



L'attività di prevenzione del **riciclaggio** e del finanziamento del **terrorismo**

22 maggio 2024

ALESSIA ADAMO

INDICE

- Azione di contrasto e prevenzione, compreso il ruolo della PA
- Le norme di recepimento delle direttive e Decreto legislativo n.231/2007

OBIETTIVI

- Conoscere il ruolo svolto dalla PA nella strategia di prevenzione del riciclaggio per attuare tutti i presidi necessari a svolgere adeguatamente il proprio ruolo
- Studiare le peculiarità della normative di riferimento al fine di superare le sue discrasie e criticità

Azione di contrasto e prevenzione, compreso il ruolo della PA

Il riciclaggio rappresenta un fenomeno sempre più **insidioso e dilagante** nell'attuale scenario economico-finanziario.

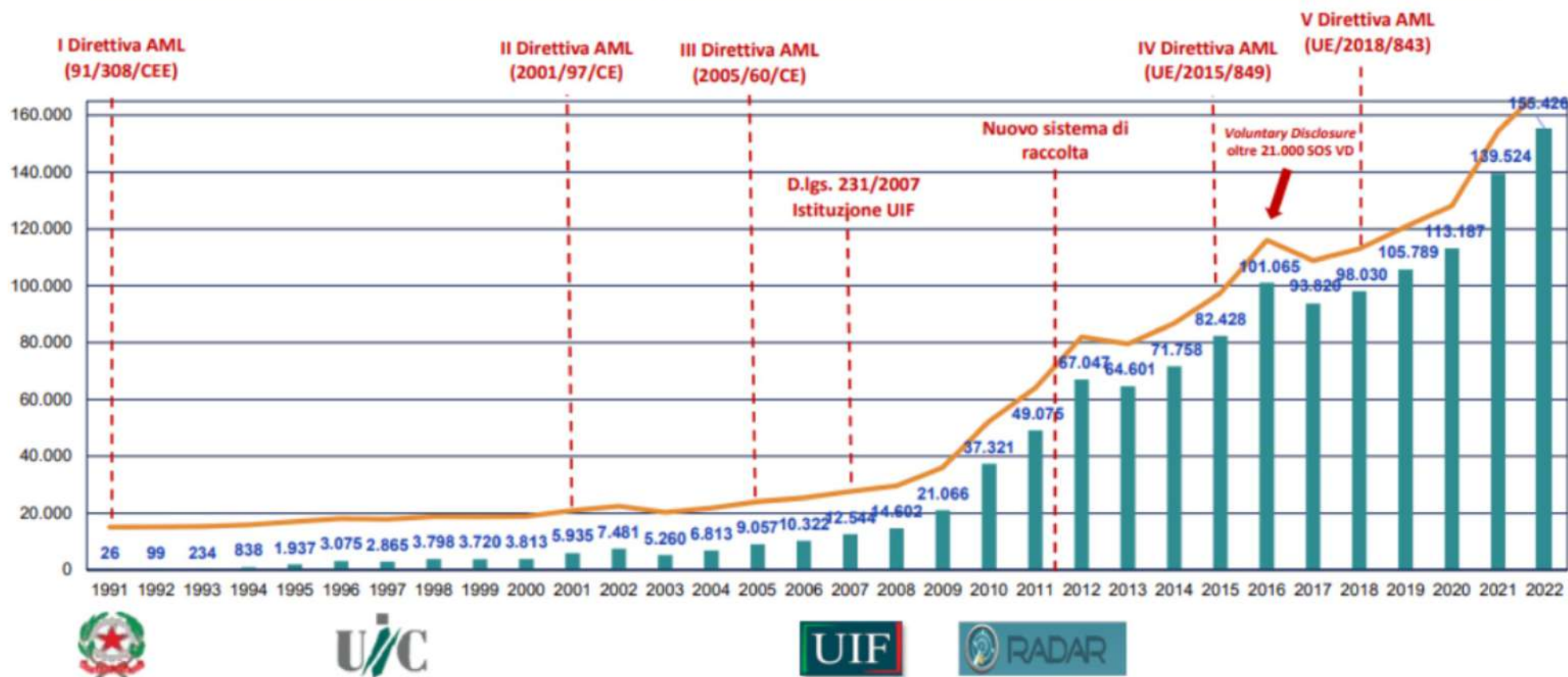
Ciò ha determinato nel tempo la necessità di un rafforzamento delle misure previste dalla disciplina antiriciclaggio, sia **dalla normative comunitari che dalla normativa nazionale**.

Cambia l'approccio con cui affrontato il problema, **l'approccio** esclusivamnte **repressivo** viene affiancato da una **stretogia di prevenzione** che coinvolge un numero sempre maggiore di categorie di soggetti obbligati.

L'attività di prevenzione del riciclaggio
e del finanziamento del terrorismo



Trend del flusso segnalatico



Fonte: Unità di informazione finanziaria (Uif), 2023

Azione di contrasto e prevenzione

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF):

- riceve e acquisisce informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari, professionisti e operatori non finanziari;
 - effettua l'analisi finanziaria di dette informazioni, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone
- valuta la rilevanza delle informazione ai fini della trasmissione al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza-NSPV e alla Direzione Investigativa Antimafia-DIA, organi competenti per gli accertamenti investigativi.

Commistioni tra l'approccio repressivo e preventivo

APPROCCIO PREVENTIVO

L'analisi finanziaria svolta dalla UIF consiste in una serie di attività volte ad arricchire il patrimonio informativo di ciascuna segnalazione, identificando soggetti e legami oggettivi, ricostruendo i flussi finanziari, anche transnazionali, selezionando i casi connotati da maggiore rischio da **trasmettere all'autorità giudiziaria.**

Le segnalazioni nell'ambito della Pubblica Amministrazione spesso vengono fatte alla luce della **conoscenza di fatti criminosi collegati ai soggetti attori delle operazioni**

APPROCCIO REPRESSIVO

L'attività investigativa del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza-NSPV e della Direzione Investigativa Antimafia-DIA è **attivata attraverso le segnalazione della UIF**

L'attività investigativa del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza-NSPV e della Direzione Investigativa Antimafia-DIA è attivata attraverso diversi canali ed è **l'innescò della segnalazione**

L'attività di prevenzione del riciclaggio
e del finanziamento del terrorismo

Il ruolo della PA

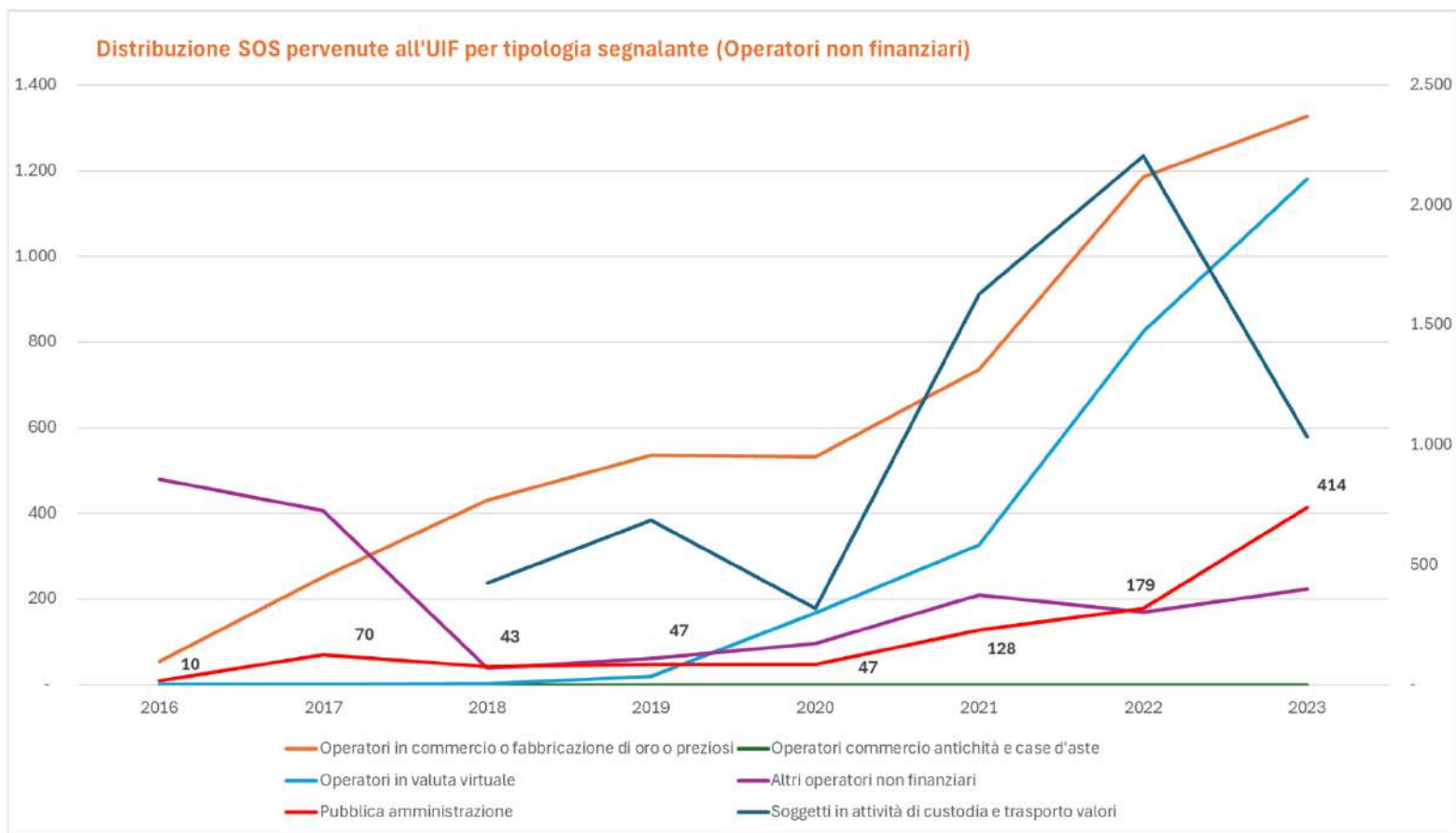
Fonte: UIF Quaderni dell'antiriciclaggio - Collana
Dati statistici II-2023

Ricevute: ripartizione per tipologia di segnalante

(valori percentuali)

TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2022			2023		
	1° sem.	2° sem.	Totale	1° sem.	2° sem.	Totale
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Intermediari e operatori bancari e finanziari	87,3	87,6	87,5	84,3	83,4	83,8
Banche e Poste	58,1	56,5	57,3	54,5	55,0	54,8
Intermediari e operatori finanziari	29,2	31,0	30,2	29,8	28,3	29,1
IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari	12,6	16,4	14,6	14,3	13,7	14,0
IP e punti di contatto di prestatori di servizi di pagamento comunitari	11,7	10,8	11,2	11,3	10,2	10,8
SIM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
SGR, SICAV e SICAF	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
Società fiduciarie ex art. 106 TUB	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
Imprese di assicurazione	3,3	2,2	2,7	2,3	2,5	2,4
Intermediari e operatori finanziari non inclusi nelle precedenti categorie	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
Società di gestione di mercati e strumenti finanziari	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Soggetti obbligati non finanziari	12,6	12,3	12,4	15,5	16,3	15,9
Professionisti	3,4	3,8	3,6	4,8	6,0	5,4
Notai e CNN	3,2	3,6	3,4	4,6	5,7	5,1
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Studi associati, interprofessionali e tra avvocati	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avvocati	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Società di revisione e revisori legali	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Altri soggetti esercenti attività professionale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operatori non finanziari	2,5	3,1	2,8	2,7	2,3	2,5
Soggetti in attività di custodia e trasporto valori	1,3	1,5	1,4	0,8	0,6	0,7
Operatori in commercio o fabbricazione di oro o preziosi	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Operatori in valuta virtuale	0,3	0,7	0,5	0,9	0,7	0,8
Altri operatori non finanziari	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Prestatori di servizi di gioco	6,6	5,4	6,0	8,1	7,9	8,0
Pubblica amministrazione	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,3

L'attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo



Fonte: UIF Fonte: UIF Quaderni dell'antiriciclaggio - Collana Dati statistici II-2023

22 maggio 2024 | ALESSIA ADAMO

Il ruolo della PA

I dati mostrano un “tiepido” contributo del mondo PA sul tema ma occorre valutare positivamente **l’incremento sostanziale** delle SOS nel 2023, con una crescita che ha segnato un +230% rispetto al 2022 (414 segnalazioni nel 2023 Vs. 170 nel 2022).

La UIF rilevato una forte concentrazione delle segnalazioni in capo alle **amministrazioni pubbliche che esercitano funzioni a livello nazionale**.

in considerazione dei **fondi del PNRR** e degli inevitabili interessi della criminalità è auspicabile una sempre maggiore **“consapevolezza” e collaborazione attiva da parte di tutti gli attori della PA** che detengono un patrimonio informativo unico rispetto anche ai classici soggetti obbligati (Banche, Poste Italiane ed altri intermediari finanziari).

Segnalazioni di qualità

La qualità della collaborazione della Pubblica Amministrazione è definita non soltanto dall'ampiezza delle segnalazioni, ma anche dalla loro qualità, misurata con i seguenti indicatori:

- **complessità**, intesa come capacità di fornirne una rappresentazione adeguata nel tracciato segnaletico del sistema di segnalazione della UIF
- **rilevanza**, indice della capacità di intercettare operazioni a effettivo rischio di riciclaggio rispetto a fondati elementi di rischio
- **tempestività**, intesa come velocità di reazione al verificarsi degli elementi costitutivi del sospetto e calcolata in base al ritardo con cui viene trasmessa la SOS rispetto al giorno in cui è stata richiesta oppure effettuata l'operazione sospetta

Possibili equivoci

Si comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengono a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale:

- non è richiesto lo svolgimento di **attività esplorative** volte alla ricerca di operazioni sospette
- non sono imposti adempimenti che comportino **rallentamenti o interruzioni** dell'attività amministrativa

Si richiede di saper “leggere” in “modo integrato” e con un “approccio critico” le informazioni di cui già si dispone in ragione dello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, focalizzando la propria attenzione sulle eventuali “anomalie” che inducono “sospetto”.

L’**“approccio critico”** si sviluppa grazie a una expertise e l'attività di formazione.

La **“lettura integrata”** delle informazioni è favorita da adeguati strumenti informatici.

Procedimenti con operazioni sospette

I Comuni hanno **segnalato sospetti emersi nell'ambito** di un ventaglio diversificato di **procedimenti e attività**, quali:

- la verifica delle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA),
- la concessione di diritti edificatori perequati,
- le istanze di rimborso per somme indebitamente versate,
- l'occupazione di suolo pubblico,
- il cambio di destinazione d'uso di immobili rispetto delle clausole contrattuali delle concessioni d'uso,
- le concessioni demaniali.

Anomalie più frequenti

I Comuni hanno principalmente riscontrato anomalie relative a:

- **operatività illogiche**
- **passaggi societari** privi di apparente giustificazione economica, spesso emerse in occasione di controlli condotti su soggetti esercenti attività economica e effettuati anche nell'ambito delle attività di recupero dell'evasione dei tributi statali

Miglioramento della qualità delle segnalazioni della PA

Le comunicazioni evidenziano un livello qualitativo non particolarmente elevato.

Si devono cogliere le **possibilità di miglioramento attraverso:**

- proseguo **dell'attività formative** volta a sensibilizzare i dipendenti pubblici sulla materia
- **intervento sulla normative di riferimento**

Norme di recepimento delle direttive e d.lgs. n.231/2007

Già il d.l. 3 maggio 1991, n. 143 annoverava tra i destinatari degli obblighi antiriciclaggio anche gli “uffici della pubblica amministrazione...” che avevano l’obbligo **dell’identificazione del soggetto** che esegue l’operazione, della **registrazione delle informazioni acquisite e della segnalazione al Questore** di eventuali operazioni sospette.

Inizialmente **l’art. 10 del d.lgs. 231/2007** prevedeva che gli uffici della pubblica amministrazione fossero fra i destinatari degli **obblighi di segnalazione di operazioni**.

il **decreto del Ministero dell’interno 25 settembre 2015**, emanato su proposta della UIF, aveva dettato rilevanti **specificazioni di ordine organizzativo e operativo** per l’applicazione dei presidi e inoltre riportava un **elenco di indicatori di anomalia** destinati ad agevolare l’individuazione delle operazioni sospette

Norme di recepimento delle direttive e d.lgs. n.231/2007

Il **d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90**, di recepimento della Direttiva (UE) 2015/849, ha introdotto rilevanti modifiche al d.lgs. 231/2007 e **ridefinito il perimetro e il ruolo degli uffici pubblici** all'interno del sistema di prevenzione sostituendo integralmente l'art. 10 con una disposizione specificamente intitolata **“Pubbliche amministrazioni”**.

All'esito di questa revisione, **gli uffici pubblici non sono più formalmente inclusi nel novero dei soggetti obbligati, ma sono comunque chiamati a fornire** un contributo attivo al sistema, mediante la **“comunicazione”** alla UIF.

d.lgs. n.231/2007 post d.lgs. 90/2017

Ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. 231/2007, i doveri di comunicazione antiriciclaggio si applicano agli uffici delle pubbliche amministrazioni **competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo**, nell'ambito di:

- a) procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di **autorizzazione o concessione**;
- b) procedure di scelta del contraente per l'**affidamento** di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici;
- 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 privati.

Viene delimitato in modo rigido il novero delle Pubbliche amministrazioni tenute agli obblighi di comunicazione

d.lgs. n.231/2007 post d.lgs. 90/2017

Il legislatore prevede disposizione di apertura, che consente al **Comitato di Sicurezza Finanziaria** di individuare in funzione del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, anche sulla base dell'analisi nazionale del rischio, **ulteriori procedimenti** ai quali estendere l'applicazione degli obblighi di collaborazione attiva.

d.lgs. n.231/2007 post d.lgs. 90/2017

- Gli uffici pubblici **adottano procedure interne, proporzionate** alle proprie dimensioni organizzative e operative, idonee a valutare il livello di esposizione al rischio, e di indicare le misure necessarie a mitigarlo.
- Hanno il **dovere di comunicare** alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale.
- Adottano, nel quadro dei programmi di **formazione continua** del personale (realizzati ex art. 3 del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 178), misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti, delle fattispecie meritevoli di essere comunicate alla UIF.

L'inosservanza degli obblighi previsti dall'art. 10 assume rilievo ai fini della responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001

d.lgs. n.231/2007 post d.lgs. 90/2017

Le amministrazioni sono dunque tenute ad **analizzare i propri processi** al fine di individuare le aree di attività maggiormente esposte al rischio di riciclaggio.

In ragione della forte eterogeneità dei soggetti pubblici coinvolti, il legislatore ha ritenuto di non adottare regole organizzative dettagliate, prediligendo un approccio “funzionale”: la scelta dei **presidi interni viene cioè demandata alle singole amministrazioni** nell’esercizio della propria autonomia organizzativa

Comunicazione e non segnalazione

Il d.lgs. n. 90/2017, nel porre a carico delle pubbliche amministrazioni un obbligo di “comunicazione” e non di “segnalazione” nei confronti della UIF, sembra aver aperto la strada a una sorta di disciplina ad hoc, di **regime differenziato**.

il legislatore, in occasione delle ulteriori modifiche al d.lgs. 231/2007 apportate nel 2019 per il recepimento della quinta direttiva antiriciclaggio, è intervenuto esplicitamente solo sull'applicabilità anche **alle comunicazioni degli uffici pubblici delle norme che regolano l'analisi e lo sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette**.

Comunicazione e non segnalazione

Rimane dubbia l'applicabilità alle comunicazioni di altre norme previste per le segnalazioni di operazioni sospette, in particolare:

- art. 35, comma 4 - Le comunicazioni delle informazioni non costituiscono **violazione di eventuali restrizioni alla diffusione** di informazioni, previste da leggi, regolamenti ...;
- all'art. 38 – L'Autorità e i soggetti che gestiscono le segnalazioni di operazioni sospette devono adottare tutte le misure necessarie ad assicurare la **riservatezza dell'identità del segnalante**;
- all'art. 39 – Divieto al segnalante di dare **comunicazione al cliente interessato** o a terzi dell'avvenuta segnalazione;
- all'art. 41, comma 2 - La UIF comunica al segnalante [...] gli **esiti delle segnalazioni**, anche tenendo conto delle informazioni ricevute dalla Direzione investigativa antimafia e dal Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza”.

Comunicazione e non segnalazione

La soluzione dei dubbi appena esposti richiederebbe uno **specifico intervento normativo**.

Pur tuttavia, a normativa invariata, si potrebbe privilegiare un'interpretazione non formalistica delle disposizioni richiamate che, prescindendo dalla diversa disciplina e denominazione, **guardi alle analogie di contenuto e ratio e alle analoghe esigenze di tutela, confermando – pur con i limiti generali che incontra l'analogia legis** – l'applicabilità alle comunicazioni delle pubbliche amministrazioni di tutti i presidi previsti per le segnalazioni di operazioni sospette.

Il titolare effettivo

Il legislatore, limitando fortemente la **trasparenza nelle interlocuzioni**, non ha imposto l'obbligo per le amministrazioni di identificare la titolarità effettiva delle proprie controparti.

Peraltro, non considerando gli **orientanti**:

- **del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)** nelle Raccomandazione n. 24
- **dell'Unione europea**, che all'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, richiede esplicitamente che in relazione ai **destinatari dei fondi e agli appaltatori sia individuato il titolare effettivo come definito dalla disciplina antiriciclaggio**

Il titolare effettivo

Al fine di agevolare l'adempimento dell'obbligo di comunicazione il d.lgs. 231/2007 dovrebbe imporre:

- ai privati partecipanti a gare per l'affidamento di lavori, forniture e servizi,
- ai destinatari di provvedimenti concessori o autorizzatori
- ai destinatari di provvedimenti di finanziamenti, contributi o vantaggi economici

di dichiarare il proprio titolare effettivo, individuato sulla base dei criteri stabiliti dallo stesso d.lgs. 231/2007.

In tal modo, oltre a previre il fenomeno del riciclaggio si :

- garantisce la **trasparenza e la legalità** nell'attività amministrativa
- prevengono **conflitti di interessi**

Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al PNRR

L'11 aprile 2022 la UIF ha adottato una Comunicazione in materia di “**Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al Covid-19 e al PNRR**”, rivolta anche alle Pubbliche amministrazioni.

La Comunicazione ha fornito indicazioni funzionali a **valorizzare i presidi antiriciclaggio** nella prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale nell'impiego dei fondi rivenienti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (cd. PNRR)

Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al PNRR

Gli uffici pubblici vengono sensibilizzati all'adozione di presidi funzionali all'individuazione e alla comunicazione delle operazioni sospette, con particolare riguardo:

- all'obbligo di **individuare il gestore incaricato** di vagliare le informazioni
- all'obbligo, previsto dall'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, di individuare, in relazione ai destinatari dei fondi e agli appaltatori, **il titolare effettivo come definito dalla disciplina antiriciclaggio.**
- all'obbligo, previsto dall'art. 9, comma 4, del decreto legge n. 77/2021, di assicurare, nell'attuazione degli interventi del PNRR, la **completa tracciabilità delle operazioni** e la tenuta di una apposita codificazione contabile e l'opportunità di garantire al **gestore la piena accessibilità** alle informazioni e alla documentazione.

Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al PNRR

Circ. MEF del 15 settembre 2023 - Rilevazione delle titolarità effettive e comunicazione alla UIF di operazioni sospette da parte della Pubblica amministrazione. In particolare:

- Fornisce la **definizione di titolare effettivo** e i criteri per la sua individuazione
- Descrive le **procedure di raccolta** e registrazione sul sistema informativo ReGiS
- Redige un **Annesso Informativo** con I “Profili comportamentali a rischio da tenere presenti ai fini dell’individuazione e dell’invio di comunicazioni di operazioni sospette all’Unità di informazione finanziaria per l’Italia”

L'attività di prevenzione del riciclaggio
e del finanziamento del terrorismo



Grazie per l'attenzione

22 maggio 2024 | ALESSIA ADAMO