



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

3 luglio 2024

Dott. *Giustino Goduti*
Coordinatore scientifico
Comandante Corpo P.M. di Nichelino (TO)

INDICE

- Allarme riciclaggio e azione della PA
- Ciclo dell'illegalità: legame tra evasione fiscale, corruzione passiva e riciclaggio dei proventi illeciti
- Monitoraggio integrato delle aree a rischio corruzione e riciclaggio
- Approfondimento sugli appalti PNRR
- Evidenze di situazioni sintomatiche di fenomeni evasivi: attività di segnalazione qualificata dei Comuni

PREMESSA

Riciclaggio, alert al Centro-Nord Sempre più province a rischio

L'inchiesta. I territori a più alto tasso di anomalia in Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio e Toscana. Movimentati 179 miliardi di euro in contanti, in aumento del 3,5%. Fatture false nuovo oro della criminalità

Ivan Cimmarusti

La maggiore diffusione del contante è al Sud. Ma è al Centro-Nord che il rischio riciclaggio associato al denaro liquido aumenta considerevolmente. Con alert soprattutto in Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana e Lazio che confermano la grave infiltrazione mafiosa italiana e straniera nei tessuti economico-produttivi regionali.

In ballo ci sono movimentazioni di contanti in tutta Italia per 179,5 miliardi di euro. Si tratta delle operazioni complessivamente comunicate dai soggetti obbligati (soprattutto banche e Poste) e che sono in aumento del 3,5% rispetto al 2022. Numeri su cui ora l'Unità di informazione finanziaria (Uif) sta facendo chiarezza, incrociando prelievi e depositi con le Segnalazioni per operazioni sospette (Sos).

Anomalie nell'uso del contante

A livello nazionale resta un forte divario nella propensione all'uso del contante tra Centro-Nord e Mezzogiorno. In questo senso l'Unità ha elaborato una analisi econometrica che consente di individuare la quota di operatività in contanti da considerare fisiologica, isolando la compo-

nente «perennialmente anomala, sintomatica di condotte illecite», come si legge nel report 2024.

Dall'analisi emerge che «nel 2023 gli utilizzi anormali di contante risultano relativamente più frequenti nelle province del Centro-Nord». L'incidenza delle province a rischio medio-alto e alto al Nord è prevalente in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, mentre al Centro riguarda la quasi totalità dei territori, ma con particolare riguardo a Toscana e Lazio.

Rispetto al 2022, si legge nell'analisi dell'Antriciclaggio, «si evidenzia un complessivo aumento del rischio riciclaggio collegato al contante principalmente nelle province di Asti, Cremona, Grosseto, Pistoia e Pisa».

Aumento del pericolo riciclaggio nelle province di Asti, Cremona, Grosseto, Pistoia e Pisa

Il nuovo «oro»

Gli investigatori di carabinieri, Guardia di finanza e polizia con cui abbiamo commentato le analisi dell'Antriciclaggio, concordano che quanto emerso è ulteriormente confermato dagli esiti di numerose indagini che riguardano soprattutto Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Sono state scoperte delle specie di «agenzie» di finanza sporca gestite da organizzazioni criminali cinesi e italiane in grado di ripulire i capitali illeciti. Un sistema di «fittavaggio» basato sulle fatture per operazioni inesistenti, che rende leciti soldi illeciti, poi finiti «immacolati» nei conti correnti bancari.

La stessa Direzione investigativa antimafia afferma che «il nuovo «oro» delle organizzazioni criminali sono le fatture per operazioni inesistenti, merce che oggi è assai ricercata e «trafficata» per i benefici che può determinare per gli imprenditori disonesti e per le aziende gestite o funzionali agli interessi mafiosi». Le indagini hanno dimostrato l'esistenza di una catena di società «cartiere», cioè esistenti al solo scopo di produrre fatture e carte contabili, che per ripulire il denaro frutto di altri illeciti — come per esempio l'evasione fiscale — emettono una serie di fatture

false per transazioni inesistenti che servono solo a riciclare il denaro. Un servizio che ha un costo: il 7% dell'ammontare dell'operazione se fatta nei confronti di un imprenditore affiliato, mentre per tutti gli altri è dell'11 per cento. Valori moderatamente bassi che non devono trarre in inganno. Si pensi che in una recente indagine nelle Marche la Gdf ha scoperto che in due anni erano stati movimentati illecitamente circa 2 miliardi, mentre in un'altra inchiesta sempre della Gdf, ma in Emilia-Romagna, è stata provata l'emissione e l'utilizzo di 2.247 fatture false.

Illeciti fiscali

Nel meccanismo del riciclaggio e degli illeciti fiscali, dunque, le false fatture giocano un ruolo prioritario. Lo certifica anche l'Uif. «Le segnalazioni di operazioni sospette afferenti all'ambito fiscale», si legge nel report 2024, «continuano a ricoprire un ruolo primario, con una incidenza del 19% sulle oltre 150mila Sos giunte nel 2023. Precisano, inoltre, che «una componente rilevante è costituita dalle frodi nelle fatturazioni, che incidono per il 29% sul totale delle segnalazioni riguardanti fenomeni fiscali».

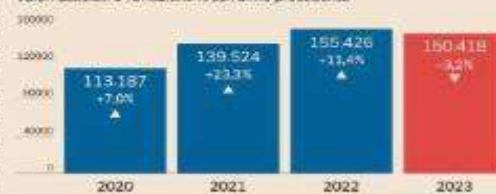
La mappa

Le province a rischio medio-alto e quelle che hanno registrato aumenti più significativi



L'ANDAMENTO DELLE SOS

Valori assoluti e variazione % sull'anno precedente



Rapporto Annuale 2024 Unità di informazione Finanziaria per l'Italia

PREMESSA

Relazione ANAC

Il 27% dei Comuni coinvolti in fenomeni di corruzione, circa il 46% ha riguardato contratti pubblici.

Nonostante gli sforzi compiuti, l'Italia registra ancora dati poco incoraggianti e nella classifica degli Stati membri sullo Stato di diritto, contenuta nell'ultimo Rapporto della Corte dei conti europea, registrando il valore più alto in termini di danni finanziari al bilancio Ue, a seguito di frodi e malversazioni, anche riconducibili alla criminalità organizzata.

Allarme Anac: "Tra 2015 e 2020 casi di corruzione in un Comune ogni quattro sopra i 15mila abitanti"



PREMESSA

Costi illegalità

Criticità non soltanto riconducibili a questioni penalistiche e di sicurezza, ma fenomeni corruttivi, evasione fiscale, lavoro nero e riciclaggio che creano grossi ostacoli alla crescita economica, alimentando somme di economia sommersa stimata in circa 650 miliardi di euro all'anno (1/3 del PIL nazionale).



PREMESSA

Effetti sull'economia territoriale

Lo stravolgimento del sistema economico, genera:

- commesse pubbliche a imprese inefficienti;
- aumento della spesa pubblica;
- crescita di estorsioni, usura e imposizione coattiva dei fornitori;
- situazioni di oligopolio;
- consenso sociale
- crisi delle imprese concorrenti;
- mancato sviluppo territoriale.



DIMENSIONE TRANSNAZIONALE E TERRITORIALE

Sono fenomeni sovente a effetto transnazionale, che sfruttano arbitraggi normativi e opacità di alcune legislazioni nazionali. Il GAFI promuove un'efficace rete di collaborazione tra le autorità dei diversi paesi (FIU), con comunicazioni che viaggiano telematicamente attraverso il canale *Egmont Secure Web*.

Riciclaggio e corruzione abbracciano però anche una dimensione territoriale, spesso riconducibile a infiltrazioni nelle commesse pubbliche e corruzione o riciclaggio nelle *aziende catturate d'investimento o catturate*.

AZIONI DI CONTRASTO AL RICICLAGGIO



Come per la corruzione, la rilevazione degli illeciti non può interessare esclusivamente il sistema repressivo penale.

Il legislatore ha voluto rafforzare sul piano amministrativo e finanziario, l'attività preventiva basata sulla tutela dell'integrità del sistema economico e sul coinvolgimento attivo degli operatori.

PREVENZIONE DELLA P.A.

Occorre adottare concretamente nei processi amministrativi pubblici, le misure preventive poste a tutela dell'integrità pubblica: fase che sfugge ai controlli dell'Autorità Giudiziaria.

Non si tratta di un vero e proprio ruolo d'indagine ma del monitoraggio di specifici procedimenti a rischio (contratti pubblici, autorizzazioni e concessioni, concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, etc.), rilevando indicatori d'anomalia oggettivi e soggettivi.

COMUNICAZIONE DI OPERAZIONE SOSPETTA



Articolo 10, Dlgs. n.231/2007

Alla PA non si chiede un'attività fuori dal perimetro delle attività e competenze proprie, né un'istruttoria che possa comportare rallentamenti o interruzioni dell'attività amministrativa ovvero comprometterne l'efficacia e l'efficienza, ma di saper leggere in modo integrato e con un approccio critico le informazioni di cui già si dispone, focalizzando l'attenzione su eventuali anomalie che inducono a considerare l'operazione sospetta.

COMUNICAZIONE DI OPERAZIONE SOSPETTA



Articolo 10, Dlgs. n.231/2007

Non va confusa con la denuncia di reato che pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio sono tenuti a effettuare, in base all'art. 331 c.p.p. all'Autorità giudiziaria.

Anche meri sospetti, se supportati da indicatori d'anomalia o da operazioni che paiono illogiche, inusuali o incoerenti, sono idonei a rappresentare una base informativa preziosa per l'attività di prevenzione del riciclaggio.

FATTORI ABILITANTI



- a) Mancanza di misure di trattamento del rischio
- b) Approccio formale ai piani di prevenzione
- c) Assenza di programmazione e ricorrenza delle attività in emergenza
- d) Eccessiva discrezionalità e/o disomogeneità con altri settori
- e) Eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento
- f) Concentrazione di responsabilità in unico soggetto
- g) Assenza di trasparenza e servizi digitali inefficienti
- h) Scarsa responsabilizzazione interna
- i) Incompetenza del personale
- j) Inadeguata diffusione della cultura della legalità
- k) Interferenze politiche nell'attività amministrativa

FATTORI ABILITANTI

Prodotta equazione matematica, inserendo i fattori che favoriscono i fenomeni illeciti nel *business government*, utile a strutturare le strategie di prevenzione.

$$C = M + D - A$$

La corruzione (C) aumenta se si incrementano i monopoli (M) e la discrezionalità (D), mentre diminuisce quando si rende conto del proprio operato (A = Accountability).



Robert Klitgaard
Professor of
International
Development
and Security

SUPERFICIALITA' DELL'APPROCCIO

Purtroppo l'approccio pubblico ai presidi inconsapevolmente è stato quasi sempre meramente adempimentale.

Un limite non di poco conto se tante autorità lanciano l'allarme sulle infiltrazioni criminali, nei procedimenti a rischio (appalti, concessioni e contributi), attraverso i quali si riciclano i proventi illeciti.

PERMEABILITA' DEI PROCESSI AMMINISTRATIVI

Il Procuratore Nazionale Antimafia in audizione in Commissione Giustizia alla Camera, sottolinea come la PA è maglia nera tra i soggetti tenuti alle segnalazioni antiriciclaggio. Secondo UIF, il controllo sulle imprese che accedono alle commesse pubbliche risulta ancora molto scarso.

Personale

Melillo: mafia e Pa, poca prevenzione - Stop abuso d'ufficio vulnus a obblighi Ue

di Ivan Cimmaruti e Marco Rigari

26 Maggio 2023

Il procuratore antimafia sulle infiltrazioni dei clan: «assenza di filtri e controlli»



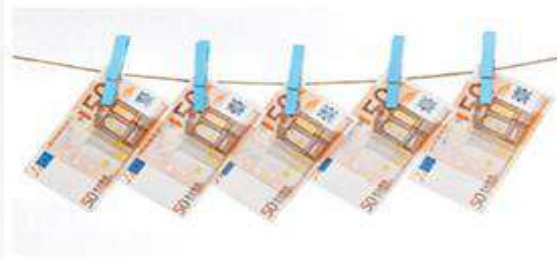
Fisco e contabilità

Antiriciclaggio, Pa timida nelle segnalazioni sospette: attivi solo tre uffici

di Ivan Cimmaruti

04 Luglio 2023

Finanziamenti Ue, all'Unità di informazione finanziaria sono state inviate solo 274 informative, 177 dalle amministrazioni



ISCRIZIONI A INFOSTAT-UIF

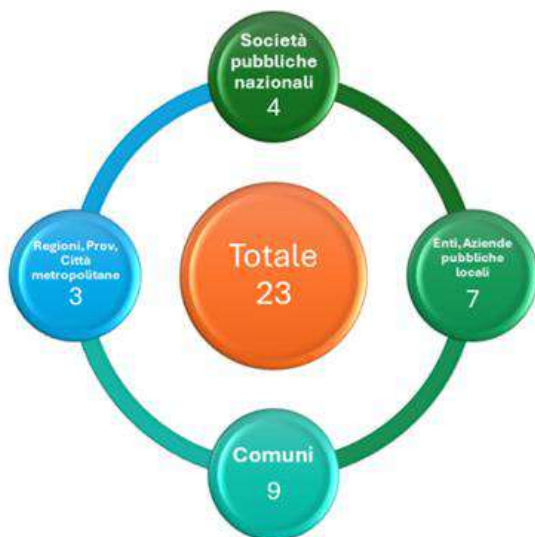
Distribuzione geografica PA iscritte

Distribuzione geografica PA attive



Soltanto 147 le amministrazioni iscritte e 23 quelle attive.

SOS E COS



Anche se c'è stato un incremento sostanziale nel 2023 (+230%) - 414 segnalazioni Vs. 170

Ricevute: ripartizione per tipologia di segnalante
(valori assoluti)

| TIPOLOGIA DI SEGNALANTE | 2022 | | | 2023 | | |
|--|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|----------------|
| | 1° sem. | 2° sem. | Totale | 1° sem. | 2° sem. | Totale |
| Totale | 74.198 | 81.228 | 155.426 | 77.607 | 72.811 | 150.418 |
| Intermediari e operatori bancari finanziari | 64.811 | 71.117 | 135.928 | 65.433 | 60.692 | 126.125 |
| Banche e Poste | 43.127 | 45.907 | 89.034 | 42.319 | 40.055 | 82.374 |
| Intermediari e operatori finanziari | 21.682 | 25.206 | 46.888 | 23.112 | 20.634 | 43.746 |
| IMEL e punti di contatto di IMEL comunitari | 9.323 | 13.309 | 22.632 | 11.077 | 9.948 | 21.025 |
| IP e punti di contatto di prestatori di servizi di pagamento comunitari | 8.668 | 8.750 | 17.418 | 8.806 | 7.414 | 16.220 |
| SIM | 22 | 39 | 61 | 26 | 38 | 64 |
| SGR, SICAV e SICAF | 185 | 198 | 383 | 236 | 207 | 443 |
| Intermediari finanziari ex art. 106 TUB | 644 | 604 | 1.248 | 672 | 689 | 1.361 |
| Società fiduciarie ex art. 106 TUB | 97 | 133 | 230 | 133 | 83 | 216 |
| Imprese di assicurazione | 2.430 | 1.754 | 4.184 | 1.779 | 1.825 | 3.604 |
| Intermediari e operatori finanziari non inclusi nelle precedenti categorie | 313 | 419 | 732 | 383 | 430 | 813 |
| Società di gestione di mercati e strumenti finanziari | 2 | 4 | 6 | 2 | 3 | 5 |
| Soggetti obbligati non finanziari | 9.318 | 10.001 | 19.319 | 12.020 | 11.859 | 23.879 |
| Professionisti | 2.553 | 3.114 | 5.667 | 3.695 | 4.395 | 8.090 |
| Notai e CNN | 2.344 | 2.960 | 5.304 | 3.539 | 4.182 | 7.721 |
| Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro | 102 | 64 | 166 | 84 | 123 | 207 |
| Studi associati, interprofessionali e tra avvocati | 23 | 21 | 44 | 16 | 26 | 42 |
| Avvocati | 13 | 10 | 23 | 9 | 15 | 24 |
| Società di revisione e revisori legali | 44 | 36 | 80 | 35 | 38 | 73 |
| Altri soggetti esercenti attività professionale | 27 | 23 | 50 | 12 | 11 | 23 |
| Operatori non finanziari | 1.887 | 2.499 | 4.386 | 2.070 | 1.696 | 3.766 |
| Soggetti in attività di custodia e trasporto valori | 987 | 1.217 | 2.204 | 613 | 421 | 1.034 |
| Operatori in commercio o fabbricazione di oro o preziosi | 569 | 618 | 1.187 | 677 | 650 | 1.327 |
| Operatori in valuta virtuale | 234 | 592 | 826 | 667 | 514 | 1.181 |
| Altri operatori non finanziari | 97 | 72 | 169 | 113 | 111 | 224 |
| Prestatori di servizi di gioco | 4.878 | 4.388 | 9.266 | 6.255 | 5.768 | 12.023 |
| Pubblica amministrazione | 69 | 110 | 179 | 154 | 260 | 414 |

DISCIPLINA ANTICORRUZIONE

**Legge n.190
6 novembre 2012**

**Incandidabilità e
incompatibilità
Dlgs. n. 235/2012**

**Codice di comportamento
dei dipendenti pubblici
D.P.R. n. 62/2013**

D.P.R. n. 81/2023

**T.U. trasparenza
amministrativa
Dlgs. n. 33/2013**

**Whistleblowing
Dlgs. n. 24/2023**

**Pantouflage
Art. 53, co. 16-ter, Dlgs.
n.165/2001**

DISCIPLINA ANTIRICICLAGGIO

**Decreto Legislativo
n.231/2007**

Modificato

**Decreto Legislativo
n.90/2017**

**Istruzioni UIF
23 aprile 2018**

**Decreto Ministeriale
25 settembre 2015**

**Art. 22, par. 2, lettera d),
Reg. UE n.241/2021 - PNRR**

INCREMENTO DELL'AZIONE PUBBLICA

La collaborazione attiva e di controllo della Pubblica Amministrazione è stata sollecitata più volte da ANAC (PNA 2022) e dalla UIF (Newsletter 1-2022, Quaderno 9-2022 e Comunicato 11 aprile 2022 (fondi PNRR).



ANAC
AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



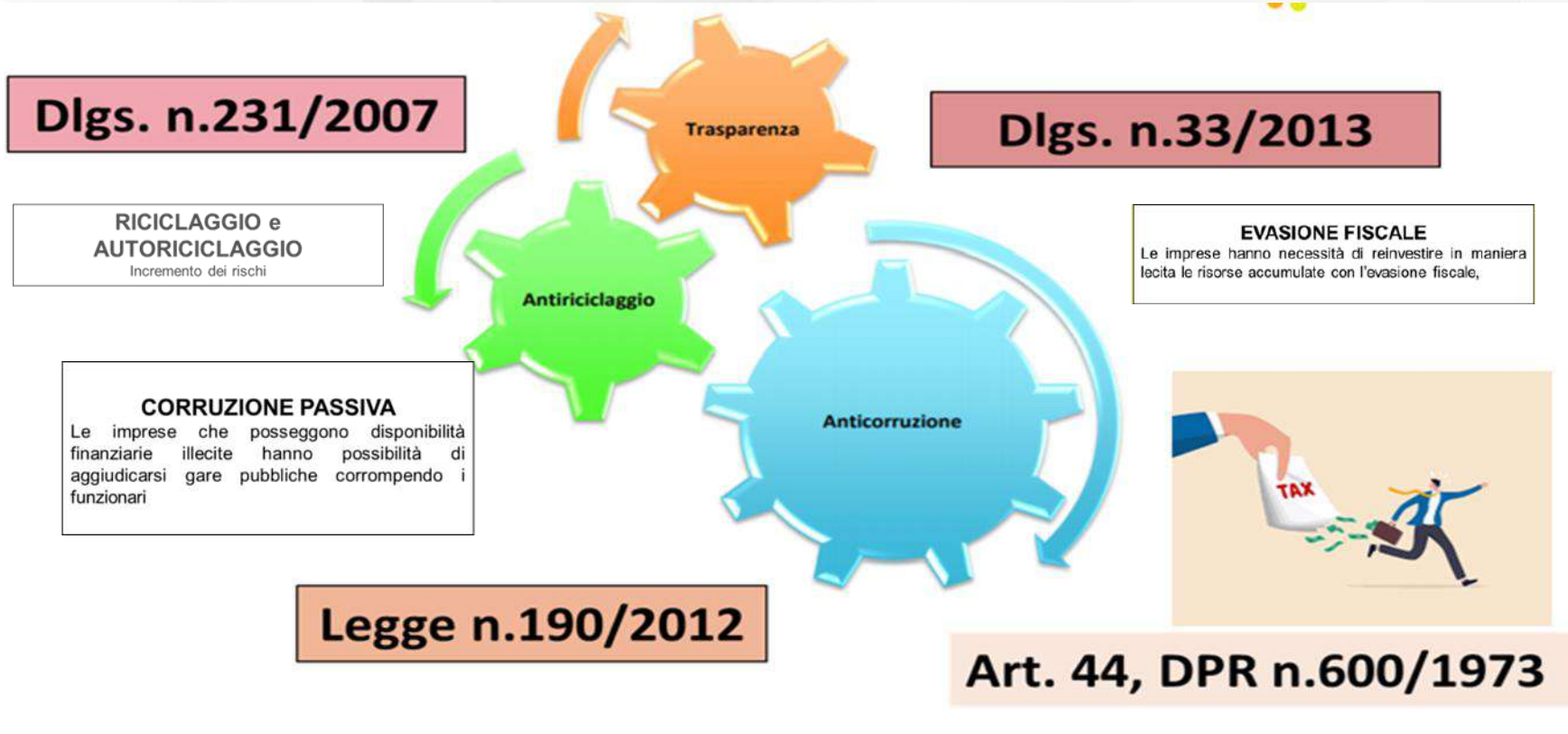
UIF
Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

5° PIANO D'AZIONE NAZIONALE OPEN GOV 2022-2023 (5NAP)

Ha posto come obiettivo una *maggiore integrazione tra le misure di prevenzione della corruzione e riciclaggio*, per sfruttare le sinergie tra i relativi apparati, per una valutazione e gestione integrata dei rischi, sensibilizzando le Amministrazioni al rispetto degli obblighi di Comunicazione delle Operazioni Sospette.



CICLO DELL'ILLEGALITA'



INTEGRAZIONE NEL PIAO

Ponendo a presupposto la nuova programmazione pubblica prevista dal PIAO, il monitoraggio dei processi, dev'essere integrato con i rischi corruttivi legando il monitoraggio alle performance degli uffici e individuali.



INTEGRAZIONE DELLA PERFORMANCE

La necessità d'integrare il piano delle performance con i presidi a tutela dei fenomeni illeciti, è contenuta nel vademecum “Orientamenti per la pianificazione Anticorruzione e trasparenza” del 2 febbraio 2022, di ANAC che sottolinea come sia funzionale: *“l'utilità del coordinamento tra il PTPCT ed il Piano della performance, in quanto funzionale ad una verifica dell'efficienza dell'organizzazione nel suo complesso, nonché a sottolineare la rilevanza dell'integrazione dei sistemi di risk management per la prevenzione della corruzione con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno delle amministrazioni”*.

CAMBIO D'APPROCCIO AI PRESIDI

Deve trasformarsi dal *rule-based* a *risk assessment*, così come raccomandato dagli standard internazionali e dalle norme comunitarie.

Diventare cioè concreto il monitoraggio, per fare emergere gli indicatori di rischio e inviando le COS.

Il PTCT non deve più essere considerato un mero adempimento amministrativo ma un concreto strumento di prevenzione degli illeciti.

RICICLAGGIO ED EVASIONE FISCALE



Il Rapporto 2023 della UIF, ha evidenziato come il 20,2% delle segnalazioni del 2022, ha rilevato fenomeni d'accaparramento di risorse illecite attraverso evasione delle entrate erariali; emissione di fatture false ovvero movimenti di merce esclusivamente contabili e fittizi, società fiduciarie e trust esteri, grazie alla elevata soglia di riservatezza che assicurano e soprattutto utilizzando i c.d. caroselli fiscali.

REATI PRESUPPOSTO

Le fattispecie di riciclaggio sono precedute dalla commissione di un reato-presupposto, cioè di diverse fattispecie di delitto, compresi reati **tributari**, societari e finanziari attraverso i quali si formano i proventi illeciti.



REATI PRESUPPOSTO

75%
**Evasione delle
imposte e delle
accise**



15%
**Narcotraffico e
usura**

10%
**Corruzione, frode, contraffazione, criminalità
ambientale, furti/rapine, contrabbando,
estorsione, gioco illegale**

FRODI IVA E RICICLAGGIO

In un documento UIF 2020, evidenziati i campanelli d'allarme rilevabili dal bilancio delle imprese, utili ad individuare operazioni economiche nelle quali s'interpongono le società-cartiera:

- presenza d'immobilizzazioni materiali nulle,
- assenza di debiti bancari e di personale dipendente,
- ridotto capitale sociale con scarse riserve,
- importanti ricavi generati da un grande volume d'affari.

ATTIVITA' DI CONTRASTO EVASIONE FISCALE DEI COMUNI

Art. 44, DPR. n. 600/1973 Partecipazione dei comuni all'accertamento dei redditi delle persone fisiche, avvalendosi della collaborazione del consiglio tributario.

Art. 9, DPR. n. 605/1973 Segnalazioni di dati e notizie delle persone fisiche da parte dei comuni:

**Risiedono nei
rispettivi
territori**



**Possiedono
beni**

Svolgono attività economica

EMERSIONE IMMOBILI FANTASMA

Art. 19, DL. n.78/2010 Anagrafe Immobiliare Integrata, attivata la collaborazione all'accertamento da parte dei comuni.

Art. 2, Dlgs. n.23/2011 Il Federalismo Fiscale Municipale ha devoluto ai comuni la fiscalità immobiliare, assicurando il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili non dichiarati.

EMIGRAZIONE FITTIZIA ESTERA

Art. 83, co.16, D.L. n.112/2008

A seguito di richiesta iscrizione AIRE i Comuni devono:

- entro i 6 mesi successivi alla richiesta confermare l'avvenuto espatrio all'Agenzia delle Entrate;
- negli anni successivi, vigilare sulla qualità del soggetto emigrato.

AMBITI D'INTERVENTO

Il Provvedimento direttoriale AdE n.187461, 3 dicembre 2007, ha individuato macro aree di competenza comunale.

- COMMERCIO E PROFESSIONI
- URBANISTICA E TERRITORIO
- PROPRIETA' EDILIZIE E PATRIMONIO IMMOBILIARE
- RESIDENZE FITTIZIE ESTERE
- BENI INDICATIVI DI CAPACITA' CONTRIBUTIVA

EVASIONE E RICICLAGGIO

Il monitoraggio integrato può rilevare situazioni e informazioni che evidenziano anomalie e situazioni sintomatiche di fenomeni evasivi/elusivi relative a:

COMMERCIO E PROFESSIONI - Terzo Settore e Ricavi e compensi incoerenti

BENI INDICATIVI DI CAPACITA' CONTRIBUTIVA – Beni a capacità contributiva e Soggetti interponenti

Pertanto è possibile evidenziare informazioni rilevanti per l'attività di segnalazione qualificata dei comuni (art. 44, D.P.R. n.600/1973).

ENTRATE EXTRA BILANCIO

Cooperazione fiscale recupero entrate erariali

- 50% delle somme segnalate riscosse da AdE (art. 2, co. 10, Dlgs n. 23/2011)
- Recupero indiretto addizionale IRPEF comunale

Emersione degli immobili fantasma

- Maggiore imponibile accertato
- 75% delle sanzioni ex articoli 28 e 20, R.D. n. 652/1939 – AdE territorio

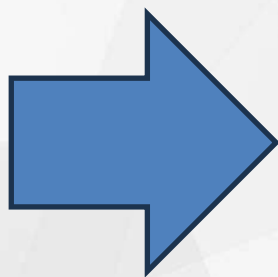
NUOVI PARADIGMI PUBBLICI

Occorre introdurre ruoli proattivi nei sistemi di prevenzione amministrativa e acquisire consapevolezza dell'importante ruolo che riveste la P.A.

Nello specifico, sono soprattutto i Comuni, per la posizione di prossimità e il possesso d'importanti patrimoni informativi, che possono rappresentare un rilevante presidio per l'attività di prevenzione degli illeciti.

L'ATTIVITA' DEI COMUNI

Alcune aree possono agevolmente monitorare i processi amministrativi evidenziati dall'articolo 10, Dlgs. n.231/2007 per fare emergere campanelli d'allarme che possono evidenziare le operazioni sospette.



CONCLUSIONI

Soltanto con un approccio concreto agli strumenti di prevenzione, sarà possibile presidiare in maniera efficace la malagestione e generare servizi pubblici efficienti e valore pubblico. Se ciò non avverrà resterà molto complicato combattere in futuro una criminalità inserita nei processi pubblici e nell'economia del territorio.

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



GRAZIE PER L'ATTENZIONE

3 luglio 2024 | Giustino Goduti