

# Coordinamento e integrazione tra i sistemi di prevenzione del riciclaggio e della corruzione

**Italo Borrello**

Direttore in staff del Servizio Normativa e Collaborazioni Istituzionali  
Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)

*Roma, 27 maggio 2024*

- Premessa
- Rilevanza economico/finanziaria del riciclaggio
- Prevenzione e repressione del riciclaggio
- La disciplina nazionale
- Le istituzioni e gli obblighi
- Le funzioni e l'attività della UIF
- La promozione di una «cultura» antiriciclaggio
- Il ruolo peculiare delle Pubbliche amministrazioni

Il primo rapporto sull'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (2014 Comitato di Sicurezza Finanziaria)

## rilevanza del rischio di riciclaggio

Tra i reati che producono proventi da riciclare

la **corruzione**

assieme all'evasione fiscale, costituisca una delle **minacce più significative**

Un'efficace azione di **prevenzione e contrasto della corruzione** può contribuire

a ridurre il **rischio di riciclaggio**; l'**antiriciclaggio** costituisce un modo efficace per combattere la **corruzione**

I **legami** tra AML e anticorruzione



riconosciuti anche in ambito internazionale (Rapporti NU e OCSE sulla corruzione e GAFI su AML)

# Corruzione e riciclaggio nelle valutazioni sull'Italia

Il riciclaggio agisce in continuità con la corruzione. Nei principali esercizi internazionali di valutazione è costante l'attenzione per un efficace apparato di prevenzione volto a preservare l'integrità delle istituzioni, dell'economia e dei mercati.

**2020/22:** La **valutazione OCSE sulla corruzione internazionale** dedica spazio specifico al ruolo e alla cooperazione internazionale della FIU

**2018:** La **valutazione sull'applicazione in Italia della Convenzione UNCAC** si è concentrata, tra l'altro, sull'efficacia dell'apparato antiriciclaggio e sul ruolo della FIU (attuazione artt. 14 e 54)

**2016:** La **valutazione GAFI** sul sistema antiriciclaggio (ormai imminente il nuovo ciclo) si è basata sulla significatività, in Italia, di taluni fenomeni, quali l'evasione fiscale e la corruzione

L'efficacia del sistema antiriciclaggio a fini di contrasto alla corruzione è stata oggetto di valutazione anche nei primi cicli condotti dal **GRECO presso il Consiglio d'Europa**.



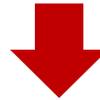
# L'impegno anticorruzione dell'Italia nel G20

Il tema della lotta alla corruzione è da anni all'attenzione del G20, nel cui ambito opera uno specifico Gruppo di Lavoro (ACWG)

La **Presidenza italiana per il 2021** ha delineato le seguenti priorità.

- A. **Misurazione della corruzione** grazie a parametri e indicatori idonei a consentire una conoscenza granulare della diffusione della corruzione e perfezionare gli strumenti di prevenzione e repressione attualmente in uso.
- B. **Analisi dei rapporti tra corruzione e criminalità organizzata**, con l'elaborazione di "Principi di alto livello" volti a evidenziare il crescente ruolo della corruzione quale fattore abilitante dell'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia e nel settore pubblico e a sensibilizzare i paesi G20 sull'esigenza di strategie globali rafforzate e coordinate
- C. **Analisi dei rapporti tra corruzione e sport**, con l'elaborazione di "Principi di alto livello" volti a proteggere il valore sociale ed economico dello sport dalle minacce di corruzione e frode che in misura crescente attentano all'integrità delle competizioni e degli attori in esse coinvolti.
- D. **Le strategie anticorruzione in tempi di crisi**, partendo dall'analisi della drammatica esperienza della pandemia che ha colpito tutte le economie del mondo. Partendo dalla sanità quale settore ad alto rischio di corruzione (per l'inefficiente allocazione delle risorse pubbliche e i possibili conflitti di interesse con riferimento a contratti e finanziamenti per la ricerca sui vaccini e la sperimentazione clinica di farmaci e di prodotti farmaceutici), il G20 elaborerà Principi sul contrasto alle forme di corruzione favorite da contesti di emergenza e sulla garanzia di livelli adeguati di integrità e trasparenza in caso di crisi future.

- ✓ L'attività amministrativa non è avulsa dalle **attività economiche**
- ✓ Le pp.aa., nel perseguimento dell'interesse pubblico, **rivolgono la propria attività nei confronti di soggetti portatori di propri interessi** di carattere imprenditoriale o professionale



*modus operandi* del soggetto con cui l'amministrazione si interfaccia può **presentare profili di anomalia e**

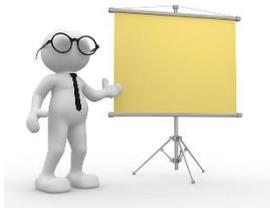
**destare il sospetto che il soggetto sia coinvolto in riciclaggio ovvero utilizzi fondi provenienti da attività criminosa**

La comunicazione di operazioni sospette è ora altresì funzionale al perseguimento degli obiettivi di rilancio economico del paese derivanti dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).



# Gli obblighi a carico delle pubbliche amministrazioni: uno sguardo generale

- ✓ Mappatura, mitigazione e valutazione dei rischi
- ✓ Adozione di **procedure interne** idonee a valutare il livello di esposizione dei propri uffici al rischio e indicare le misure necessarie a mitigarlo



- ✓ **Formazione del personale**



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

# Corruzione e prevenzione del riciclaggio

## Profili generali

**Corruzione e riciclaggio** si pongono **in linea di continuità**

L'azione di **prevenzione della corruzione** può contribuire a ridurre il rischio di riciclaggio

**L'antiriciclaggio** ostacola il reimpiego dei proventi della corruzione, ne accresce il costo e i rischi, rendendola meno vantaggiosa

La **Comunità internazionale** ha da tempo evidenziato tali legami (valutazione dei sistemi nazionali – UNCAC, GRECO, GAFI; indirizzi, linee guida, fattori di rischio, tipologie – EGMONT, GAFI)

## Obiettivi, strategie, strumenti

### Sistema anticorruzione:

- tutela dell'**integrità** dell'apparato pubblico;
- prevenzione dei rischi;
- collaborazione di attori qualificati, nei quali accrescere la consapevolezza dei **rischi** e delle **vulnerabilità** (PTPC, cultura organizzativa) e sviluppare sistemi di **reazione interna** (WB).

### Sistema antiriciclaggio:

- tutela dell'**integrità** dell'economia e dei mercati
- analisi e prevenzione dei rischi (NRA)
- **collaborazione** di categorie di operatori qualificati tenuti a obblighi di adeguata verifica della clientela, registrazione, formazione e **segnalazione** o comunicazione delle operazioni sospette a una **unità centrale nazionale (UIF)** che le analizza (individuando connessioni con possibili attività criminose) e trasmette i risultati ad autorità investigative

# Il Piano Nazionale Anticorruzione 2022-24

Tra le novità del PNA 2022-24, pubblicato dall'ANAC nel dicembre 2022, figurano:

## - Rafforzamento dell'antiriciclaggio

*Le misure di prevenzione antiriciclaggio a carico delle pubbliche amministrazioni si pongono nella stessa ottica di quelle di prevenzione e trasparenza, e cioè la **protezione del “valore pubblico”**.*

*I presidi, al pari di quelli anticorruzione, sono da intendersi, come strumento di creazione di tale valore, essendo volti a fronteggiare il rischio che l'amministrazione entri in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali.*

*Nell'attuale momento storico, **l'apparato antiriciclaggio, come quello anticorruzione, può dare un contributo fondamentale alla prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale nell'impiego dei fondi rivenienti dal PNRR**, consentendo la tempestiva individuazione di eventuali sospetti di sviamento delle risorse rispetto all'obiettivo per cui sono state stanziare ed evitando che le stesse finiscano per alimentare l'economia illegale.*

*Tutte le amministrazioni pubbliche e gli enti di diritto privato tenuti ad adottare i PTPCT, se rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 10, devono adempiere anche agli obblighi antiriciclaggio, valorizzando il più possibile il coordinamento con le misure anticorruzione, in modo da realizzare gli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione dei controlli pubblici previsti dalla legislazione vigente.*

## - Identificazione del titolare effettivo delle società che concorrono ad appalti pubblici

*Il PNA richiama l'importanza della dichiarazione del titolare effettivo delle società che partecipano alle gare per gli appalti **in modo che le Pubbliche amministrazioni possano conoscere il vero titolare della società che vince l'appalto, evitando così corruzione e riciclaggio**.*

*La nozione di titolare effettivo è mutuata dalla legislazione AML (si richiama anche la recente revisione della Raccomandazione GAFI n. 24, che fa ora espresso riferimento alla necessità per gli Stati di assicurare la disponibilità di informazioni sul titolare effettivo nell'ambito degli appalti pubblici). Si richiama inoltre l'istituzione di **un'apposita sezione del Registro delle Imprese** al cui interno devono confluire le informazioni relative alla titolarità effettiva di persone giuridiche, trust e istituti giuridici affini.*

## - Mappatura dei processi

*Si ricorda che la valutazione e la mappatura dei rischi sono **tra i principali adempimenti imposti agli uffici pubblici anche dalla normativa antiriciclaggio**.*

*L'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 231/2007, richiede infatti alle pubbliche amministrazioni di mappare i processi interni in modo da individuare e presidiare le aree di attività maggiormente esposte al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, valutando le caratteristiche soggettive, i comportamenti e le attività dei soggetti interessati ai procedimenti amministrativi.*

## L'intercettazione di possibili condotte illecite nell'attuazione del PNRR

- Il PNRR prevede **riforme e procedure semplificate per alleggerire gli oneri burocratici**. I controlli previsti a livello sia centrale sia periferico sono tuttavia esclusivamente orientati al monitoraggio delle tempistiche e alla verifica della conformità formale (cd. «*rule based approach*»)
- Le spinte alla maggiore efficacia ed efficienza nell'azione di rilancio del paese e nella gestione delle risorse pubbliche **devono essere declinate in uno con le istanze di tutela della legalità e dell'integrità degli attori economici e dell'ambiente in cui essi operano**
- Per l'efficace attuazione del PNRR e il corretto funzionamento del sistema dei controlli, **è fondamentale il passaggio da un sistema «rule based» a uno «risk based»**, che consente flessibilità e profondità delle analisi sui soggetti e sulle attività interessati dai benefici pubblici e può alimentare correttamente le comunicazioni di operazioni sospette
- Le amministrazioni possono essere **esposte alla minaccia di fenomeni corruttivi**, a *mala gestio*, a tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, con gravi effetti distorsivi nella corretta allocazione delle risorse, rischi per l'integrità del sistema e perdita di efficacia dell'intero PNRR (la recente esperienza delle SOS connesse a fondi rivenienti dalla normativa di rilancio post-covid dimostra che gli strumenti dell'antiriciclaggio consentono di intercettare tentativi di abuso di fondi pubblici)
- E' essenziale poter contare su **ulteriori indici di anomalia** a uso delle pp.aa. coinvolte nell'attuazione del Piano
- Una maggiore partecipazione al sistema antiriciclaggio da parte delle pubbliche amministrazioni può rivelarsi **essenziale nell'attuale fase di ripresa economica per assicurare una tutela diffusa ed estesa dell'integrità e una cultura della prevenzione nell'intero settore pubblico**

### **Comunicazione dell'11 aprile 2022 (rivolta anche alle pubbliche amministrazioni)**

Gli uffici pubblici sono sensibilizzati all'adozione di presidi funzionali all'individuazione e alla comunicazione delle operazioni sospette, con particolare riguardo:

- all'obbligo di vagliare le informazioni disponibili su ciascun intervento rientrante nel Piano e di valutare l'eventuale **ricorrenza di sospetti da comunicare alla UIF**;
- all'obbligo di individuare, in relazione ai destinatari dei fondi e agli appaltatori, il titolare effettivo come definito dalla disciplina antiriciclaggio (art. 22 Reg. (UE) 2021/241)
- all'obbligo di assicurare la tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse, secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'Economia e delle finanze (art. 9, comma 4, d.l. n. 77/2021).

### **Partecipazione alla strategia antifrode nell'ambito dell'attuazione del PNRR**

La UIF figura tra gli *stakeholders* coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode e contribuisce, nell'ambito delle iniziative per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle misure PNRR, a valorizzare e a rendere effettivi i presidi antiriciclaggio.

## Il tema della titolarità effettiva

La legge antiriciclaggio pone in capo alle PP.AA. un dovere di comunicazione di operazioni sospette. Resta aperto il tema della necessità, per le amministrazioni, di **identificare la titolarità effettiva delle proprie controparti**.

Ciò darebbe all'azione amministrativa garanzie di intercettazione di fenomeni criminali e di ammissione alle procedure pubbliche di soggetti affidabili.

La nuova **Raccomandazione AML n. 24 del GAFI** richiama la necessità, per gli Stati, di assicurare la disponibilità di informazioni sul titolare effettivo negli appalti pubblici.

L'**art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241**, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza impone l'individuazione del titolare effettivo «*come definito dalla disciplina antiriciclaggio*» in relazione ai destinatari dei fondi e agli appaltatori (rilevanza «*espansiva*» di nozioni e indicazioni rivenienti dall'antiriciclaggio).

**I presidi antiriciclaggio dovrebbero essere ampliati** imponendo ai privati partecipanti a procedimenti amministrativi (gare, appalti, concessioni o autorizzazioni, accesso a finanziamenti, ecc.) di dichiarare il proprio titolare effettivo.

«Purtroppo, si è persa l'occasione di introdurre nel Codice, nonostante i numerosi solleciti, l'obbligo per gli operatori economici di dichiarare il titolare effettivo dell'impresa, rafforzandolo con adeguate sanzioni per l'omessa o la falsa dichiarazione. Gli enti pubblici devono conoscere i soggetti con cui intrattengono rapporti contrattuali» (G. Busia, *Presentazione della Relazione annuale ANAC per il 2022*, Roma, 8 giugno 2023)

### SETTEMBRE 2023

**Appendice tematica** alla Circolare RGS n. 30 dell'11 agosto 2022, recante «Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori»

“Rilevazione delle **titolarità effettive** ex art. 22 par. 2 lett. d Reg. (UE) 2021/241 e comunicazione alla UIF di **operazioni sospette** ex art. 10, d.lgs. 231/2007”

Il testo, condiviso dalle competenti amministrazioni e dai principali *stakeholders* (tra cui la UIF) nel “Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR” e nella “Rete dei Referenti antifrode PNRR”:

- nella prima Sezione, fornisce ai soggetti attuatori e alle amministrazioni titolari di misure PNRR **indicazioni e suggerimenti operativi in merito al tema della raccolta delle “titolarità effettive”** dei destinatari finali/appaltatori dei fondi PNRR (in particolare, fornisce la definizione di titolare effettivo e le relative procedure di raccolta e registrazione del dato);
- nella seconda Sezione, a ulteriore **supporto dei soggetti attuatori e delle amministrazioni** titolari di misure PNRR, richiama gli obblighi di comunicazione di operazioni sospette alla UIF in capo alle pp.aa. e propone taluni «**Profili comportamentali a rischio**» (addizionali rispetto agli indicatori di anomalia dell'aprile 2018)

Assetti proprietari, manageriali e di controllo dell'impresa; caratteristiche e informazioni disponibili su esponenti, soci rilevanti, titolari effettivi dell'impresa; modalità di rapportarsi all'amministrazione e documentazione presentata; situazione economica, finanziaria e patrimoniale e attività dell'impresa

**Grazie per l'attenzione!**