



Analisi del quadro normativo che disciplina il ruolo delle PP.AA. nel sistema di prevenzione del riciclaggio

Ilaria Cosenza (Servizio ARI – Divisione Normativa e Rapporti istituzionali)
Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

18 marzo 2022



- 1. *Il ruolo delle Pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione***
- 2. *L'art. 10 del d.lgs. 231/2007: individuazione degli Uffici pubblici tenuti alla collaborazione attiva***
- 3. *La mappatura dei rischi e le procedure interne***
- 4. *Le comunicazioni di operazioni sospette***
- 5. *Le istruzioni e gli indicatori di anomalia della UIF***

Il ruolo delle Pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione

Il legislatore assegna alle PA un ruolo di collaborazione attiva all'interno del sistema di prevenzione antiriciclaggio

1) d.l. 143/1991, legge 197/1991

- **identificazione** del soggetto che esegue l'operazione
- **registrazione** delle informazioni
- **segnalazione** delle operazioni aventi a oggetto disponibilità finanziarie che possono provenire da riciclaggio

4) d.lgs. 231/2007
come modificato dal d.lgs. 90/2017
comunicazione di dati e informazioni
concernenti le operazioni sospette



2) d.lgs. 56/2004

segnalazione delle operazioni aventi a oggetto disponibilità finanziarie che possono provenire da riciclaggio

3) d.lgs. 231/2007 (versione originaria)

segnalazione delle operazioni sospette

Il ruolo delle Pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione

- ✓ I procedimenti amministrativi hanno spesso ad oggetto la gestione di risorse economiche suscettibili di utilizzo per fini illeciti
- ✓ Le PA, nel perseguimento dell'interesse pubblico, rivolgono la propria attività nei confronti di soggetti portatori di propri interessi di carattere imprenditoriale o professionale

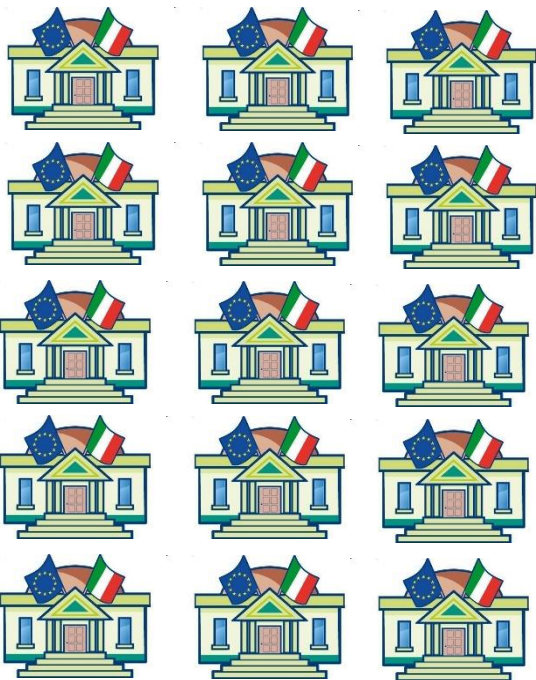


modus operandi del soggetto con cui la PA si interfaccia può presentare profili di anomalia e

destare il sospetto che il soggetto sia coinvolto in riciclaggio ovvero utilizzi fondi provenienti da attività criminosa



Articolo 1, comma 2, lettera hh)

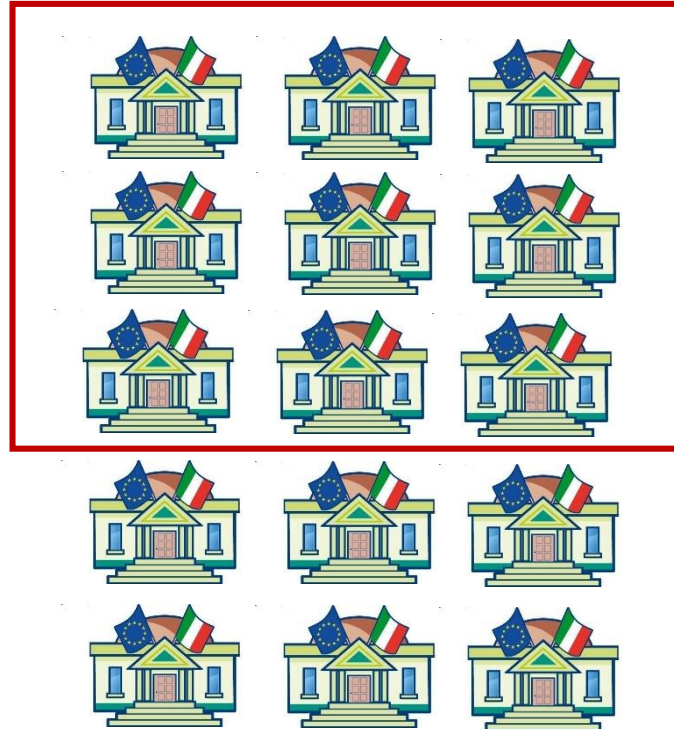


- ✓ *tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001*
- ✓ *enti pubblici nazionali*
- ✓ *società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o europeo*
- ✓ *soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica*

Individuazione degli Uffici pubblici tenuti alla collaborazione attiva

Uffici competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo nell'ambito di:

- ✓ **Procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione**
- ✓ **Procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi**



- ✓ **Procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici**

Il sottoinsieme tenuto alle comunicazioni di cui all'art. 10 del d.lgs. 231/07

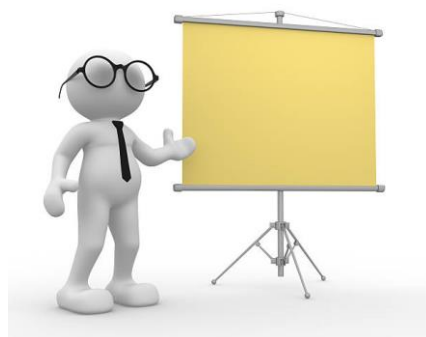
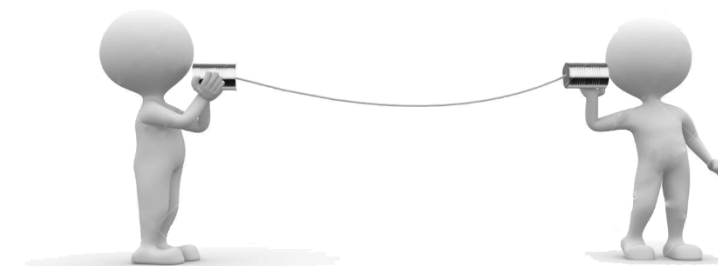
Quali altri settori a rischio?



Il Comitato di Sicurezza Finanziaria può ampliare o restringere il novero di detti uffici, anche sulla base dell'analisi nazionale dei rischi

Qual è il contributo richiesto alle Pubbliche amministrazioni?

- ✓ Obbligo di **comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette** di cui le Pubbliche amministrazioni vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale



- ✓ Obbligo di **formazione del personale**

- ✓ Obbligo di **adottare procedure interne** idonee a **valutare il livello di esposizione dei propri uffici al rischio** e **indicare le misure necessarie a mitigarlo**

La mappatura dei rischi e le procedure interne

STEP 1

Mappatura, valutazione e mitigazione dei rischi

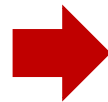
Le Pubbliche amministrazioni procedono alla **mappatura dei rischi** di riciclaggio in relazione alle **caratteristiche soggettive**, ai **comportamenti** e all'**attività dei soggetti interessati ai procedimenti amministrativi** indicati dall'art. 10 del d.lgs. 231/2007



Opportuno effettuare una **ricognizione completa dei procedimenti**, al fine di **individuare di ulteriori in relazione ai quali ravvisare l'esistenza o l'esclusione di rischi ML/TF**. La comunicazione degli esiti di tale ricognizione al CSF è funzionale all'assunzione da parte di quest'ultimo di eventuali determinazioni sul perimetro della collaborazione attiva

Necessarie per:

- la **valutazione, gestione e mitigazione dei rischi**;
- garantire il **reperimento dei dati e delle informazioni concernenti le operazioni sospette**, la loro **tempestiva comunicazione alla UIF**, la **massima riservatezza** dei soggetti coinvolti nella comunicazione e l'omogeneità dei comportamenti



Adozione di un approccio funzionale

La mappatura dei rischi e le procedure interne

STEP 2

Procedure interne

- Nomina del **gestore delegato** a
 - **valutare ed effettuare le comunicazioni alla UIF**
 - **interloquire con la UIF** per tutte le comunicazioni e i relativi approfondimenti
- Definizione delle **modalità** con le quali gli **addetti agli uffici comunicano le informazioni rilevanti al gestore** e ripartizione di ruoli e responsabilità
- Possibilità di adottare **procedure di selezione automatica delle operazioni anomale** basate su parametri quantitativi e qualitativi
- Pronta **ricostruibilità delle decisioni** del gestore
- Adozione di specifici **piani di formazione**

*Il ruolo e le responsabilità del gestore devono essere **formalizzati e resi noti** all'interno della struttura.*

*Il nominativo del delegato deve essere **comunicato** alla UIF tramite **l'iscrizione al Portale Infostat-UIF***



Le comunicazioni di operazioni sospette

- ✓ **Non** è richiesta un'attività esplorativa, volta alla ricerca di operazioni sospette



- ✓ **Non** sono imposti adempimenti che comportino ritardi o interruzioni dell'attività amministrativa

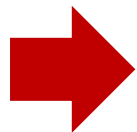
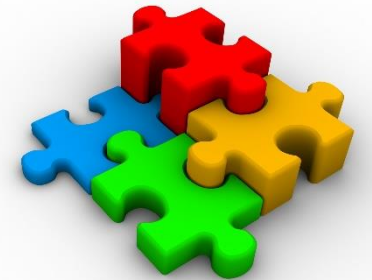


Il contributo delle Pubbliche amministrazioni al sistema di prevenzione antiriciclaggio non deve essere considerato come un aggravio dei compiti dell'amministrazione a scapito dell'efficienza dell'attività amministrativa

Le comunicazioni di operazioni sospette

Cosa è richiesto alle Pubbliche amministrazioni:

Leggere le informazioni di cui già dispongono in ragione dello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali
con approccio critico e in modo integrato



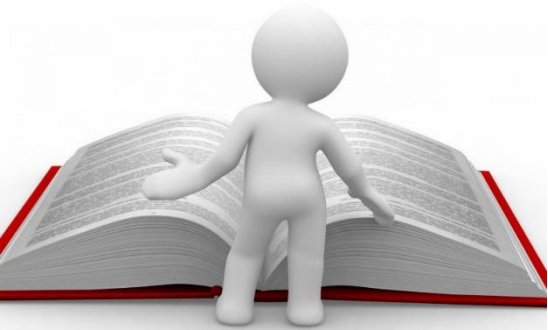
Possibile individuazione di **operazioni sospette**
da comunicare alla UIF

Le comunicazioni di operazioni sospette

Articolo 35

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

«Il **sospetto è desunto** dalle caratteristiche, dall'entità, dalla natura delle operazioni, dal loro collegamento o frazionamento o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta, in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli **elementi acquisiti ai sensi del presente decreto**»



Le comunicazioni di operazioni sospette

Origine della segnalazione/comunicazione: il sospetto



A) Quando

sanno - sospettano - hanno motivi ragionevoli per sospettare

B) Stato di esecuzione dell'operazione sospetta

in corso - compiuta - tentata

C) Fondamento del sospetto

✓ *elementi oggettivi*

{ caratteristiche entità natura } operazione/operatività

✓ *altre circostanze conosciute per le funzioni esercitate*

✓ *elementi soggettivi*

{ coerenza tra caratteristiche personali/capacità reddituale e operazione/operatività }

La comunicazione è il risultato di un autonomo processo valutativo

Le comunicazioni di operazioni sospette

PUBBLICI UFFICIALI E INCARICATI DI PUBBLICO SERVIZIO

per le informazioni acquisite nell'esercizio della funzione
ovvero a causa delle funzioni o servizio:



COMUNICAZIONE DI
OPERAZIONI SOSPETTE
(d.lgs. 231/2007)

quando hanno conoscenza, sospetto, motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso, compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo

DENUNCIA DI REATO
(art. 331 c.p.p.)

quando hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, intesa come individuazione di fatti specifici corrispondenti a una fattispecie penalmente rilevante e idonei a costituire spunto per l'avvio delle indagini

Le istruzioni e gli indicatori di anomalia della UIF



UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA PER L'ITALIA

ISTRUZIONI SULLE COMUNICAZIONI DI DATI E INFORMAZIONI
CONCERNENTI LE OPERAZIONI SOSPETTE DA PARTE DEGLI UFFICI DELLE
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

IL DIRETTORE DELL'UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA

Visto l'articolo 1, comma 2, lettera *b*), del d.lgs. n. 231/2007, modificato dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90 (*infra*, d.lgs. n. 231/2007 o decreto anticiclaggio), che definisce le "Pubbliche amministrazioni" come "le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione europea nonché i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica";

Visto l'articolo 10, comma 4, del d.lgs. 231/2007, in base al quale, al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, le Pubbliche amministrazioni definite in base ai commi 1 e 2 del medesimo articolo comunicano all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (*infra*, UIF) dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale. La UIF, in apposite istruzioni, adottate sentito il Comitato di sicurezza finanziaria (*infra*, CSF), individua i dati e le informazioni da trasmettere, le modalità e i termini della relativa comunicazione nonché gli indicatori per agevolare la rilevazione delle operazioni sospette;

Sentito il CSF che ha espresso parere favorevole nella riunione del 27 marzo 2018;

ADOTTA
LE SEGUENTI ISTRUZIONI

CAPO I
(Comunicazioni di dati e informazioni
concernenti le operazioni sospette)

Articolo 1
(Comunicazioni)

1. Le Pubbliche amministrazioni tenute a comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette ai sensi dell'articolo 10, comma 4, del d.lgs. n. 231/2007, effettuano la comunicazione prescindendo dalla rilevanza e dall'importo dell'operazione sospetta.
2. Il sospetto deve essere basato su una compiuta valutazione degli elementi oggettivi e soggettivi acquisiti nell'ambito dell'attività istituzionale svolta, anche alla luce degli indicatori di anomalia riportati in allegato.

Istruzioni UIF del 23 aprile 2018 adottate sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, recanti ***i dati e le informazioni da trasmettere, le modalità e i termini delle comunicazioni, nonché gli indicatori per agevolare la rilevazione delle operazioni sospette***



Attuazione dell'articolo 10, comma 4

Le istruzioni e gli indicatori di anomalia della UIF

Istruzioni UIF del 23 aprile 2018

▪ **Rilevazione del sospetto (art. 1)**

*A prescindere dalla rilevanza e dall'importo dell'operazione; valutazione degli **elementi oggettivi e soggettivi** acquisiti nell'ambito dell'attività istituzionale; anche rispetto a **operazioni rifiutate, interrotte o eseguite in tutto o in parte**; riscontro di **nominativi listati** o ricorrenza di elementi tratti dalle Comunicazioni della UIF; la comunicazione è **atto distinto dalla denuncia di reato**; va assicurata la **massima riservatezza** delle persone che effettuano la comunicazione e del contenuto della stessa*

▪ **Modalità e contenuto delle comunicazioni (artt. 3-10)**

Indicazioni a carattere operativo sulla compilazione del modulo per la comunicazione alla UIF: iscrizione al portale Infostat-UIF

*Dati identificativi della comunicazione, **elementi informativi in forma strutturata** (operazioni, rapporti, soggetti e i rispettivi legami) e **libera** (contesto economico-finanziario, motivi del sospetto, processo logico seguito nella valutazione delle anomalie rilevate e oggetto di comunicazione, singole operazioni o operatività complessiva; obiettivo è ricostruire il percorso dei flussi finanziari individuati, dall'origine all'impiego degli stessi), eventuali documenti **allegati**; **indicazione del sospetto** (di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo) e di **eventuali collegamenti** ad altre comunicazioni*



Istruzioni UIF del 23 aprile 2018

■ **Indicatori di anomalia** (art. 2 e allegato al provvedimento)

*Gli indicatori riducono i margini di incertezza delle valutazioni e mirano a contenere gli oneri e alla correttezza e omogeneità delle comunicazioni; **elencazione non esaustiva; necessario sempre svolgere analisi in concreto e una valutazione complessiva dell'operatività**; indicatori di carattere generale (connessi con l'identità e il comportamento del soggetto, le modalità di richiesta o esecuzione delle operazioni) e specifici per tipologia di attività (settore appalti e contratti pubblici, finanziamenti pubblici, immobili e commercio); i sub-indici sono esemplificazioni dell'indicatore di riferimento e vanno valutati congiuntamente allo stesso*



Le istruzioni e gli indicatori di anomalia della UIF

INDICATORI SOGGETTIVI

- **Collegamenti con Paesi ad alto rischio e operazioni di significativo ammontare, con modalità inusuali, in assenza di plausibili ragioni**

legislazioni estere non compliant; zone a rischio per infiltrazioni criminali, sommerso o degrado; disponibilità o garanzie in Paesi a rischio

- **Informazioni false, inesatte o incomplete o rifiuto/riluttanza a fornire info, in assenza di giustificazioni**

documenti falsi, contraffatti o difformi; rinuncia a dare documenti; rifiuto di dare informazioni su aspetti rilevanti

- **Collegamenti con inquisiti o terroristi o PEP e operazioni di significativo ammontare, con modalità inusuali, in assenza di plausibili ragioni**

notoria contiguità; impresa connessa a PEPs nazionali; impresa partecipata da inquisiti o terroristi

- **Assetti proprietari, manageriali o di controllo complessi o opachi e operazioni di significativo ammontare, con modalità inusuali, in assenza di plausibili ragioni**

strutture societarie opache o catene partecipative complesse; ripetute o improvvise modifiche assetti; costituzione e cessazione; perdite sistematiche senza interventi; meri prestanome; scarsa conoscenza di operazione e altri soggetti interessati



INDICATORI OGGETTIVI

- Operazioni incoerenti con attività e profilo, in assenza di plausibili giustificazioni

Acquisti non coerenti; disponibilità sproporzionate; più soggetti con stesso indirizzo o domicilio; modalità pagamenti incoerenti; offerta di polizze tramite intermediari esteri a prezzi sensibilmente bassi;

- Operazioni inusuali, specie se complesse o di importo significativo, in mancanza di giustificazioni

Rilascio di deleghe o procure o utilizzo di domiciliazioni di comodo; operazioni per conto terzi; estinzione obbligazione improvvisa; intervento ingiustificato di soggetti terzi nell'estinzione di obbligazioni (unica soluzione vs. rateizzazione previamente concordata); garanzie personali da non abilitati;

- Operazioni illogiche in quanto svantaggiose , in mancanza di giustificazioni

Ricorso a uffici della PA distanti da quello dell'area di interesse; richieste di modifiche onerose; richiesta di tempi ristretti a prescindere da valutazioni economiche; prezzi sproporzionati; operazioni con controparti di recente costituzione, con attività generica o incompatibile; accredito su rapporti sempre diversi; tecniche di frazionamento; contratti a favore di terzo;



Le istruzioni e gli indicatori di anomalia della UIF

SETTORI SPECIFICI

1. APPALTI E CONTRATTI PUBBLICI

Serie di anomalie concordate con ANAC (partecipazione a gara: in assenza di requisiti, con rilevanti apporti privati di incerta provenienza o da soggetto con profilo incompatibile; in assenza di convenienza; da parte di ATI sproporzionata; rete di imprese estranea per attività; con avvalimento eccessivamente oneroso o irragionevole; con cessioni o operazioni societarie ingiustificate; ribassi eccessivi; offerte dal/affidamenti al medesimo soggetto in assenza di giustificazioni; frazionamenti non giustificati; subappalti successivi senza documentazione a supporto ...

2. FINANZIAMENTI PUBBLICI

Richiesta e utilizzo incompatibili, rispettivamente, con profilo economico e con natura/scopo del finanziamento; richiesta da parte di soggetti giuridici diversi con stesso titolare effettivo o dello gruppo o con gli stessi soci; presentazione di documentazione carente; estinzione anticipata

3. IMMOBILI E COMMERCIO

Disponibilità immobili incompatibile con profilo economico, in assenza di giustificazioni; acquisti da parte di soggetti con scarse disponibilità, acquisti/vendite in ristretto arco di tempo, specie se con differenze di prezzo ovvero tra società del gruppo; attività commerciali da parte di soggetti senza necessarie disponibilità economiche, in assenza di giustificazioni (acquisto o richiesta di licenze, ripetute cessioni o subentri di licenze in ristretto arco temporale; licenze senza avvio di attività)



GRAZIE PER L'ATTENZIONE!

Ilaria.cosenza@bancaditalia.it