



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Analisi e studi

Le Pubbliche amministrazioni
nel sistema di prevenzione del riciclaggio

settembre 2022

numero

19



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio Analisi e studi

**Le Pubbliche amministrazioni
nel sistema di prevenzione del riciclaggio**

Numero 19 - Settembre 2022

La serie Quaderni dell'antiriciclaggio ha la finalità di presentare dati statistici, studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali dell'Unità d'Informazione Finanziaria per l'Italia.

La serie si articola in due collane: la collana Dati statistici presenta, con periodicità semestrale, statistiche sulle segnalazioni ricevute e informazioni sintetiche sull'operatività dell'Unità; la collana Analisi e studi comprende contributi sulle tematiche e sui metodi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La collana Analisi e studi comprende lavori realizzati all'interno della UIF, talvolta in collaborazione con altri settori della Banca d'Italia o con Istituzioni esterne. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

Comitato editoriale:

ALFREDO TIDU, GIOVANNI CASTALDI, MARCO LIPPI, PAOLO PINOTTI

Il Quaderno è stato curato da:

**ROBERTO LO SANTO, ITALO BORRELLO, ILARIA COSENZA, RICCARDO FAZZINI,
FRANCESCO FIORINI, RAFFAELLA MARZANO, FELICE FILODEMO.**

© Banca d'Italia, 2022

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Direttore responsabile

Claudio Clemente

Per la pubblicazione cartacea:

autorizzazione del Tribunale di Roma n. 1942013 del 30 luglio 2013

Per la pubblicazione telematica:

autorizzazione del Tribunale di Roma n. 1932013 del 30 luglio 2013

ISSN 2283-3498 (stampa)

ISSN 2283-6977 (online)

Tutti i diritti riservati.

È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

Sommario

Presentazione.....	5
1 Parte I: Principali profili della normativa in materia	7
1.1 Introduzione	9
1.2 L'evoluzione normativa	11
1.3 Le differenti nozioni di pubblica amministrazione accolte dal d.lgs. 231/2007.....	12
1.4 L'art. 10 del d.lgs. 231/2007.....	14
1.5 I presidi organizzativi	15
1.6 La comunicazione di operazioni sospette alla UIF.....	18
1.7 Gli strumenti di ausilio per la rilevazione delle operazioni sospette	20
1.8 Criticità normative e applicative	22
2 Parte II: Evidenze emerse dal flusso segnaletico	27
2.1 Premessa.....	29
2.2 Gli uffici della PA censiti e il flusso segnaletico.....	29
2.3 Profili qualitativi della collaborazione degli uffici della PA	34
2.4 Caratteristiche e contenuti del campione esaminato.....	37
2.5 Specificità delle diverse categorie di PA	39
2.5.1 Enti pubblici di natura territoriale.....	40
2.5.2 Enti nazionali.....	44
3 Parte III: Casistica.....	47
3.1 Premessa.....	49
3.2 Cessione di diritti edificatori e perequazione urbanistica.....	49
3.3 Tentata truffa ai danni dell'Erario mediante richiesta di rimborso IMU.....	50
3.4 Costituzione di Start-up innovativa.....	52
3.5 Plurime operazioni immobiliari e societarie intercorse tra soggetti stranieri attivi nel comparto della ristorazione.....	53
3.6 Gravi irregolarità nella fornitura di dispositivi di protezione individuale (DPI) per l'emergenza Covid-19.....	53
3.7 Anomalie nelle cessioni di crediti sanitari vantati da aziende private nei confronti del Servizio Sanitario Regionale	55

Presentazione

Gli uffici delle Pubbliche amministrazioni sono chiamati a svolgere un importante ruolo nel sistema italiano di prevenzione del riciclaggio fin dal 1991, quando il decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito con legge 5 luglio 1991, n. 197, ha posto a loro carico, fra l'altro, obblighi di identificazione e di segnalazione di operazioni sospette. Attualmente i loro doveri in ambito antiriciclaggio sono individuati dall'articolo 10 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, come modificato, da ultimo, dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90.

Nonostante la previsione sia risalente, il contributo delle Pubbliche amministrazioni al contrasto del riciclaggio è sempre stato estremamente esiguo. Solo alcuni enti si sono mostrati più sensibili, soprattutto in questi ultimi anni, e hanno avviato, anche in collaborazione con la UIF, alcune opportune iniziative. Nel suo complesso, invece, l'apparato amministrativo non appare ancora adeguatamente coinvolto così che restano ancora oggi valide le osservazioni formulate dal Comitato di Sicurezza Finanziaria nel Risk Assessment del 2014 secondo le quali «...il settore non ha in generale consapevolezza di un proprio possibile ruolo. [...] È una vulnerabilità non di poco conto se si pensa alla rilevanza del fenomeno della corruzione ovvero alla presenza di ambiti fortemente appetibili per la criminalità (appalti o finanziamenti pubblici)».

È sembrato pertanto opportuno dedicare, con questo numero dei Quaderni dell'Antiriciclaggio, un approfondimento sul contributo della Pubblica amministrazione all'azione di prevenzione del riciclaggio. Siamo infatti certi che essa può rappresentare una fonte preziosa di informazioni per intercettare situazioni a rischio di riciclaggio e per arricchire il patrimonio informativo della UIF, anche a beneficio dell'analisi delle segnalazioni provenienti da altri attori del sistema di prevenzione del riciclaggio. Il punto di osservazione delle amministrazioni pubbliche è peculiare e consente di cogliere anche fenomeni e attività che possono sfuggire ai soggetti obbligati privati. Da un maggiore coinvolgimento degli uffici della Pubblica amministrazione nel sistema di prevenzione del riciclaggio, può derivare un significativo irrobustimento non solo dei meccanismi di tutela dell'economia dall'infiltrazione criminale ma anche della qualità stessa dell'azione amministrativa.

Va sottolineato che l'adesione al sistema antiriciclaggio non può consistere in soluzioni meramente formali e burocratiche. La concreta definizione di un assetto organizzativo (regole, procedure, persone) effettivamente orientato a finalità di prevenzione del fenomeno, non può essere legata a una logica di mero adempimento, ma deve essere motore di comportamenti efficaci, risultati misurabili, effettivi ritorni in termini di trasparenza, responsabilità e reputazione della stessa amministrazione.

Questo lavoro si propone di accrescere l'attenzione sul tema e di estendere alla più ampia platea possibile il contributo che l'Unità ha cercato di fornire attraverso numerose iniziative di formazione a vantaggio di uffici pubblici nell'ambito della pluriennale azione di sensibilizzazione già svolta.

Il lavoro è basato sulla ricognizione e sistematizzazione dei dati presenti nelle comunicazioni ricevute. L'implementazione nel tempo della base informativa che ne è risultata, potrà anche consentire il monitoraggio del contributo segnaletico del comparto e supportare eventuali iniziative di *policy*.

Il Direttore

Claudio Clemente

Parte I: Principali profili della normativa in materia

1.1 Introduzione

La normativa sulla prevenzione dell'utilizzo del sistema economico e finanziario per finalità di riciclaggio, che trova oggi il principale riferimento nel d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, nasce dalla consapevolezza, acquisita negli anni, dell'inadeguatezza dei soli presidi repressivi a fronteggiare un fenomeno criminale particolarmente insidioso quale il riciclaggio, in grado di minare l'integrità e la stabilità del sistema finanziario e di compromettere l'economia "sana", alterandone i meccanismi allocativi ispirati a logiche di libera concorrenza. L'esigenza di contrastare iniziative criminali sempre più complesse e sofisticate, realizzate attraverso tecniche diversificate di dissimulazione dell'origine illecita dei capitali, ha reso necessario affiancare l'azione di contrasto con strumenti di carattere preventivo¹.

Tali strumenti si basano sulla "collaborazione" tra autorità pubbliche e alcune categorie di operatori privati e appaiono preordinati a consentire la tempestiva intercettazione di possibili infiltrazioni criminali nel sistema economico-legale. Ai destinatari degli adempimenti richiesti dalla normativa (cd. "soggetti obbligati") si chiede di conoscere in modo approfondito la propria clientela (tramite la cd. adeguata verifica), di conservare le informazioni acquisite per consentire la tracciabilità delle operazioni e di segnalare all'autorità pubblica le eventuali operazioni anomale rilevate (cd. collaborazione "attiva"). L'autorità preposta alla ricezione delle segnalazioni di operazioni sospette è l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), istituita presso la Banca d'Italia in posizione di autonomia e indipendenza. La UIF, quale soggetto di "collegamento" tra la componente privata e quella pubblica del sistema, è al "centro" del dispositivo nazionale di prevenzione antiriciclaggio ed ha la responsabilità di analizzare, sotto il profilo finanziario, le segnalazioni ricevute dai soggetti obbligati e di disseminarle – insieme ai risultati dell'analisi finanziaria - agli Organi competenti per i successivi approfondimenti investigativi².

L'azione preventiva si sviluppa così in modo coordinato con quella di repressione delle condotte aventi rilevanza penale.

Le due azioni si caratterizzano per obiettivi, ambiti normativi e modalità operative diversi. L'attività repressiva, cui provvedono le autorità inquirenti con le indagini e i processi penali, mira a perseguire e punire la commissione di reati, trova fondamento in norme penali (sostanziali e processuali) e si basa sulla raccolta delle prove necessarie per la condanna dei colpevoli. La prevenzione antiriciclaggio persegue, invece, i fini pubblici della tutela dell'ordine economico/finanziario, dell'integrità degli operatori, della trasparenza delle movimentazioni finanziarie; il relativo apparato è regolato da una disciplina di carattere amministrativo, che si fonda su obblighi conoscitivi, finalizzati alla raccolta e al tracciamento di informazioni su soggetti e operazioni, e su doveri segnaletici a favore di autorità specializzate, in grado di analizzare rilevanti masse di informazioni con lo scopo di selezionare quelle effettivamente rilevanti per l'eventuale, successivo impulso a indagini o procedimenti penali.

¹ Con l'acuirsi del fenomeno del terrorismo internazionale, i medesimi presidi sono stati estesi anche al finanziamento del terrorismo che, al pari del riciclaggio, comporta seri rischi per l'integrità dei circuiti finanziari e rispetto al quale l'adozione del solo approccio repressivo non sarebbe sufficiente. I due fenomeni (riciclaggio e finanziamento del terrorismo) presentano tuttavia delle evidenti differenze: nella lotta al finanziamento del terrorismo, diversamente dal riciclaggio, la ricostruzione delle movimentazioni finanziarie è condotta con l'intenzione principale di individuare e bloccare il finanziamento dell'attività terroristica. In quest'ambito, la necessità di adottare un'ottica di intervento preventiva, oltre che repressiva, si impone con evidenza ancora maggiore.

² Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e Direzione Investigativa Antimafia.

Pur con le diversità appena accennate, prevenzione e repressione sono concepite per operare in modo sinergico rafforzandosi reciprocamente: la trasparenza, la collaborazione e la condivisione delle informazioni che caratterizzano la normativa di prevenzione consentono di intercettare i reati nel momento della loro manifestazione finanziaria; una efficace attività di repressione ha, per contro, un elevato valore dissuasivo.

Gli obblighi antiriciclaggio coinvolgono numerose categorie di soggetti³, che sono prese in specifica considerazione per via del ruolo fondamentale svolto nella gestione e nel trasferimento di risorse finanziarie all'interno del sistema economico. Il diretto coinvolgimento nei processi di trasferimento delle risorse finanziarie pone tali operatori nella condizione di intercettare provenienza e destinazione dei flussi generati nel sistema economico.

Tra le categorie di operatori chiamati ad applicare i presidi antiriciclaggio, il legislatore include anche taluni soggetti pubblici, ritenuti in posizione privilegiata per individuare, e quindi prevenire, fenomeni illeciti.

La scelta del legislatore si fonda su diversi presupposti.

In primo luogo, la pubblica amministrazione, nel perseguimento dell'interesse pubblico, rivolge generalmente la propria attività nei confronti di soggetti privati portatori di interessi particolari (imprenditoriali o professionali)⁴. Questo rapporto con il mercato assume rilievo ai fini dell'applicazione della disciplina in commento: il *modus operandi* del soggetto con cui l'amministrazione entra in relazione, può presentare profili di anomalia tali da destare il "sospetto" che il soggetto medesimo sia coinvolto in attività di riciclaggio ovvero stia utilizzando fondi provenienti da attività criminosa. Ciò giustifica l'opportunità che ogni elemento di anomalia di cui l'amministrazione venga a conoscenza nello svolgimento della propria azione e nell'interlocuzione con il privato sia veicolato alle autorità preposte alla prevenzione del riciclaggio.

D'altra parte, i procedimenti amministrativi spesso hanno ad oggetto la gestione di risorse economiche suscettibili di utilizzo a fini illeciti. Si tratta, sovente, di ingenti somme di denaro, come tali particolarmente appetibili da parte di criminali, o alla base di fenomeni distrattivi o corruttivi, che possono costituire il presupposto di attività di riciclaggio. Ai soggetti pubblici che gestiscono tali risorse, è richiesto di innalzare la soglia di attenzione per preservarne il corretto utilizzo.

Alla base della scelta di estendere anche agli uffici pubblici l'applicazione dei presidi antiriciclaggio vi è dunque l'obiettivo di fronteggiare il rischio che l'amministrazione venga in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali e che l'azione pubblica, di conseguenza, concorra involontariamente ad alterare il fisiologico funzionamento dei circuiti economici. Per queste ragioni la normativa antiriciclaggio si colloca nel più ampio alveo delle regole tese a tutelare l'integrità e la legalità

³ Intermediari finanziari e altri soggetti che svolgono attività finanziaria (comprese varie figure di collaboratori esterni, tra cui promotori finanziari, agenti e broker assicurativi, agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi); professionisti (che però sono esenti dagli obblighi con riferimento alle informazioni che ricevono nel corso dell'esame della posizione giuridica dei clienti o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza dei clienti in giudizio); revisori contabili; altri operatori che svolgono attività ritenute suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio (recupero di crediti per conto terzi, custodia e trasporto di denaro contante, titoli o valori con o senza l'utilizzo di guardie giurate, agenzia d'affari in mediazione immobiliare, gestione di case da gioco); soggetti che offrono – attraverso la rete Internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione – giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite di denaro.

⁴ L'art. 2 del decreto ministeriale 25 settembre 2015 conteneva una definizione di "soggetto cui è riferita l'operazione" che può essere considerata accettabile anche oggi: «si intende il soggetto (persona fisica o entità giuridica) nei cui confronti gli uffici della pubblica amministrazione svolgono un'attività finalizzata a realizzare un'operazione a contenuto economico, connessa con la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento o con la realizzazione di un obiettivo di natura finanziaria o patrimoniale ovvero nei cui confronti sono svolti i controlli di competenza degli uffici medesimi».

dell'attività amministrativa e a garantirne l'efficienza anche in termini di corretta allocazione dei flussi di spesa pubblica.

1.2 L'evoluzione normativa

La previsione di obblighi di collaborazione attiva a carico degli uffici della pubblica amministrazione risale alle origini della normativa antiriciclaggio.

Già il d.l. 3 maggio 1991, n. 143 (convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197) – primo atto normativo che introdusse nell'ordinamento italiano regole a carattere amministrativo volte a prevenire il riciclaggio di denaro frutto o provento di reati⁵ – annoverava tra i destinatari degli obblighi anche gli “uffici della pubblica amministrazione, ivi compresi gli uffici postali”. Nei confronti di questa categoria di soggetti si applicavano tutti gli adempimenti previsti, ossia l'identificazione del soggetto che esegue l'operazione, la registrazione delle informazioni acquisite e la segnalazione al Questore di eventuali operazioni sospette.

Con il successivo d.lgs. 20 febbraio 2004, n. 56⁶, il legislatore esonerava gli uffici delle pubbliche amministrazioni dall'applicazione delle disposizioni in materia di identificazione e registrazione, mantenendo tuttavia in capo agli stessi l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette che nel frattempo aveva visto modificarsi il soggetto destinatario dalle Questure all'Ufficio italiano dei cambi (UIC). Tale impostazione è rimasta inalterata anche a seguito dell'emanazione del d.lgs. 231/2007, adottato in attuazione della terza direttiva antiriciclaggio⁷, che ha però previsto la costituzione dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia destinata ad assumere il ruolo di Financial Intelligence Unit nazionale.

In particolare, il citato decreto – che ancora oggi, pur con le rilevanti modifiche intervenute negli anni, costituisce il principale riferimento normativo in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo – contemplava inizialmente, all'art. 10, comma 2, lettera g), anche gli uffici della pubblica amministrazione fra i destinatari degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette. L'art. 1, comma 2, lettera r) dello stesso decreto, conteneva inoltre la definizione di pubblica amministrazione, facendo riferimento a “*tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative, le aziende e le amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni*», nonché le città metropolitane di cui all'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56”.

Per i soggetti pubblici tenuti all'obbligo di segnalazione il successivo 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, con particolare riguardo ai presupposti e alle modalità di segnalazione, alle procedure interne, ai compiti del cd. “gestore” (cfr. *infra*) e alla formazione del personale. Il medesimo decreto recava, inoltre, un elenco di indicatori di anomalia destinati ad agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione. Accanto agli

⁵ La prima Direttiva europea sulla lotta contro il riciclaggio è stata adottata il 28 giugno 1991 (direttiva 91/308/CEE).

⁶ Recepimento della seconda Direttiva europea in materia (Direttiva 2001/97/CEE del 4 dicembre 2001).

⁷ Direttiva 2005/60/CE del 26 ottobre 2005. Il decreto ha rappresentato un'importante riforma in materia e ha istituito la UIF, quale autorità deputata alla ricezione, all'analisi e alla disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette.

indicatori di carattere generale, inerenti al soggetto cui è riferita l'operazione ovvero alle caratteristiche dell'operazione medesima, venivano presi in considerazione taluni settori dell'attività pubblica ritenuti particolarmente esposti al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo: i controlli fiscali, gli appalti, i finanziamenti pubblici, gli acquisti e le vendite immobiliari e le attività commerciali.

Su tale assetto è intervenuto il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90, di recepimento della Direttiva (UE) 2015/849, che 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 di "*dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale*". Pur avendo collocato le pubbliche amministrazioni su un piano diverso rispetto ai soggetti obbligati, il legislatore non ha quindi disconosciuto l'importante apporto che queste ultime possono dare al sistema antiriciclaggio.

Questa scelta di fondo è stata mantenuta anche a seguito del d.lgs. 4 ottobre 2019, n. 125, di recepimento della quinta Direttiva AML⁸. Per quanto qui di interesse, il citato d.lgs. si è limitato a introdurre un chiarimento in ordine al processo di analisi e sviluppo delle "comunicazioni" delle pubbliche amministrazioni.

1.3 Le differenti nozioni di pubblica amministrazione accolte dal d.lgs. 231/2007

In base all'attuale quadro normativo il sistema antiriciclaggio poggia su un apparato piuttosto articolato e complesso di autorità pubbliche che, in virtù della propria attività istituzionale, svolgono compiti specifici in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Oltre alla UIF, agli Organi investigativi e all'Autorità giudiziaria, altre autorità pubbliche operano, infatti, all'interno del sistema di prevenzione e sono tenute a collaborare tra loro per garantire il buon funzionamento del sistema nel suo complesso:

- il Ministro/Ministero dell'economia e delle finanze (presso il quale è costituito, con compiti di coordinamento dell'intero apparato, il Comitato di Sicurezza Finanziaria-CSF), responsabile delle politiche di prevenzione e della promozione della collaborazione fra le autorità;
- le Autorità di vigilanza di settore, titolari di poteri normativi, di controllo e sanzionatori nei confronti dei soggetti obbligati sottoposti alla rispettiva vigilanza;
- le cd. "amministrazioni e organismi interessati", definiti, a seguito dell'ultima riforma del 2019 come "*le amministrazioni, ivi comprese le agenzie fiscali, titolari di poteri di controllo ovvero competenti al rilascio di concessioni, autorizzazioni, licenze o altri titoli abilitativi comunque denominati, nei confronti dei soggetti obbligati e gli organismi preposti alla vigilanza sul possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità, prescritti dalla pertinente normativa di settore nei confronti dei predetti soggetti*".

In base all'art. 12, comma 2, del d.lgs. 231/2007, le amministrazioni e gli organismi interessati sono tenuti a informare la UIF di situazioni, ritenute correlate a fattispecie di riciclaggio e

⁸ Direttiva (UE) 2018/843. Il decreto contiene inoltre disposizioni integrative e correttive dello stesso d.lgs. 231/2007.

finanziamento del terrorismo, di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale.

Le pubbliche amministrazioni rilevano, all'interno del sistema antiriciclaggio, anche come soggetti tenuti al dovere di comunicazione disciplinato dall'art. 10 del d.lgs. 231/2007.

Lo stesso decreto antiriciclaggio contiene, all'art. 1, comma 2, lettera hh), una propria definizione di "pubbliche amministrazioni", che include *"le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni⁹, 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 e i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica"*.

Si tratta di una definizione ampia, che comprende un esteso numero di soggetti pubblici. Tuttavia, in base all'art. 10 come riformato nel 2017, non tutte le amministrazioni rientranti nella suddetta definizione sono tenute a prestare la propria "collaborazione attiva" all'interno del sistema di prevenzione, bensì solo un novero piuttosto ristretto di uffici individuati dal comma 1 del citato art. 10, come verrà illustrato nel prossimo paragrafo.

La nozione estesa di "pubbliche amministrazioni" di cui all'art. 1, torna invece ad avere rilevanza per individuare i soggetti cui la UIF può chiedere informazioni nell'ambito della propria attività di analisi delle segnalazioni (e delle comunicazioni) di operazioni sospette.

Le segnalazioni che pervengono alla UIF possono infatti avere ad oggetto contesti operativi attigui al settore pubblico oppure essere caratterizzate dal coinvolgimento di enti pubblici. L'analisi di simili contesti può avvantaggiarsi delle eventuali informazioni aggiuntive fornite da quelle amministrazioni che, pur non avendo effettuato una comunicazione, dispongano di dati e informazioni rilevanti.

Proprio in quest'ottica, gli artt. 6, comma 5, lett. b) e 40, comma 2, del decreto antiriciclaggio consentono all'Unità di richiedere ulteriori informazioni sui fatti oggetto di analisi, oltre che al segnalante, agli altri soggetti obbligati e alle "pubbliche amministrazioni" genericamente intese; in tale evenienza l'amministrazione interpellata ha l'obbligo di fornire le informazioni richieste.

Accanto agli uffici pubblici di cui all'art. 10, vi sono altri soggetti sottoposti a controllo pubblico (e suscettibili di rientrare nell'ambito di applicazione della definizione di pubblica amministrazione all'art. 1, comma 2, lettera hh), del decreto) che, in virtù delle attività svolte, sono direttamente inclusi nel novero dei "soggetti obbligati" di cui all'art. 3 del d.lgs. 231/2007 e sono quindi destinatari di tutti gli obblighi previsti dalla normativa¹⁰.

⁹ In base all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 (recante *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*) *"Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300."*

¹⁰ Il riferimento è, in primo luogo, a Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. (CDP), società per azioni a controllo pubblico (oltre l'80% delle azioni è detenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze) inclusa dal legislatore tra i soggetti obbligati ex art. 3, comma 2, lett. m). In questo contesto si possono richiamare anche le società finanziarie regionali, soggetti giuridici di natura privata, partecipati dalle Regioni di riferimento in via totalitaria o maggioritaria e costituiti per una pluralità di funzioni di sostegno al tessuto economico e all'imprenditoria locale. Proprio in considerazione delle funzioni svolte, in parte assimilabili a quelle proprie di altri soggetti obbligati, le società finanziarie regionali possono dare un importante contributo al sistema di prevenzione. Si tratta tuttavia di un ambito soggettivo molto eterogeneo, sotto il profilo sia formale che sostanziale, tanto che nel panorama nazionale si registra la presenza di

1.4 L'art. 10 del d.lgs. 231/2007

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.

Il legislatore ha ritenuto i procedimenti amministrativi elencati, anche in ragione del rilevante legame che essi comportano tra l'amministrazione competente e l'economia e il mercato, maggiormente esposti a rischi di illecito.

La scelta di delimitare in modo rigido il novero delle Pubbliche amministrazioni tenute agli obblighi di comunicazione avrebbe rischiato tuttavia di escludere a priori soggetti pubblici e attività amministrative che, sulla base di successive analisi, avrebbero potuto fornire un concreto contributo alla prevenzione di fenomeni criminali in altri ambiti ritenuti a rischio. Per questa ragione, il comma 2 del medesimo art. 10 contiene una disposizione di apertura, che consente al CSF 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. Analogamente, il CSF può individuare categorie di attività amministrative svolte dalle pubbliche amministrazioni responsabili dei procedimenti di cui al comma 1 dell'art. 10, da escludere dall'ambito di applicazione della disposizione in esame, in quanto ritenute non a rischio.

Agli uffici pubblici così delimitati, l'art. 10 del decreto richiede, al comma 3, di adottare 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. Il comma 4 regola specificamente il dovere di comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale, al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Infine, in base al comma 5, le medesime pubbliche amministrazioni devono adottare, 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.

società finanziarie regionali iscritte nell'albo di cui all'art. 106 del Testo Unico Bancario, e quindi sottoposte alla vigilanza della Banca d'Italia, e di società finanziarie regionali non iscritte nel citato albo e, pertanto, assoggettate alla sola vigilanza della Pubblica amministrazione di riferimento e della Corte dei Conti. Le finanziarie regionali iscritte nell'albo rientrano nel novero dei soggetti obbligati (*ex art.* 3, comma 2, lett. l) e sono quindi tenute a osservare tutti gli obblighi previsti dal decreto antiriciclaggio; le altre società finanziarie regionali (nelle quali la connotazione pubblicistica è più rilevante), pur non essendo soggetti obbligati, sono comunque tenute a dare il proprio contributo al sistema antiriciclaggio, comunicando alla UIF le operazioni sospette rilevate nell'esercizio della propria attività ai sensi del citato art. 10 del decreto.

L'inosservanza degli obblighi previsti dall'art. 10 del decreto antiriciclaggio assume rilievo ai fini della responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001¹¹.

1.5 I presidi organizzativi

Per ottemperare agli obblighi antiriciclaggio, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 10 devono effettuare una preliminare attività di mappatura, valutazione e mitigazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

In base al comma 3 dell'art. 10, spetta al CSF il compito di indirizzare questa attività di analisi, mediante l'adozione di *“linee guida per la mappatura e la valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui gli uffici delle Pubbliche amministrazioni, responsabili dei procedimenti di cui al comma 1, sono esposti nell'esercizio della propria attività istituzionale. Sulla base delle predette linee guida, le medesime Pubbliche amministrazioni adottano procedure interne, proporzionate alle proprie dimensioni organizzative e operative, idonee a valutare il livello di esposizione dei propri uffici al rischio e indicano le misure necessarie a mitigarlo”*¹².

Le amministrazioni sono dunque tenute, in prima battuta, ad analizzare i propri processi al fine di individuare le aree di attività maggiormente esposte al rischio di venire a contatto con fattispecie di riciclaggio; nell'effettuare quest'analisi devono essere valutate le caratteristiche soggettive, i comportamenti e le attività dei soggetti interessati ai procedimenti amministrativi¹³.

In base degli esiti di tale mappatura, gli uffici pubblici devono poi adottare procedure interne proporzionate alle proprie dimensioni organizzative e operative e idonee, da un lato, a gestire e mitigare i rischi cui sono esposti e, dall'altro, ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti, delle fattispecie sospette da comunicare alla UIF.

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.

A prescindere dall'organizzazione interna prescelta, alle pubbliche amministrazioni si chiede di individuare, con provvedimento formalizzato, un “gestore”, quale soggetto delegato a valutare ed effettuare le comunicazioni alla UIF. La stessa UIF, con proprio Provvedimento del 23 aprile 2018¹⁴ ha specificato che *“al fine di garantire efficacia e riservatezza nella gestione delle informazioni, la UIF considera quale proprio interlocutore per tutte le comunicazioni e i relativi approfondimenti la persona individuata quale «gestore» e la connessa struttura organizzativa indicate in sede di adesione al sistema di comunicazione on-line”*. Tramite l'iscrizione al Portale della Banca d'Italia, Infostat-UIF, le amministrazioni si pongono materialmente

¹¹ In base a tale norma, il dirigente responsabile dell'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 10 potrà subire una decurtazione fino all'ottanta per cento della retribuzione di risultato “in relazione alla gravità della violazione”. Come già evidenziato, l'art. 40, comma 2, del decreto pone a carico delle Pubbliche amministrazioni anche specifici obblighi di fornire dati e informazioni su richiesta della UIF, il cui inadempimento, in base all'art. 60 dello stesso decreto, comporta l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 50.000 euro. Non è altrettanto pacifica l'applicabilità della medesima sanzione alla mancata comunicazione di operazioni sospette ex art. 10, comma 4, del decreto.

¹² Ad oggi, le linee guida del CSF non sono state ancora emanate. Sulle criticità normative e applicative che possono accrescere il senso di estraneità e di deresponsabilizzazione degli uffici pubblici, ostacolando la piena comprensione della collaborazione a essi richiesta dalla normativa antiriciclaggio, si veda infra, par. 1.8.

¹³ Nella riunione del 27 marzo 2018 è stata portata all'attenzione del CSF una prima stesura delle linee guida per la mappatura e la valutazione dei rischi da parte delle Pubbliche amministrazioni interessate, predisposte dal MEF con la collaborazione della UIF.

¹⁴ Più diffusamente illustrato nel par. 1.6.

in condizione di inviare alla UIF le comunicazioni di operazioni sospette e attraverso l'indicazione del "gestore", si consente altresì all'Unità di individuare un interlocutore di riferimento al quale inoltrare eventuali richieste di informazioni necessarie per l'approfondimento finanziario delle segnalazioni.

I singoli addetti degli uffici pubblici, che hanno il contatto diretto con l'esterno, hanno generalmente il compito di intercettare anomalie nelle operazioni e nei comportamenti riferibili ai soggetti con i quali si relazionano. Tali anomalie e le informazioni acquisite vanno poi comunicate al "gestore" o a una struttura organizzativa all'interno dell'amministrazione, cui spetta il compito di valutare ed eventualmente trasmettere alla UIF le informazioni ricevute¹⁵. Tale struttura, proprio in considerazione della delicatezza dei controlli che deve effettuare, non può coincidere con la struttura competente allo svolgimento dei compiti di amministrazione attiva o controllo¹⁶.

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".

La scelta, di per sé legittima – in qualche modo suggerita dal previgente DM del 25 settembre 2015¹⁷ – non deve tuttavia indurre a percepire i presidi antiriciclaggio come sovrapponibili a quelli anticorruzione o a considerare l'adempimento dei doveri antiriciclaggio come un portato dell'azione anticorruzione nella quale da alcuni anni le pubbliche amministrazioni sono più consapevolmente coinvolte¹⁸. Mentre le misure anticorruzione chiedono agli uffici pubblici di focalizzare l'attenzione al proprio interno, al fine di prevenire possibili abusi a scopo corruttivo, la disciplina antiriciclaggio richiede uno sguardo più ampio: le analisi a fini antiriciclaggio devono essere orientate alla valutazione del rischio dell'operatività dell'utente che entra in relazione con l'ufficio pubblico e riferite a tutte le

¹⁵ Nel mondo degli intermediari bancari e finanziari, si può osservare come il "gestore", generalmente chiamato "Responsabile (o Referente) SOS", sia chiamato oggi a valutare, alla luce di tutti gli elementi disponibili, non solo le operazioni sospette comunicate dal responsabile dei controlli di primo livello, ma anche quelle di cui sia altrimenti venuto a conoscenza nell'ambito della propria attività, acquisendo a tal fine ogni informazione utile disponibile all'interno della struttura (Cfr. il Provvedimento della Banca d'Italia recante "Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo" adottato il 27 marzo 2019).

¹⁶ Nell'attesa di conoscere le disposizioni più di dettaglio che, sul punto, verranno contenute nelle linee guida del CSF, alcune indicazioni sotto il profilo organizzativo possono essere ricavate dall'ormai abrogato decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015 (recante gli indicatori di anomalia per gli uffici delle Pubbliche amministrazioni), che all'art. 6 disponeva tra l'altro che: "3. Le procedure interne specificano le modalità con le quali gli addetti agli uffici della pubblica amministrazione trasmettono le informazioni rilevanti ai fini della valutazione delle operazioni sospette a un soggetto denominato «gestore». 4. Il «gestore» [...] coincide con la persona che gli operatori individuano, con provvedimento formalizzato, quale soggetto delegato a valutare e trasmettere le segnalazioni alla UIF. 5. La persona individuata come gestore può coincidere con il responsabile della prevenzione della corruzione di cui all'art. 1, comma 7, della legge 190/2012. Nel caso in cui tali soggetti non coincidano, gli operatori prevedono adeguati meccanismi di coordinamento tra i medesimi. 6. Gli enti locali con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono individuare un gestore comune ai fini dell'adempimento dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette. 7. Al fine di garantire efficacia e riservatezza nella gestione delle informazioni, la UIF considera quale proprio interlocutore per tutte le comunicazioni e gli approfondimenti connessi con le operazioni sospette segnalate la persona individuata dagli operatori quale «gestore», nonché la relativa struttura organizzativa indicata in sede di adesione al sistema di segnalazione on-line. In caso di strutture organizzative particolarmente complesse è possibile individuare più di un soggetto delegato dal gestore alla tenuta dei rapporti con la UIF. In tale ipotesi gli operatori prevedono adeguati meccanismi di coordinamento tra i delegati. 8. Le procedure adottate assicurano la pronta ricostruibilità a posteriori delle motivazioni delle decisioni assunte in caso di richieste da parte delle autorità competenti consentono la ripartizione delle rispettive responsabilità tra gli addetti agli uffici che rilevano l'operatività potenzialmente sospetta e il soggetto individuato quale gestore. 9. Le procedure previste favoriscono la diffusione e la conoscenza dei presupposti e dell'iter di segnalazione delle operazioni sospette tra i propri dipendenti e collaboratori. 10. Gli operatori si possono avvalere di procedure di selezione automatica delle operazioni anomale basate su parametri quantitativi e qualitativi."

¹⁷ Nel caso in cui le due figure non coincidessero, il citato DM richiedeva infatti l'adozione di adeguati meccanismi di coordinamento le stesse.

¹⁸ Il sistema di prevenzione del riciclaggio introdotto in Italia fin dal 1991 e oggi incentrato sul d.lgs. 231/2007 si basa su obblighi di adeguata verifica della clientela, di conservazione dei dati per garantire la tracciabilità delle operazioni, di intercettazione e segnalazione dei sospetti di riciclaggio. Attraverso l'adempimento dei relativi obblighi, gli operatori partecipano al perseguimento dei fini pubblici di tutela dell'integrità che la legge assegna al sistema. L'apparato per la prevenzione della corruzione è di definizione più recente. La legge n. 190/2012, oltre a intervenire sul fronte della repressione penale, ha rafforzato il coordinamento delle politiche anticorruzione a livello centrale, regionale e locale e potenziato le attività di prevenzione, introducendo l'obbligo per tutte le istituzioni pubbliche di adottare i piani anticorruzione. Sono state previste regole di integrità più stringenti per le cariche pubbliche elettive, garanzie di trasparenza della spesa pubblica, codici di comportamento, disposizioni sulla tutela del dipendente pubblico che segnala eventuali illeciti, disposizioni sul conflitto di interessi, sull'incompatibilità e sui procedimenti disciplinari.

attività potenzialmente rilevanti, anche a prescindere dall'eventuale ricorrenza episodi di corruzione. Le pubbliche amministrazioni sono infatti potenzialmente in grado di intercettare casistiche di riciclaggio anche in ambiti tradizionalmente non esposti a rischi corruttivi.

D'altro canto, è senz'altro vero che i sistemi antiriciclaggio e anticorruzione vigenti in Italia fanno entrambi perno su una nozione "amministrativa" dei fenomeni criminali, distinta da quella penalmente rilevante. La prevenzione, che costituisce uno dei concetti fondamentali su cui entrambi gli apparati si reggono, si accompagna al principio-guida dell'integrità che, in entrambi i sistemi, è intesa quale garanzia di tutela dei soggetti interessati (intermediari e altri operatori, nel caso dell'antiriciclaggio; pubbliche amministrazioni, nel caso dell'anticorruzione) dal possibile coinvolgimento in attività illecite. Inoltre, entrambi i sistemi poggiano sul concetto di rischio, quale parametro in base al quale calibrare le misure preventive. In particolare, nell'apparato antiriciclaggio l'approccio in base al rischio permea sia le strategie di prevenzione e contrasto, attraverso gli esercizi di "risk assessment" raccomandati dagli standard internazionali e dalle norme comunitarie, sia, a livello "micro", la capacità degli operatori di qualificare le anomalie o i sospetti insiti nelle singole operazioni, con l'ausilio di strumenti elaborati e messi a disposizione dalle autorità (es. indicatori e schemi). Nel sistema anticorruzione le amministrazioni sono chiamate a effettuare al proprio interno una mappatura dei rischi e a dare a tale operazione una qualificazione essenzialmente "programmatica" attraverso la predisposizione dei Piani di prevenzione della corruzione.

Ne deriva che tra i sistemi di prevenzione del riciclaggio e della corruzione sussistono importanti interrelazioni che possono – e devono – essere valorizzate nell'ottica di massimizzare i vantaggi derivanti dall'applicazione dei relativi presidi, minimizzando al contempo gli oneri organizzativi e gli adempimenti a carico degli uffici pubblici. In particolare, l'approccio cd. *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, 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. 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 di propri funzionari e mantenere pertanto integra l'attività pubblica (rilevando, in tali casi, anche l'emersione di notizie di illeciti attraverso l'attivazione del cd. *whistleblowing*), 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. Ciò al fine di intercettare tentativi di inquinamento dei settori dell'economia ai quali l'attività amministrativa si rivolge e consentire l'attivazione del canale della comunicazione di operazioni sospette alla UIF, autorità amministrativa specializzata nell'analisi finanziaria e preordinata, grazie alla propria *expertise*, a veicolare gli elementi emersi nell'ambito dell'analisi verso la fase dell'approfondimento investigativo e quella, eventuale, della repressione del reato.

Un altro elemento di contatto tra i due sistemi di prevenzione è dato dal legame di continuità tra i fenomeni criminali, che segna anche un indissolubile connessione tra i sistemi di prevenzione. 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: la prevenzione della corruzione contribuisce infatti a ridurre il rischio di riciclaggio, mentre quella antiriciclaggio, ostacolando il reimpiego dei proventi della corruzione, ne accresce il costo e i rischi, rendendola meno vantaggiosa.

1.6 La comunicazione di operazioni sospette alla UIF

Il principale contributo richiesto agli uffici pubblici nell'ambito dei procedimenti elencati nel par. 3 consiste nel comunicare alla UIF *“dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale”*, al fine di *“consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio”* (art. 10, comma 4, del decreto antiriciclaggio).

Per comprendere l'effettiva portata della *“collaborazione attiva”* richiesta occorre, in via preliminare, sgombrare il campo da alcuni equivoci che potrebbero sorgere.

In primo luogo non è richiesto lo svolgimento di attività esplorative volte alla ricerca di operazioni sospette al di fuori del perimetro delle attività proprie di ciascun ufficio pubblico; inoltre, non sono imposti adempimenti che comportino rallentamenti o interruzioni dell'attività amministrativa e che andrebbero a comprometterne l'efficacia e l'efficienza, specie in settori già connotati da alta complessità e onerosità procedimentale.

Le analisi antiriciclaggio possono giovare del vasto corredo informativo richiesto e raccolto ai fini dell'istruttoria procedimentale¹⁹. Ciò che, in particolare, si richiede agli uffici pubblici è di saper *“leggere”* in *“modo integrato”* e con un *“approccio critico”* le informazioni di cui già dispongono in ragione dello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, focalizzando la propria attenzione sulle eventuali *“anomalie”* che inducono a considerare una determinata operazione come *“sospetta”*. Ovviamente l'*“approccio critico”* può essere sviluppato dai singoli operatori solo grazie a una *expertise* che matura nel tempo, ma un forte ausilio può derivare dall'attività di formazione che le amministrazioni pubbliche sono tenute a organizzare a favore del personale, così come dallo sfruttamento degli strumenti di supporto elaborati dalla UIF (*in primis*, gli indicatori di anomalia, di cui si dirà nel prossimo paragrafo). La *“lettura integrata”* delle informazioni può invece essere favorita dal ricorso a strumenti, anche informatici, che consentano di integrare dati acquisiti per finalità diverse e spesso conservati presso archivi (o uffici) separati²⁰.

Al fine di comprendere, più in dettaglio, cosa si intende per *“operazione sospetta”* occorre richiamare l'art. 35 del decreto antiriciclaggio, che disciplina l'obbligo di segnalazione previsto per i soggetti obbligati e che richiede a questi ultimi di inviare, senza ritardo, una segnalazione alla UIF *“quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio”²¹ o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità,*

¹⁹ A questo riguardo, possono essere richiamate tutte le regole poste a tutela dell'integrità dell'azione amministrativa (ad esempio, in materia di prevenzione della corruzione, procedure a evidenza pubblica e legislazione antimafia), che, se da un lato introducono meccanismi e garanzie procedurali a presidio della legalità e rappresentano già di per sé elementi di mitigazione del rischio, dall'altro consentono agli uffici pubblici di ottenere quell'importante corredo informativo sul soggetto privato con il quale si relazionano che può consentire la *“maturazione del sospetto”* da comunicare alla UIF.

²⁰ Si evidenzia che lo strumento informatico può essere di ausilio, ma non può mai sostituire la valutazione del singolo addetto nell'individuazione del sospetto.

²¹ La nozione di *“riciclaggio”* rilevante ai fini della disciplina in esame è molto ampia e viene precisata all'art. 2 del decreto antiriciclaggio, in base al quale *“s'intende per riciclaggio: a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in*

provengano da attività criminosa”. Il medesimo articolo chiarisce inoltre che “*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*”.

La comunicazione è sempre il risultato di un autonomo processo valutativo che l'operatore è chiamato a svolgere sulla base del patrimonio informativo a sua disposizione, tenendo conto degli elementi soggettivi e oggettivi della fattispecie concreta che ha di fronte; il “sospetto” di riciclaggio viene inteso dal legislatore in senso ampio, tale da ricomprendere tutte le possibili “gradazioni” dello stesso (dalla conoscenza vera e propria alla sussistenza di obiettivi elementi di fatto che inducono l'operatore a ritenere esistente un collegamento tra la situazione che si trova a esaminare e una pregressa attività criminosa).

La comunicazione di operazioni sospette alla UIF non va confusa con la denuncia di reato all'Autorità giudiziaria che pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio sono tenuti a effettuare, in base all'art. 331 del Codice di procedura penale, quando, per le informazioni acquisite nell'esercizio della funzione ovvero a causa delle funzioni o del servizio, “*hanno notizia di un reato perseguibile d'ufficio*” e che si fonda sull'individuazione di fatti specifici corrispondenti a una fattispecie penalmente rilevante. L'eventuale invio di una comunicazione alla UIF in relazione ai medesimi fatti non esclude l'obbligo di effettuare la denuncia in presenza dei citati presupposti.

In base all'art. 10, comma 4, del decreto antiriciclaggio, “*la UIF, in apposite istruzioni, adottate sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, 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*”.

In attuazione della predetta disposizione l'Unità, sentito il CSF, il 23 aprile 2018 ha adottato un Provvedimento nel quale vengono fornite specifiche indicazioni in ordine al contenuto e alle modalità di inoltro alla UIF delle comunicazioni. All'interno del citato Provvedimento è confluita gran parte dei contenuti (anche riguardo ai profili organizzativi e procedurali) del previgente decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015, rispetto al quale si pone, dunque, in una logica di piena continuità in modo da agevolare l'implementazione dei presidi da parte degli uffici pubblici che al medesimo si fossero già uniformati.

Le Istruzioni chiariscono che, nella comunicazione, gli uffici devono riportare i dati relativi a operazioni, soggetti e rapporti finanziari coinvolti (e legami intercorrenti tra gli stessi) nonché una descrizione in forma libera dell'operatività oggetto della comunicazione e dei motivi del sospetto. L'efficacia della collaborazione attiva richiede, oltre che il segnalante individui correttamente operatività a rischio di riciclaggio, che le operazioni rilevate e i motivi del sospetto siano descritti in modo chiaro e completo e che il flusso informativo sia trasmesso alla UIF tempestivamente, in modo da consentire all'Unità prima, e agli Organi investigativi dopo, di svolgere tutti gli approfondimenti utili per contrastare le eventuali attività criminali rilevate.

Viene, inoltre, richiamata l'attenzione sul finanziamento del terrorismo, chiarendo come il sospetto di operazioni riconducibili a tale fenomeno si desuma anzitutto (ma non solo) dal riscontro di un nominativo e dei relativi dati anagrafici nelle liste pubbliche (consultabili sul sito internet della

tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere a), b) e c) l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione.”

UIF), nonché dalla rilevazione degli elementi a carattere oggettivo e soggettivo riportati nelle Comunicazioni UIF del 18 aprile 2016 e del 13 ottobre 2017 (concernenti i fenomeni dei *foreign fighters* e dei *returnees*).

Le informazioni provenienti dagli uffici pubblici, una volta trasmesse tramite il portale Infostat-UIF, vanno ad alimentare il patrimonio informativo dell'Unità e costituiscono oggetto di analisi²².

Con la riforma del 2019, il legislatore è intervenuto sull'art. 40 del decreto antiriciclaggio al fine di estendere alle comunicazioni delle Pubbliche amministrazioni le regole previste in materia di analisi e sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette. È stata così colmata una lacuna normativa del previgente testo normativo, specificando che le comunicazioni in esame sono esaminate dalla UIF sotto il profilo finanziario e poi trasmesse agli Organi competenti per gli approfondimenti investigativi.

1.7 Gli strumenti di ausilio per la rilevazione delle operazioni sospette

Il [Provvedimento UIF del 2018](#) reca in allegato un elenco di indicatori di anomalia volti ad agevolare la rilevazione delle operazioni sospette da parte degli uffici delle Pubbliche amministrazioni.

Gli indicatori di anomalia hanno l'obiettivo di ridurre i margini di incertezza insiti nella valutazione delle operazioni sospette rilevate, in modo da contenere gli oneri a carico degli operatori, garantendo al contempo la correttezza e l'omogeneità delle comunicazioni. Essi consistono in un'elencazione di connotazioni di operatività ovvero di comportamenti dei soggetti con i quali l'amministrazione entra in relazione che, in base all'esperienza maturata dalla UIF, sono da ritenere "anomali" e potenzialmente caratterizzanti intenti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Il medesimo Provvedimento chiarisce peraltro che *"l'elencazione degli indicatori di anomalia non è esaustiva, anche in considerazione della continua evoluzione delle modalità di svolgimento delle operazioni. L'impossibilità di ricondurre operazioni o comportamenti a uno o più degli indicatori non è sufficiente a escludere che l'operazione sia sospetta; vanno valutati pertanto con la massima attenzione ulteriori comportamenti e caratteristiche dell'operazione che, sebbene non descritti negli indicatori, siano egualmente sintomatici di profili di sospetto"*. Gli indicatori hanno, dunque, carattere meramente esemplificativo e non escludono che il sospetto possa sorgere da elementi ulteriori rilevanti nella fattispecie concreta seppur non censiti tra gli indicatori.

D'altro canto, *"la mera ricorrenza di operazioni o comportamenti descritti in uno o più indicatori di anomalia non è motivo di per sé sufficiente per la qualificazione dell'operazione come sospetta ai fini della comunicazione alla UIF, ma è comunque necessario svolgere una specifica analisi nel concreto e una valutazione complessiva dell'operatività avvalendosi di tutte le altre informazioni disponibili"*. La sussistenza, nel caso concreto, di elementi riconducibili agli indicatori non comporta, quindi, alcun automatismo nella comunicazione all'Unità, laddove da una valutazione complessiva dell'operatività si possa ragionevolmente escludere il carattere sospetto dell'operazione.

Più in dettaglio, gli indicatori previsti nel Provvedimento UIF in esame, che riprendono in larga parte quelli già emanati con il citato Decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015, sono suddivisi in 3 macro-categorie:

²² Tra i canali informativi accessibili all'Unità spicca quello della collaborazione internazionale con le omologhe autorità estere, tramite il quale la UIF può acquisire, con una maggiore rapidità rispetto alla collaborazione giudiziaria, informazioni di rilievo per l'analisi di operatività sospette con carattere transnazionale.

- 1) indicatori a carattere soggettivo, connessi con l'identità o il comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione²³;
- 2) indicatori a carattere oggettivo, connessi con le modalità (di richiesta o esecuzione) delle operazioni²⁴;
- 3) indicatori specifici per settore di attività (appalti e contratti pubblici²⁵; finanziamenti pubblici²⁶; immobili e commercio²⁷).

Ulteriori strumenti elaborati e diffusi dalla UIF, che possono essere valorizzati anche dagli operatori pubblici per l'individuazione delle operazioni sospette, sono i modelli e gli schemi rappresentativi di comportamenti anomali, le comunicazioni e i quaderni sulle casistiche²⁸. I modelli e gli schemi, in particolare, esemplificano prassi e comportamenti anomali ricorrenti e diffusi riscontrati dall'Unità con riguardo a determinati settori di operatività o a specifici fenomeni riferibili a possibili attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, mettendo in correlazione particolari sequenze logico-temporali di fatti e comportamenti che l'esperienza porta a ricondurre a determinati fenomeni criminali²⁹.

Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al Covid-19 e 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, oltre a richiamare l'attenzione sui nuovi rischi connessi ai tentativi della criminalità di sfruttare a proprio vantaggio l'emergenza sanitaria e le iniziative poste in essere per favorire la ripresa economica, 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), inserito all'interno del programma Next Generation EU (NGEU)³⁰.

²³ Più in dettaglio, si richiama l'attenzione delle pubbliche amministrazioni sui casi in cui il soggetto cui è riferita l'operazione: "ha residenza, cittadinanza o sede in Paesi terzi ad alto rischio, ovvero opera con controparti situate in tali Paesi, e richiede ovvero effettua operazioni di significativo ammontare con modalità inusuali, in assenza di plausibili ragioni", o "fornisce informazioni palesemente inesatte o del tutto incomplete o addirittura false ovvero si mostra riluttante a fornire ovvero rifiuta di fornire informazioni, dati e documenti comunemente acquisiti per l'esecuzione dell'operazione, in assenza di plausibili giustificazioni", oppure "risulta collegato, direttamente o indirettamente, con soggetti sottoposti a procedimenti penali o a misure di prevenzione patrimoniale ovvero con persone politicamente esposte o con soggetti censiti nelle liste pubbliche delle persone o degli enti coinvolti nel finanziamento del terrorismo" o, ancora, "risulta caratterizzato da assetti proprietari, manageriali e di controllo artificialmente complessi od opachi e richiede ovvero effettua operazioni di significativo ammontare con modalità inusuali, in assenza di plausibili ragioni".

²⁴ Concernenti, in particolare, la richiesta ovvero l'esecuzione di operazioni: - "con oggetto o scopo del tutto incoerente con l'attività o con il complessivo profilo economico-patrimoniale del soggetto cui è riferita l'operazione o dell'eventuale gruppo di appartenenza, desumibile dalle informazioni in possesso o comunque rilevabili da fonti aperte, in assenza di plausibili giustificazioni"; - "prive di giustificazione commerciale con modalità inusuali rispetto al normale svolgimento della professione o dell'attività, soprattutto se caratterizzate da elevata complessità o da significativo ammontare, qualora non siano rappresentate specifiche esigenze"; - "con configurazione illogica ed economicamente o finanziariamente svantaggiose, specie se sono previste modalità eccessivamente complesse od onerose, in assenza di plausibili giustificazioni".

²⁵ Es. "Partecipazione a gara per la realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità, specie se non programmati, in assenza dei necessari requisiti (soggettivi, economici, tecnico-realizzativi, organizzativi e gestionali) con apporto di rilevanti mezzi finanziari privati, specie se di incerta provenienza o non compatibili con il profilo economico-patrimoniale dell'impresa, ovvero con una forte disponibilità di anticipazioni finanziarie e particolari garanzie di rendimento prive di idonea giustificazione, "Partecipazione a procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture in assenza di qualsivoglia convenienza economica all'esecuzione del contratto, anche con riferimento alla dimensione aziendale e alla località di svolgimento della prestazione", "Partecipazione a procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture da parte di un raggruppamento temporaneo di imprese, costituito da un numero di partecipanti del

Considerato il ruolo chiave che il comparto pubblico riveste nella gestione dei fondi, al fine di consentire la tempestiva individuazione di eventuali sospetti di sviamento delle risorse rispetto all'obiettivo per cui sono state stanziato, 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 disponibili su ciascun intervento rientrante nel Piano e di valutare l'eventuale ricorrenza di sospetti da comunicare alla UIF, precisando che, per quanto concerne le Amministrazioni centrali titolari di interventi che non abbiano ancora provveduto a tale nomina, lo stesso possa essere individuato nell'ambito della funzione di controllo prevista ai fini del PNRR³¹;
- 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. A questo riguardo, si sottolinea peraltro l'opportunità che le pubbliche amministrazioni tengano conto della nozione e delle indicazioni contenute nel d.lgs. 231/2007, si avvalgano degli ausili derivanti da *database* pubblici o privati, ove accessibili, e tengano evidenza dei criteri seguiti per l'individuazione della titolarità effettiva;
- 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 per l'utilizzo delle risorse, secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'Economia e delle finanze. A tal proposito, si evidenzia l'opportunità di garantire al gestore la piena accessibilità alle informazioni e alla documentazione inerente all'esecuzione dei progetti e alla rendicontazione delle spese.

1.8 Criticità normative e applicative

L'attuale posizione delle pubbliche amministrazioni nel sistema antiriciclaggio appare di non facile lettura per almeno tre motivi.

In primo luogo, per quanto riguarda l'attuale declinazione normativa del ruolo delle pubbliche amministrazioni, occorre rilevare che le modifiche al d.lgs. 231/2007 intervenute nel 2017 hanno escluso le amministrazioni dal novero dei soggetti obbligati alla segnalazione di operazioni sospette

tutto sproporzionato in relazione al valore economico e alle prestazioni oggetto del contratto, specie se il singolo partecipante è a sua volta riunito, raggruppato o consorziato", ecc.

²⁶ Es. "Richiesta di finanziamento pubblico incompatibile con il profilo economico-patrimoniale del soggetto cui è riferita l'operazione", "Richiesta di finanziamenti pubblici effettuata anche contestualmente da più società appartenenti allo stesso gruppo, dietro prestazione delle medesime garanzie", "Utilizzo di finanziamenti pubblici con modalità non compatibili con la natura e lo scopo del finanziamento erogato", ecc.

²⁷ Es. "Disponibilità di immobili o di altri beni di pregio da parte di nominativi privi delle necessarie disponibilità economiche o patrimoniali, in assenza di plausibili giustificazioni, anche connesse con la residenza del soggetto cui è riferita l'operazione, la sede della sua attività, ovvero in assenza di legami fra il luogo in cui si trovano i beni e il soggetto cui è riferita l'operazione" oppure "Svolgimento di attività commerciali soggette a comunicazioni o ad autorizzazioni da parte di nominativi privi delle necessarie disponibilità economiche o patrimoniali, in assenza di plausibili giustificazioni, anche connesse con la residenza del soggetto cui è riferita l'operazione, la sede della sua attività ovvero in assenza di legami con il luogo in cui si svolge l'attività", ecc.

²⁸ Cfr. Quaderni dell'antiriciclaggio – Collana Analisi e Studi n. 2 (aprile 2015), n. 7 (dicembre 2016), 11 (luglio 2018) e 16 (giugno 2021).

²⁹ Fino a oggi sono stati adottati dall'Unità schemi e comunicazioni in materia di: imprese in crisi, conti dedicati, frodi informatiche, frodi carosello, abuso di finanziamenti pubblici, frodi nell'attività di leasing, usura, frodi nell'attività di factoring, frodi fiscali internazionali e frodi nelle fatturazioni, giochi e scommesse, anomalo utilizzo di trust, operatività con carte di pagamento, utilizzo anomalo di valute virtuali, operatività *over the counter* - società estere di intermediazione mobiliare, cessione di crediti fiscali fittizi e altri indebiti utilizzi.

³⁰ Regolamento (UE) 2021/241.

³¹ In ogni caso, devono essere garantite adeguate sinergie informative con la predetta funzione. Al fine di agevolare l'adempimento dell'obbligo, nel caso di enti locali o comunque di pubbliche amministrazioni di ridotte dimensioni, è possibile individuare un gestore comune; in caso di strutture organizzative particolarmente complesse si può designare più di un soggetto delegato dal gestore alla tenuta dei rapporti con la UIF. In tale ipotesi gli uffici prevedono adeguati meccanismi di coordinamento tra i delegati.

(nel quale, si ribadisce, esse erano ricomprese fin dal 1991). In particolare, 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, che rischia di limitare la capacità delle amministrazioni di intercettare fenomeni criminali nell’ambito delle procedure pubbliche. Questo assetto, infatti, lascia alcuni dubbi circa la possibilità di estendere alle comunicazioni, in via interpretativa, le norme previste per le segnalazioni di operazioni sospette. 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. In assenza di ulteriori interventi, rimane dubbia l’applicabilità alle comunicazioni in esame di altre norme previste per le segnalazioni di operazioni sospette. Si fa riferimento, in particolare:

- all’art. 35, comma 4, in base al quale *“le comunicazioni delle informazioni, effettuate in buona fede dai soggetti obbligati non costituiscono violazione di eventuali restrizioni alla comunicazione di informazioni imposte in sede contrattuale o da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative” e “non comportano responsabilità di alcun tipo anche nelle ipotesi in cui colui che le effettua non sia a conoscenza dell’attività criminosa sottostante e a prescindere dal fatto che l’attività illegale sia stata realizzata”;*
- all’art. 38 in materia di tutela del segnalante, che impone alle Autorità e ai soggetti che gestiscono le segnalazioni di operazioni sospette di adottare tutte le misure necessarie ad assicurare che l’identità del segnalante sia mantenuta riservata, precisando, al comma 3, che *“i dati identificativi dei segnalanti non possono essere inseriti nel fascicolo del Pubblico Ministero né in quello per il dibattimento, né possono essere in altro modo rivelati, salvo che ciò risulti indispensabile ai fini dell’accertamento dei reati per i quali si procede”* e che, in tal caso, *“l’Autorità giudiziaria provvede con decreto motivato, adottando le cautele necessarie ad assicurare la tutela del segnalante e, ove possibile, la riservatezza della segnalazione”;*
- all’art. 39, che vieta *“ai soggetti tenuti alla segnalazione di un’operazione sospetta e a chiunque ne sia comunque a conoscenza, di dare comunicazione al cliente interessato o a terzi dell’avvenuta segnalazione, dell’invio di ulteriori informazioni richieste dalla UIF o dell’esistenza ovvero della probabilità di indagini o approfondimenti in materia di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo”;*
- all’art. 41, comma 2, ai sensi del quale *“la UIF, con modalità idonee a garantire la tutela della riservatezza, 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”.*

Le disposizioni richiamate introducono garanzie basilari per il funzionamento del sistema di prevenzione, tutelando, da un lato, il segnalante – in modo che si senta “protetto” nel momento in cui porta all’attenzione della UIF le fattispecie sospette rilevate e non debba preoccuparsi di possibili ripercussioni ai suoi danni – e, dall’altro, il sistema nel suo complesso a fronte di possibili “fughe di notizie”³². Non meno rilevante è l’ultima disposizione che disciplina il cd. flusso di ritorno a favore dei

³² A tale riguardo, meritano di essere richiamate le previsioni contenute nel d.l. 228/2021 (cd. “Milleproroghe”), convertito dalla l. 15/2022, che rafforzano i presidi di riservatezza per le informazioni; la norma, in particolare, ha modificato il comma 3 del citato art. 38 del d.lgs. 231/2007, imponendo all’Autorità Giudiziaria di adottare, in ogni fase del procedimento, tutte le misure necessarie ad assicurare che siano mantenuti riservati, insieme all’identità del segnalante, anche l’invio della segnalazione e il suo contenuto. È stato, inoltre, aggiunto un comma 3-bis, in base al quale *“salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque rivela indebitamente l’identità del segnalante è punito con la reclusione da due a sei anni. La stessa pena si applica a chi rivela indebitamente notizie riguardanti l’invio della segnalazione e delle informazioni trasmesse dalle FIU o il contenuto delle medesime, se le notizie rivelate sono idonee a consentire l’identificazione del segnalante”.*

segnalanti, consentendo a questi ultimi di valutare (ed eventualmente ripensare e riorientare) la propria attività di collaborazione attiva.

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, a favore di un approccio 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.

Un secondo elemento di criticità può ravvisarsi nel fatto che l'art. 10 del d.lgs. 231/2007, risultante dalle modifiche apportate nel 2017, ha confermato, in capo alle pubbliche amministrazioni, i soli obblighi di comunicazione di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui le amministrazioni vengano a conoscenza. Il legislatore, in particolare, ha lasciato aperto il tema, di grande attualità, della possibilità, per le amministrazioni, di identificare la titolarità effettiva delle proprie controparti. Ne deriva una forte limitazione dei principi di trasparenza nelle interlocuzioni tra amministrazioni e privati, in tutti quei casi in cui l'adempimento di doveri di adeguata verifica estesa al titolare effettivo potrebbe dare all'azione amministrativa garanzie più profonde ed efficaci di intercettazione di fenomeni criminali e di ammissione alle procedure pubbliche di soggetti affidabili.

Peraltro, nella direzione opposta si muovono recenti orientamenti che si rinvergono tanto negli standard del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) quanto nelle norme dell'Unione europea, seppur con riferimento a taluni specifici settori di attività pubblica. In particolare, il GAFI, nel rivedere la Raccomandazione n. 24, ha fatto espresso riferimento alla necessità, per gli Stati, di assicurare la disponibilità di informazioni sul titolare effettivo nell'ambito degli appalti pubblici³³. Sulla stessa linea, l'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (cfr. il riquadro: *Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al Covid-19 e al PNRR*), 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.

Al fine di agevolare l'adempimento dell'obbligo di comunicazione delle operazioni sospette e, più in generale, di garantire la trasparenza e la legalità nell'attività amministrativa e contrattuale delle pubbliche amministrazioni e di prevenire conflitti di interessi, il quadro dei presidi previsti dal d.lgs. 231/2007 dovrebbe coerentemente essere ampliato con una disposizione che imponga ai privati partecipanti a gare per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, destinatari di provvedimenti concessori o autorizzatori o di finanziamenti, contributi o vantaggi economici di qualsiasi genere, di dichiarare il proprio titolare effettivo, individuato sulla base dei criteri stabiliti dallo stesso d.lgs. 231/2007. Tale adempimento non costituirebbe un aggravio procedimentale, in quanto le persone giuridiche hanno un analogo obbligo dichiarativo in sede di iscrizione nel Registro delle imprese³⁴. In

³³ Nella nota interpretativa della Raccomandazione n. 24, par. 10, è evidenziato in particolare che “[...] countries should ensure public authorities at national level and others as appropriate have timely access to basic and beneficial ownership information on legal persons in the course of public procurement”.

³⁴ Vanno in questa direzione le previsioni contenute nella proposta di legge A.C. n. 3385, d'iniziativa dell'On. Troiano, recante “Modifiche al d.lgs. 231/2007, in materia di coordinamento delle attività di prevenzione e di indagine sui fenomeni di riciclaggio”, presentata il 29 novembre 2021. L'acquisizione di dati sulla titolarità effettiva delle imprese, da parte delle pubbliche amministrazioni è inoltre in armonia con quanto dichiarato dal Presidente dell'ANAC Giuseppe Busia, il 18 giugno 2021, in occasione della presentazione della Relazione annuale dell'Autorità: “andrebbe altresì introdotto nel codice dei contratti l'obbligo di dichiarare il titolare effettivo degli operatori economici, anche a fini di antiriciclaggio, consentendo alla pubblica amministrazione di conoscere davvero i propri partner contrattuali?”. È inoltre utile ricordare che l'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, stabilisce l'obbligo di raccogliere alcune categorie di dati, includendovi l'individuazione del titolare effettivo ai sensi della disciplina antiriciclaggio con riguardo ai destinatari dei fondi e agli appaltatori.

tale contesto, sarebbe altrettanto opportuno prevedere anche per le pubbliche amministrazioni la possibilità di accedere al Registro dei titolari effettivi delle imprese, cui è stata recentemente data attuazione con il decreto dei Ministri dell'Economia e dello Sviluppo Economico 11 marzo 2022, n. 55³⁵.

La previsione di un “potere-dovere”, in capo alle pubbliche amministrazioni, di identificazione del titolare effettivo dovrebbe trovare altresì un solido fondamento giuridico in una lettura sistematica dell'art. 10 del d.lgs. 231/2007. Le stesse istruzioni della UIF del 23 aprile 2018 avallano tale impostazione, poiché numerosi indicatori di anomalia - sia generali, sia specifici per determinate aree di attività - presuppongono, esplicitamente o implicitamente, l'identificazione del titolare effettivo da parte dell'amministrazione.

Un ulteriore profilo problematico può ravvisarsi nella eccessiva delimitazione dei settori di attività pubbliche nel cui ambito i doveri di comunicazione devono essere esercitati (compiti di amministrazione attiva o di controllo nell'ambito di procedimenti autorizzatori o concessori, procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi e vantaggi economici in genere). Resta da auspicare, sotto tale profilo, che il CSF utilizzi la facoltà, prevista dalla stessa legge, di ampliare il novero di amministrazioni e di attività pubbliche cui applicare la normativa antiriciclaggio. Infatti, la puntuale delimitazione del novero degli uffici pubblici tenuti a effettuare le comunicazioni alla UIF implica che ad altri soggetti, operanti in settori non richiamati dall'art. 10 del decreto, resta preclusa questa opzione per portare all'attenzione della UIF eventuali situazioni a rischio intercettate. È il caso, ad esempio, degli enti di gestione e liquidazione (anche giudiziale) dei beni, degli organismi che esercitano funzioni di controllo in ambito sportivo, degli uffici consolari e delle ambasciate che svolgono all'estero funzioni notarili e di amministrazione di interessi privati. Settori questi che, in base all'esperienza maturata dall'Unità, sono caratterizzati da analoghe esigenze di prevenzione e presidio dei rischi, ma che sono al di fuori dall'ambito di applicazione della normativa antiriciclaggio in tema di comunicazioni. Sembra pertanto utile allineare maggiormente il perimetro di soggetti e attività ai rischi.

Alle criticità appena esposte, le quali, come si è detto, richiederebbero opportune integrazioni della normativa ovvero, in alcuni casi, l'adozione di criteri interpretativi il più possibile estensivi, si aggiungono ulteriori aspetti problematici, di tipo essenzialmente applicativo, che sono venuti in evidenza nella più recente, concreta attuazione dell'art. 10. Ci si limita, in questa sede a richiamarne alcuni.

In primo luogo, rimane ancora limitata la percezione, in molte amministrazioni pubbliche, 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 norme (AML e AC), 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. Tale criticità sembra originata dall'ancora scarsa cultura antiriciclaggio nel settore pubblico e, soprattutto, da un approccio ancora eccessivamente burocratico all'adempimento dei doveri di comunicazione. I controlli antiriciclaggio, infatti, anche laddove

³⁵ Il decreto interministeriale impone infatti a tutte le imprese dotate di personalità giuridica l'indicazione del proprio titolare effettivo, da riportare in un'apposita sezione del Registro delle Imprese. La creazione di tale sezione del Registro, pure prevista dalle norme europee, costituisce un ulteriore strumento di crescita della trasparenza dell'economia e del mercato.

effettuati, vengono spesso intesi in modo formale e ridotti alla mera compilazione di *check list* costruite sulla base degli indicatori di anomalia che, pur funzionali all'avvio della collaborazione, rischiano di burocratizzare e rendere automatico l'invio della comunicazione alla UIF, in contrasto con lo spirito della normativa e con il significato stesso e la portata degli indicatori. Questo approccio finisce per svilire il valore della comunicazione come atto di impulso all'analisi finanziaria.

La prevenzione antiriciclaggio non può fondarsi sull'applicazione automatica di elementi oggettivi. Essa richiede piuttosto lo sviluppo di una sensibilità specifica che consenta di sfruttare compiutamente le conoscenze maturate nell'espletamento delle singole funzioni pubbliche. Tale approccio richiede un notevole esercizio di responsabilità, impone l'abbandono di ogni atteggiamento omissivo e l'assunzione di un ruolo attivo a tutela della legalità dell'azione amministrativa.

Sembra altresì necessario dare impulso a una maggiore integrazione tra le diverse tipologie di controlli cui le amministrazioni sono tenute, coordinando le rispettive normative e linee applicative. Questo tema si connette strettamente con quello dell'auspicata e ormai ineludibile 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 e dell'allocatione delle risorse, l'effettivo perseguimento dei risultati attesi, la riduzione degli scostamenti rispetto ai programmi approvati, la correttezza e la legalità dell'azione pubblica anche attraverso la prevenzione di fenomeni illeciti.

In secondo luogo, le lentezze e criticità nella implementazione dei presidi antiriciclaggio nel comparto pubblico sembrano ascrivere alla mancanza di indicazioni specifiche e puntuali da seguire e ai conseguenti ampi margini di discrezionalità nell'applicazione della normativa lasciati alle singole amministrazioni.

A tali aspetti si aggiunge anche il tema della "proporzionalità" nell'applicazione dei presidi antiriciclaggio alla vasta schiera di soggetti pubblici, che impone di calibrare obblighi organizzativi e segnaletici in funzione delle dimensioni e del tipo di attività pubblica svolta, possibilmente favorendo la massima integrazione di tutte le risorse dedicate alla prevenzione, ma anche di tener conto dell'entità e della rilevanza del contributo che i diversi attori pubblici sono in grado di fornire al sistema.

Infine, delicato e denso di problematiche applicative appare anche il tema delle conseguenze del mancato adempimento dei doveri antiriciclaggio. L'efficace attuazione dei presidi antiriciclaggio dovrà, sotto questo profilo, fondarsi anche su una piena valorizzazione della responsabilità dirigenziale richiamata dall'art. 10, comma 6, del d.lgs. 231/2007, rendendone effettiva l'applicazione nei casi di mancata attivazione della collaborazione attiva.

Parte II: Evidenze emerse dal flusso segnaletico

2.1 Premessa

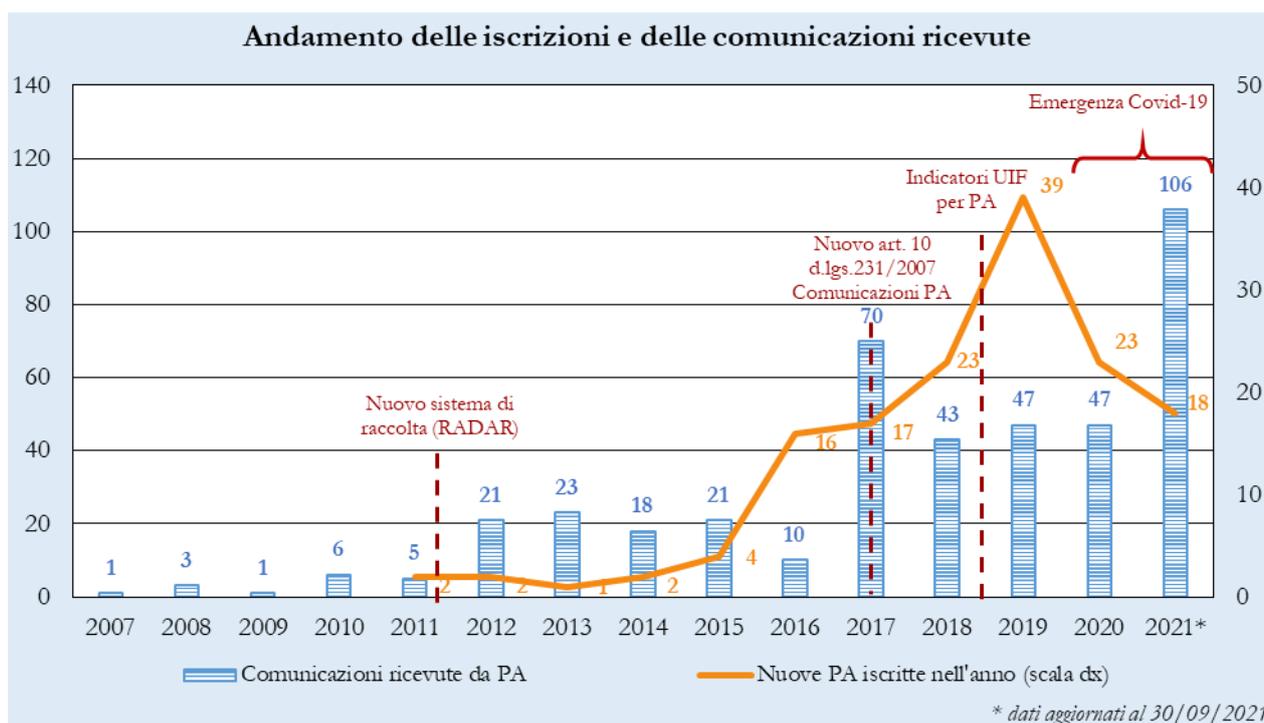
Il potenziale in termini di collaborazione da parte degli uffici della Pubblica Amministrazione, anche dopo le restrizioni varate nel 2017 con il d.lgs. 90³⁶, resta comunque elevatissimo e in gran parte inespresso.

La presente sezione illustra i risultati delle analisi svolte sulle segnalazioni/comunicazioni trasmesse dai soggetti registrati al portale Infostat-UIF come uffici della Pubblica Amministrazione.

2.2 Gli uffici della PA censiti e il flusso segnaletico

Nel corso del tempo il numero delle PA iscritte al portale Infostat-UIF si è irrobustito³⁷, con una tendenza incrementale nel periodo 2018-2019³⁸ a conferma di un trend avviatosi negli anni immediatamente precedenti e in parte ridimensionatosi nel periodo 2020-2021 (cfr. Figura 2.1). Alla data del 30 settembre 2021, risultano registrati al portale Infostat-UIF 147 uffici³⁹; dal 2007 sono state inviate complessivamente 422 segnalazioni/comunicazioni.

Figura 2.1



³⁶ Cfr. par. 1.2.

³⁷ L'iscrizione è condizione necessaria per inviare le comunicazioni di operazioni sospette alla UIF e per consentire alla UIF di richiedere ulteriori informazioni alle Pubbliche amministrazioni sui fatti oggetto di analisi (art. 40 del d.lgs. 231/2007). In merito allo scambio di informazioni tramite il portale, cfr. paragrafo 2.3.

³⁸ In apparente concomitanza con gli interventi normativi del 2017 (d.lgs. 90/2017) e del 2018 (istruzioni e indicatori UIF).

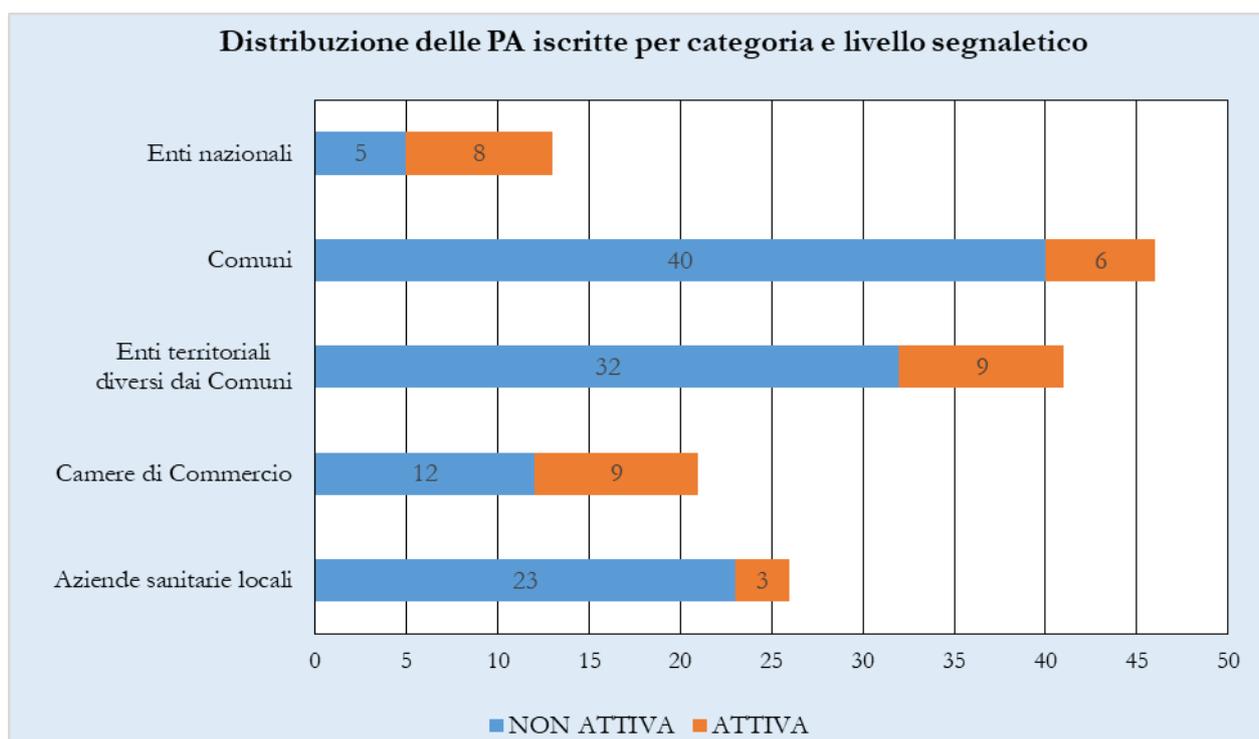
³⁹ Tra le entità iscritte alcune sono state oggetto di processi di trasformazione nel corso degli anni. È il caso delle Camere di Commercio che - per effetto della progressiva attuazione del riordino varato con il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219 - hanno subito alcuni significativi accorpamenti. Pertanto, alla data del 30 settembre 2021 il numero di uffici che possono effettivamente trasmettere segnalazioni si attesta a 141.

Come evidenziato nella Figura 2.1, il numero di comunicazioni trasmesse ha subito un incremento a partire dal 2017: infatti, nell'arco temporale 2017-2021⁴⁰ è pervenuto il 74% di quanto complessivamente trasmesso dal comparto.

Analogamente a quanto osservato per le iscrizioni al portale Infostat-UIF, l'incremento è concomitante con gli interventi normativi del 2017 (d.lgs. 90/2017) e del 2018 (istruzioni e indicatori UIF), ma da ultimo (2020-2021) il flusso segnaletico è sensibilmente cresciuto anche come conseguenza della forte mobilitazione di risorse pubbliche a sostegno dell'economia in risposta all'emergenza sanitaria, profilo che lascerebbe presagire un ulteriore incremento allorché, al passaggio alla fase operativa del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, si affianchi una più decisa adesione da parte del comparto al sistema antiriciclaggio.

Nonostante l'accelerazione degli ultimi anni, il contributo del comparto continua a registrare comunque volumi molto contenuti sia in termini assoluti che rispetto al suo alto potenziale. Ciò è vero, oltre che per il numero delle comunicazioni, anche per le entità attive: dei 147 uffici che, alla data del 30 settembre 2021, risultano registrati al portale Infostat-UIF, il 76% degli stessi (pari a 112 soggetti) non aveva mai effettuato una comunicazione.

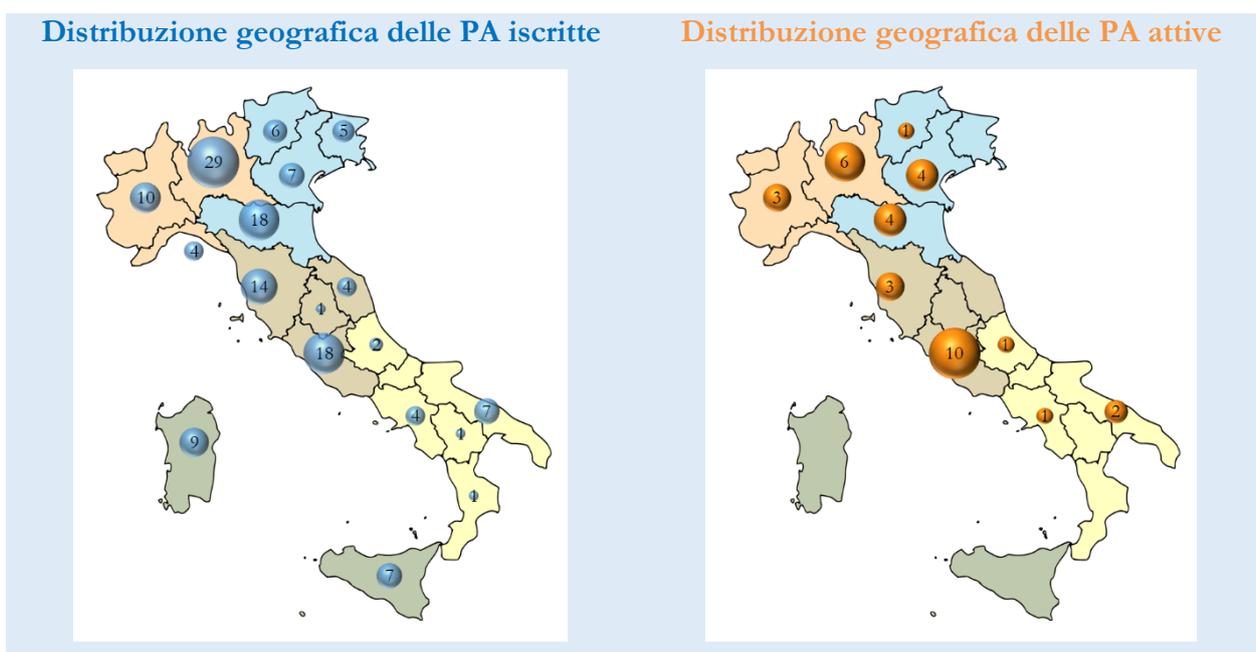
Figura 2.2



Gli uffici che hanno manifestato la consapevolezza minima del proprio ruolo nel dispositivo antiriciclaggio attraverso l'iscrizione al portale Infostat-UIF sono distribuiti, pur con differenze significative, su tutto il territorio nazionale. Le differenziazioni risultano più marcate, invece, con riferimento al concreto invio di comunicazioni alla UIF, espressione di una più fattiva adesione dei medesimi uffici al dispositivo antiriciclaggio (cfr. Figura 2.3).

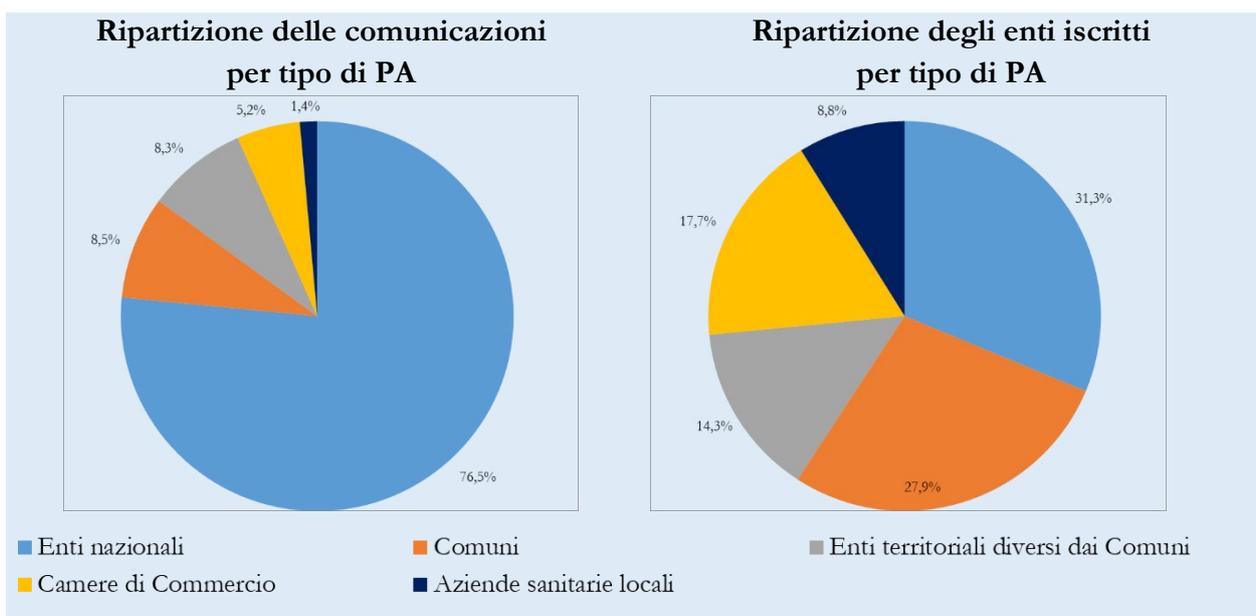
⁴⁰ Dato aggiornato al 30 settembre 2021.

Figura 2.3



Il contributo segnalatico dei diversi uffici di PA risulta fortemente polarizzato: il 76,5% delle comunicazioni è stato trasmesso da amministrazioni pubbliche che esercitano funzioni a livello nazionale (enti nazionali), che, tuttavia, rappresentano una quota minoritaria dei soggetti iscritti al portale Infostat-UIF (meno del 9% del totale). Tra gli iscritti, infatti, alcune macro-categorie risultano maggiormente rappresentate: quasi il 60% delle PA iscritte è costituito da enti territoriali⁴¹, mentre circa il 18% è rappresentato da aziende ospedaliere e altri istituti sanitari. Poco più del 14% è formato da Camere di Commercio.

Figura 2.4



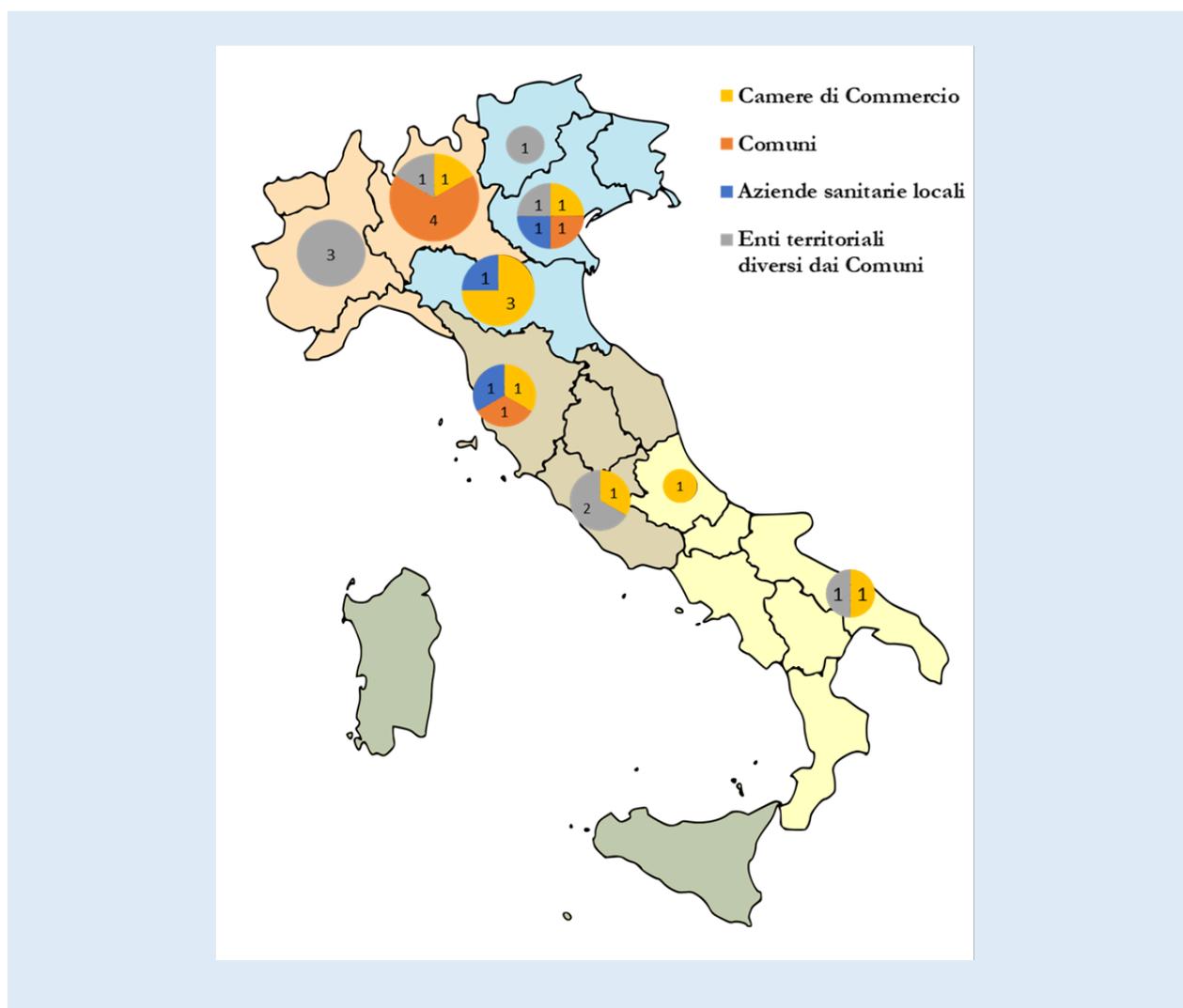
⁴¹ Nel dettaglio, il 31,3% sono Comuni e il restante 27,9% sono enti territoriali di diversa natura: Regioni, Province, Finanziarie regionali e Agenzie municipalizzate.

La distribuzione delle comunicazioni tra queste categorie appare in sostanziale controtendenza: come già detto, la maggior parte delle comunicazioni è pervenuta dagli enti nazionali mentre il contributo degli enti territoriali si è fermato al 16,8%⁴², cui segue quello delle Camere di Commercio (5,2%) e infine degli enti sanitari (1,4%).

In tale ambito, la percentuale degli uffici che hanno trasmesso almeno una comunicazione si attesta intorno al 24%; i più attivi sono risultati gli enti nazionali (61,5%), a seguire: Camere di commercio (42,9%), enti territoriali diversi dai comuni (22%), Comuni (13%) ed enti sanitari (11%).

Per quanto riguarda gli enti locali, quelli attivi sono fortemente concentrati: i Comuni attivi si collocano in sole 3 Regioni (Lombardia, Toscana e Veneto) così come gli enti sanitari (Emilia Romagna, Toscana e Veneto). Gli altri enti territoriali e le Camere di Commercio attive, sebbene maggiormente distribuite, restano comunque polarizzate su poche Regioni (rispettivamente Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Trentino-Alto Adige e Veneto; Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia, Toscana e Veneto).

Figura 2.5



⁴² Suddivise tra Comuni (8,5%) e altri enti territoriali (8,3%).

Presidi di integrità e antiriciclaggio: gli enti locali nella Governance del PNRR

Con oltre il 30% degli investimenti previsti dal programma Next Generation EU destinati a innovazione digitale e digitalizzazione dei processi, la Pubblica Amministrazione rappresenta uno tra i principali “prenditori” dei fondi destinati all’Italia. La PA è, allo stesso tempo, snodo (amministrativo e procedurale) fondamentale per gran parte dei progetti finanziati.

Le amministrazioni pubbliche locali, in particolare, sono coinvolte in qualità sia di attuatori che di soggetti appaltanti.

L’Ufficio Parlamentare di Bilancio⁴³ ha stimato che gli Enti locali saranno chiamati a gestire direttamente un importo compreso tra i 66 e i 71 miliardi di euro (tra il 35% e il 37% dei fondi complessivi). Ciò avverrà in un contesto caratterizzato da scadenze strette e tassative e da semplificazioni amministrative che potrebbero mettere sotto stress le strutture di controllo degli enti stessi, specie se di piccole dimensioni e pur in presenza di meccanismi di mitigazione previsti dalla normativa (es. “poteri sostitutivi” del Governo). Le amministrazioni sarebbero esposte a rilevanti rischi di fenomeni corruttivi, di *mala gestio*, a tentativi di infiltrazione da parte di organizzazioni criminali, con possibili gravi effetti distorsivi sulla corretta allocazione delle risorse e sull’integrità del sistema.

La Governance del PNRR coinvolge per l’attuazione, la rendicontazione e il controllo degli interventi le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli Enti pubblici locali. Al Ministero dell’Economia è attribuito un ruolo di coordinamento, monitoraggio e audit, svolto anche mediante strutture appositamente costituite.

Sono previsti presidi specifici a carico delle principali “macro strutture” coinvolte (Amministrazioni responsabili, Servizio Centrale PNRR⁴⁴ e Ufficio di Audit) con l’obiettivo di prevenire, individuare e contrastare gravi irregolarità, casi di corruzione, conflitti di interessi e ipotesi di doppio finanziamento.

Per poter fornire all’UE dati comparabili sull’utilizzo dei fondi e per finalità di audit, è altresì richiesta la raccolta di dati standardizzati riguardanti, tra l’altro, l’identificazione del “titolare effettivo” quale destinatario finale dei fondi, appaltatore e/o subappaltatore, ai sensi della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio (Regolamento (UE) 2021/241).

Si tratta di un articolato sistema di raccolta ed elaborazione di informazioni a fini monitoraggio e controllo che potrebbe attivare economie di scala e integrare la base valutativa utile ai fini della collaborazione attiva ex art. 10 del d.lgs. 231/07 per tutte le Pubbliche Amministrazioni procedenti ma, in particolare, per gli Enti locali che, come osservato, svolgono un ruolo centrale nell’attuazione del PNRR.

⁴³ Audizione del 20 ottobre 2021 dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

⁴⁴ Il Servizio Centrale PNRR ha predisposto un primo strumento operativo a beneficio di tutti i soggetti interessati, denominato “*Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*”, diffuso con Circolare del MEF dell’11 agosto 2022.

2.3 Profili qualitativi della collaborazione degli uffici della PA

Le comunicazioni trasmesse all'Unità d'Informazione Finanziaria dal settore pubblico presentano contenuti e peculiarità molto eterogenee, coerentemente con la marcata diversità degli uffici chiamati alla collaborazione attiva. Nel prosieguo della sezione si riportano alcune evidenze quali-quantitative emerse a esito della verifica condotta sul flusso segnalatico successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. 90/2017, nel periodo compreso **tra gennaio 2018 e settembre 2021**, in cui gli uffici della Pubblica Amministrazione hanno trasmesso un totale di 243 comunicazioni⁴⁵.

Oltre all'ampiezza della collaborazione, definita dal numero di comunicazioni trasmesse, l'efficacia della stessa è stata valutata alla luce dei seguenti indicatori:

- *complessità*, intesa come capacità di individuare tutti gli elementi utili alla configurazione del contesto oggetto di comunicazione e a fornirne una rappresentazione adeguata nel tracciato segnalatico del sistema di segnalazione della UIF (RADAR);
- *rilevanza*, indice della capacità di intercettare operazioni a effettivo rischio di riciclaggio rispetto a fondati elementi di rischio individuati sulla base di parametri quali, tra gli altri, l'esito delle analisi condotte dalla UIF e la presenza di interesse da parte degli Organi investigativi;
- *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.

Le comunicazioni evidenziano un livello qualitativo non particolarmente elevato. Tale constatazione trova conferma anche nel confronto con quanto espresso dal settore bancario. A tal riguardo occorre tener presente, tra i possibili fattori determinanti, sia i livelli disomogenei di adesione al sistema antiriciclaggio sia i possibili diversi approcci organizzativi.

Il livello di adesione al modello segnalatico presenta ampie possibilità di miglioramento. Nelle interlocuzioni che la UIF ha avuto con esponenti del comparto, specie a margine dell'azione di formazione avviata da tempo sul tema, si è rilevato che in taluni casi gli uffici pubblici hanno difficoltà a calare nel modello segnalatico le peculiarità dell'operatività sospetta rilevata, spesso inserita in complesse fasi procedurali. Tale difficoltà non è ascrivibile al sistema, caratterizzato da un'elevata flessibilità (tanto da essere in grado di veicolare efficacemente operatività fortemente diverse fra loro quali quelle finanziarie e quelle professionali), quanto all'assenza, allo stato attuale, di un ampio ventaglio di "valori di dominio" atti a descrivere puntualmente le diverse attività dei vari uffici pubblici. Tale arricchimento può derivare solo dall'esperienza operativa e segnalatica maturata nei singoli ambiti istituzionali. La UIF, pertanto, sulla scorta di quanto già sperimentato in passato con altre tipologie di segnalanti, ha avviato un'iniziativa di confronto con una selezionata platea di pubbliche amministrazioni, per censire le integrazioni ritenute utili nonché gli altri possibili adattamenti del modello segnalatico.

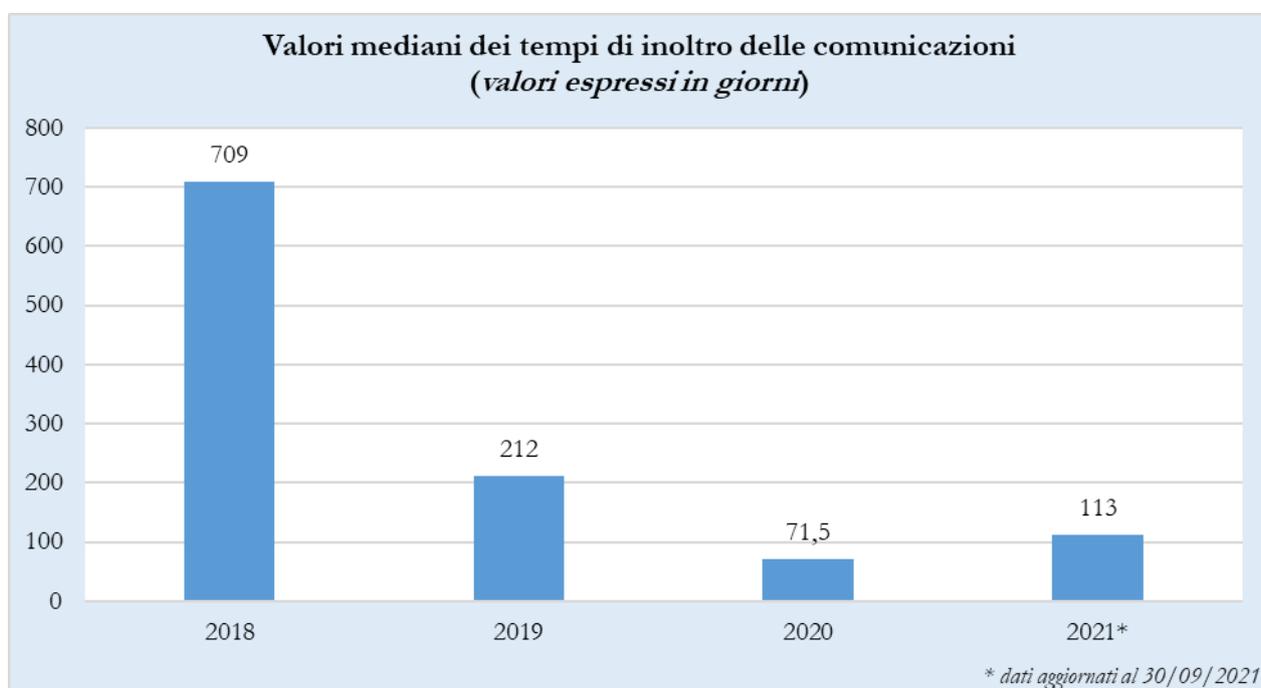
I dati mostrano risultati incoraggianti sotto il profilo della rilevanza: quasi nel 39% dei casi le fattispecie segnalate dal comparto pubblico si sono rivelate di interesse per i successivi

⁴⁵ Considerazioni e risultanze risentono dei numeri bassi espressi dal comparto. Piccole variazioni nel flusso segnalatico possono comportare cambiamenti anche significativi nella rappresentazione statistica.

approfondimenti investigativi. Tuttavia, tale aspetto andrebbe valutato al netto dell'effetto prodotto da comunicazioni trasmesse pressoché unicamente per la notizia di indagini penali a carico dei soggetti segnalati; tali comunicazioni, frutto di un approccio di tipo “reattivo”, risultano connotate da indici di rilevanza elevati ma il loro apporto informativo risulta limitato alla mera condivisione informativa con l'Unità della presenza, tra le controparti dell'ufficio, di soggetti di interesse dell'Autorità Giudiziaria o coinvolti in accertamenti investigativi. In effetti, al netto di queste comunicazioni, la percentuale di quelle di interesse investigativo si attesta su livelli decisamente inferiori, intorno al 26%.

La tempistica espressa dal comparto per l'elaborazione del sospetto e l'invio della comunicazione si è attestata su un valore mediano di 147 giorni, tempi decisamente più dilatati rispetto a quelli espressi da altri comparti⁴⁶. Come anticipato, si tratta di differenze forse in parte coerenti con le specificità del settore ma, verosimilmente, anche rivelatrici di possibili carenze dei modelli organizzativi. Negli ultimi anni, tuttavia, è possibile osservare un sensibile miglioramento nei tempi di inoltro, come si evince dalla Figura 2.6.

Figura 2.6



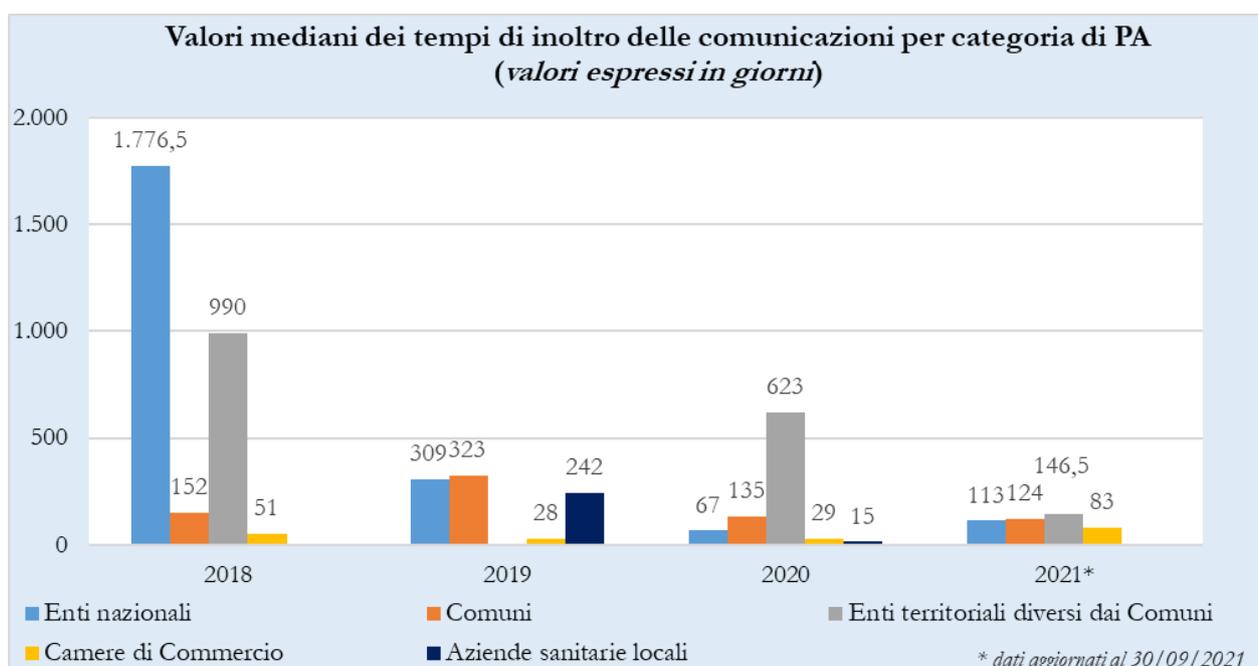
Nel 15% dei casi la trasmissione della comunicazione è avvenuta addirittura a oltre 1.000 giorni dal compimento dell'operazione riportata all'Unità: per la maggior parte si tratta di comunicazioni provenienti da enti nazionali e, in seconda battuta, da società a partecipazione regionale e innescate, in particolare, da attività di controllo relative all'erogazione di fondi o finanziamenti pubblici. Quasi nel 18% dei casi, invece, la trasmissione è avvenuta entro 1 mese dalla data di esecuzione dell'operazione. Anche queste comunicazioni sono state trasmesse per la maggior parte da enti nazionali (per il 70% dei casi) seguite dalle Camere di commercio (per un ulteriore 21%) e sono scaturite da sospetti maturati nel corso di attività istruttorie per l'erogazione di fondi e/o finanziamenti pubblici in buona parte legati

⁴⁶ Nello stesso periodo il comparto Banche e Poste si è attestato su una mediana di 30 giorni.

anche all'emergenza sanitaria e di assistenza qualificata alle imprese nell'ambito della costituzione di *start-up* innovative (cfr. par. 3.4).

Al di là della effettiva rilevanza delle comunicazioni e pur in mancanza di previsioni normative sui termini per il loro inoltro, tempi di trasmissioni eccessivamente dilatati compromettono la piena funzionalità del sistema di prevenzione del riciclaggio. D'altro canto, come emerge dalla Figura 2.7, le stesse PA sembrano aver conseguito significativi miglioramenti nel corso degli anni.

Figura 2.7



Altro elemento fondamentale per la valutazione del livello di collaborazione è costituito dalla tempestività e dalla completezza con cui viene fornito riscontro alle richieste di informazione inoltrate dalla UIF nell'analisi finanziaria delle comunicazioni.

Lo scambio di informazioni riservate mediante il portale Infostat-UIF

Nell'ambito dell'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette, la UIF può richiedere, al segnalante e ad altri soggetti obbligati, documentazione e informazioni riferite all'operatività segnalata e/o ai soggetti coinvolti.

A partire dal mese di febbraio 2020, nell'ottica di accrescere i livelli di riservatezza e integrità dei dati e di rendere sempre più efficace l'interlocuzione con i segnalanti, è stata realizzata una nuova sezione del portale Infostat-UIF, riservata allo scambio delle informazioni UIF-soggetti obbligati nell'ambito dell'approfondimento delle segnalazioni.

L'intervento ha permesso di concentrare tutti gli scambi informativi finalizzati all'approfondimento delle SOS e all'acquisizione di documentazione integrativa in un ambiente, il portale Infostat-UIF, connotato da presidi di sicurezza particolarmente elevati.

Le richieste da parte della UIF spesso sono volte a “integrare” segnalazioni dal contenuto carente (per esempio quando non sono stati correttamente strutturati i soggetti segnalati o sono state fornite informazioni parziali nei campi descrittivi della segnalazione) oppure a soddisfare esigenze informative specifiche insorte nel corso delle analisi condotte.

Tra febbraio 2020 e settembre 2021, la UIF ha indirizzato agli uffici della pubblica amministrazione 52 richieste di informazione mediante il portale Infostat-UIF per esigenze informative emerse nel corso dei propri approfondimenti finanziari: di queste, 25 sono state trasmesse per integrare il quadro informativo della comunicazione effettuata dallo stesso ufficio, 27 per chiedere informazioni agli uffici ma nell’ambito di segnalazioni trasmesse da altro soggetto obbligato⁴⁷.

2.4 Caratteristiche e contenuti del campione esaminato

Il contributo segnalatico può essere rappresentato in base all’origine e al contenuto della comunicazione, due dimensioni considerate caratterizzanti (cfr. Figura 2.8 e Figura 2.9).

In particolare, per **origine** si intende l’attività o il procedimento amministrativo⁴⁸ nel cui ambito vengono enucleati gli elementi costitutivi del sospetto, i dati e le informazioni cioè che determinano l’ufficio della PA a inoltrare la comunicazione.

Il tentativo di identificare l’origine della comunicazione trasmessa, oltre a evidenziare i contesti amministrativi in cui i segnalanti più attivi hanno riscontrato profili di anomalia, può fornire un’approssimazione di quanto, presso ciascun segnalante, l’azione di prevenzione sia effettivamente estesa in termini di attività amministrative coinvolte e di monitoraggio dei procedimenti ai fini della collaborazione attiva. Pur con tutti i limiti del caso, l’analisi condotta può contribuire a fare emergere alcuni elementi significativi sia in termini di esposizione e percezione dei rischi che di qualità dei modelli organizzativi scelti⁴⁹.

Come si evince dalla Figura 2.8, oltre il 60% delle comunicazioni ha avuto origine da istruttorie condotte dalle Pubbliche amministrazioni nelle fasi propedeutiche all’erogazione di fondi o finanziamenti pubblici o relative ai controlli nel continuo in merito ai finanziamenti concessi. Si osserva, inoltre, che oltre un terzo di tali comunicazioni è riconducibile a richieste di fondi o finanziamenti pubblici nell’ambito dell’emergenza sanitaria da Covid-19.

⁴⁷ In questi casi, l’interlocuzione è avvenuta esclusivamente con uffici già iscritti in Infostat-UIF e tra questi, solo con soggetti che avevano già trasmesso una segnalazione in precedenza. Si tratta di una parte minimale dei contesti di potenziale interesse che emergono dalle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da segnalanti diversi dagli uffici della PA in cui, però, figurano profili che coinvolgono enti pubblici. La mancata adesione di questi ultimi al sistema anticiclaggio rende inefficiente uno scambio di informazioni e riduce drasticamente il livello di sicurezza dei dati.

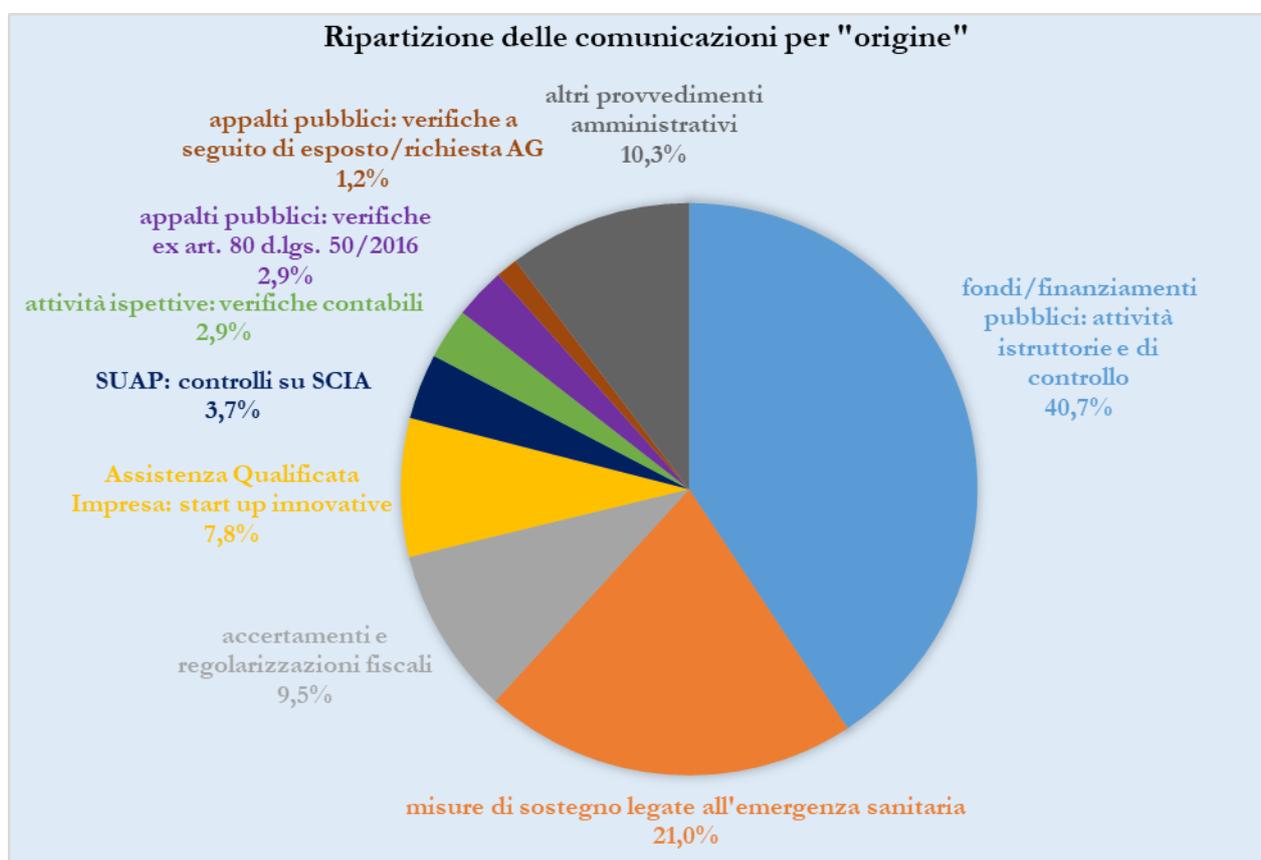
⁴⁸ Allo stato, il sistema RADAR non consente di esplicitare, nei campi strutturati della segnalazione, il tipo di procedimento amministrativo cui attengono i dati e le informazioni trasmesse all’Unità e nel cui ambito è maturato il sospetto. Il riferimento ai procedimenti amministrativi di cui nel testo, è stato frutto di una ricostruzione che, ove possibile, ha tenuto conto delle informazioni rese dal segnalante negli appositi campi liberi dello schema segnalatico, ossia il campo “note”. D’altro canto, l’analisi condotta ha evidenziato alcune comunicazioni che gli uffici hanno ritenuto di produrre comunque pur al di fuori del perimetro dell’art. 10.

⁴⁹ Va da sé che l’identificazione di aree di attività più esposte al rischio di riciclaggio è aspetto che può dipendere, oltre che dall’accuratezza della mappatura dei rischi insiti nei procedimenti amministrativi (a sua volta funzione del grado di consapevolezza di tali rischi e del *risk appetite* del segnalante), dall’ampiezza, diversità e complessità dei compiti dell’ufficio nonché dalla domanda dei servizi resi alla collettività.

Un ulteriore 9,5% delle comunicazioni del campione è relativo a casistiche riscontrate nell'ambito di accertamenti fiscali, seguito da un 7,8% relativo ad attività di assistenza qualificata alle imprese nell'ambito di costituzione di start-up innovative (cfr. par. 3.4).

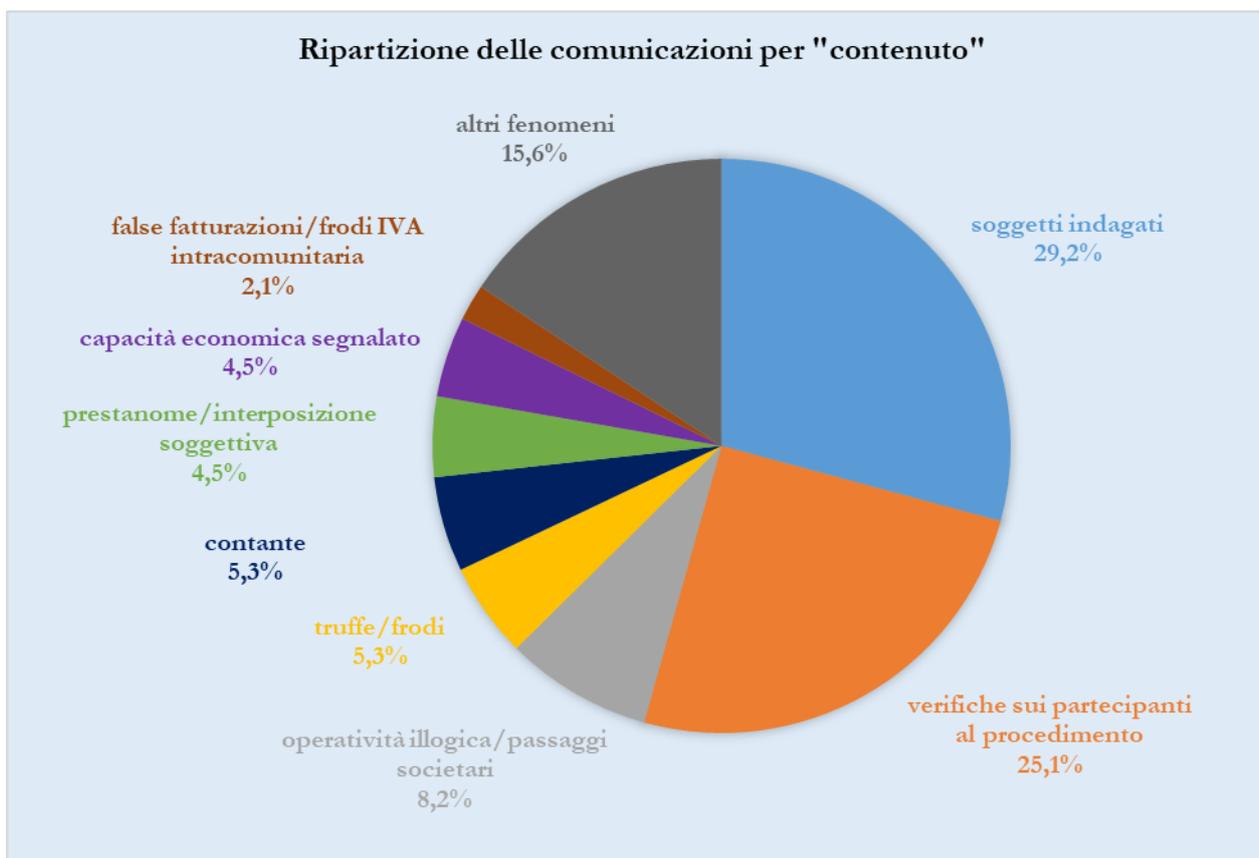
Le restanti comunicazioni riguardano fattispecie rilevate nel corso di controlli sulla sussistenza dei presupposti normativi per l'esercizio dell'attività (SUAP: Sportello Unico per le Attività Produttive) e sulle Segnalazioni Certificate di Inizio Attività edilizia (3,7%); controlli ispettivi in ambito contabile (2,9%); verifiche sugli appalti pubblici ai sensi dell'art. 80 d.lgs. 50/2016 (2,9%) oppure a seguito di richieste da parte dell'Autorità Giudiziaria o esposti (1,2%). Sono altresì presenti procedimenti amministrativi di diversa natura quali, a mero titolo esemplificativo, la concessione di diritti edificatori perequati, le contestazioni in merito al pagamento di debiti della PA, le istanze di rimborso di somme indebitamente versate (10,3%).

Figura 2.8



Per quanto riguarda il **contenuto**, gli elementi di attenzione riscontrati dal segnalante possono riguardare aspetti soggettivi (caratteristiche del segnalato quali, per esempio, la notizia di indagini a suo carico) ovvero aspetti oggettivi, più propriamente afferenti all'operatività posta in essere⁵⁰. Tale contributo è la risultante della capacità e della sensibilità di intercettare e valorizzare diversi elementi di sospetto, nonché della capacità di attingere per fini segnaletici dalle basi informative a disposizione per l'esercizio delle attività amministrative istituzionali.

⁵⁰ Profili riportati, in via esemplificativa, negli allegati al Provvedimento del Direttore della UIF del 23 aprile 2018 sugli indicatori di anomalia e di cui si è fatto più ampio cenno nella precedente sezione di questo lavoro.



Come si evince dalla Figura 2.9, più della metà delle comunicazioni (oltre il 54%) è relativa al “profilo” dei soggetti coinvolti nell’operazione: il 29% riguarda soggetti di interesse dell’Autorità giudiziaria ovvero sottoposti a indagini da parte degli Organi investigativi mentre un ulteriore 25% è relativo ad anomalie emerse nelle fasi di identificazione dei soggetti che hanno preso parte al procedimento amministrativo. Un’ulteriore porzione delle comunicazioni è relativa ad anomalie riferite a passaggi societari o, più in generale, a contesti caratterizzati da illogicità operativa come nei casi di ripetute e improvvise modifiche nell’assetto proprietario, di catene di controllo artificialmente complesse od opache oppure di comportamenti del tutto inusuali rispetto a quello comunemente tenuto dalla “clientela” senza alcuna plausibile giustificazione. Solo il 5% del campione è relativo a tentativi di frodi o truffe mentre un ulteriore 5% è relativo a un anomalo utilizzo di contante.

2.5 Specificità delle diverse categorie di PA

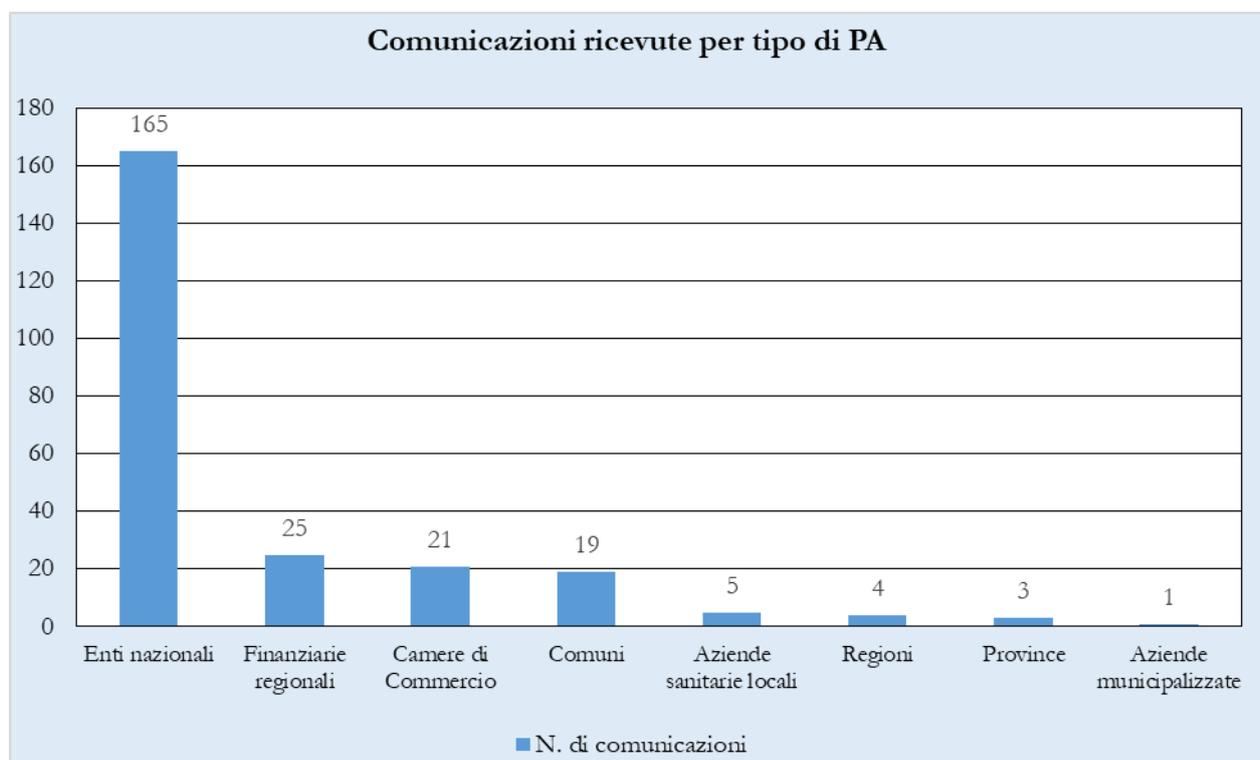
Per meglio cogliere e rappresentare le caratteristiche del contributo segnalativo offerto dagli uffici della PA, le comunicazioni pervenute all’Unità d’Informazione Finanziaria sono suddivise in due gruppi.

Il primo gruppo raccoglie le comunicazioni provenienti da categorie di uffici di natura prevalentemente “territoriale”, in quanto dislocati a livello regionale, provinciale e comunale o comunque con un perimetro di competenze circoscritto a un preciso ambito locale. Le comunicazioni trasmesse da questo gruppo - costituito da finanziarie regionali, camere di commercio, aziende sanitarie locali, comuni, regioni, province e aziende municipalizzate - ha una forte valenza esemplificativa

proprio in quanto proveniente da ambiti amministrativi con anomalie potenzialmente osservabili da altri enti della medesima tipologia ma non ancora iscritti al portale Infostat-UIF o, comunque, non attivi.

Il secondo gruppo, cui è ascrivibile il maggior numero di comunicazioni pervenute, raccoglie quelle trasmesse da enti nazionali.

Figura 2.10

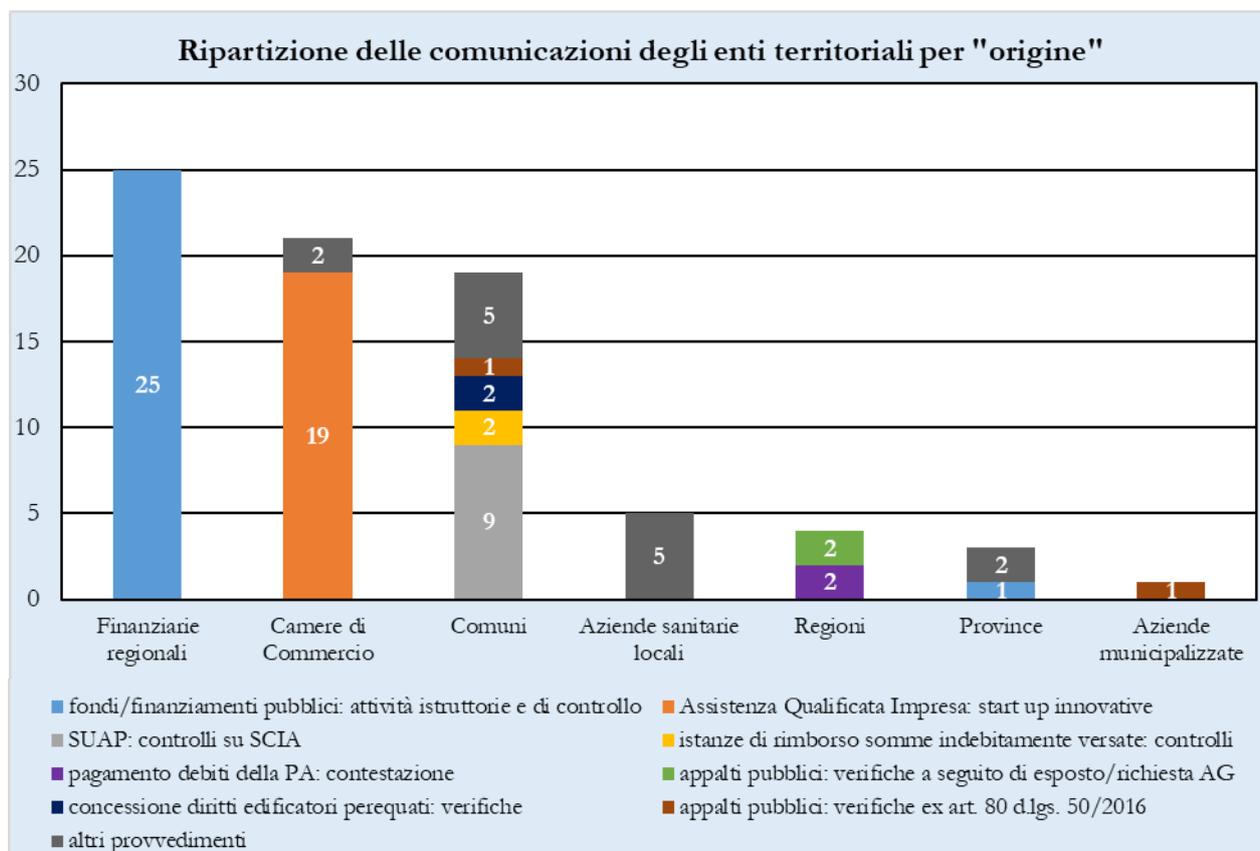


2.5.1 Enti pubblici di natura territoriale

L'incidenza del flusso segnaletico di questa categoria è aumentata nel corso degli anni, fino ad arrivare a coprire il 32% delle comunicazioni ricevute tra gennaio 2018 e settembre 2021, a fronte dell'11,7% registrato nel periodo 2007-2017⁵¹.

Al fine di fornire una panoramica dell'estensione e della capacità segnaletica della categoria, si riporta di seguito la ripartizione delle comunicazioni ricevute in base al procedimento amministrativo nell'ambito del quale è stata riscontrata l'attività sospetta.

⁵¹ Nell'intero periodo 2007-2021, l'incidenza della categoria è del 23,5% (cfr. Figura 2.3).



Come si evince dalla Figura 2.11, le Finanziarie regionali hanno intercettato operatività anomala esclusivamente nell'ambito delle attività di controllo relative all'erogazione di finanziamenti e garanzie a valere su fondi pubblici, mentre le comunicazioni delle Camere di commercio sono principalmente scaturite dall'assistenza qualificata prestata alle imprese in relazione alla costituzione di start-up innovative – come già detto in precedenza - ovvero attinenti all'iscrizione nel registro delle imprese di società derivanti da trasformazioni societarie o alla stipula di contratti di reti d'impresa. I Comuni, invece, hanno riportato alla UIF contesti 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.

L'attività di assistenza qualificata alle imprese delle Camere di Commercio

Circa il 90% delle comunicazioni trasmesse tra il 1° gennaio 2018 e il 30 settembre 2021 dalle Camere di commercio è maturato nell'ambito dell'attività di Assistenza Qualificata alle Imprese (AQI) per la costituzione e la modifica di s.r.l. cd. Start-up innovative.

Con la Sentenza 29 marzo 2021, n. 2643, il Consiglio di Stato ha annullato il Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 17 febbraio 2016, che regolava la costituzione e l'iscrizione nel Registro delle Imprese delle start up innovative secondo un procedimento semplificato e totalmente

telematico, in deroga all'obbligo di costituzione della società a responsabilità limitata mediante atto pubblico (art. 2463 del c.c.). Secondo il Consiglio di Stato, il Decreto Ministeriale - in deroga alla norma del Codice civile richiamata - ha introdotto l'iter semplificato in mancanza di una previsione normativa primaria che lo legittimasse, travalicando, così, i limiti posti dalla gerarchia delle fonti. Infatti, l'ambito dei poteri riconosciuti al Ministero dello Sviluppo economico dall'art. 4, comma 10-bis, del citato d.l. 3/2015, non si estendeva sino al punto di introdurre un procedimento di costituzione diverso da quello disciplinato dall'art. 2463 c.c., ma si limitava a rimettere a un decreto l'individuazione delle modalità pratiche di redazione dell'atto costitutivo mediante la redazione di un "modello uniforme".

La pronuncia, in mancanza di un intervento normativo correttivo, sembra aver determinato il sostanziale prosciugamento del flusso segnalativo dalle Camere di Commercio, inseritesi nel dispositivo di prevenzione del riciclaggio proprio per effetto del d.l. 3/2015.

Infatti, nel periodo 1° gennaio 2018-30 settembre 2021, il sistema delle Camere di Commercio ha trasmesso alla UIF comunicazioni di operazioni sospette innescate nell'ambito dell'AQI con una frequenza di 1 ogni 2 mesi. L'ultima comunicazione della specie risale a gennaio 2021.

D'altro canto, le anomalie rilevate dal sistema Camerale sono riscontrabili anche nel flusso segnalativo trasmesso dai Notai. Tuttavia, per il medesimo periodo, questi hanno trasmesso 9 segnalazioni in tema⁵².

Per quanto riguarda le **anomalie** segnalate, è osservabile un ampio catalogo di fattispecie: in particolare le finanziarie regionali e le Camere di commercio, pur concentrando l'attenzione su uno spettro di attività contenuto, hanno intercettato differenti tipologie di anomalia.

Come si evince dalla Figura 2.12, risulta marcata l'attenzione per la verifica dei soggetti direttamente coinvolti nei procedimenti amministrativi da parte delle finanziarie regionali e delle Camere di commercio, aspetto che potrebbe in parte trovare spiegazione nel fatto che, delle prime, la maggior parte è rappresentata da ex intermediari finanziari mentre le seconde sono state sottoposte, per effetto di disposizioni di settore, agli obblighi di adeguata verifica della clientela.

I Comuni hanno principalmente riscontrato anomalie relative a operatività illogiche o a passaggi societari privi di apparente giustificazione economica, spesso emerse in occasione di controlli condotti su soggetti esercenti attività economica sul territorio di competenza, controlli effettuati anche nell'ambito delle attività di recupero dell'evasione dei tributi statali⁵³.

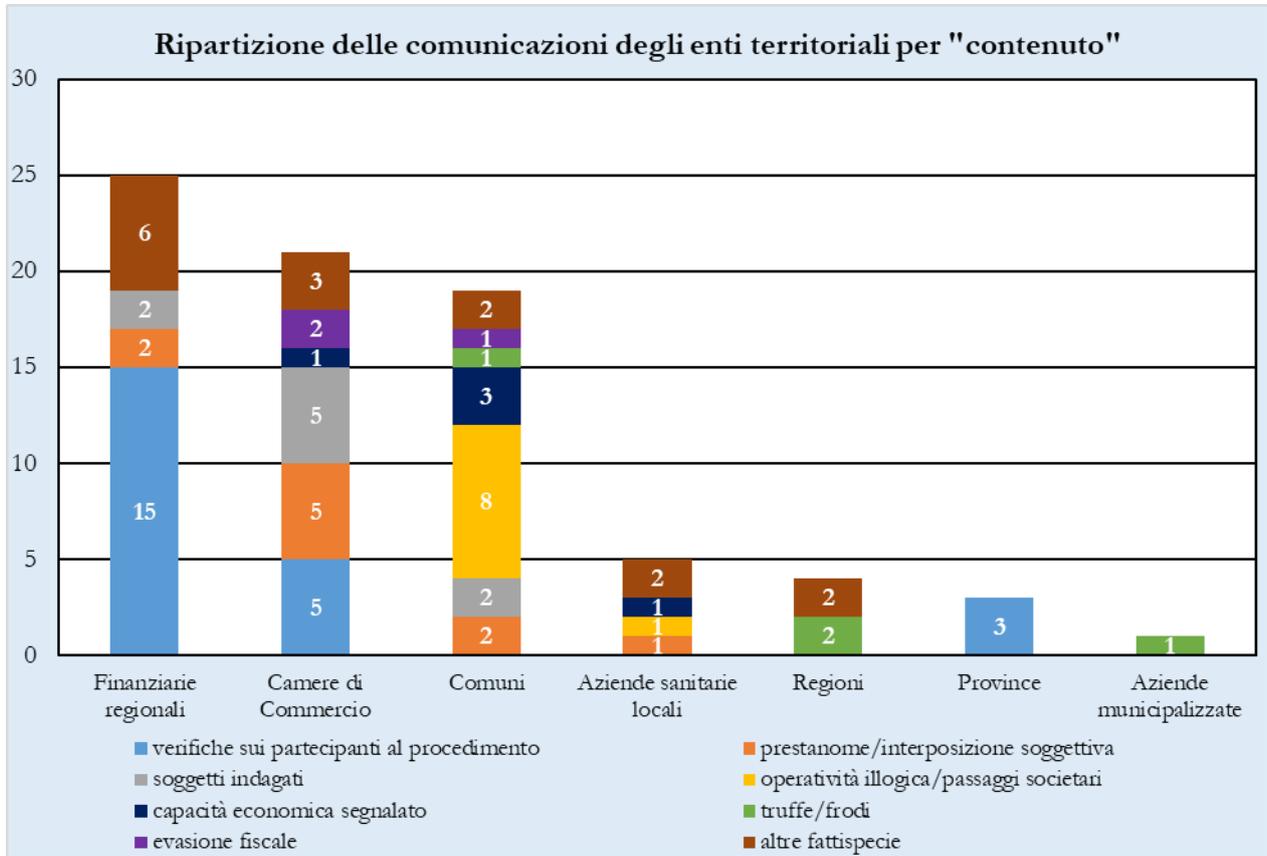
Per quanto riguarda le Regioni e le Province, le anomalie segnalate sono relative a discrepanze tra quanto dichiarato in relazione ad assetti proprietari e quanto emerso da successive verifiche, a controlli nell'ambito di affidamento di lavori edili e a irregolarità rilevate in occasione di alcuni contributi concessi a svariate associazioni per la realizzazione di eventi di qualificazione e valorizzazione di luoghi storici. Le aziende sanitarie locali hanno segnalato pagamenti in contanti

⁵² L'ultima delle quali è pervenuta a gennaio 2021. Le segnalazioni pervenute successivamente alla pronuncia del CdS che riferiscono la presenza di start up innovative sono state trasmesse da banche, fiduciarie e SGR, soggetti obbligati che per lo più riferiscono anomalie operative diverse da quelle riscontrabili in fase di costituzione.

⁵³ Protocollo d'intesa tra Agenzia delle entrate, Guardia di Finanza, ANCI e Fondazione Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) del 30 gennaio 2018.

eseguiti da persone fisiche a fronte di prestazioni sanitarie ovvero anomalie riguardanti profili societari (per esempio, ripetuti cambi dell'assetto proprietario) di imprese fornitrici di beni e servizi.

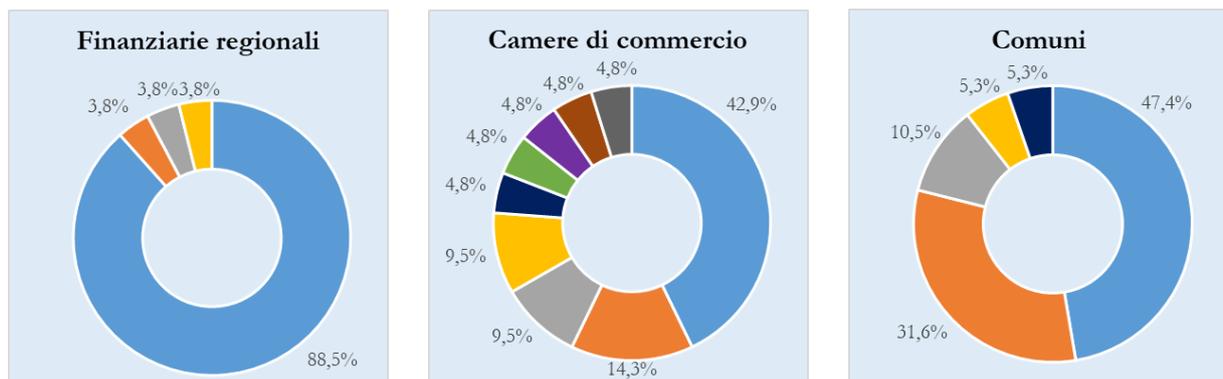
Figura 2.12



Quasi l'85% del totale delle comunicazioni complessivamente trasmesse dalla categoria di enti esaminati in questo paragrafo proviene da finanziarie regionali, Camere di commercio e Comuni. Elemento ricorrente nell'ambito delle tre categorie è la difformità quantitativa del contributo prestato dai singoli segnalanti: il numero delle comunicazioni trasmesse si polarizza in capo a uno o due enti, la cui attività segnalatica è sensibilmente superiore rispetto a quella media di tutti gli altri enti omologhi.

Nelle figure seguenti è riportata la distribuzione percentuale delle comunicazioni trasmesse dalle tre categorie in esame, per ciascun ufficio segnalante.

Figura 2.13



L'88,5% delle comunicazioni ricevute dalle finanziarie regionali è stato trasmesso da uno stesso segnalante (88,5%); il 57,2% delle comunicazioni delle Camere di commercio è stato trasmesso da 2 soggetti, mentre solo 2 Comuni hanno inviato il 79% delle comunicazioni del relativo gruppo.

Gran parte delle comunicazioni è riferita a imprese ovvero persone fisiche a queste collegate; solo il 10% è riferito a persone fisiche o ditte individuali.

Nella tabella che segue si dà riscontro dei settori di attività emersi con maggiore frequenza e della relativa incidenza percentuale sul totale delle comunicazioni.

SETTORE	% SUL TOTALE
Commercio all'ingrosso	10,7%
Fabbricazione macchinari e altre apparecchiature	10,3%
Costruzioni e manutenzione edifici	8,6%
Ristorazione/bar	7,4%
Sportivo	5,3%
Commercio al dettaglio	4,1%
Medico-sanitario	4,1%
Informatico	4,1%
Alimentare	3,7%
Trasporti	3,3%
Consulenza imprenditoriale e amministrativa	2,5%
Pulizia	2,1%
Tessili, abbigliamento e calzature	2,1%

2.5.2 Enti nazionali

A differenza di quanto fatto per gli enti territoriali, per i quali è stato possibile effettuare delle classificazioni omogenee e fornire dati aggregati in forma anonima, il medesimo approccio non è percorribile per gli enti nazionali. Questi sono connotati da competenze del tutto specifiche, con procedimenti amministrativi e relative anomalie che li pongono in una posizione di unicità all'interno del comparto. Per commentare accuratamente il flusso segnalatico e chiarirne l'origine e il contenuto, sarebbe necessario, quindi, esplicitare o comunque rendere riconoscibile il segnalante.

Nel presente paragrafo si è ritenuto utile riportare, pertanto, oltre ai riferimenti già fatti in precedenza con riguardo a questa categoria di uffici, solo alcune considerazioni sulla relativa attività segnalatica.

Un aspetto di interesse, che si può osservare su questa porzione del flusso segnalatico, è il notevole incremento registrato negli ultimi due anni. Tale aumento si presenta come il riflesso segnalatico del varo di alcune misure di sostegno messe in atto dal Governo in risposta agli impatti economici della pandemia da COVID-19. D'altro canto, le segnalazioni di operazioni sospette relative ad anomalie riferibili al contesto dell'emergenza sanitaria sono ampiamente presenti in RADAR e sono

state trasmesse da un ampio ventaglio di soggetti obbligati⁵⁴. Questo flusso è rappresentativo di quattro macro-fenomeni:

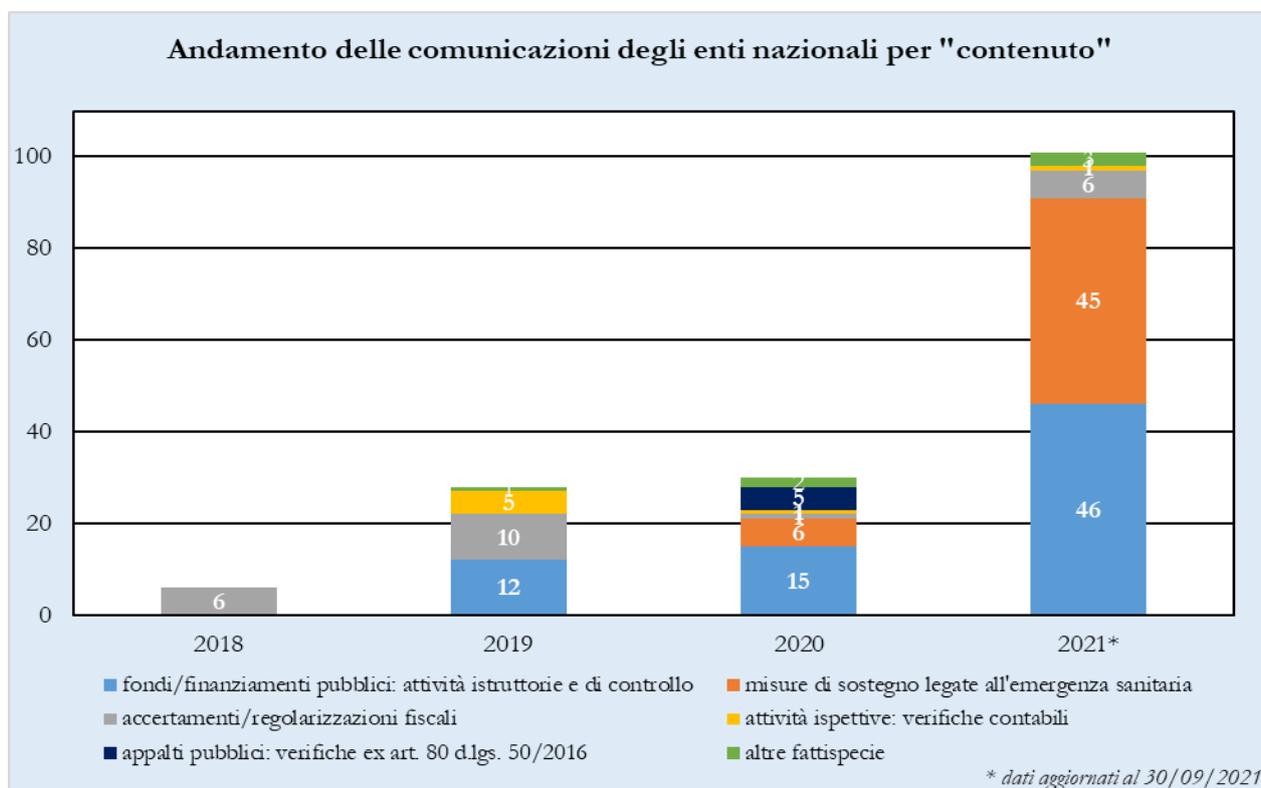
- a) prelevamenti di contante⁵⁵;
- b) commercializzazione dei dispositivi di protezione individuale;
- c) concessione di finanziamenti assistiti da garanzia pubblica e contributi a fondo perduto;
- d) cessione/acquisizione di crediti fiscali.

Alcuni di questi macro-fenomeni sono presenti anche nel flusso proveniente dagli enti nazionali. In particolare, sono ampiamente riscontrabili il secondo e il terzo dei macro-fenomeni di cui ai punti b) e c).

Relativamente al macro-fenomeno di cui al punto a) si può osservare che, generalmente, i prelevamenti di contante non sono intercettabili da un ufficio della PA, trattandosi di un'anomalia invece tipicamente colta solo da intermediari bancari e finanziari, che hanno piena consapevolezza dell'operatività espressa sul conto intestato al cliente.

Con riferimento al macro-fenomeno di cui al punto d), si osserva che è decisamente presente nel flusso segnalativo della categoria "banche e Poste", ma lo stesso non è stato riscontrato nelle comunicazioni PA alla data del 30 settembre 2021.

Figura 2.14



⁵⁴ Per maggiori dettagli si può far riferimento al Quaderno della collana Analisi e studi n. 18 - [Casistiche di riciclaggio legate all'emergenza da COVID-19](#) nonché alla Newsletter n. 3 – 2022 - [Le segnalazioni di operazioni sospette collegate al COVID-19](#).

⁵⁵ Si tratta di un'anomalia operativa di per sé "neutrale", ma che i clienti giustificavano per il timore dei possibili impatti sul sistema bancario e finanziario dovuti alla pandemia.

La Figura 2.14 consente di cogliere il netto incremento delle anomalie riscontrate nell'ambito di istruttorie per l'erogazione di fondi pubblici o delle attività di controllo sui finanziamenti concessi così come quelle relative alle misure di sostegno legate all'emergenza sanitaria. A queste due attività, infatti, sono riconducibili oltre il 90% delle comunicazioni pervenute nel 2021 e il 70% di quelle ricevute nel 2020.

Come già detto in precedenza, l'incremento legato alla messa in opera delle misure di sostegno lascia presagire un potenziale incremento ulteriore con il passaggio alla fase operativa del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Parte III: Casistica

3.1 Premessa

La presente sezione propone una breve casistica rappresentativa di alcuni dei contesti amministrativi riscontrati nell'analisi delle comunicazioni ricevute tra gennaio 2018 e settembre 2021, le cui evidenze sono già state rappresentate nella parte seconda del presente lavoro. Più che sulla intrinseca complessità degli schemi operativi emersi, l'attenzione punta a fare emergere alcuni dei contesti amministrativi in cui i segnalanti hanno colto profili di anomalia che poi si è ritenuto di riportare all'Unità.

Sono illustrati i fatti oggetto di analisi, privati di ogni elemento che possa consentire di risalire alla vicenda d'origine, nel rispetto dei presidi di riservatezza che connotano l'attività della UIF. Ove presente, il percorso di approfondimento seguito dall'Unità chiude la rappresentazione.

La selezione dei casi ha riguardato procedimenti amministrativi comuni a più uffici sia per la maggiore valenza orientativa a favore di altri uffici interessati da medesime tipologie di attività sia per evitare una *disclosure* del segnalante che sarebbe derivata, anche solo in via indiretta, dalla rappresentazione di casi riferibili ad attività esclusive e caratterizzanti una singola PA.

3.2 Cessione di diritti edificatori e perequazione urbanistica

Il caso trae origine dalla comunicazione, fatta tenere dal Comune di Alfa a seguito di controlli interni da parte dell'Ufficio Urbanistica su alcune concessioni edilizie, relativamente a una serie di operazioni di compravendita intervenute su diritti edificatori perequati. Tali diritti sono stati riconosciuti, sulla base della legislazione Regionale, ad alcuni proprietari come contropartita per la cessione a titolo gratuito di terreni a favore del Comune di Alfa. I diritti, in una misura pari al 38% della superficie donata, erano collocati prevalentemente in zone periferiche che non consentivano all'impresa di costruzione titolare l'applicazione di prezzi di vendita vantaggiosi. Tali diritti, direttamente utilizzabili in qualsiasi zona ancora edificabile del territorio comunale, sono anche cedibili a terzi. Oltre il 90% dei diritti, tuttavia, non è stato utilizzato a fini edificatori ed è risultato nella disponibilità di pochi soggetti.

In base alle evidenze dell'Ufficio Urbanistica e a seguito della valutazione incrociata delle informazioni desumibili dagli atti notarili e dalle evidenze dell'Agenzia Fiscale, l'Impresa di Costruzioni Alfa Srl acquistava (prima dell'entrata in vigore della Legge Regionale che riconosceva ai proprietari dei terreni ceduti gratuitamente al Comune "diritti edificatori perequati" pari a un terzo della superficie donata) 42.000 mq di terreni dalla società Beta Srl⁵⁶ per 120.000 euro. Dalla superficie ceduta sono, poi, derivati diritti edificatori perequati per 15.000 mq.

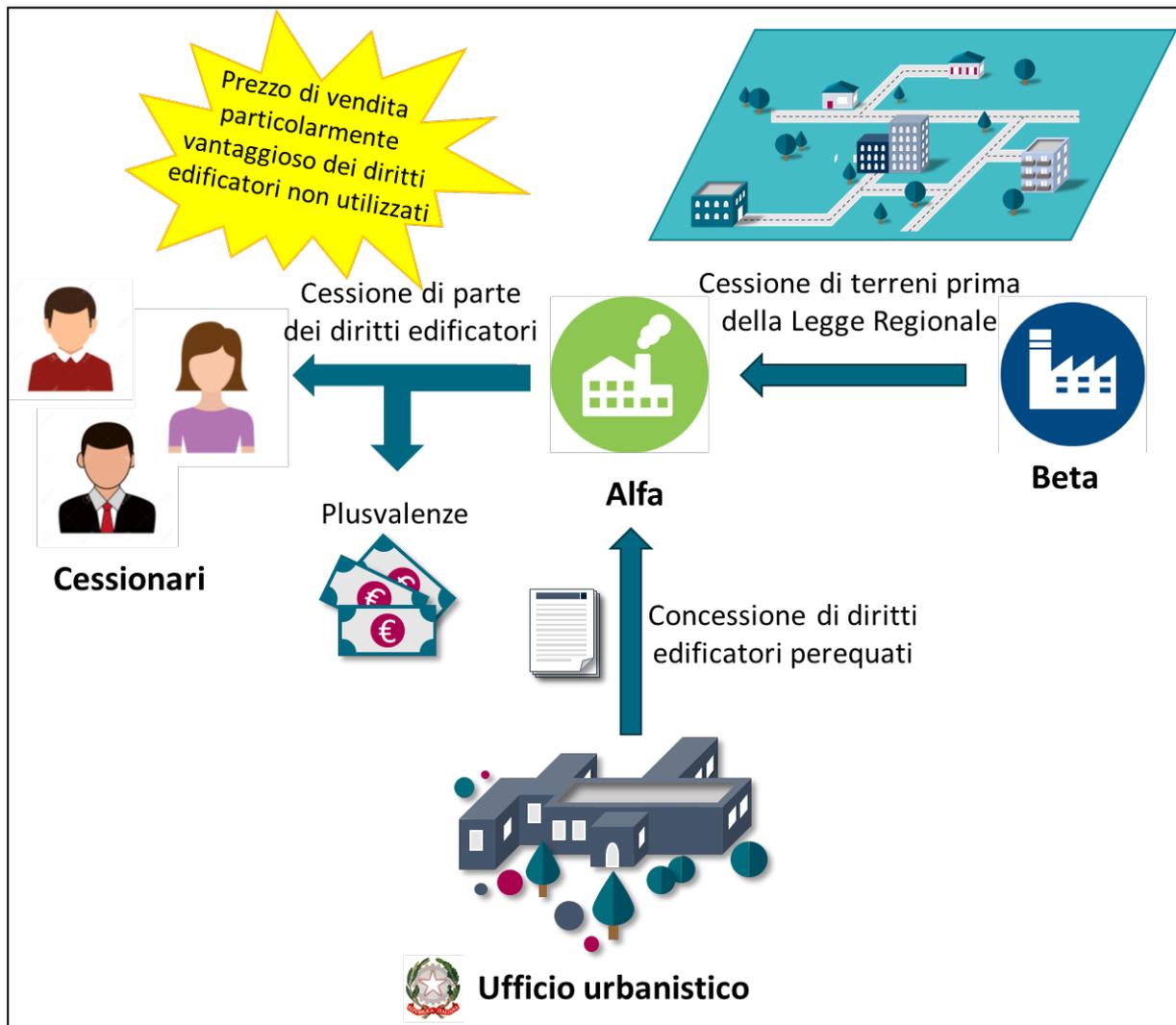
Nel quinquennio successivo, l'Impresa di Costruzioni Alfa Srl effettuava cessioni dei diritti edificatori per più del 50% del totale, per un corrispettivo che, seppur inferiore rispetto al guadagno potenziale derivante dalla cessione di tutti i diritti, le garantiva una considerevole plusvalenza, data dalla differenza tra il prezzo di acquisto originario dei terreni da Beta Srl e quello di vendita a terzi.

L'analisi condotta ha evidenziato una serie di anomalie: la pluralità di cessioni dei diritti edificatori, avvenuta nel corso del tempo tra un ristretto numero di controparti e seguita da una scarsa utilizzazione degli stessi da parte degli acquirenti; la circostanza che le varie operazioni di cessione

⁵⁶ Società riconducibile, tra gli altri, a nominativo sottoposto a indagini dell'Autorità Giudiziaria.

hanno permesso di realizzare, nonostante il basso valore di mercato dei diritti edificatori scambiati, consistenti plusvalenze sul piano finanziario. L'interesse da parte di un gruppo ristretto di soggetti ad acquisire tali diritti edificatori appariva volto a generare un "monopolio territoriale" attraverso il quale poi ingenti somme di denaro di dubbia provenienza venivano veicolate attraverso i corrispettivi delle cessioni.

Tali aspetti hanno consentito di definire un'area di rischio elevata e potenzialmente servente finalità di riciclaggio di proventi di origine illecita.



3.3 Tentata truffa ai danni dell'Erario mediante richiesta di rimborso IMU

Il caso trae origine dalla comunicazione, fatta tenere da un Comune, relativa a un'istanza di un rimborso di un versamento IMU da parte di una società che il legale rappresentante motivava come erroneamente avvenuto a causa di un errore informatico. Per l'accredito veniva indicato un conto corrente intestato alla società stessa. Il versamento dell'imposta era avvenuto mediante modello F24, offrendo in compensazione crediti di imposta.

L'istanza appariva anomala per l'elevato ammontare del rimborso richiesto e per la circostanza che la società – di recente costituzione - da verifiche effettuate sulle basi dati a disposizione del Comune, risultava aver versato l'imposta pur non possedendo immobili nel territorio comunale, né in altri comuni del territorio nazionale.

Successivamente, altro Ente Nazionale informava il Comune che la società non svolgeva alcuna attività economica e che il versamento dell'IMU era stato effettuato utilizzando in compensazione crediti inesistenti. L'Ente Nazionale chiedeva pertanto al Comune di non procedere al rimborso.

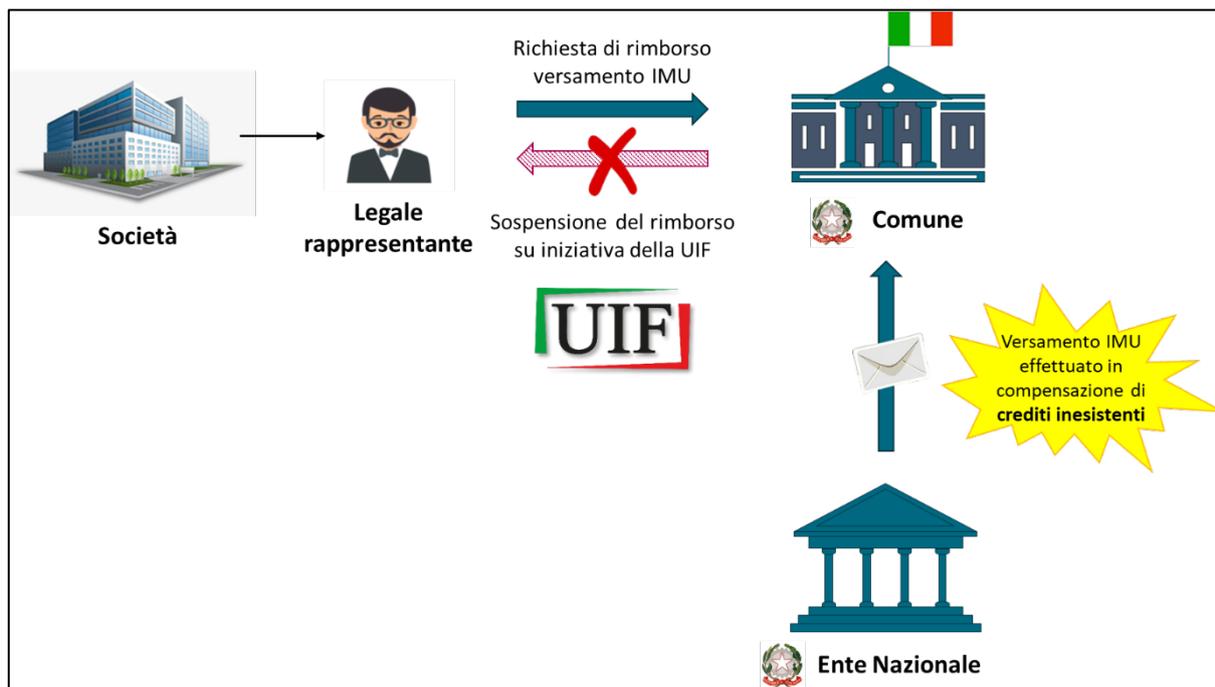
Alla data di inoltro della comunicazione alla UIF, il Comune non aveva ancora effettuato il rimborso e stava valutando:

- a) l'emanazione di un provvedimento di diniego dell'operazione richiesta;
- b) la presentazione all'Autorità Giudiziaria di una denuncia, avendo riscontrato che la compensazione era avvenuta con crediti inesistenti.

Il Comune rilevava inoltre che, dalle informazioni fiscali a sua disposizione, la società – inattiva – aveva presentato le dichiarazioni IVA per gli anni 2017 e 2018, in assenza di dichiarazioni dei redditi e che il volume di affari per l'anno 2018 ammontava a 200.000 euro.

Nelle more dell'assunzione delle predette iniziative, considerato che il rimborso non era stato ancora effettuato e che la richiesta era frutto di una verosimile attività fraudolenta in danno dell'Erario, l'Unità avviava di propria iniziativa l'istruttoria ex art. 6, comma 4, lett. c) del d.lgs. n. 231/07, che si concludeva con l'adozione del relativo provvedimento di sospensione.

La comunicazione, arricchita delle ulteriori informazioni fornite dalla UIF, è stata oggetto di successiva attività di indagine da parte degli Organi investigativi.

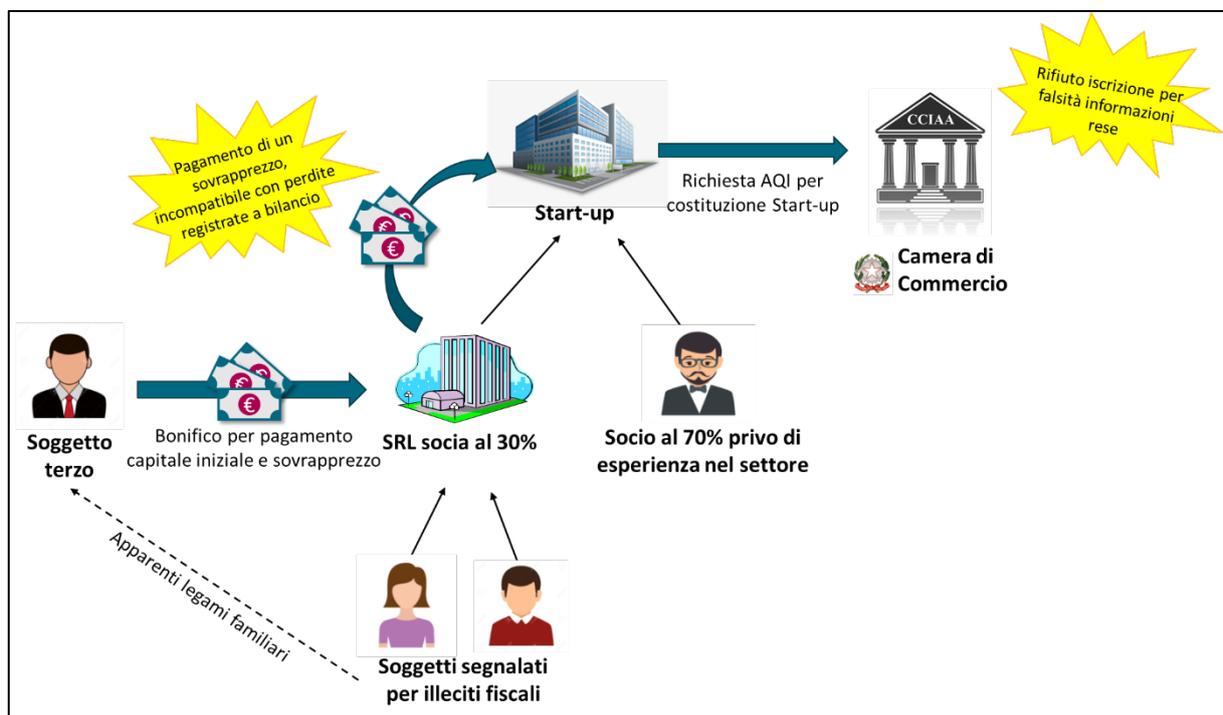


3.4 Costituzione di Start-up innovativa

Il caso trae origine dalla comunicazione, fatta tenere da una Camera di Commercio, relativa alla ricezione di una richiesta di assistenza qualificata per la costituzione della start-up (ai sensi dell'art. 3 comma 10 bis, d.l. 3/2015, convertito con Legge n. 33/2015), da parte dei due soci, una persona fisica (titolare del 70% delle quote), priva delle competenze tecniche inerenti all'attività di impresa nonché indagato per gravi reati contro la persona, e una Srl (titolare del 30% delle quote). Quest'ultima, inoltre, da verifiche effettuate dall'Unità, era riconducibile a nominativi già segnalati per operatività attinente a illeciti di natura fiscale.

Secondo l'atto costitutivo, i due soci avrebbero versato il capitale mediante l'emissione di 2 assegni circolari intestati alla start-up. Il medesimo atto costitutivo prevedeva il versamento di un sovrapprezzo di 150.000 euro da parte della Srl, impegni che apparivano incompatibili in ragione delle perdite registrate nell'ultimo bilancio di esercizio della Srl. Da ulteriori verifiche condotte dall'Unità, la provvista impiegata dalla Srl per emettere gli assegni circolari relativi al pagamento di quote e sovrapprezzo, derivava da un bonifico di pari importo accreditato sul conto corrente della medesima Srl ed eseguito da un terzo con apparenti legami familiari con i Titolari effettivi della stessa.

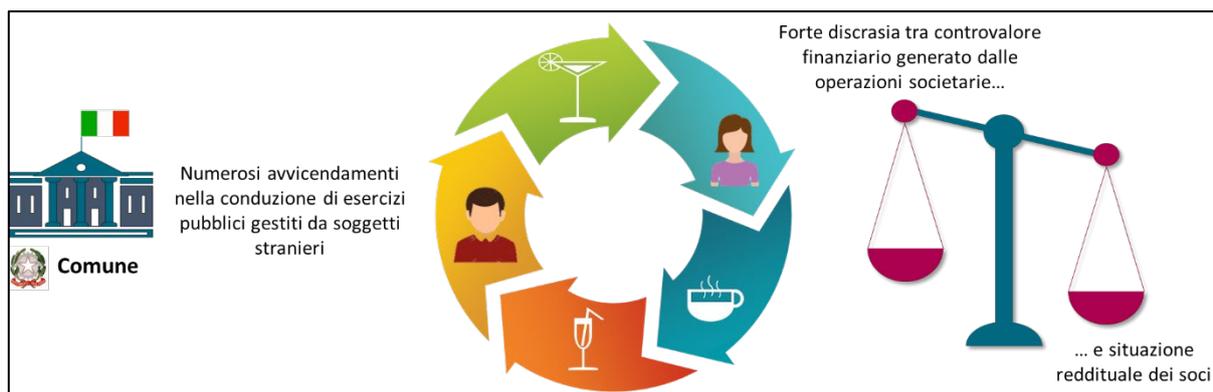
La Camera di Commercio, infine, non iscriveva l'atto costitutivo della start-up nel Registro delle Imprese in quanto, da verifiche effettuate, risultava la falsità di quanto attestato dal socio di maggioranza in ordine al Comune di residenza.



3.5 Plurime operazioni immobiliari e societarie intercorse tra soggetti stranieri attivi nel comparto della ristorazione

Il caso trae origine dalla comunicazione inoltrata da un Comune, avente per oggetto approfondimenti avviati a seguito della rilevazione di numerosi avvicendamenti nella conduzione di esercizi pubblici, operativi nel settore della ristorazione, tutti dislocati in una via ad alta densità commerciale e gestiti da soggetti di una medesima nazionalità straniera, appartenenti al medesimo nucleo familiare. Dalle analisi svolte, che sono partite dal contenuto delle relative comunicazioni di inizio attività presentate nel tempo, il Comune ha ricostruito molteplici transazioni poste in essere dal nucleo familiare-impresoriale, riguardanti: costituzione, trasferimento e vendita di società, anche poco prima del fallimento; compravendita di quote societarie; affitto e cessione di rami di azienda; acquisti e locazioni immobiliari.

L'operatività complessiva avrebbe così generato un ingente volume finanziario che è apparso incompatibile rispetto alla condizione reddituale dei nominativi coinvolti. Sotto un profilo anticiclaggio è, quindi, possibile che i soggetti citati abbiano operato mediante risorse sottratte alle dichiarazioni fiscali, eventualmente veicolando, attraverso le diverse operazioni, ingenti somme di denaro dall'origine incerta.



3.6 Gravi irregolarità nella fornitura di dispositivi di protezione individuale (DPI) per l'emergenza Covid-19

Il caso trae origine dalla comunicazione inoltrata da una Centrale di committenza, avente per oggetto l'aggiudicazione di una gara di appalto per la fornitura di DPI, affidata mediante procedura negoziata d'urgenza, bandita a marzo 2020 per l'importo complessivo di 15.000.000 euro. L'aggiudicataria era una società con sede in Italia, attiva però in un settore che il segnalante ha ritenuto non compatibile con l'oggetto della fornitura. Peraltro, la variazione di socio unico e amministratore, intervenuta a febbraio 2020, ne aveva modificato l'assetto di *governance*. Fino a quel momento, l'aggiudicataria era interamente controllata da altra società (con sede legale al medesimo indirizzo) a sua volta di proprietà di nominativo che l'aggiudicataria indicava quale referente incaricato per la gestione della procedura di acquisto dei DPI. La consultazione di fonti aperte evidenziava, a carico di detto nominativo, indagini per turbativa d'asta, corruzione e traffico di influenze illecite.

La segnalante, a esito di successivi approfondimenti, apprendeva che i DPI, di produzione estera, sarebbero stati forniti all'aggiudicataria da società estera costituita nel 2018, attiva nel settore dell'esportazione di prodotti farmaceutici, attraverso l'intermediazione di due società:

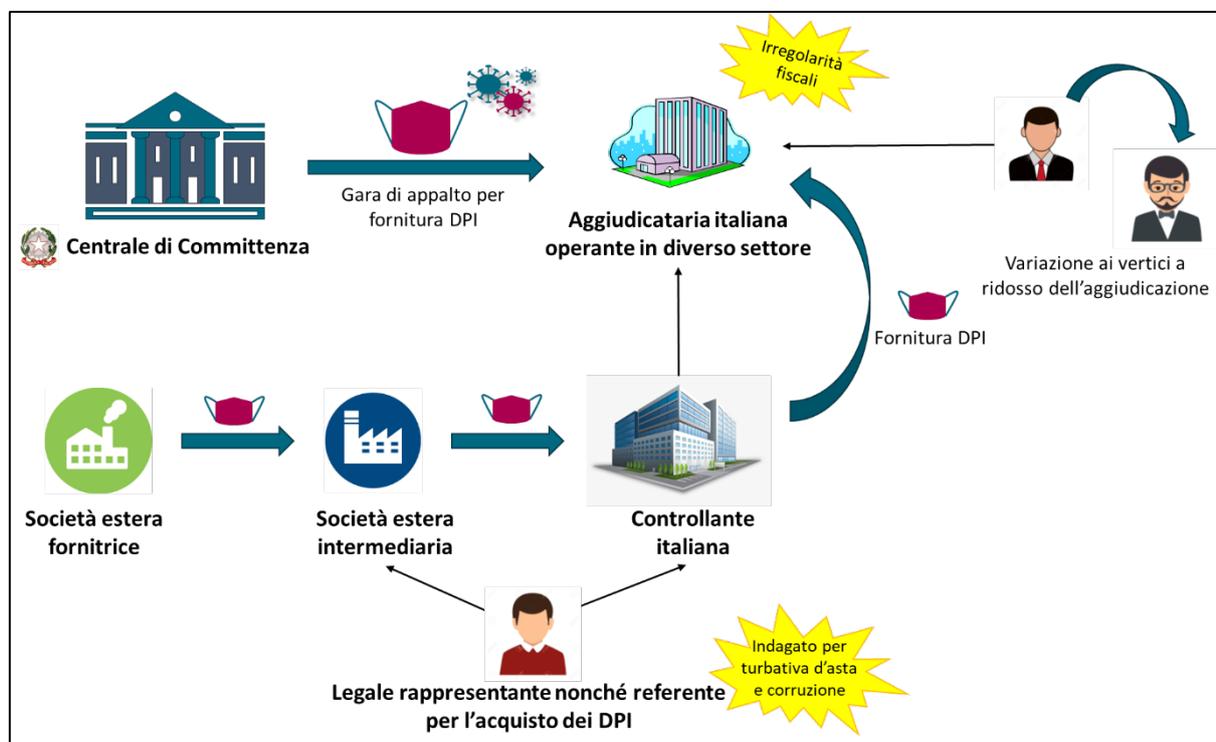
- una (ulteriore) società estera, costituita nel 2019 e riconducibile al predetto referente incaricato, oggetto di indagini,
- la medesima società che, fino al febbraio 2020, risultava proprietaria dell'aggiudicataria.

Il referente dell'aggiudicataria riferiva alla segnalante che i DPI erano disponibili presso un punto di raccolta aeroportuale collocato all'estero dove, però, l'Autorità competente eseguiva un'ispezione con esito negativo.

Parallelamente, la segnalante rilevava delle irregolarità fiscali a carico dell'aggiudicataria, a causa delle quali, a marzo 2020, la stessa disponeva l'annullamento in autotutela dell'aggiudicazione e la conseguenziale dichiarazione di inefficacia/recesso dall'accordo stipulato e del relativo ordinativo di fornitura non ancora eseguito.

Dagli archivi UIF, il referente dell'aggiudicataria – unitamente ad altre società allo stesso riferibili - è risultato oggetto di numerose segnalazioni, in alcuni casi maturate in occasione dell'aggiudicazione di fondi pubblici cui, spesso, si associava un'operatività opaca, nonché in occasione di un'ulteriore fornitura pubblica di dispositivi di protezione individuale nell'ambito dell'emergenza sanitaria.

La comunicazione, arricchita delle ulteriori informazioni fornite dalla UIF, è stata oggetto di successiva attività di indagine da parte degli Organi investigativi.



3.7 Anomalie nelle cessioni di crediti sanitari vantati da aziende private nei confronti del Servizio Sanitario Regionale

Una Regione ha sottoposto all'attenzione dell'UIF un'operatività costituita da plurime cessioni di crediti sanitari vantati da alcune strutture private nei confronti delle ASL in forza della convenzione con il SSR. Le cessioni venivano eseguite a favore di alcuni veicoli di cartolarizzazione, i quali finanziavano l'acquisto dei crediti mediante l'emissione di titoli collocati presso investitori qualificati, per poi avviarne giudizialmente la riscossione nei confronti delle ASL (sovente con decreto ingiuntivo). Le cessioni ai veicoli di cartolarizzazione avvenivano anche senza il rispetto degli obblighi previsti dal Codice degli Appalti ovvero di precedenti accordi contrattuali tra aziende creditrici e il SSR. Alcuni dei crediti cartolarizzati sono stati inoltre contestati dalle ASL, poiché afferenti a fatture già pagate oppure mai notificate alle stesse.

Le anomalie anzidette venivano rilevate dalla segnalante a seguito di una ricognizione dei dati inseriti sulla piattaforma regionale dei pagamenti delle ASL. Il segnalante prospettava altresì le seguenti possibili violazioni normative:

- le cessioni dai fornitori verso i veicoli di cartolarizzazione, relative a “capitale e interessi”, venivano effettuate senza la notifica al debitore ceduto, cosa che ne determinava l'inopponibilità alla ASL ceduta;
- i fornitori cedevano ai veicoli di cartolarizzazione crediti derivanti da fatture, solitamente per interessi, emesse contestualmente al contratto di cessione, senza averle mai trasmesse preventivamente alle ASL cosa che alimentava il sospetto da parte della segnalante della loro falsità;
- i contratti di cessione spesso riguardavano solo gli interessi sui crediti e non contenevano, per il cessionario, la clausola di accettazione di un apposito Accordo Quadro sui Pagamenti, definito a livello Regionale, in aperta violazione dell'Accordo stesso.

Ne discendeva che le strutture sanitarie private avrebbero potuto ottenere in modo fraudolento somme non dovute sulla base di fatture inesistenti o già pagate.

A partire da questi elementi di attenzione, gli approfondimenti condotti dall'Unità hanno rilevato profili di anomalia ulteriori. In particolare, dalle analisi condotte è emersa la dubbia sostenibilità finanziaria di alcune delle operazioni di cartolarizzazione, operazioni che, spesso, vedevano il coinvolgimento, tra le originatrici dei crediti ceduti, di realtà già coinvolte in indagini per infiltrazioni della criminalità organizzata.

La comunicazione, arricchita delle ulteriori informazioni fornite dalla UIF, è stata oggetto di successiva attività di indagine da parte degli Organi investigativi.

