



**Settimana della legalità 2019**

**La “Rete per l’Integrità e la Trasparenza”**

# **L’attività antiriciclaggio delle Pubbliche amministrazioni dopo la riforma normativa del 2017**

**Claudio Clemente**  
**Direttore dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia**

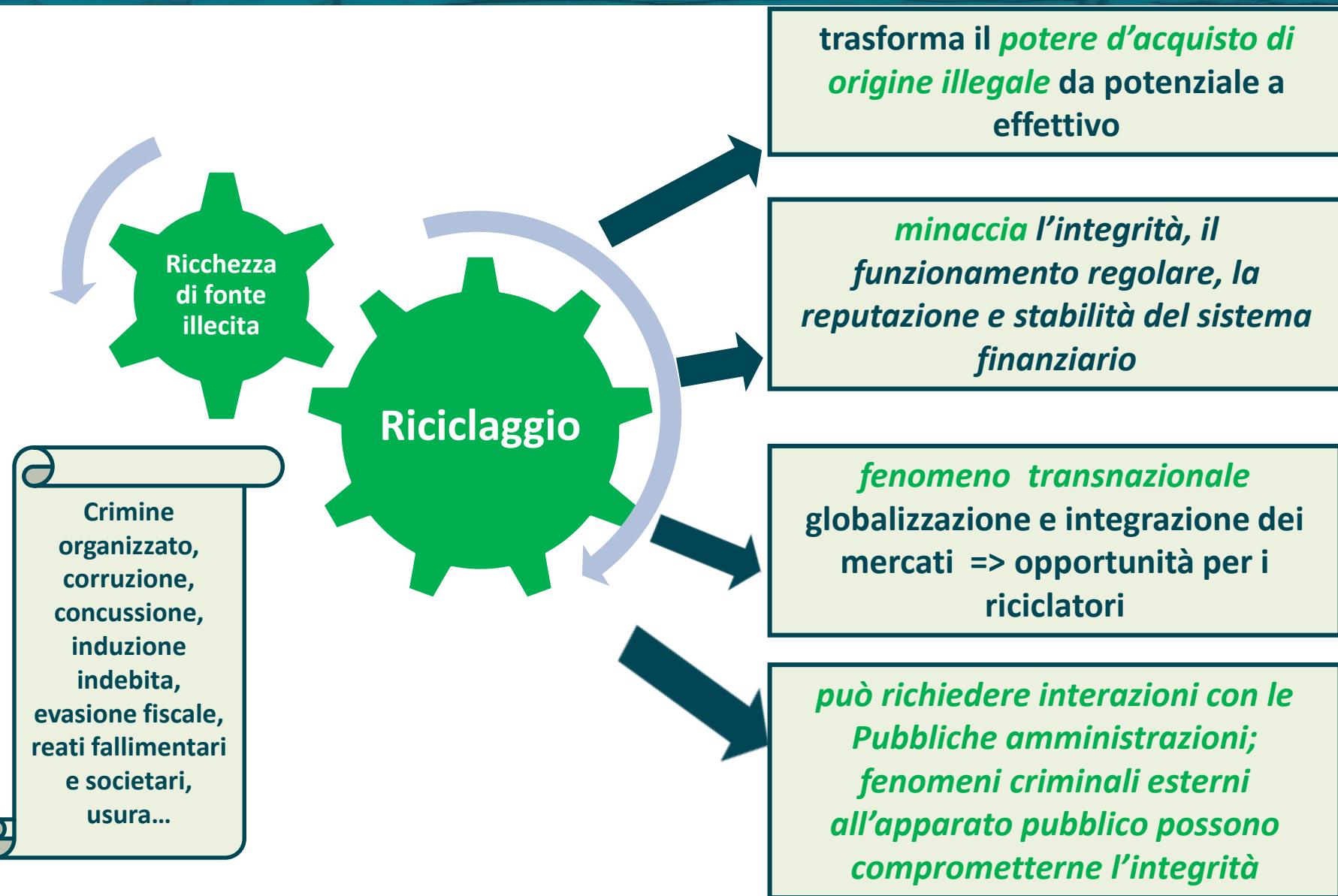
**Bologna, 15 marzo 2019**



# Agenda

- Premessa
- Il sistema antiriciclaggio
- La collaborazione attiva
- Il ruolo peculiare delle Pubbliche amministrazioni
- Conclusioni

# Premessa



# Il sistema antiriciclaggio

## Strumenti di reazione

### Repressione

Autorità Giudiziaria

Norme penali

Accertamento di reati

### Prevenzione

Legislazione *ad hoc*

Autorità pubbliche e Operatori Privati

Anomalie finanziarie sintomatiche e di attività illecite

→ **Complementarità  
e coordinamento** ←

# Il sistema antiriciclaggio

## Legislazione di prevenzione



40 Raccomandazioni GAFI  
(riviste a febbraio 2012)



I (1991)

II (2001) III (2005)

IV (2015)

V (2018)

Direttive UE



Il d.lgs. 90/2017 ha recepito la IV Direttiva UE riscrivendo il decreto  
antiriciclaggio: nuovo d.lgs. 231/2007  
Disposizioni attuative MEF, UIF, Autorità di Vigilanza

Entro gennaio 2020 dovrà essere recepita la V Direttiva UE

# Il sistema antiriciclaggio

## Gli obblighi

D.lgs. 231/2007

new

VALUTAZIONE  
DEL RISCHIO

CONSERVAZIONE  
DEI DATI

SEGNALAZIONE  
DELLE OPERAZIONI  
SOSPETTE

LIMITI  
ALL'USO DEL  
CONTANTE

ADEGUATA  
VERIFICA  
DELLA  
CLIENTELA

COMUNICAZIONI  
OGGETTIVE

COMUNICAZIONI  
P. A.

DATI AGGREGATI

new

new

L'adeguata conoscenza del profilo soggettivo della persona fisica o giuridica cui è riferita l'operazione e la conservazione dei dati sono attività strumentali all'individuazione e segnalazione delle operazioni sospette

# Il sistema antiriciclaggio

## Soggetti obbligati (art. 3 del d.lgs. 231/2007)

1991

1999-2004

2007

2017



- Intermediari
- Pubbliche Amministrazioni

- Intermediari
- Pubbliche Amministrazioni
- Professionisti
- Società di revisione
- Operatori non finanziari (es.: recupero crediti, trasporto valori, case da gioco)

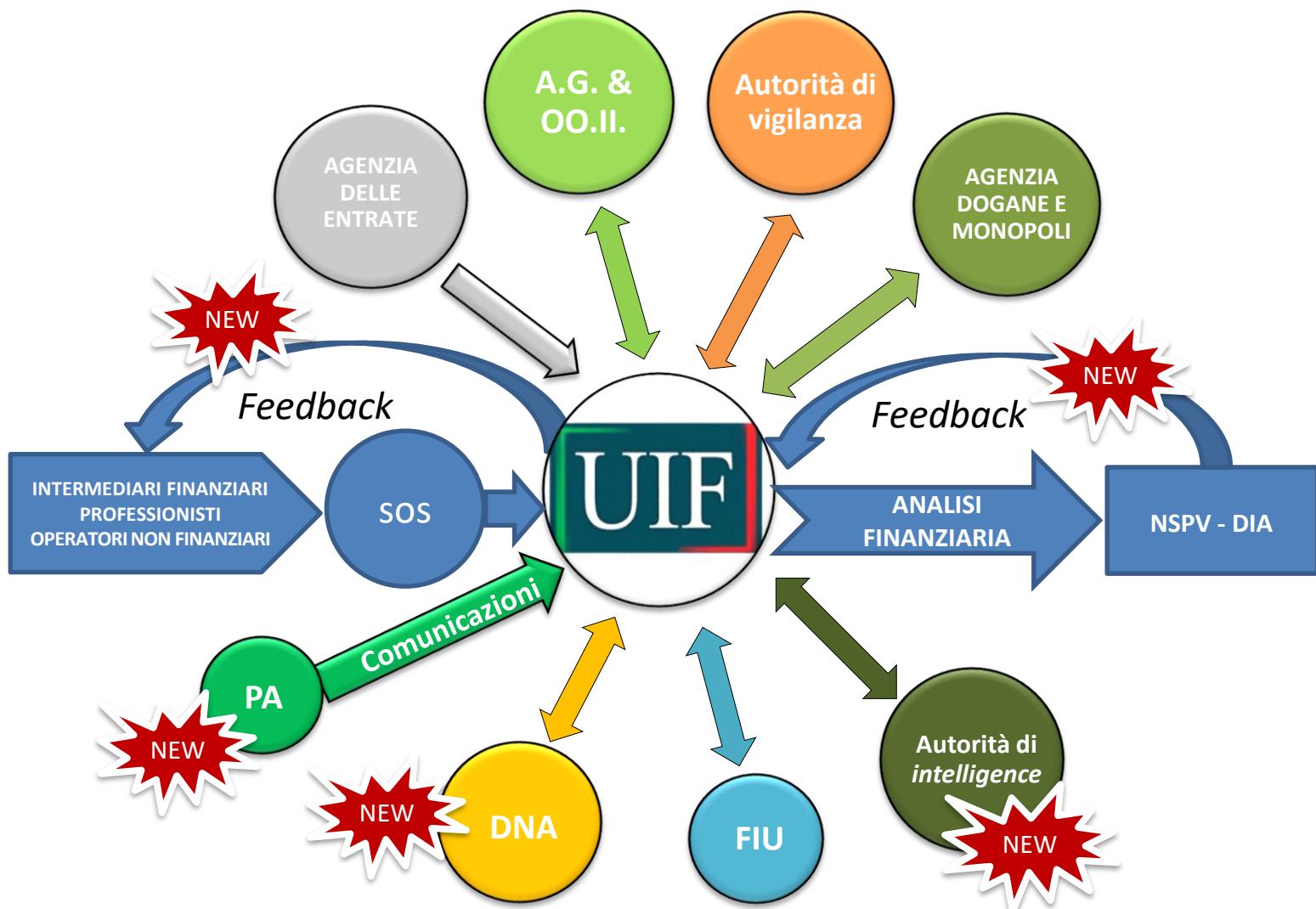
- Intermediari
- Pubbliche Amministrazioni
- Professionisti, anche prestatori di servizi relativi a società e trust
- Società di revisione
- Operatori non finanziari, anche società di gioco, *online* e fisico

- Intermediari, anche SICAF e intermediari UE, tenuti al punto di contatto
  - Consulenti finanziari
  - Operatori non finanziari, anche *exchanger di valute virtuali*
- Nuovo art.  
10 del d.lgs.  
231/2007

Dal 4 luglio 2017 le Pubbliche amministrazioni che svolgono compiti di amministrazione attiva o di controllo nell'ambito di taluni procedimenti sono tenute a comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività (art. 10 del d.lgs. 231/2007)

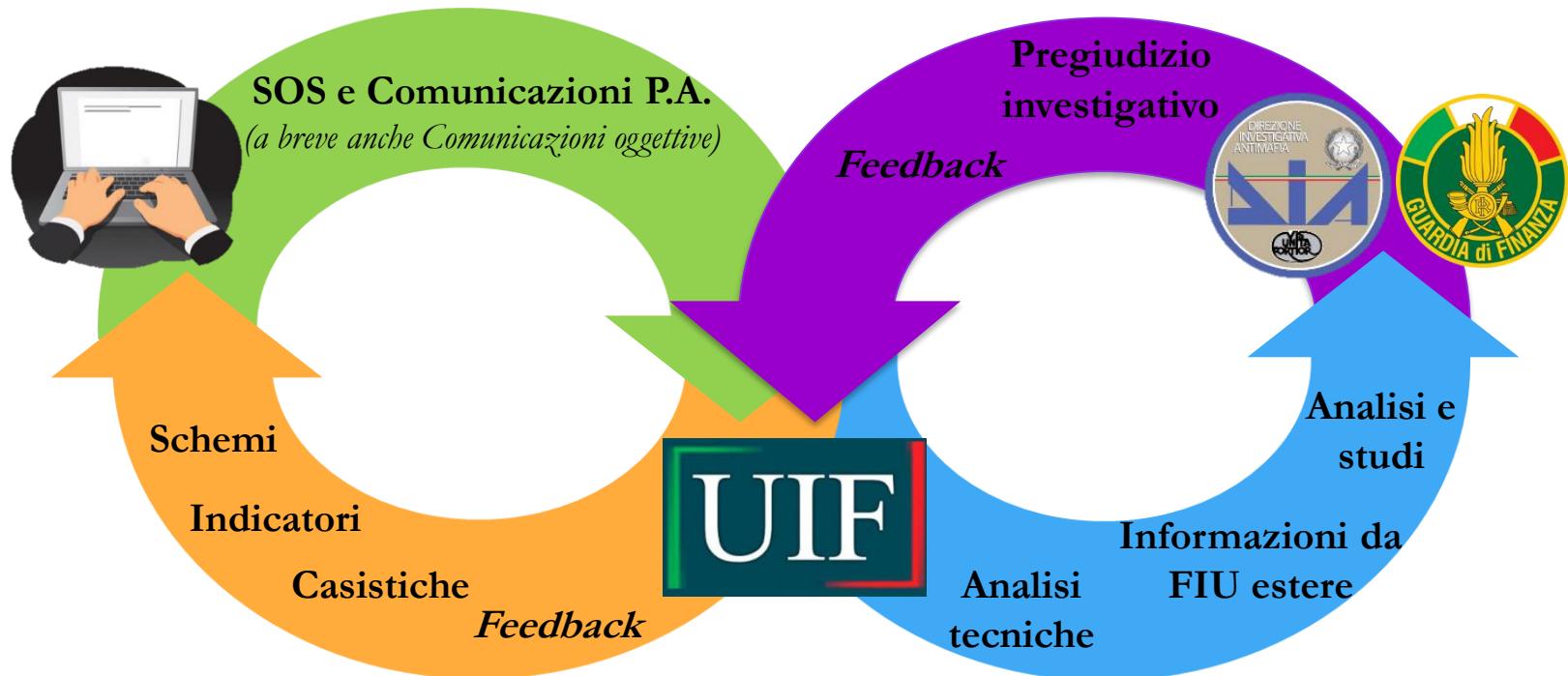


# Il sistema antiriciclaggio



# La collaborazione attiva

L'attività della UIF: *intelligence* e supporto ai soggetti destinatari degli obblighi di collaborazione attiva



# La collaborazione attiva

## Obbligo di segnalazione delle operazioni sospette (Art. 35)

*Gli operatori sono tenuti a inviare la segnalazione di operazioni sospette, prima di compiere l'operazione, quando **sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare** che siano in corso, compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi provengano da un'attività criminosa (art. 35 del d.lgs. 231/2007)*

### La segnalazione di operazioni sospette

- deve essere effettuata **senza ritardo**
- prescinde **dall'importo dell'operazione** e riguarda anche **operazioni tentate, rifiutate o comunque non concluse**
- rappresenta l'**esito di una valutazione** degli elementi soggettivi e oggettivi
- **non richiede** necessariamente la “**conoscenza**” di un **determinato reato** ed è **atto distinto dalla denuncia** di reato

# La collaborazione attiva

## Obbligo di segnalazione delle operazioni sospette (Art. 35)

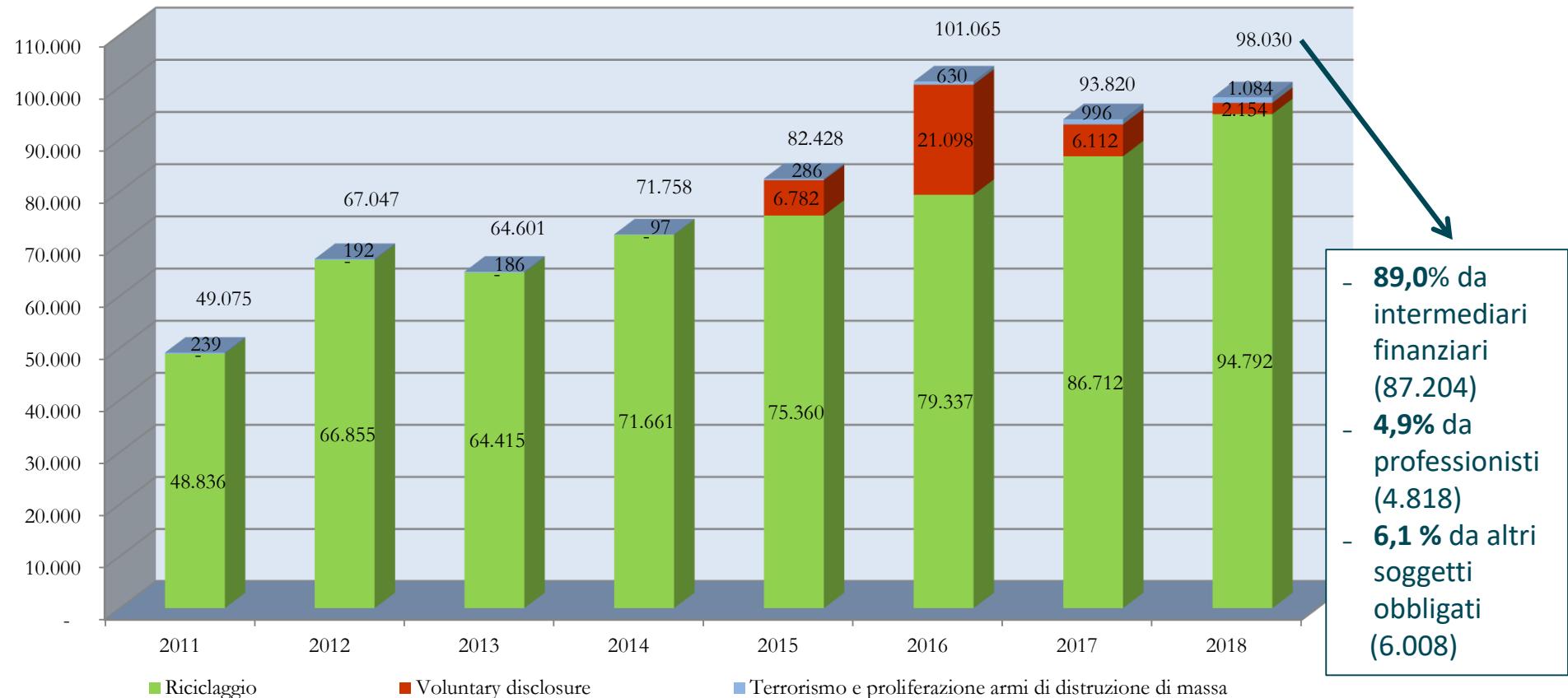
*Gli operatori sono tenuti a inviare la segnalazione di operazioni sospette, prima di compiere l'operazione, quando **sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare** che siano in corso, compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi provengano da un'attività criminosa (art. 35 del d.lgs. 231/2007)*

### La segnalazione di operazioni sospette

- deve essere effettuata **senza ritardo**
- prescinde **dall'importo dell'operazione** e riguarda anche **operazioni tentate, rifiutate o comunque non concluse**
- rappresenta l'**esito di una valutazione** degli elementi soggettivi e oggettivi
- **non richiede** necessariamente la “**conoscenza**” di un **determinato reato** ed è **atto distinto dalla denuncia** di reato

# La collaborazione attiva

## Segnalazioni ricevute

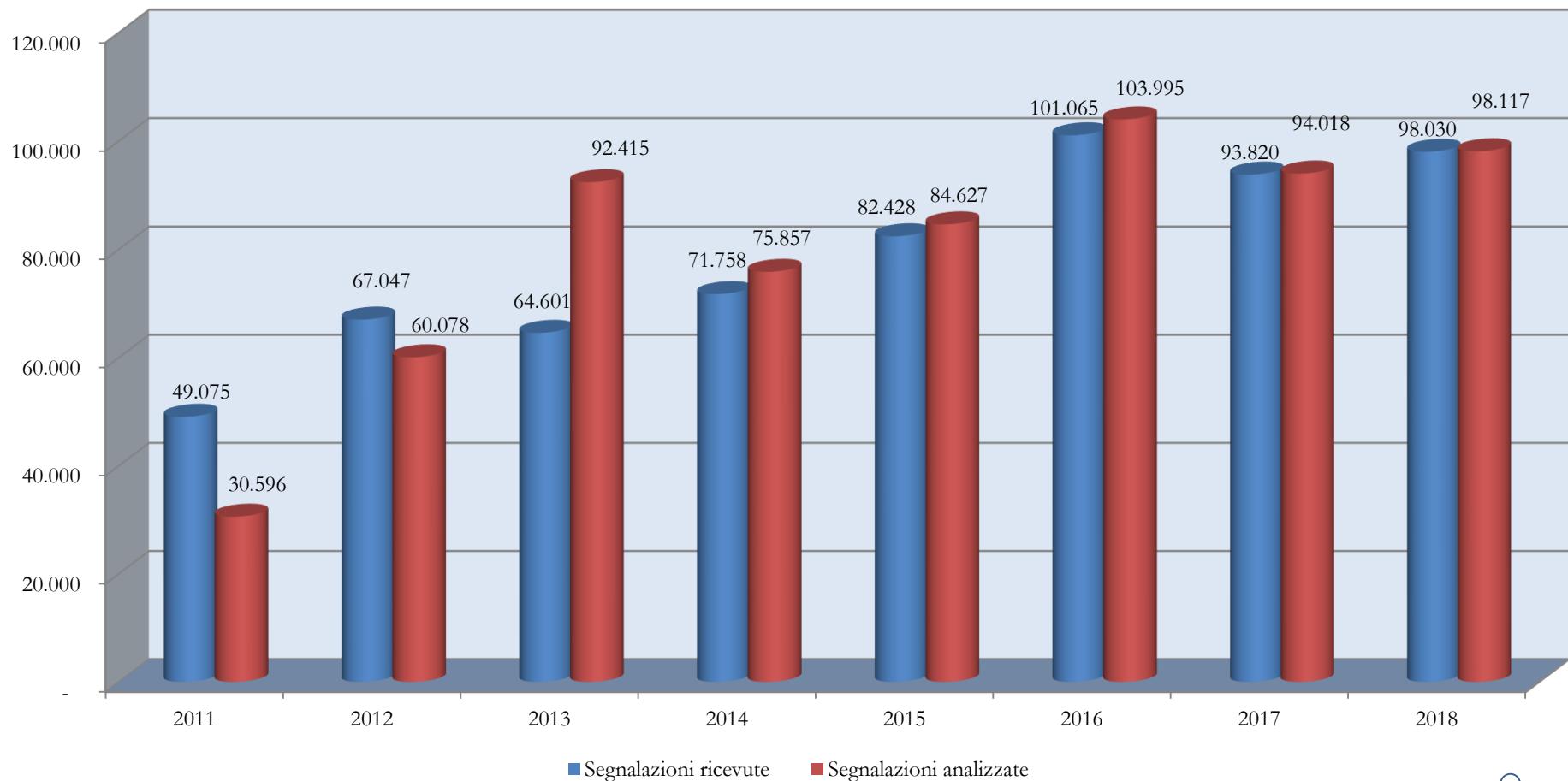


✓ Trend di forte crescita: sensibilità al tema della prevenzione

✓ Gli operatori sono stati reattivi di fronte all'aumento della minaccia terroristica

# La collaborazione attiva

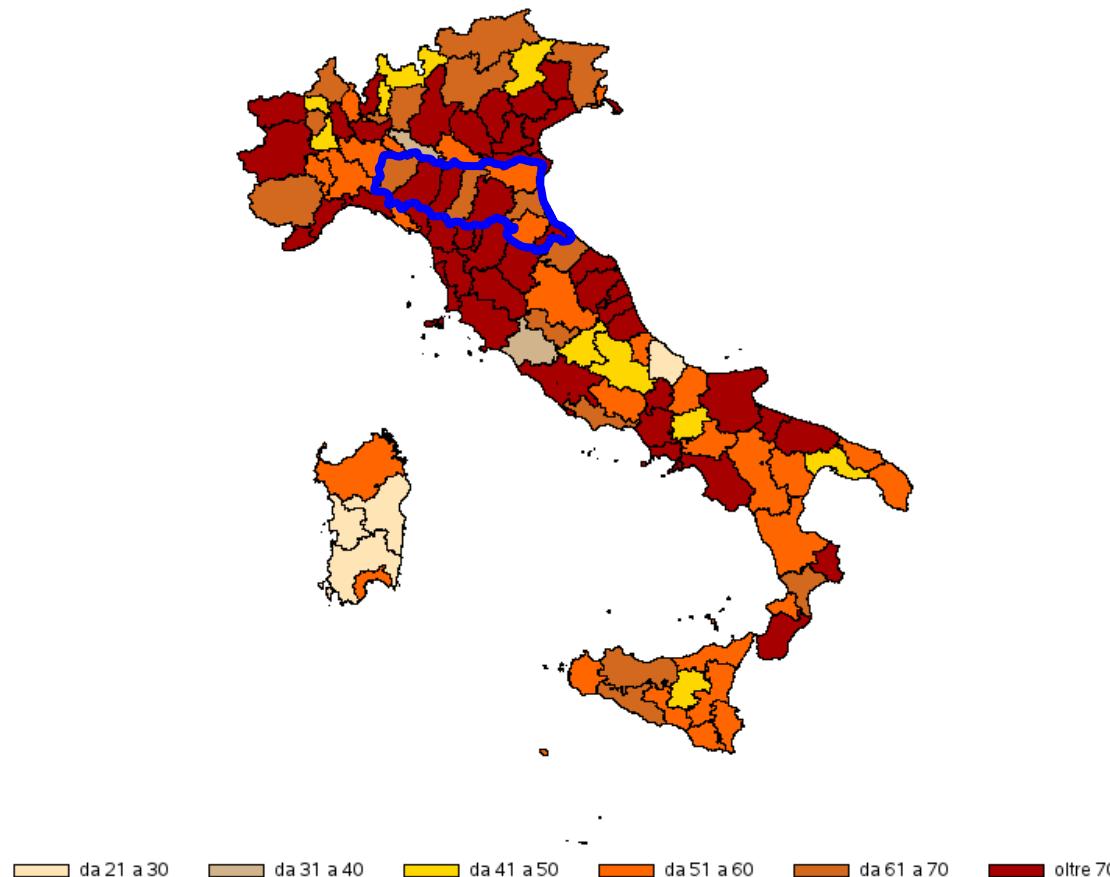
## Confronto tra sos ricevute e analizzate



Il *Trend* di forte crescita delle segnalazioni è stato adeguatamente fronteggiato

# La collaborazione attiva

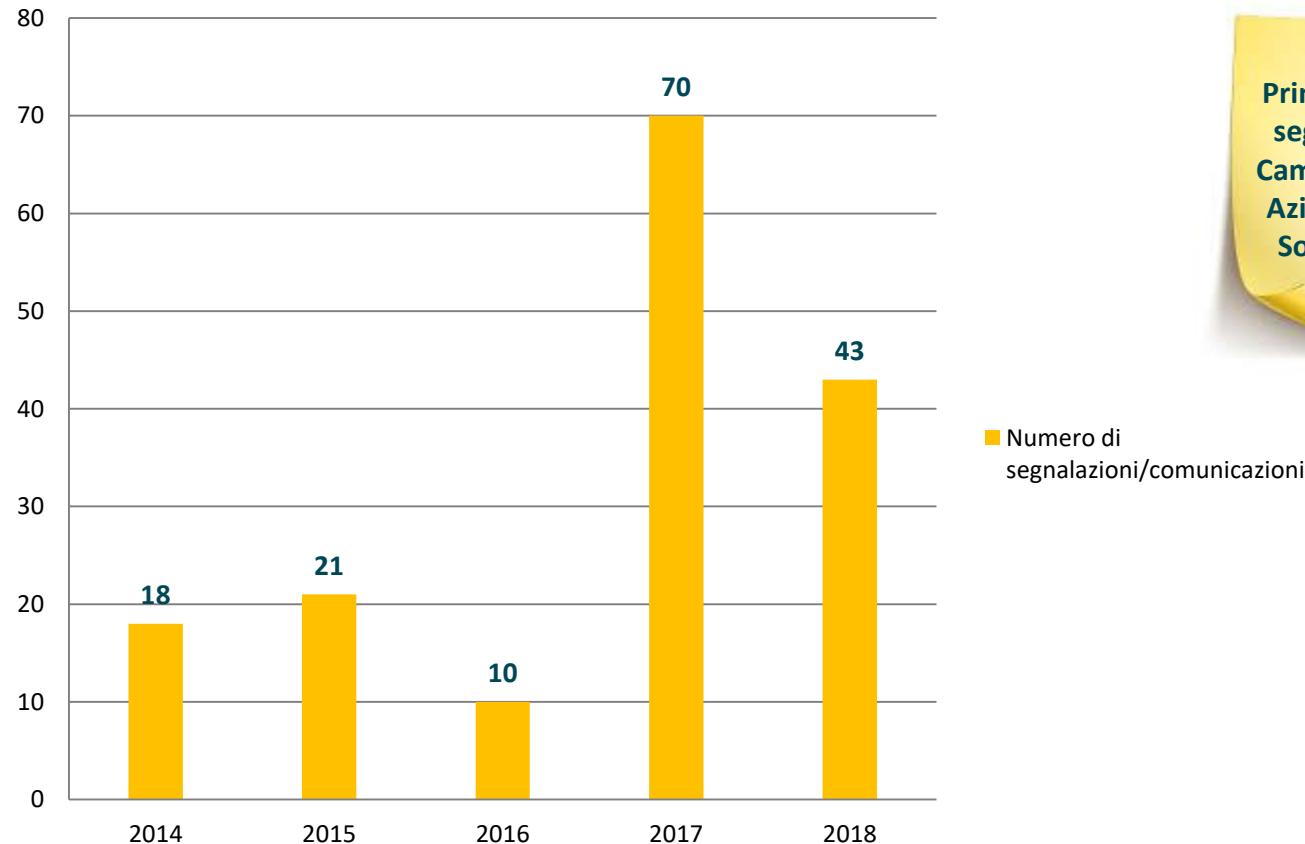
**Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla provincia  
in cui è avvenuta l'operatività segnalata  
(numero di SOS per 100.000 abitanti)**



da 21 a 30    da 31 a 40    da 41 a 50    da 51 a 60    da 61 a 70    oltre 70

# La collaborazione attiva

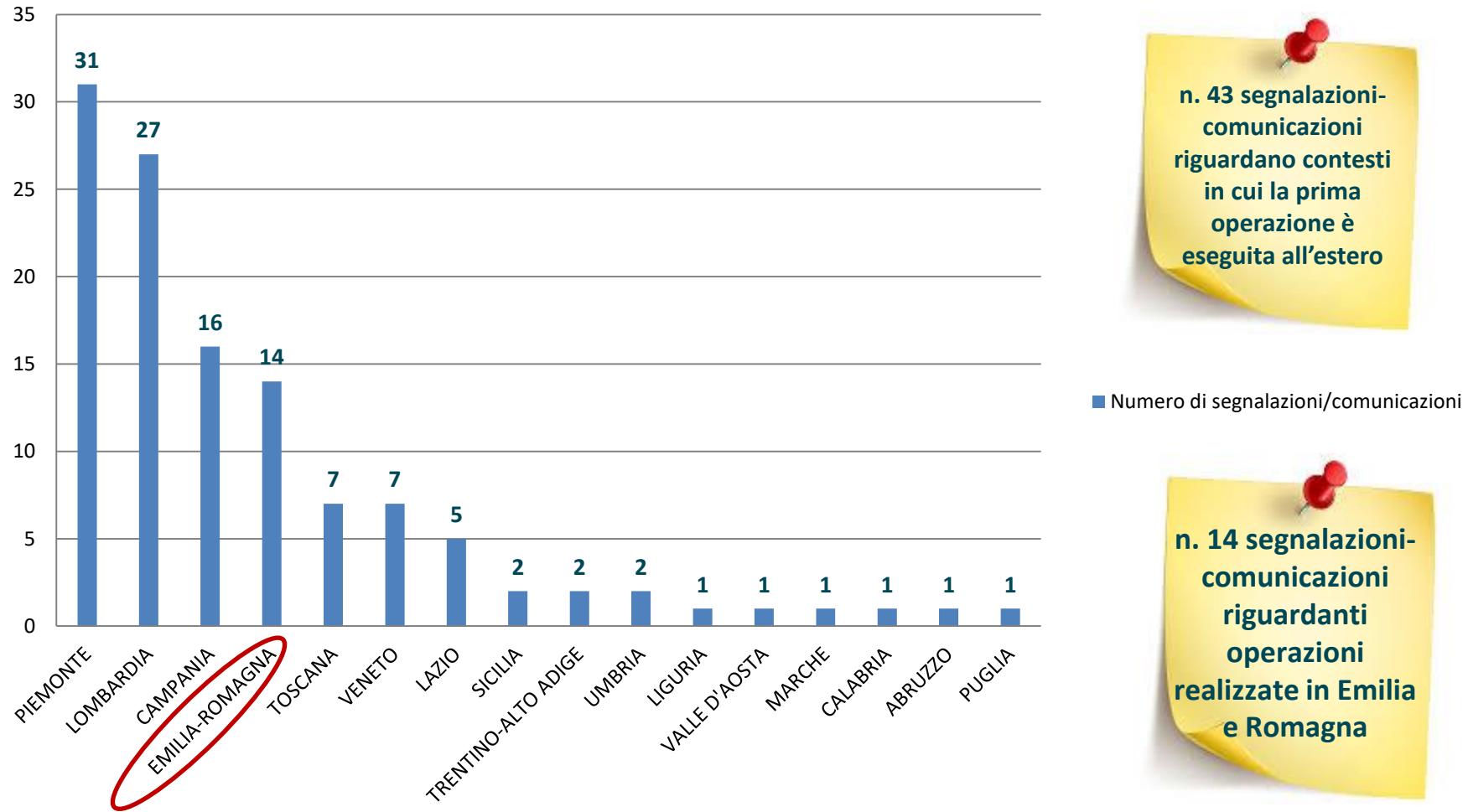
## La collaborazione delle Pubbliche amministrazioni



Principali categorie di segnalanti: Comuni, Camere di commercio, Aziende ospedaliere, Società partecipate

# La collaborazione attiva

## La collaborazione delle Pubbliche amministrazioni dal 2014 a oggi (operazioni estratte su base regionale)



# La collaborazione attiva

Nello svolgimento delle proprie analisi la UIF attinge a un diversificato patrimonio informativo

Dati e informazioni acquisiti dai segnalanti

Informazioni finanziarie  
(es.: Archivio Rapporti,  
Anagrafe tributaria)

Dati aggregati

Accertamenti ispettivi presso i segnalanti

Informazioni scambiate con:  
Autorità giudiziaria; DIA; Guardia di Finanza; Autorità di vigilanza di settore; FIU estere

informazioni investigative

incroci con DNA

comunicazioni oggettive

comunicazioni delle Pubbliche amministrazioni

new

new

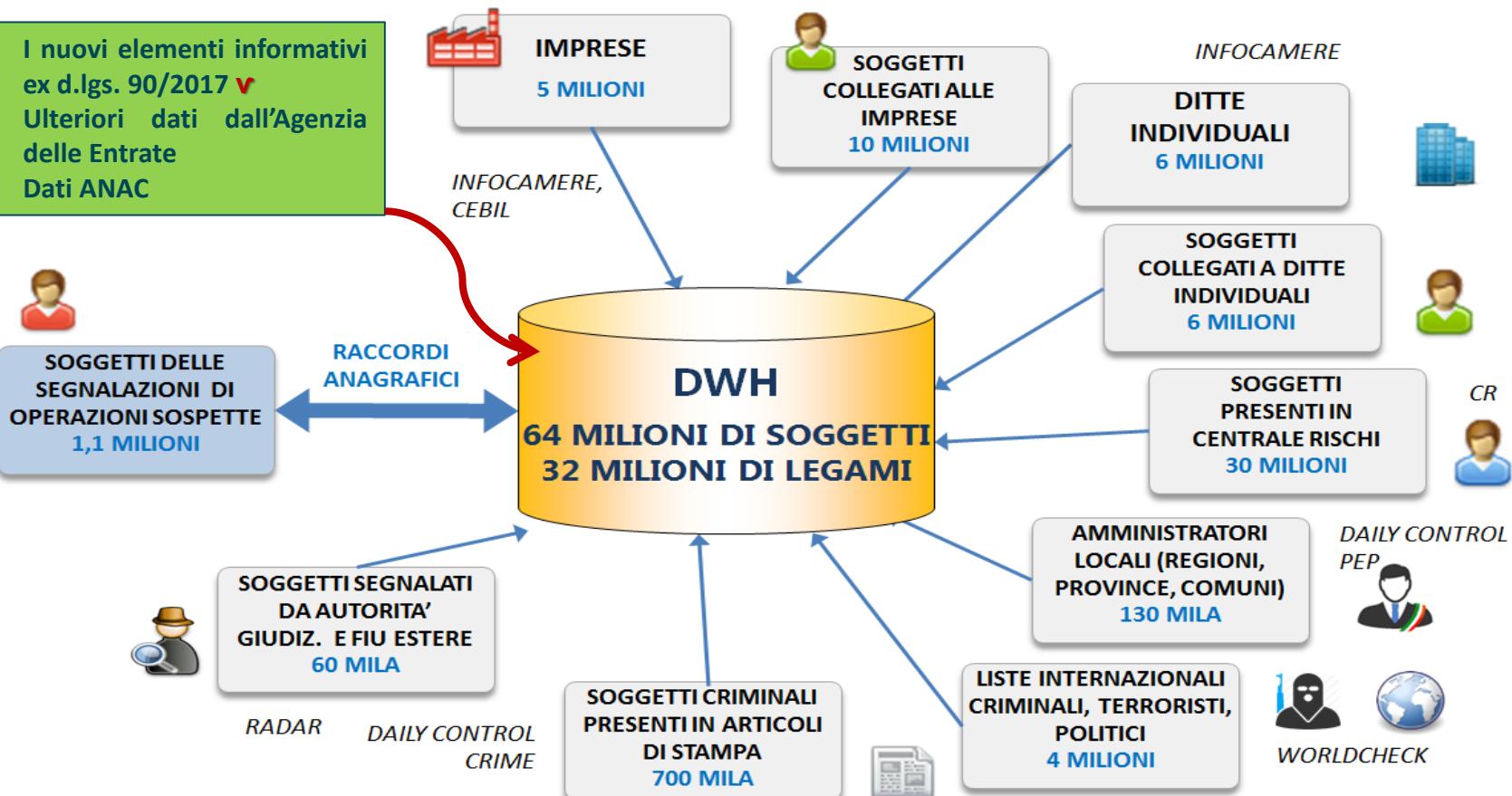
new

new

# La collaborazione attiva

## Centralità dell'informazione

- I nuovi elementi informativi ex d.lgs. 90/2017 ✓
- Ulteriori dati dall'Agenzia delle Entrate
- Dati ANAC



# Il ruolo peculiare delle Pubbliche amministrazioni

## Comitato di sicurezza finanziaria – Anno 2014

### Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

«*La Pubblica Amministrazione pur se tenuta agli obblighi di segnalazione di operazioni sospette non è stata oggetto di analisi. Qualche riflessione può tuttavia essere riportata. Ad oggi il settore non ha in generale consapevolezza di un proprio possibile ruolo in questo ambito. 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 come il settore degli appalti pubblici o dei finanziamenti comunitari»*

In attesa dell'aggiornamento dell'Analisi nazionale del rischio prevista dall'art. 14 del d.lgs. 231/2007

# Il ruolo peculiare delle Pubbliche amministrazioni

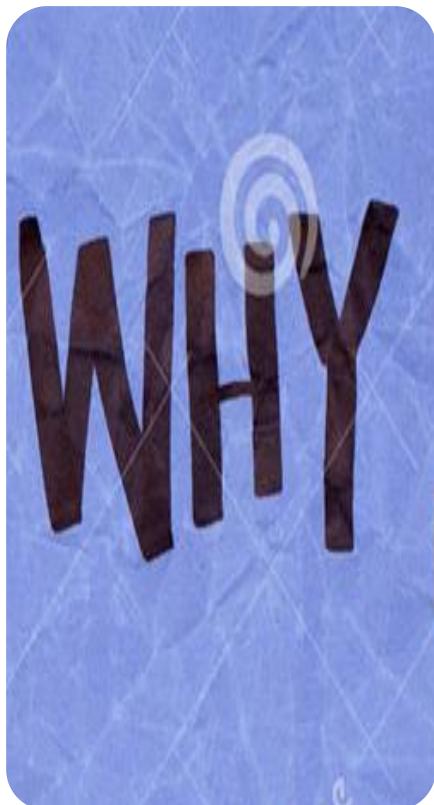
Art. 10 del d.lgs. 231/2007  
(introdotto dal d.lgs. 70/2017)

- Attribuisce alle PA un ruolo di **collaborazione attiva** nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo;
- Individua i **procedimenti**, nell'ambito dei compiti di amministrazione attiva e di controllo, cui si applicano le disposizioni;
- Attribuisce al Comitato di sicurezza Finanziario (CSF) la possibilità di **modificare il perimetro di applicazione** degli obblighi;
- Richiede l'adozione di procedure interne da parte delle PA per **valutare l'esposizione ai rischi** secondo le linee guida elaborate dal CSF ;
- Prevede **l'obbligo di comunicazione** alla UIF di dati e informazioni concernenti operazioni sospette di cui le PA vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale;
- L'adozione di programmi di **formazione** del personale e misure idonee ad assicurare il **riconoscimento** delle fattispecie da comunicare alla UIF.



# Il ruolo peculiare delle Pubbliche amministrazioni

## La collaborazione attiva nelle Pubbliche amministrazioni



- I procedimenti amministrativi possono «incrociare» **attività economiche sottese a operazioni sospette** di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o comunque all'utilizzo di fondi provenienti da attività criminosa
- Le Pubbliche amministrazioni svolgono la propria attività istituzionale secondo le regole, per il perseguimento dell'interesse pubblico; è **possibile** che il **modus operandi** del soggetto che partecipa al procedimento amministrativo sia **sospetto**
- La mole consistente di **dati** acquisiti dalla **Pubblica amministrazione** costituisce una **base informativa preziosa per individuare**, alla luce degli indicatori della UIF, **condotte sospette**

# Il ruolo peculiare delle Pubbliche amministrazioni

## La collaborazione attiva nelle Pubbliche amministrazioni

Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, enti pubblici nazionali, società partecipate, soggetti preposti alla riscossione di tributi (art 1, co. 2, d.lgs. 90/2017)



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

- procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di **autorizzazione o concessione**;
- procedure di scelta del contraente per l'**affidamento di lavori, forniture e servizi**;
- procedimenti di **concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici** di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

Il CSF può ampliare o restringere il novero di detti uffici



# Il ruolo peculiare delle Pubbliche amministrazioni

## La collaborazione attiva nelle Pubbliche amministrazioni



- **Valutazione** del livello di **esposizione al rischio e mitigazione** dello stesso
- **Comunicazione alla UIF** di dati e informazioni concernenti le **operazioni sospette** di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale



- **Procedure interne**
- **Indicatori di anomalia e istruzioni UIF del 23 aprile 2018** adottati sentito il Comitato di sicurezza finanziaria → supporto *i)* per la rilevazione delle operazioni sospette; *ii)* per la formazione; *iii)* per l'organizzazione
- **Formazione** del personale

# Il ruolo peculiare delle Pubbliche amministrazioni

## Procedure interne

(Istruzioni della UIF e Linee guida del CSF – marzo/aprile 2018)

- **Unità organizzativa preposta alla comunicazione alla UIF** di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette; non può coincidere con la struttura competente allo svolgimento delle attività assoggettate agli obblighi
- **Nomina di un «gestore»** quale soggetto delegato a valutare ed effettuare le comunicazioni alla UIF
  - Possibilità di gestore comune per l'adempimento dell'obbligo di comunicazione nelle P.A. o negli enti locali con ridotte dimensioni
  - In caso di strutture organizzative complesse possibilità per il gestore di nominare **soggetti delegati** alla tenuta dei rapporti con la UIF, purché siano previsti **adeguati meccanismi di coordinamento** tra i delegati
- Adozione eventuale di **procedure di selezione automatica delle operazioni anomale** basate su parametri quantitativi e qualitativi
- Pronta **ricostruibilità delle decisioni** del gestore
- **Diffusione e applicazione degli indicatori di anomalia e delle istruzioni della UIF**
- **Riservatezza**

continuità con il  
D.M. Interno del 25  
settembre 2015



# Il ruolo peculiare delle Pubbliche amministrazioni

## Comunicazioni delle PA e indicatori di anomalia

(Istruzioni della UIF cfr. GU n.269 del 19.11.2018)

### ■ Istruzioni per la rilevazione del sospetto (art. 1)

La comunicazione:

- prescinde dalla rilevanza e dall'importo dell'operazione
- riguarda sospetti valutati sulla base di elementi acquisiti nell'ambito dell'attività istituzionale
  - **elementi soggettivi** (persone politicamente esposte, soggetti inquisiti, nominativi censiti nelle liste pubbliche di terrorismo, assetti proprietari e/o manageriali artificiosamente complessi o opachi)
  - **elementi oggettivi**
    - **operazioni incoerenti con attività e profilo (in assenza di giustificazioni)** disponibilità sproporzionate; più soggetti con stesso indirizzo o domicilio; modalità pagamenti incoerenti; offerta di polizze tramite intermediari esteri
    - **operazioni inusuali, specie se complesse o rilevanti (in assenza di giustificazioni)** rilascio di deleghe o procure; operazioni per conto terzi; improvvisa estinzione obbligazione; intervento ingiustificato di soggetti terzi per estinzione; garanzie personali da non abilitati
    - **operazioni illogiche in quanto svantaggiose (in assenza di giustificazioni)** ricorso a uffici della PA distanti da quello dell'area di interesse; richieste di modifiche onerose; richiesta di tempi ristretti; prezzi sproporzionati al mercato; accredito su rapporti sempre diversi; tecniche di frazionamento



# Il ruolo peculiare delle Pubbliche amministrazioni

## Istruzioni della UIF sulle comunicazioni delle Pubbliche amministrazioni e indicatori di anomalia

### ▪ Indicatori di anomalia (art. 2 e allegato al provvedimento)

- riducono i margini di incertezza delle valutazioni e mirano al contenimento degli oneri e alla correttezza e omogeneità delle comunicazioni
- non sono esaustivi; è sempre necessario svolgere l'analisi in concreto e la valutazione complessiva dell'operatività
- sono sia di carattere generale (connessi con l'identità e il comportamento del soggetto, le modalità di richiesta o esecuzione delle operazioni) sia specifici per tipologia di attività (settore appalti e contratti pubblici, finanziamenti pubblici, immobili e commercio);
- riguardano il «soggetto cui è riferita l'operazione» e cioè il soggetto che entra in relazione con le Pubbliche amministrazioni e rispetto al quale emergono elementi di sospetto

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

Indicazioni a carattere operativo sulla compilazione del modulo per la comunicazione alla UIF

### ▪ Nomina del gestore e rapporti con la UIF (art. 11)



# Conclusioni

- A livelli meno evoluti di criminalità si affiancano livelli più sofisticati che adottano un **approccio affaristico**, si avvalgono di enormi riserve di liquidità e di stretti rapporti anche con attori apparentemente esterni agli ambiti criminali (amministratori pubblici, burocrati, liberi professionisti e imprenditori)
- La UIF sottolinea da tempo l'**importanza di un effettivo coinvolgimento delle strutture pubbliche nel sistema di prevenzione**, anche a tutela delle comunità e delle economie locali dall'infiltrazione criminale
- L'intervento normativo del 2017 appare di non facile lettura: è importante evitare che le nuove disposizioni si traducano in una deresponsabilizzazione degli enti pubblici
- Il **punto di osservazione** delle Amministrazioni pubbliche è peculiare e consente di cogliere fenomeni e attività che possono sfuggire ai soggetti obbligati privati

# Conclusioni

SUCCESSIVAMENTE ALL'EMANAZIONE DELLA NUOVA NORMATIVA



- Aumento istanze di **adesione** alla piattaforma INFOSTAT-UIF
- Prevalenza delle **Amministrazioni Locali**
- **Incremento non proporzionale** del numero di **Comunicazioni** (in rallentamento)



**Resilienza**

**Assenza di indicazioni**

**Cultura antiriciclaggio scarsa/assente**

**Formazione carente/assente**

**Sottovalutazione dei vantaggi**

# Conclusioni

**Il sistema delle SOS serve soprattutto a chi è chiamato a collaborare**

- L'interesse alla collaborazione attiva per le Amministrazioni pubbliche è collegato alla **difesa del territorio** dalle infiltrazioni della finanza illecita. Sono molti i settori di possibile interesse: sanità, agricoltura, edilizia, gestione di fondi strutturali, ecc.
- La **gestione efficiente** delle **basi dati** disponibili, l'utilizzo sinergico delle informazioni e l'integrazione delle attività di prevenzione sono fattori che influiscono positivamente sull'ampiezza e sull'efficacia della collaborazione
- Le **associazioni territoriali** hanno un **ruolo chiave** per la diffusione della cultura della collaborazione attiva

**La UIF stimola e disciplina l'adempimento dei nuovi doveri.  
La disponibilità al confronto e alla collaborazione con le Amministrazioni  
è – come sempre – massima!**

# Grazie per l'attenzione

