

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

03 luglio 2024

ALESSIA ADAMO

INDICE

- Il monitoraggio integrato delle aree a rischio corruzione e riciclaggio
- Approfondimento sugli appalti PNRR

OBIETTIVI

In nostro obiettivo è comprendere le connessioni che esistono tra il reato di riciclaggio e i reati di corruzione nella pubblica amministrazione.

Analizzare tali connessioni ci permette di comprendere che attuando delle efficaci strategie di contrasto di entrambi i fenomeni sarà possibile innescare un circolo virtuoso, nel quale le misure di prevenzione attuate rendono più dispendioso riciclare i proventi derivanti dalla corruzione disincentivando la criminalità a commettere entrambi i reati

Il monitoraggio integrato delle aree a rischio corruzione e riciclaggio



Piemonte

RELAZIONE TRA CORRUZIONE E RICICLAGGIO

Esiste una connessione tra riciclaggio e corruzione, esse sono interrelate e si influenzano reciprocamente.

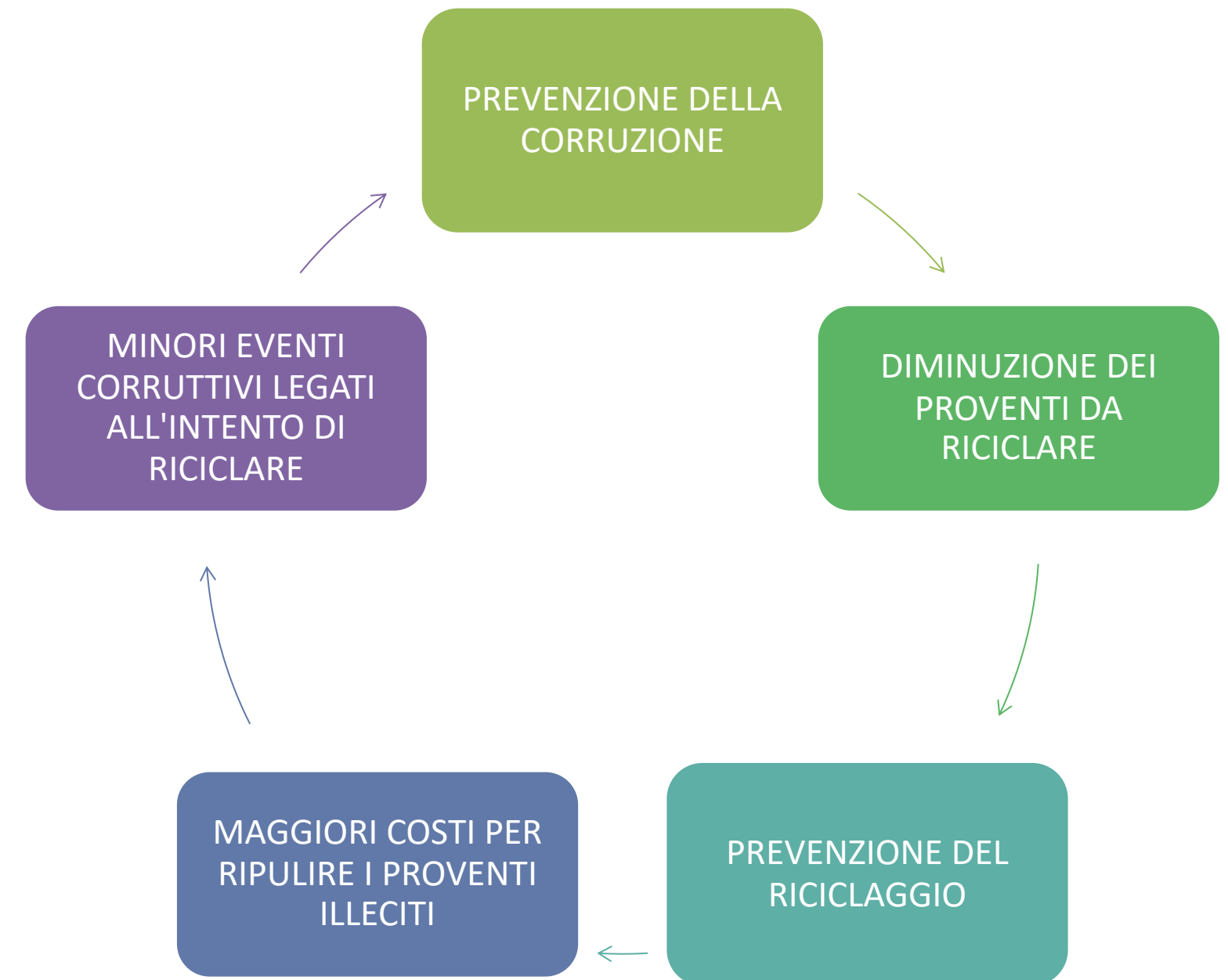
Il riciclaggio agisce in continuità con la corruzione, trasformando da potenziale in effettiva la possibilità delle organizzazioni criminali di godere dei suoi proventi.

Rendendo più difficile e dispendioso l'inserimento dei proventi nel sistema economico legale attraverso i sistemi antiriciclaggio si contrasta anche la corruzione. Prevenendo la corruzione non si creano proventi da riciclare



RELAZIONE TRA CORRUZIONE E RICICLAGGIO

Se il riciclaggio agisce in continuità con la corruzione, consentendo di godere i frutti di quest'ultima, allo stesso modo i **sistemi di prevenzione, agendo in modo integrato**, possono realizzare un circolo virtuoso a beneficio dell'integrità e legalità dell'economia e dell'azione pubblica



RELAZIONE TRA CORRUZIONE E RICICLAGGIO

Europol ha pubblicato nel 2023 il rapporto: “L'altra faccia della medaglia: indagine sul crimine economico e finanziario”

Il crimine organizzato ha necessità:

1. di riciclare i profitti illegali secondo un ecosistema di finanza criminale sofisticato che permetta la continuità degli affari
2. di una rete in continua espansione di corrotti e corruttori che permette ai criminali di avere accesso alle informazioni e al potere per creare proventi illegali e anche per poterli reinserire nel sistema finanziario ed economico legale

CONVENZIONE UNCAC

La Convenzione delle Nazioni Unite (2003) contro la corruzione agli articoli prevede:

Art. 14 - Misure volte a prevenire il riciclaggio di denaro

Art. 54 - Meccanismi di recupero di beni (frutto di attività criminali) mediante la cooperazione internazionale ai fini della loro confisca

La valutazione sull'applicazione in Italia della Convenzione UNCAC dell'OCSE in Italia si è concentrata:

- sull'efficacia dell'apparato antiriciclaggio e sul ruolo della FIU nell'attuazione degli artt. 14 e 54
- raccomanda agli Stati di adottare le misure antiriciclaggio e di costruire un sistema di cooperazione di tutti gli stati attraverso le UIF nazionali

LA VALUTAZIONE GAFI DEL 2018 SUI SISTEMI ANTIRICICLAGGIO

Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale ha evidenziato la significatività, in Italia, dell'evasione fiscale e della corruzione sottolineando la relazione con il fenomeno del riciclaggio.

Nel giudicare il sistema antiriciclaggio mette in evidenza come la sua **efficacia sia fortemente determinate dalla sua capacità di contrastare** i reati di corruzione e evasioni fiscali

RELAZIONE TRA CORRUZIONE E RICICLAGGIO

- Ricezione di tangenti, talvolta attraverso società “schermo” aventi quale titolare effettivo una persona politicamente esposta-PEP
- estorsione e concussione
- appropriazione di risorse pubbliche attraverso forme molteplici di frode, di abuso di potere e conflitto di interessi (self- dealing).

Un caso: una Persona Politicamente Esposta chiede a imprese che intendono operare in un territorio o in un determinato settore economico di dividere i profitti in cambio della spendita di influenza per assicurare l'aggiudicazione di un contratto in favore di società dallo stesso controllate, con obiettivi di arricchimento personale.

Tra gli strumenti e i metodi ricorrenti per il riciclaggio dei proventi della corruzione spicca l'impiego di veicoli societari, schermi fiduciari, trust o organizzazioni no-profit ...

GLI INDICATORI DI ANOMALIA NEGLI APPALTI

- Presentazione di **una sola offerta** da parte del medesimo soggetto nell'ambito di procedure di gara che prevedono:
 - ✓ **tempi ristretti** di presentazione delle offerte
 - ✓ **requisiti di partecipazione** particolarmente **stringenti**
 - ✓ un **costo** della documentazione di gara **sproporzionato** rispetto all'importo del contratto, specie se il bando di gara è stato modificato durante il periodo di pubblicazione.
- **Ripetuti affidamenti** a un medesimo soggetto, non giustificati dalla necessità di evitare soluzioni di continuità di un servizio nelle more della indizione ovvero del completamento della procedura di gara.

GLI INDICATORI DI ANOMALIA NEGLI APPALTI

- **Ripetute aggiudicazioni** a un medesimo soggetto, in assenza di giustificazione, specie se:
 - ✓ in un **breve arco temporale**
 - ✓ **per contratti di importo elevato**
 - ✓ mediante affidamenti **diretti** o con **procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, o a seguito di procedura a evidenza pubblica precedentemente revocata**
- Contratto aggiudicato previo **frazionamento** in lotti **non giustificato** in relazione alla loro funzionalità, possibilità tecnica o convenienza economica.
- **Modifiche delle condizioni contrattuali in fase di esecuzione**, consistenti in una variazione delle prestazioni originarie, in un **allungamento dei termini** di ultimazione dei lavori, servizi o forniture, in rinnovi o proroghe, al di fuori dei casi normativamente previsti, o in **un significativo incremento dell'importo contrattuale**.

UIF – Quaderno operativo n.19 del 2022

Sotto il profilo dei modelli organizzativi, è frequente l'integrazione tra presidi antiriciclaggio e presidi anticorruzione, con la nomina in qualità di “gestore” del medesimo soggetto che svolge la funzione di **“Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza”**

Entrambi gli apparati si reggono sul **principio-guida dell'integrità** intesa quale garanzia di tutela dei soggetti interessati (operatori finanziari e economici e pubbliche amministrazioni) dal possibile coinvolgimento in attività illecite

UIF – Quaderno operativo n.19 del 2022

Entrambe utilizzano o devono sforzarsi di utilizzare correttamente **l'approccio risk based** nella declinazione dei presidi, che impone alle pubbliche amministrazioni di mappare i processi interni in modo da individuare e presidiare le aree di attività maggiormente esposte al rischio, e si rivela essenziale sia a fini anticorruzione che antiriciclaggio, poiché porta le singole amministrazioni a **esplorare le proprie aree di vulnerabilità e ad adottare le misure di mitigazione ritenute di volta in volta più appropriate.**

UIF – Quaderno operativo n.19 del 2022

Si tratta di un'attività ricognitiva che può essere condotta in modo unitario, in una logica di **“valutazione e gestione integrata dei rischi”** derivanti dall'esposizione delle stesse amministrazioni sia a rischi (per lo più interni) di corruzione, sia a rischi di infiltrazione, utilizzo o abuso delle procedure pubbliche a scopi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Questa duplice direzione cui la mappatura dei rischi è rivolta spiega anche le caratteristiche peculiari e differenziali riscontrabili tra i presidi anticorruzione e quelli antiriciclaggio: mentre i primi impongono agli uffici pubblici di focalizzare l'attenzione al proprio interno, al fine di **prevenire condotte corruttive**, i presidi antiriciclaggio richiedono uno sguardo più ampio orientato alla valutazione del rischio associato o associabile **all'operatività del soggetto che entra in relazione con l'ufficio pubblico**.

UIF – Quaderno operativo n.19 del 2022

L'amministrazione pubblica deve ancora prendere coscienza del ruolo fondamentale che può svolgere nell'intercettare tentativi di inquinamento dei settori dell'economia ai quali l'attività amministrativa si rivolge.

Si deve rilevare che ancora c'è una scarsa cultura antiriciclaggio e approccio eccessivamente burocratico alla gestione del fenomeno.

L'amministrazione deve tempestivamente attivare il canale della comunicazione di operazioni sospette alla UIF, autorità specializzata nell'analisi finanziaria e che veicola gli elementi emersi nell'ambito dell'analisi verso la fase dell'approfondimento investigativo e quella, eventuale, della repressione del reato.

UIF svolge una funzione di raccordo tra il sistema di prevenzione e di repressione del fenomeno del riciclaggio

UIF – Quaderno operativo n.19 del 2022

La prevenzione antiriciclaggio non può fondarsi sull'applicazione automatica di elementi oggettivi, alla mera compilazione di check list costruite sulla base degli indicatori di anomalia.

Essa richiede:

- lo sviluppo di una **sensibilità specifica**, impone l'abbandono di ogni atteggiamento omissivo e l'assunzione di un ruolo attivo a tutela della legalità dell'azione amministrativa
- **la transizione del sistema dei controlli amministrativi verso modelli di risk management**, tesi ad assicurare una visione integrata dei rischi rilevanti per l'organizzazione nel suo complesso, la chiara definizione delle strategie, il miglioramento delle decisioni, la correttezza e la legalità dell'azione pubblica anche attraverso la prevenzione di fenomeni illeciti,

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022-2024

Rafforzamento dell'antiriciclaggio

Le misure di prevenzione antiriciclaggio ... si pongono nella stessa ottica di quelle di prevenzione e trasparenza, e cioè la protezione del “**valore pubblico**”, ... **essendo volti a fronteggiare il rischio che l'amministrazione entri in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali.**

Nell'attuale momento storico, l'apparato antiriciclaggio, come quello anticorruzione, può dare un contributo fondamentale alla prevenzione dei rischi di **infiltrazione criminale nell'impiego dei fondi rivenienti dal PNRR ...**

Tutte le amministrazioni pubbliche ..., devono adempiere anche agli obblighi antiriciclaggio, **valorizzando il più possibile il coordinamento con le misure anticorruzione**, in modo da realizzare gli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione dei controlli pubblici previsti dalla legislazione vigente.

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022-2024

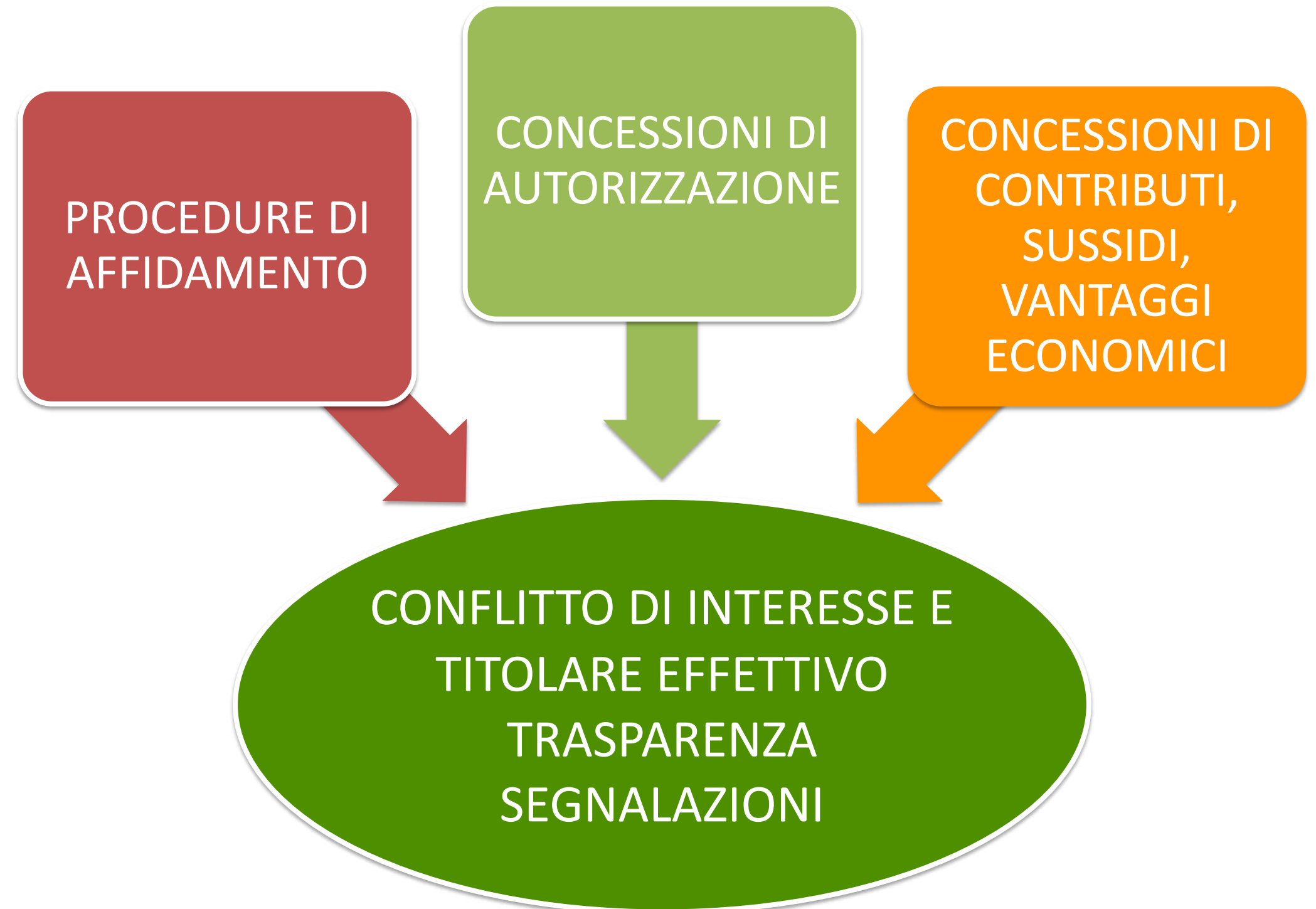
Identificazione del titolare effettivo delle società che concorrono ad appalti pubblici

Il PNA richiama l'importanza della dichiarazione del titolare effettivo delle società che partecipano alle gare per gli appalti in modo che le Pubbliche amministrazioni possano conoscere il vero titolare della società che vince l'appalto, evitando così corruzione e riciclaggio.

MISURE DI PREVENZIONE/INDICATORI DI ANOMALIA

Ad esempio, come ci suggerisce la UIF nei suoi quaderni operativi, prevedere che l'obbligo per i tre procedimenti a rischio di riciclaggio di dichiarare l'identità del titolare effettivo dell'operazione.

Tale misura deve essere inserita nella sezione "Rischi Corruttivi e Trasparenza" e intergrata nella sezione "Performance" del PIAO



PUNTI DI CONNESSIONE TRA I DUE SISTEMI

	PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO
Strumenti di prevenzione e di ispirazione internazionale	La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, UNCAC, (United Nations Convention Against Corruption, UNCAC)	Sistema di direttive europee antiriciclaggio
Poggiano sul concetto di rischio quale parametro in base al quale calibrare le misure preventive	Sistema del risk assessment per ponderare il rischio corruttivo dei processi mappati	Approccio in base al rischio attraverso gli esercizi di risk assessment raccomandati dagli standard internazionali e a livello micro la capacità degli operatori di qualificare le anomalie o i sospetti insiti nelle singole operazioni

PUNTI DI CONNESSIONE TRA I DUE SISTEMI

	PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO
Accertamento della titolarità effettiva	Palesare eventuali conflitti di interesse che sono tenuti appositamente nascosti	Scoprire le interferenze della criminalità organizzata
Profilo soggettivo	Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza	Gestore delle comunicazioni di operazione sospette
Profilo oggettivo	Abbiamo forme di collaborazione, incentrate sul riportare notizie di irregolarità e malfunzionamento delle amministrazioni chiedendo la protezione whistleblower. Sistema volontaristico	Forme di collaborazione e la comunicazione di operazioni sospette che al contrario di quelle di whistleblowing è un'attività obbligatoria

Approfondimento sugli appalti PNRR



FRODI NELLA GESTIONE DEI FONDI PNRR

Le amministrazioni possono essere esposte alla minaccia di fenomeni corruttivi, a mala gestione, a tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, con gravi effetti distorsivi nella corretta allocazione delle risorse, rischi per l'integrità del sistema e perdita di efficacia dell'intero PNRR.

La recente esperienza delle SOS connesse a fondi rivenienti dalla normativa di rilancio post-covid dimostra che gli strumenti dell'antiriciclaggio consentono di intercettare tentativi di abuso di fondi pubblici.

FRODI NELLA GESTIONE DEI FONDI PNRR

- Le spinte alla maggiore efficacia ed efficienza devono essere gestite in considerazione dell'esigenza di tutela della legalità e dell'integrità degli attori economici e dell'ambiente in cui essi operano
- Per l'efficace attuazione del PNRR e il corretto funzionamento del sistema dei controlli, è fondamentale il passaggio da un sistema «rule based» a uno «risk based», che consente flessibilità e profondità delle analisi sui soggetti e sulle attività e non una verifica formale sulla correttezza dei tempi e dello svolgimento delle procedure
- E' essenziale poter contare su ulteriori indici di anomalia a uso delle pp.aa. coinvolte nell'attuazione del Piano di ripresa e resilienza
- Una maggiore partecipazione al sistema antiriciclaggio da parte delle pubbliche amministrazioni può rivelarsi essenziale nell'attuale fase di ripresa economica per assicurare una tutela diffusa ed estesa dell'integrità e una cultura della prevenzione nell'intero settore pubblico

Comunicato UIF 11 aprile 2022
“PREVENZIONE DI FENOMENI DI
CRIMINALITÀ FINANZIARIA
CONNESSI AL COVID-19 E AL PNRR”

ALLEGATO 2
INDICAZIONI PER LA PREVENZIONE
DEI RISCHI CONNESSI
ALL'ATTUAZIONE DEL PNRR



Comunicato UIF 11 aprile 2022 - ALL.2

- Il **gestore deve iscriversi al portale Infostat-UIF** e utilizzare tale canale per le successive interlocuzioni con l'Unità. Deve essere garantita:
 - ✓ la **tempestività** delle comunicazioni
 - ✓ la massima **riservatezza**
 - ✓ la pronta **ricostruibilità delle motivazioni** della COS
- Le pubbliche amministrazioni possono adottare **procedure di selezione automatica** delle operazioni anomale basate su parametri quantitativi e qualitativi, in relazione alla complessità dell'attività svolta e alle proprie caratteristiche organizzative

Comunicato UIF 11 aprile 2022 - ALL.2

- Nel quadro dei **programmi di formazione continua** del personale è opportuno includere il riferimento agli **indicatori di anomalia** e alle istruzioni relative alle modalità di comunicazione
- Ai fini della valutazione dei soggetti economici si richiama l'importanza:
 - ✓ di **controlli tempestivi ed efficaci sulla documentazione antimafia.**
 - ✓ **di individuazione del titolare effettivo** degli appaltatori
 - ✓ **della** tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita **codificazione contabile** per l'utilizzo delle risorse
 - ✓ della corretta archiviazione e conservazione della **documentazione giustificativa in caso di controlli**

Comunicato UIF 11 aprile 2022 - ALL.2

- Nel **monitoraggio dei rapporti** sui quali confluiscono fondi riferibili al PNRR, occorre garantire la **TRACCIABILITÀ dei flussi finanziari, in particolare in favore di persone politicamente esposte o soggetti a queste notoriamente collegati**, per esempio in relazione a prestazioni di tipo consulenziale o a operazioni di natura mobiliare o immobiliare che appaiono inusuali, incoerenti o illogiche.

Comunicato UIF 29 maggio 2023

Nuovo codice fenomeno



Comunicato UIF del 29 maggio 2023

È stato reso disponibile un nuovo codice fenomeno:

Codice PN1 - Anomalie connesse all'attuazione del PNRR

per consentire alla UIF la pronta rilevazione di profili di anomalia, sia nella fase di accesso alle risorse sia con riferimento al loro utilizzo.

Comunicato UIF
del 29 maggio
2023

Le operazioni devono essere
ricondotte a ciascuna missione del
Piano inserendo nei campi descrittivi
della segnalazione/comunicazione le
seguenti codifiche:

Missione	codifica da utilizzare
M1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	PNRR_M1
M2. Rivoluzione verde e transizione ecologica	PNRR_M2
M3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile	PNRR_M3
M4. Istruzione e ricerca	PNRR_M4
M5. Inclusione e coesione	PNRR_M5
M6. Salute	PNRR_M6

Qualora sia noto anche il dettaglio della componente della missione, si dovrà utilizzare il relativo codice (ad. esempio PNRR_M1C1)

**Circ. MEF del 15 settembre 2023 n.
27**

**Rilevazione delle titolarità effettive e
comunicazione alla UIF di operazioni
sospette da parte della Pubblica
amministrazione**



Circ. MEF del 15 settembre 2023

E' un' **Appendice tematica** delle *“Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori”* adottate con Circolare della RGS n. 30 dell'11 agosto 2022 e ss.mm.ii (*cfr.* Circolare RGS n. 16 del 14 aprile 2023).

Finalità del documento

Fornire supporto dei soggetti attuatori e delle amministrazioni titolari di misure:

- nella prima Sezione, fornisce indicazioni e suggerimenti operativi in merito al tema della raccolta delle “titolarità effettive”
- nella seconda Sezione richiama gli obblighi di comunicazione di operazioni sospette alla UIF in capo alle pp.aa. e propone taluni «Profili comportamentali a rischio» (addizionali rispetto agli indicatori di anomalia dell'aprile 2018)

Annexo informativo

“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”

- A. assetti proprietari, manageriali e di controllo dell’impresa
- B. le caratteristiche ovvero le informazioni disponibili a carico di esponenti, soci rilevanti o dei titolari effettivi dell’impresa
- C. le modalità di rapportarsi all’Amministrazione, nonché la documentazione presentata dall’impresa
- D. la situazione economica, finanziaria e patrimoniale, nonché l’attività dell’impresa

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



Grazie per l'attenzione