare che la funzione

36 La UIF opera quale unico centro nazionale di *aggregazione* e di *trasmissione* dei dati e delle analisi relative alle operazioni sospette di riciclaggio. Oltre alle funzioni di aggregazione e di trasmissione, alla UIF è affidato anche -e principalmente- la funzione di analisi economica, sia per quanto riguarda lo studio di eventuali anomalie riferibili a ipotesi di riciclaggio (relative a specifici settori economici o realtà territoriali), sia per quanto riguarda la funzione di analisi economico-finanziaria delle segnalazioni e di tutte le informazioni rilevanti a fini antiriciclaggio. Ai sensi del d.lgs. 231/2007, art. 40, co. 1, lett. *a*) e *b*), la UIF, approfondisce il profilo finanziario delle segnalazioni, correlandole con: (i) i risultati delle analisi e degli studi compiuti; (ii) le ipotesi di operazioni sospette non segnalate di cui viene a conoscenza; (iii) i dati e informazioni contenuti in archivi propri; (iv) le informazioni comunicate dagli organi delle indagini, dalle Autorità di vigilanza di settore, dagli organismi di autoregolamentazione e dalle corrispettive Unità estere; (v) gli ulteriori elementi desumibili dagli archivi in possesso delle Autorità di vigilanza di settore (sulla base di protocolli di intesa); nonché (vi) gli elementi raccolti durante l'attività ispettiva.

37 Le possibili anomalie individuate, sotto il profilo soggettivo, sono: (i) imprese in precedenza non operative, ovvero costituite di recente, specie se controllate o amministrate da soggetti che appaiono come meri prestanome; (ii) imprese partecipate da soci ovvero con amministratori sottoposti a procedimenti penali o a misure di prevenzione, ovvero notoriamente contigui (ad esempio familiari) a questi; (iii) imprese partecipate da soci ovvero con amministratori aventi residenza/sede in paesi a regime fiscalmente privilegiato o non equivalente nel contrasto al riciclaggio; (iv) presentazione di documentazione al momento dell'apertura del conto che appare falsa o contraffatta ovvero contenente elementi significativamente difformi da quelli tratti da fonti affidabili e indipendenti; (v) rifiuto o riluttanza del cliente a fornire informazioni, soprattutto con riferimento all'individuazione del titolare effettivo; e (vi) ripetute e/o improvvise modifiche nell'assetto proprietario o manageriale, ivi compreso il "direttore tecnico", nonché nell'ambito degli organi di sorveglianza/controllo dell'impresa.

38 Le possibili anomalie individuate, sotto il profilo oggettivo, sono: (i) frequenti versamenti o prelievi di contante, anche di importo contenuto, potrebbero ricondursi a tecniche di frazionamento; (ii) Frequenti prelevamenti mediante assegni bancari o circolari sotto soglia; (iii) immediato trasferimento dei fondi presso altro intermediario ovvero a favore di persone fisiche o giuridiche con sede in paesi a regime fiscalmente privilegiato; (iv) operazioni di pagamento a soggetti terzi che non appaiono riconducibili alle finalità per le quali il conto è stato aperto; (v) ripetute ed inusuali operazioni effettuate con controparti riconducibili alla medesima compagine societaria; (vi) ricezione di risorse finanziarie e successivo rimborso in tempi eccessivamente rapidi attraverso operazioni che coinvolgono soggetti ubicati in paesi a regime fiscalmente privilegiato o che presentino un dubbio profilo reputazionale; e (vii) utilizzo di finanziamenti pubblici con modalità non compatibili con la natura e lo scopo del finanziamento erogato, in particolare attraverso prelievi di contante o trasferimenti ad altri soggetti che risultano estranei all'attività, soprattutto se all'estero.

antiriciclaggio fosse -in realtà- prevalente rispetto a quella di contrasto dell'evasione fiscale (ciò peraltro in considerazione degli elementi informativi e documentali richiesti all'operatore straniero ai fini del rilascio dell'autorizzazione) e che, quindi, l'abrogazione abbia, di fatto, privato il sistema antiriciclaggio di uno dei suoi presidi.

Di recente, il DL 8 aprile 2020 n. 23 (decreto liquidità), convertito con modificazioni nella legge n. 27/2020, nell'introdurre misure urgenti per favorire il sostegno delle imprese, ha stabilito che, nella fase di concessione dei finanziamenti garantiti connessi con l'emergenza covid, restano fermi gli obblighi di segnalazione in materia antiriciclaggio (art. 1-*bis*, co. 5). Al fine di agevolare la tracciabilità dei flussi finanziari ottenuti in conseguenza dell'accesso al credito, è stato altresì introdotto, con riferimento ai finanziamenti garantiti dalla SACE (gruppo Cassa Depositi e Prestiti, "CDP"), l'utilizzo esclusivo dei conti correnti dedicati³⁹. Sono state altresì rafforzate le misure per l'accesso al credito delle piccole medie imprese ("PMI"), facilitando il ricorso al relativo Fondo di garanzia, con un ampio utilizzo dell'autocertificazione.

4. La possibilità della gestione integrata dell'antiriciclaggio e dell'anticorruzione.

Per quanto non vada sminuita la portata della novità introdotta dal PNA, va segnalato che una gestione congiunta del rischio riciclaggio e di quello corruzione, all'interno della PA, era ipotizzabile già prima che essa venisse suggerita esplicitamente nel nuovo Piano, in quanto entrambi i rischi (coerentemente con la loro natura di prevenzione amministrativo-precauzionale dei relativi apparati di contrasto e prevenzione) prevedono l'adozione di sistemi di *risk management*. Sul punto, il nuovo PNA non manca di sottolineare l'analogia, nei due sistemi di prevenzione, delle relative fasi di valutazione e mappatura del rischio, ovvero il *risk based approach* in tema di antiriciclaggio, e l'*integrity risk management* relativo al rischio corruzione. In entrambi i casi, l'identificazione del rischio (così come delle misure più idonee alla sua gestione e mitigazione/eliminazione) deve tenere conto, secondo un modello "a cascata", delle valutazioni nazionali del rispettivo rischio.

Così -nel caso dell'anticorruzione- ciascuna amministrazione è tenuta ad attuare i Piani Triennali di prevenzione della corruzione (PTPC)⁴⁰ nel rispetto delle linee guida del PNA predisposto dall'ANAC, e -nel caso dell'antiriciclaggio- le PA adottano apposite procedure

39 L'art 77 del DL n. 104/2020 (c.d. decreto agosto) ha eliminato l'obbligo per il soggetto beneficiario di indicare nella causale di pagamento la dicitura «Sostegno ai sensi del decreto legge n. 23 del 2020». Come indicato nel testo delle Condizioni Generali della Garanzia Italia, pubblicate il 10 novembre 2020 sul sito SACE, nell'eliminare l'adempimento è stato meramente previsto in sostituzione che l'impresa debba indicare, in fase di richiesta di erogazione, il codice identificativo CUI della garanzia e la locuzione «Sostegno ai sensi del decreto legge n. 23 del 2020» e che pertanto l'obbligo in capo all'impresa si intende soddisfatto al momento della presentazione della richiesta di erogazione alla banca e non ogni qualvolta movimenti il conto corrente dedicato sui cui vengono erogati i fondi.

40 Legge n. 190/2012, art. 1, co. 5-9. I PTPC devono rispettare le linee guida del PNA, che è qualificato come atto d'indirizzo (art. 1, co. 2-*bis*). Il Piano triennale della prevenzione della corruzione è adottato dall'organo d'indirizzo politico su proposta del dirigente responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza (art. 1, co. 8).

interne sulla base delle linee guida predisposte dal Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF⁴¹)⁴². In entrambi i casi è prevista, inoltre, la possibilità (*rectius*, la necessità) di “modulare” le tali linee guida nazionali sulla base delle caratteristiche (*rectius*, dei rischi) peculiari ai singoli pubblici uffici (*i.e.*, dimensioni organizzative, area geografica, operatività, etc.), opportunamente “mappate”.

Il modello a cascata con relativa mappatura è il risultato della ricerca di un necessario compromesso tra due tendenze contrastanti, eppure entrambe necessarie nell’azione di contrasto, ovvero l’opposta necessità -da una parte- di uniformazione (che tuttavia, può facilmente tramutarsi in un’impostazione troppo rigidamente centralista⁴³) e -dall’altra- di differenziazione a livello locale che tenga dovuto conto del peculiare contesto nel quale ciascun ufficio della PA opera (sebbene nel quadro di un’azione di contrasto coerente tra i vari livelli locali, così come a livello nazionale)⁴⁴. Tale approccio uniforme, ma differenziato, inoltre, è incentivato dalla stessa ANAC.

I piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza prevedono che le PA valutino e individuino: (i) la c.d. *analisi del contesto* in relazione al rischio corruzione, che include sia il contesto *interno* alla PA che quello *esterno* geografico/locale, (ii) la *valutazione del rischio*, ovvero la sua identificazione, analisi e ponderazione e (iii) il *trattamento del rischio*, ovvero la programmazione delle misure prese per scongiurare il realizzarsi di fenomeni corruttivi all’interno della specifica PA⁴⁵. Sebbene il CSF non abbia ancora emanato le rispettive linee guida per la funzione antiriciclaggio dei pubblici uffici, è ragionevole supporre che, quando effettivamente adottate, i suoi principi saranno tendenzialmente analoghi a quelli del piano triennale anticorruzione.

Infatti, un’accurata mappatura dei rischi secondo le peculiarità dei singoli uffici pubblici, al fine di individuare (e, quindi, opportunamente presidiare) le attività maggiormente esposte al rischio⁴⁶, si rivelerebbe egualmente essenziale anche a fini antiriciclaggio, posto che

41 Originariamente istituito con DL 12 ottobre 2001, n. 369, convertito con modificazioni, nella legge 14 dicembre 2001, n. 431. Trattasi, in sostanza, di un organismo competente nella strategia di contrasto del riciclaggio dei proventi illeciti (nonché del finanziamento del terrorismo, della proliferazione delle armi di distruzione di massa e dell’attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale ai sensi del d. lgs. 109/2007). Il CSF è anche l’autorità italiana preposta all’attuazione delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche disposte dalle NU, e dall’Unione europea. Specificatamente per quanto riguarda il contrasto del riciclaggio, ai sensi del d.lgs. 231/2007, il CSF: elabora le strategie di prevenzione del riciclaggio e coordina le misure di contenimento del relativo rischio da parte delle autorità (art. 5, co. 5); elabora l’analisi nazionale dei rischi di riciclaggio (art. 5, co. 6, lett. a)); formula pareri e proposte e fornisce consulenza al Ministro dell’economia e delle finanze in materia di prevenzione del riciclaggio (art. 5, co. 6, lett. d)); e presenta al Ministro dell’economia e delle finanze, per il successivo inoltro al Parlamento, la relazione contenente la valutazione (sulla base delle informazioni fornite dalle altre Autorità) dell’attività di prevenzione del riciclaggio, dei relativi risultati e delle proposte dirette a renderla più efficace (art. 5, co. 7).

42 D.lgs. n. 231/2007, art. 10 co. 3.

43 M. CLARICH-B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in B.G. MATTARELLA-M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013.

44 A. BARONE, *La prevenzione della corruzione nella “governance” del territorio*, cit.

45 Ibidem.

46 La gestione dei rischi – compreso il rischio corruzione – richiede, infatti, una periodica analisi oggettiva, nonché la rivalutazione delle strategie d’identificazione e classificazione, valutazione, gestione, monitoraggio e comunicazione dei rischi medesimi nonché il costante aggiornamento delle misure approntate. R. DAGOSTINO, *Le corti nel diritto del rischio*, cit., p. 229. Si veda anche, G. GALLONE, *La prevenzione amministrativa del*

(date le analogie tra i due fenomeni) molti dei fattori critici per il rischio corruzione si rivelerebbero tali anche per il rischio riciclaggio. Si auspica, quindi, che il nuovo PNA sproni, anche in assenza delle linee guida del CSF, i pubblici uffici ad adottare un'attività di ricognizione dei rischi non più focalizzata solo sulla funzione anticorruzione, ma che, piuttosto, adotti, in virtù della tutela della legalità nella funzione pubblica, una logica di valutazione e gestione congiunta degli stessi, che tenga conto tanto del rischio corruzione, quanto di quello di infiltrazione, utilizzo o abuso delle procedure pubbliche a scopi di riciclaggio.

Inoltre, vale la pena ricordare l'opzione (possibile ancora prima del nuovo PNA) di accentrare, in un solo individuo, le cariche di gestore antiriciclaggio⁴⁷ e responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ("RPCT") ex art. 1, co. 7, della legge anticorruzione. L'eventuale coincidenza tra le due figure e, di conseguenza, l'integrazione (per lo meno implicita) dei presidi antiriciclaggio con quelli anticorruzione, infatti, non può che mirare alla tutela di una visione di insieme nella prevenzione di due fenomeni strettamente interconnessi⁴⁸, nonché l'applicazione di analoghe strategie di gestione del rischio.

Rilevante anche la circostanza che sia la normativa antiriciclaggio che quella anticorruzione identificano gli stessi ambiti oggettivi relativamente all'azione di contrasto della PA in relazione a entrambi i fenomeni; ovvero: (a) procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione e concessione; (b) procedure di scelta del contraente per

rischio corruzione, in *Il diritto dell'economia*, n. 96, 2018, pp. 349-370; G. Gallone-A.G. Orofino, *Tra misure preventive e strumenti di contrasto: la via italiana all'anticorruzione*, in www.Federalismi.it, 2020.

⁴⁷ Il D.M. del 2015 (ora abrogato) imponeva alle PA la nomina di un *gestore o responsabile antiriciclaggio* (art. 6) che poteva coincidere con il responsabile della prevenzione della corruzione previsto dall'art. 1, co. 7, della legge 190/2012 (co. 5) e, in caso contrario, gli operatori avrebbero previsto adeguati meccanismi di coordinamento tra i medesimi (co. 5). Sebbene non menzionata nel d.lgs. 231/2007, l'obbligatorietà della nomina del gestore antiriciclaggio da parte delle PA è, tuttavia, sancita nelle relative istruzioni della UIF alla PA (Istruzioni, art. 11 co. 1 e co. 2) e, inoltre, è stata recentemente ribadita dalla Comunicazione della UIF per i pubblici uffici che gestiscono fondi e piani previsti dal PNRR. Comunicazione UIF, *Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al COVID-19 e al PNRR*, 11 aprile 2022.

⁴⁸ A dimostrazione della stretta interconnessione dei due fenomeni, si consideri Protocollo d'intesa tra la UIF e l'ANAC del 3 luglio 2014, rinnovato il 13 settembre 2019. Il Protocollo consente il reciproco scambio di informazioni, la collaborazione per l'individuazione di iniziative utili ai fini del contrasto del riciclaggio dei proventi della corruzione, nonché l'efficace adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette da parte dei pubblici uffici (ad esempio definendo specifici ambiti di collaborazione, tra cui: l'individuazione di tipologie di attività sospette; la definizione di schemi rappresentativi e indicatori di comportamenti anomali; l'effettuazione di analisi e studi congiunti etc.). L'accordo -che tiene conto della crescente attenzione che gli organismi internazionali rivolgono all'utilizzo dei presidi antiriciclaggio ai fini del contrasto della corruzione- impegna le due Autorità, nell'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali e di controllo, e nel rispetto dei reciproci vincoli di riservatezza, a scambiare informazioni utili a individuare fattori di rischio connessi con fenomeni corruttivi ovvero suscettibili di pregiudicare il corretto funzionamento dei presidi anticorruzione nella PA o l'efficace adempimento degli obblighi di comunicazione di operazioni sospette da parte degli uffici pubblici (art. 1 del Protocollo - Scambio di informazioni). Ai sensi dell'art 2, il Protocollo definisce gli ambiti specifici di collaborazione tra le due Autorità, volti tra l'altro: all'individuazione di tipologie di attività o di condotte indicative di operazioni sospette; alla definizione di modelli o schemi rappresentativi di comportamenti anomali; all'elaborazione di parametri, fattori di rischio e indicatori per la prevenzione della corruzione, all'effettuazione di analisi e studi congiunti su specifici settori o fenomeni; e alla sensibilizzazione delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso iniziative formative, circa il corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

l'affidamento di lavori, forniture e servizi ai sensi del codice dei contratti pubblici e (c) 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 privati⁴⁹; spesso specificando, altresì, gli stessi indicatori di anomalia in riferimento sia al rischio riciclaggio che a quello corruzione⁵⁰.

Data, quindi, l'assonanza tra i sistemi di contrasto e la recente novità introdotta dall'ultimo PNA, è ragionevole ritenere che molti (se non tutti) i pubblici uffici adotteranno, a breve, piani di gestione congiunta dei due rischi. Tuttavia, al di là dell'adozione *formale* di piani antiriciclaggio, la questione della collaborazione *effettiva* della PA alla lotta al riciclaggio resta ancora incerta. Da questo punto di vista, in effetti, il nuovo PNA si presenta come un'interessante occasione di verifica della sua efficacia sostanziale. Le disposizioni del nuovo PNA, infatti, se realmente efficaci, dovranno spronare il pubblici uffici a un ruolo più attivo nella lotta al riciclaggio. Tuttavia risulterebbe significativo anche il caso contrario (ovvero, una continua manchevole collaborazione della PA in ottica antiriciclaggio), in quanto la sostanziale inefficacia dei piani triennali *in ottica antiriciclaggio* renderebbe lecito dubitare della loro effettiva efficacia anche *in ottica anticorruzione*.

Sul punto, è infatti, utile constatare che, nonostante la grande attenzione riservata negli ultimi anni alla lotta alla corruzione, l'implementazione dei relativi piani da parte delle PA non sempre si è rivelata efficace come ci si sarebbe aspettato dalla rilevanza (anche mediatica) dedicata alla necessità di una performante azione di contrasto. In particolare, la stessa ANAC ha condannato la prassi per cui i piani anticorruzione sono adottati in modo eccessivamente burocratico, secondo una riproduzione formalistica di quanto indicato nel PNA, senza un'adeguata mappatura dei rischi effettivi derivanti dalle peculiarità (operative, geografiche, etc.) dei singoli uffici, perdendo, quindi, di realistica e concreta efficacia⁵¹.

A questo proposito, risulta significativa (*rectius*, scoraggiante) la proposta della stessa ANAC di estendere l'applicabilità delle sanzioni, non solo ai casi di mancata adozione dei piani anticorruzione, ma anche a quelli in cui gli uffici della PA approvino provvedimenti privi di misure specifiche alle esigenze dell'amministrazione interessata⁵². Attenta dottrina

49 Cfr., d.lgs. 231/2007, art. 10, co. 1, e legge 190/2012, art. 16. In aggiunta a queste, la normativa anticorruzione indica anche concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24, d.lgs. n. 150/09.

50 Si tratta di indicatori specifici del settore appalti, ovvero: proroghe o aumenti dei costi non giustificati, l'esistenza di uno stesso soggetto si aggiudica numerose gare, brevi tempistiche dei bandi, requisiti di partecipazione restrittivi, frazionamento ingiustificato, frequenti modifiche delle condizioni contrattuali in corso d'opera.

51 Al contrario, l'obiettivo che tali piani avrebbero dovuto perseguire (art. 1, co. 9, l. n. 190/2012) era quello della predisposizione di misure aderenti al contesto di riferimento, mediante l'individuazione delle attività e delle aree maggiormente esposte a rischio, anche potenzialmente distinte da quelle segnalate in via generale nel PNA, predisponendo misure di contrasto e di monitoraggio specifiche, valorizzando le logiche di differenziazione in relazione alle esigenze della singola amministrazione. Sul punto si rimanda al rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche relativo al 2015-2017, sul sito istituzionale dell'ANAC, dove si insiste sulla scarsa qualità dei PTPC connessa alla scarsa differenziazione degli indirizzi in base alle diverse specificità e caratteristiche delle amministrazioni.

52 A. BARONE, *La prevenzione della corruzione nella "governance" del territorio*, cit., p. 133. Come analizza l'Autore, nella stessa direzione possono essere lette le prescrizioni ANAC in ordine alla centralità dell'"analisi di contesto", sia esterno che interno, nella predisposizione dei piani di prevenzione della corruzione, allo scopo di

ha individuato, tra le possibili ragioni dell'inefficienza sostanziale dei presidi anticorruzione, proprio la tendenza *top-down* dei piani "a cascata" che, sebbene rispondano all'esigenza di garantire una coerenza complessiva del sistema a livello nazionale, e nonostante lascino importanti spazi di autonomia per l'individuazione di soluzioni efficienti ed efficaci da parte dei singoli uffici pubblici, di fatto ripropone modelli che riecheggiano (altrettanto inefficaci) sistemi di pianificazione urbanistica⁵³.

Infine, al di là della *possibilità* (ormai accertata) di gestire i due rischi in maniera integrata, sembra rilevante indagare se tale gestione sia sempre comunque *opportuna*, ovvero indagare se la portata delle assonanze e delle dissonanze tra i due fenomeni (riciclaggio e corruzione), renda legittima la possibile inclusione dell'uno all'interno dell'altro o -al contrario- renda necessario tracciare una linea di demarcazione al fine di non perdere di vista le peculiarità la cui comprensione è indispensabile per l'efficacia del sistema di contrasto.

5. Ridefinizione del riciclaggio come uno dei rischi del fenomeno corruttivo?

In molte amministrazioni pubbliche, rimane ancora limitata e incerta la percezione dell'esatta linea di demarcazione tra i presidi antiriciclaggio e quelli anticorruzione, nell'ottica sia di distinguere le azioni e gli adempimenti che scaturiscono dai due sistemi di prevenzione, sia di favorire la più ampia integrazione degli stessi presidi e degli assetti organizzativi e procedurali preordinati all'attivazione di entrambi secondo una logica di gestione integrata dei rischi cui le amministrazioni sono esposte. In questo contesto, la novità introdotta dal nuovo PNA relativa alla possibilità (*rectius*, necessità) di un approccio integrato, da parte della PA, alla gestione di entrambi i rischi potrebbe risultare dannosa qualora venga intesa come una sovrapposizione integrale dei sistemi di contrasto.

Viene, quindi, da chiedersi se sia effettivamente opportuna una visione talmente "integrata" dei presidi relativi ai due fenomeni, tale che gli uni (*i.e.*, quelli antiriciclaggio) vengano, di fatto, totalmente ricompresi negli altri. Per quanto, infatti, strettamente interconnessi, la corruzione e il riciclaggio mantengono, comunque, peculiarità intrinseche, tali da non poter, in modo acritico, ridurre il coinvolgimento della PA in episodi di riciclaggio a mera *species* di rischio corruttivo. La PA può essere, infatti, coinvolta in episodi di riciclaggio *a prescindere* da eventi corruttivi (come è vero il contrario); declinarne, quindi, il relativo rischio come unicamente accessorio e componente del fenomeno corruttivo andrebbe a detrimento dell'efficace azione di prevenzione e contrasto.

Non a caso, uno dei fattori di rallentamento della collaborazione della PA potrebbe derivare proprio dalla percepita sovrapposizione dei presidi antiriciclaggio e di quelli anticorruzione. L'equivoco scaturirebbe perché in entrambi i casi l'attenzione è rivolta alla rilevazione di fattori sintomatici di possibili attività illecite che possano inficiare l'attività amministrativa. Si tratta di una conclusione superficiale perché -per quanto analoghi e connessi- i fenomeni del riciclaggio e della corruzione sono, comunque diversi, e pertanto, le valutazioni ai fini del contrasto al riciclaggio vanno orientate alla profilatura di questo

tarare misure e processi di *integrity risk management* sulle peculiarità socio-territoriali ed organizzative delle singole amministrazioni.

53 A. BARONE, *Governo del territorio e sicurezza sostenibile*, cit.; R. DAGOSTINO, *Le corti nel diritto del rischio*, cit., p. 230.

specifico rischio, e a prescindere dall'eventualità che ricorrano episodi corruttivi. Analogamente, la possibile emersione di conflitti di interesse (su cui è incentrata l'attività di contrasto alla corruzione), pur meritando la massima attenzione, non è essenziale in ottica di prevenzione del riciclaggio⁵⁴.

In altri termini, la mappatura, da parte dei pubblici uffici, del rischio corruzione va orientata verso *l'interno*, al fine di prevenire condotte corruttive di propri funzionari e mantenere pertanto integra l'attività pubblica; mentre i presidi antiriciclaggio richiedono uno sguardo verso *l'esterno*, orientato alla valutazione del rischio associato o associabile all'operatività del soggetto che entra in relazione con l'ufficio pubblico, e riferito a tutte le attività potenzialmente rilevanti, anche a prescindere dall'eventuale ricorrenza di episodi di corruzione. Sebbene sia quindi possibile -e alla luce del nuovo PNA, sempre più probabile- congiungere il più possibile le funzioni antiriciclaggio e anticorruzione (anche accentrando, in un'unica figura, il ruolo di RPCT e gestore antiriciclaggio), non sembra opportuno (né efficace) considerare i presidi antiriciclaggio come sovrapponibili a quelli anticorruzione, o ritenere l'adempimento dei doveri antiriciclaggio come un portato dell'azione anticorruzione nella quale, da alcuni anni, la PA è più consapevolmente coinvolta.

Conseguentemente, l'inclusione del riciclaggio tra i rischi valutati nei piani triennali può sicuramente giovare alla diffusione di una maggiore sensibilità nei pubblici uffici verso la pericolosità del fenomeno. Tuttavia la prevenzione del riciclaggio nella PA non dovrebbe "meramente" essere ridotta a uno dei tanti rischi da prendere in considerazione *in ottica anticorruzione*. Invece, certamente, appare opportuna la possibilità di considerare la lotta a entrambi i fenomeni -riciclaggio e corruzione- come profili della prevenzione della *maladministration*.

6. Antiriciclaggio e codici di comportamento.

In chiusura, è utile rilevare che, oltre all'inclusione del rischio riciclaggio nei PTPC delle PA, la novità introdotta dall'ultimo PNA apre la possibilità che il rischio riciclaggio faccia il suo ingresso nel codice di comportamento nazionale, e poi "a cascata" nei codici di comportamento delle singole amministrazioni che i pubblici uffici sono tenuti ad adottare⁵⁵

⁵⁴ UIF, Rapporto annuale 2018, p. 16. Tra gli altri possibili motivi si può ipotizzare che la normativa antiriciclaggio venga percepita come un mero adempimento formale; che gli obblighi segnaletici vengano considerati di esclusiva competenza del mondo bancario e finanziario; che si ritenga indispensabile impiegare sofisticati strumenti di ricerca e selezione dei dati (di cui le PA possono non disporre) per far emergere operazioni sospette; che persistano dubbi interpretativi afferenti all'individuazione delle figure destinatarie degli obblighi segnaletici e/o dubbi che agire a fini antiriciclaggio possa causare interferenze e/o intoppi a discapito delle attività amministrative ordinarie.

⁵⁵ I codici di comportamento non vanno confusi, come spesso riscontrato dall'ANAC, con i codici etici o deontologici, i quali hanno una dimensione "valoriale" e non disciplinare e sono adottati dalle amministrazioni al fine di fissare doveri, spesso ulteriori e diversi rispetto a quelli definiti nei codici di comportamento, rimessi alla autonoma iniziativa di gruppi, categorie o associazioni di pubblici funzionari. Con tali codici vengono individuate anche sanzioni etico-morali che vengono irrogate al di fuori di un procedimento di tipo disciplinare, in quanto fondate essenzialmente sulla riprovazione che i componenti del gruppo esprimono in caso di violazione delle regole autonomamente fissate. I codici di comportamento, invece, come già precisato, fissano doveri di comportamento che hanno una rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario ovvero dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere. Essi vanno rispettati in quanto posti dall'ordinamento giuridico e, a prescindere dalla denominazione attribuita da ogni singola

integrando (*rectius*, personalizzando) il modello predisposto dall'ANAC. La funzione antiriciclaggio potrebbe, certamente, rientrare tra gli ambiti generali previsti dal codice nazionale entro cui le amministrazioni definiscono i doveri verso la propria amministrazione, in particolare all'interno della «collaborazione attiva dei dipendenti per prevenire fenomeni di corruzione e di malamministrazione»⁵⁶.

La rilevanza di tale possibilità risiede nella differenza degli effetti giuridici connessi con i due diversi strumenti -PTPCT e Codici di comportamento. Le misure declinate nel PTPCT, infatti, sono di tipo oggettivo, ovvero incidono sull'organizzazione dell'amministrazione; mentre i doveri delineati nel codice di comportamento operano, invece, sul piano soggettivo, ovvero sono rivolti a chi lavora nell'amministrazione ed incidono sul rapporto di lavoro del funzionario⁵⁷, con la possibile irrogazione, tra l'altro, delle sanzioni disciplinari in caso di violazione⁵⁸.

Invero, la rilevanza di tale novità potrebbe risultare più formale, che sostanziale, atteso che già la normativa antiriciclaggio (art. 10, co. 6 del d.lgs. 231/2017) predispose che la mancata comunicazione alla UIF assuma rilievo ai fini della responsabilità dirigenziale (*ex* all'art. 21, co. 1-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001), ovvero in altri termini con eventuale decurtazione -fino all'80%- della retribuzione per l'accertata colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato, degli *standard* quantitativi e qualitativi fissati in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza della PA⁵⁹.

L'analogia inclusione della funzione antiriciclaggio nei codici di comportamento potrebbe segnalare l'intento, da parte dei pubblici uffici, di coinvolgere attivamente in tale funzione

amministrazione al proprio codice, ad essi si applica il regime degli effetti e delle responsabilità conseguenti alla violazione delle regole comportamentali previsto dall'art. 54, co. 3, del d.lgs., n. 165/2001. Analogamente al PTPC, l'ANAC ha un potere di vigilanza e sanzionatorio per omessa adozione dei codici di comportamento, attribuito con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, art. 19, co. 5, lett. b); *Regolamento del 7 ottobre 2014 per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità per la mancata adozione dei PTPC e dei codici di comportamento*.

56 Gli ambiti generali sono: la prevenzione dei conflitti di interesse -reali e potenziali; i rapporti con il pubblico; la correttezza e buon andamento del servizio; e il comportamento nei rapporti privati. La collaborazione attiva per la prevenzione della corruzione e di fatti, situazioni e condizioni ad essa prodromici è l'oggetto di prescrizioni generiche riguardanti l'osservanza delle misure contenute nel PTPCT, la collaborazione con il RPCT, l'obbligo di denunciare e di segnalare gli illeciti (art. 8), l'osservanza dei doveri in materia di trasparenza, di pubblicazione, di tracciabilità (art. 9). Le amministrazioni declinano, quindi, nei propri codici, in relazione alle aree di rischio specifiche e alle relative misure introdotte, i doveri di comportamento che i dipendenti sono tenuti ad osservare.

57 Nell'ambito dell'eventuale responsabilità penale, per un'approfondita analisi del reato di abuso di ufficio, S. PERONGINI, *L'abuso di ufficio. Contributo a una interpretazione conforme alla Costituzione. Con una proposta di integrazione della riforma introdotta dalla legge n. 120/2020*, Giappichelli, Torino, 2020.

58 Come previsto dalla vigente formulazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, introdotta dalla legge 190/2012. Analogamente, il codice nazionale inserisce tra i doveri che i dipendenti sono tenuti a rispettare quello dell'osservanza delle prescrizioni del PTPCT (art. 8) e stabilisce che l'ufficio procedimenti disciplinari delle amministrazioni, tenuto a vigilare sull'applicazione dei codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni, deve conformare tale attività di vigilanza alle eventuali previsioni contenute nei PTPCT adottati dalle amministrazioni (art. 15, co. 1 e 3).

59 Inoltre, sebbene non diretto specificatamente alla PA, si può ipotizzare che -come nel caso dei destinatari formali- l'inadempimento, da parte della PA, di fornire dati e informazioni su richiesta della UIF (obbligo, *ex* art. 40, co. 2) comporti l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 50.000 euro (*ex* art. 60).

tutti gli strumenti di cui l'amministrazione dispone, nonché evidenziare che la funzione antiriciclaggio fa parte della cultura e dei valori che permeano l'attività della specifica amministrazione⁶⁰, benché certamente possibile che l'impegno in ottica antiriciclaggio rimanga più formale che sostanziale. Va comunque, sottolineato che all'ANAC sono conferiti poteri di vigilanza (legge n. 190/2012, art. 1, co. 2, lett. f)) sull'effettiva applicazione ed efficacia delle misure di prevenzione della corruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni, anche con riferimento ai codici di comportamento che, quindi, se (*rectius*, quando) arriveranno ad includere anche il rischio riciclaggio potrebbero segnare l'avvio di una specifica azione di vigilanza dell'ANAC anche in tema antiriciclaggio⁶¹.

60 Mentre, infatti, il PTPCT è adottato dalle amministrazioni ogni anno, ed è valido per il successivo triennio, i codici di amministrazioni sono tendenzialmente stabili nel tempo, a prova dell'importanza che il sistema di valori e comportamenti ivi previsti si consolidi nel tempo e sia così in grado di orientare il più chiaramente possibile i dipendenti.

61 Generalmente, sui poteri dell'ANAC si rimanda a R. CANTONE-F. MERLONI (a cura di), *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2015. Come noto, il d.lgs. n. 97/2016 conferma la competenza dell'Autorità a vigilare sulla corretta applicazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, della disciplina prevista dall'art. 1, commi da 15 a 36 della l. n. 190 del 2012. L'Autorità, nell'esercizio di tali funzioni di controllo, si avvale prevalentemente di poteri ispettivi, mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, nonché di poteri di ordine finalizzati alla rimozione o all'adozione di provvedimenti conformi alla disciplina legale. All'Autorità compete, altresì, il potere di comminare sanzioni in caso di omessa adozione da parte dei soggetti obbligati dei piani triennali. Le funzioni di vigilanza, inoltre, utilizzano tendenzialmente strumenti di *command and control* nei confronti delle singole amministrazioni. Siffatta impostazione sembra essere stata accolta dal legislatore in sede di formulazione del testo dell'art. 213, co. 3, del d.lgs. n. 50/2016, limitatamente alle lettere a), b), c), f) e g), laddove si fa riferimento ad un'attività di vigilanza in senso tradizionale. Sul punto, si rimanda a S.W. SCHILL, *Transnational legal approaches to administrative law: conceptualizing public contracts in globalization*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014.