

I quaderni della prevenzione della corruzione e trasparenza di ISPRO

Quaderno N. 7

Rapporti tra corruzione e riciclaggio. L'applicazione della normativa antiriciclaggio nelle Pubbliche Amministrazioni



A cura di
Dott.ssa Barbara Mengoni, RPCT ISPRO
Dott.ssa Teresa Macrì

25 settembre 2018

Quadro normativo

La lotta alla corruzione e al riciclaggio non possono essere delegate al solo diritto penale, ma vanno condotte anche sul piano amministrativo e finanziario; è essenziale, quindi, mettere in campo e rafforzare costantemente strumenti di carattere preventivo basati sulla tutela dell'integrità del sistema economico e sul coinvolgimento attivo degli operatori, chiamati ad intercettare condotte potenzialmente illecite e a segnalarle alle competenti Autorità.

Il sistema nazionale, anche per recepire quelli che sono gli orientamenti internazionali, si è dimostrato sempre più sensibile al problema.

La normativa di riferimento in materia di antiriciclaggio è il D.Lgs. n. 231 del 2007, modificato dal D.Lgs. n. 90 del 2017, che dà attuazione alla IV Direttiva antiriciclaggio dell'UE (2015/849).

A ciò si affianca il Decreto del Ministro dell'Interno del 25 settembre 2015 con il quale sono state date specifiche indicazioni alle Pubbliche Amministrazioni in particolare in materia di "indicatori di anomalia" al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette.

Recentemente l'**Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)**, richiamando buona parte dei contenuti del Decreto ministeriale, ha specificato e aggiornato, in apposite istruzioni del 23 aprile 2018, i dati e le informazioni concernenti le operazioni sospette da trasmettere da parte degli uffici delle Pubbliche Amministrazioni, le modalità della relativa comunicazione nonché gli indicatori per agevolarne la rilevazione.

Ambito di applicazione

Un importante collegamento tra la disciplina anticorruzione e quella antiriciclaggio è ravvisabile negli specifici obblighi di segnalazione di operazioni sospette posti a carico degli uffici della Pubblica Amministrazione sulla base di quanto disposto dal D.Lgs. n. 231/2007.

Ai sensi dell'art. 10 del Decreto, la normativa sull'antiriciclaggio, si applica agli uffici delle Pubbliche Amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei seguenti procedimenti o procedure:

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

Si può notare un parallelo con le aree di rischio individuate dal legislatore nella Legge n. 190/2012, (c.d. Legge Anticorruzione) all'art. 1, comma 16, a dimostrazione della stretta connessione tra i due fenomeni:

- autorizzazione o concessione;
- scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta;
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

Il Comitato di Sicurezza Finanziaria, può individuare categorie di attività amministrative, svolte dalle Pubbliche Amministrazioni responsabili dei procedimenti di cui sopra, rispetto ai quali non trovano applicazione gli obblighi di comunicazione, o può individuare procedimenti, ulteriori rispetto a quelli individuati, per i quali invece trovano applicazione.

Analogamente a quanto avviene per le aree a rischio di corruzione, le Pubbliche Amministrazioni devono adottare procedure interne, proporzionate alle proprie dimensioni organizzative e operative, idonee a valutare il livello di esposizione dei propri uffici al rischio di riciclaggio indicando le misure necessarie a mitigarlo.

Le predette procedure vengono adottate sulla base di Linee Guida definite dal Comitato con le quali vengono fornite indicazioni per la mappatura e la valutazione dei rischi cui gli uffici delle Pubbliche Amministrazioni sono esposti nell'esercizio della propria attività istituzionale.

La prevenzione del riciclaggio, all'interno degli uffici pubblici, si attua anche attraverso la formazione. Infatti, le Amministrazioni responsabili dei procedimenti a rischio elencati dall'art. 10, nel quadro dei programmi di formazione del personale, devono prevedere misure di adeguata formazione del personale e dei collaboratori ai fini della corretta individuazione degli elementi di sospetto e delle attività potenzialmente connesse con il riciclaggio.

L'inosservanza delle disposizioni sull'antiriciclaggio assumono rilievo ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21, comma 1-bis del D.Lgs. n. 165/2001.

Obbligo di comunicazione e responsabilità

Nell'ambito dei procedimenti individuati dall'art. 10 del D.Lgs. n. 231/2007, le Pubbliche Amministrazioni comunicano 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.

La comunicazione alla UIF di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette è un atto distinto dalla denuncia di fatti penalmente rilevanti e va effettuata indipendentemente dalla denuncia all'Autorità giudiziaria.

Le Pubbliche Amministrazioni devono assicurare la massima riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la comunicazione e del contenuto della medesima.

Modalità e contenuto della comunicazione

Le istruzioni elaborate dall'UIF definiscono le modalità, i dati e le informazioni che le Pubbliche Amministrazioni devono trasmettere all'Unità quando vengono a conoscenza di operazioni sospette.

Le Pubbliche Amministrazioni devono effettuare la comunicazione a prescindere dalla rilevanza e dall'importo dell'operazione sospetta.

Il sospetto deve essere basato su una compiuta valutazione degli elementi oggettivi e soggettivi acquisiti nell'ambito dell'attività istituzionale svolta, anche alla luce degli indicatori di anomalia.

Le comunicazioni devono essere effettuate senza ritardo alla UIF in via telematica, attraverso la rete internet, tramite il portale INFOSTAT-UIF della Banca d'Italia.

Per utilizzare il sistema telematico per l'invio delle segnalazioni, i segnalanti devono abilitarsi. L'abilitazione viene conseguita attraverso un percorso strutturato in due fasi:

- Registrazione della username: il soggetto fisico individuato come referente (c.d. gestore) deve registrarsi al portale INFOSTAT-UIF (<https://infostat-uif.bancaditalia.it>) scegliendo le credenziali di accesso. Il processo di registrazione delle credenziali è illustrato in dettaglio nelle "Istruzioni per l'accesso e per le autorizzazioni al portale Infostat-Uif".
- Richiesta di autorizzazione: dopo aver registrato le credenziali per accedere al portale occorre richiedere l'autorizzazione all'invio delle segnalazioni compilando il relativo modulo di adesione. I moduli di adesione e le relative istruzioni per la compilazione sono disponibili nella sezione dedicata del sito UIF (<http://uif.bancaditalia.it/portale-infostat-uif/modalita-accesso/index.html>).

La UIF ricevuta la richiesta effettua le verifiche di conformità sul modulo ricevuto e avvia il processo di abilitazione tecnica che richiede, di norma, alcuni giorni lavorativi. A seguito dell'approvazione del modulo da parte della UIF, i referenti potranno accedere ai servizi del portale attraverso le proprie credenziali e utilizzare il sistema.

La comunicazione deve contenere:

- a) dati identificativi della comunicazione, in cui sono riportate le informazioni che identificano e qualificano la comunicazione e la Pubblica Amministrazione;
- b) elementi informativi, in forma strutturata, sulle operazioni, sui soggetti, sui rapporti e sui legami intercorrenti tra gli stessi;
- c) elementi descrittivi, in forma libera, sull'operatività oggetto della comunicazione e sui motivi del sospetto. Nella descrizione occorre fare riferimento al contesto economico finanziario, illustrando in modo esauriente e dettagliato i motivi del sospetto, ossia le ragioni che hanno indotto le Pubbliche

Amministrazioni a sospettare l'operazione come collegata a riciclaggio o finanziamento del terrorismo e a effettuare la comunicazione.
d) eventuali documenti allegati.

Gli indicatori di anomalia

Il Decreto del Ministro dell'Interno del 25 settembre 2015 e recentemente le istruzioni dell'UIF del 23 aprile 2018 con l'obiettivo di supportare la Pubblica Amministrazione nell'adempimento degli obblighi antiriciclaggio e agevolare l'individuazione delle operazioni sospette hanno individuato specifici indicatori di anomalia.

Gli indicatori di anomalia sono volti a ridurre i margini di incertezza delle valutazioni soggettive connesse alle comunicazioni di operazioni sospette e hanno lo scopo di contribuire al contenimento degli oneri e alla correttezza e omogeneità delle comunicazioni medesime.

Gli indicatori costituiscono una guida per la valutazione, comunque discrezionale, delle operazioni sospette: si tratta di uno strumento non esaustivo né tassativo.

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.

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 dell'intero patrimonio informativo a disposizione del segnalante.

Vengono individuati **3 macrogruppi di indicatori di anomalia:**

- il primo gruppo di indicatori prende in considerazione il profilo soggettivo connesso con l'identità e il comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione;
- il secondo gruppo considera il profilo oggettivo, in relazione alle modalità (di richiesta o esecuzione) delle operazioni;
- il terzo gruppo, individua indicatori specifici per settori di attività (appalti e contratti pubblici, finanziamenti pubblici, immobili e commercio).

Per una conoscenza più approfondita si consiglia la lettura delle citate istruzioni UIF, dove vengono fornite dettagliate indicazioni.

Gestore delle segnalazioni

Le Pubbliche Amministrazioni individuano, con provvedimento formalizzato, un "Gestore" quale soggetto delegato a valutare ed effettuare le comunicazioni alla UIF.

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.

Il Decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015, all'art. 6, comma 5, in una logica di continuità esistente fra i presidi anticorruzione e antiriciclaggio e di utilità delle misure di prevenzione del riciclaggio a fini di contrasto della corruzione, prevede che *"la persona individuata come gestore può coincidere con il Responsabile della prevenzione della corruzione previsto dall'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"*. Le Amministrazioni Pubbliche possono quindi valutare e decidere se affidare l'incarico di Gestore al RPCT oppure ad altri soggetti già eventualmente provvisti di idonee competenze e risorse organizzative garantendo, in tale ipotesi, meccanismi di coordinamento tra RPCT e soggetto Gestore.

Il ruolo della UIF nel sistema antiriciclaggio

L'UIF è stata costituita dal D.Lgs. n. 231/2007 presso la Banca d'Italia in una posizione che ne garantisce la piena autonomia gestionale e indipendenza operativa richiesta dagli standard internazionali e dalle direttive europee, per svolgere un ruolo strategico in materia di antiriciclaggio.

L'UIF riceve segnalazioni di operazioni sospette, svolge l'analisi e l'approfondimento finanziario delle operazioni segnalate con l'obiettivo di valutare il contesto finanziario nel quale opera il segnalato, accerta l'origine e la destinazione dei fondi, individua le possibili finalità illecite.

L'Unità può svolgere ispezioni e sospendere, per un massimo di cinque giorni lavorativi, operazioni sospette, ove non ne derivi pregiudizio per il corso delle indagini.

Nell'ambito dell'approfondimento delle segnalazioni ricevute, la UIF acquisisce ulteriori informazioni presso i segnalanti, utilizza le informazioni e i dati in suo possesso, si avvale degli archivi ai quali può accedere o dei protocolli di collaborazione stipulati con altre Autorità nazionali, scambia informazioni con omologhe Autorità antiriciclaggio estere.

In relazione all'esito delle proprie analisi, la UIF trasmette le segnalazioni ritenute meritevoli di un seguito investigativo al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e alla Direzione investigativa antimafia (DIA), comunica all'Autorità giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale, archivia le segnalazioni che reputa infondate.

La UIF effettua analisi e studi su singole anomalie, fenomeni, prassi operative, su settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su realtà economiche territoriali. I risultati di carattere generale degli studi effettuati sono portati a conoscenza delle altre Autorità.

Al fine di fornire un supporto alle Amministrazioni Pubbliche, l'UIF inoltre elabora indicatori di anomalia, volti a richiamare l'attenzione degli operatori su tipiche e ricorrenti situazioni e condotte che potrebbero risultare sospette, nonché predisponde e diffonde modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario, relativi a specifici settori di operatività o a singoli fenomeni, volti a richiamare l'attenzione degli operatori su situazioni tipiche e condotte ricorrenti, che potrebbero risultare sospette.

L'intero sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si fonda sulla collaborazione tra la componente privata e quella pubblica, tra le Autorità a livello interno e internazionale, attraverso un'efficiente rete di cooperazione e scambio di informazioni.

La legge prevede che tali modalità di collaborazione siano affinate e tradotte in procedure formalizzate attraverso protocolli d'intesa.

Protocollo d'intesa UIF – ANAC

Il 30 luglio 2014 l'UIF e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa per consentire il reciproco scambio di informazioni e la collaborazione per l'individuazione e lo sviluppo di iniziative utili ai fini del contrasto del riciclaggio dei proventi della corruzione. Il Protocollo ha una durata di cinque anni e potrà essere rinnovato di comune accordo.

Il Protocollo, al fine di sviluppare ogni possibile sinergia nell'azione di prevenzione e contrasto, impegna le due autorità, nell'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali (anche di controllo) e nel rispetto dei reciproci vincoli di riservatezza, a scambiare informazioni utili a individuare fattori di rischio connessi con fenomeni corruttivi, ovvero suscettibili di pregiudicare il corretto funzionamento dei presidi anticorruzione nella Pubblica Amministrazione o l'efficace adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette da parte degli uffici pubblici.

Inoltre, il Protocollo definisce ambiti specifici di collaborazione tra le due Autorità, volti:

- all'individuazione di tipologie di attività o di condotte indicative di operazioni sospette, con particolare riferimento ai settori maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e corruzione;
- alla definizione di modelli o schemi rappresentativi di comportamenti anomali;
- all'elaborazione di parametri, fattori di rischio e indicatori per la prevenzione della corruzione;
- all'effettuazione di analisi e studi congiunti su specifici settori o fenomeni;
- alla sensibilizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, anche attraverso iniziative formative, circa il corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio.