

Gli adempimenti in funzione di
prevenzione del rischio riciclaggio
nella Pubblica Amministrazione

**Il sistema di prevenzione
dell'antiriciclaggio nelle
società a partecipazione
pubblica**

Geronimo Cardia

INDICE

1. Fondamento normativo e *ratio legis*
2. Le fonti
3. L'ambito applicativo soggettivo
4. L'ambito applicativo oggettivo
5. Adempimenti antiriciclaggio e modalità attuative
 - 5.1. *L'elaborazione delle procedure interne (art. 10 comma 3 D.L.gs. 231/2007)*
 - 5.2. *Il Gestore*
 - 5.3. *Iscrizione al Portale Infostat UIF*
 - 5.4. *Comunicazione delle operazioni sospette (art. 10 comma 4 D. Lgs. 231/2007)*
6. Tutela del segnalante
7. Obbligo di adeguata verifica
8. Persone Politicamente Esposte
9. Formazione del personale
10. Pubblica Amministrazione e rischio riciclaggio nel PNRR.
11. Le sanzioni
 - 11.1. *La responsabilità amministrativa*
 - 11.1.1. *Il procedimento sanzionatorio*
 - 11.1.2. *Applicazione della sanzione in misura ridotta*
 - 11.2. *La responsabilità dirigenziale*
12. Misure sanzionatorie ulteriori
13. La compliance integrata

1. Fondamento normativo e ratio legis

Le società partecipate sono chiamate a svolgere un importante ruolo nel sistema italiano di prevenzione del riciclaggio fin dal 1991.

Attualmente i loro doveri sono individuati dall'art. 10 d.lgs. 231/2007 (come modificato, da ultimo, dal d.lgs. 90/2017) che contempla, tra le altre, le società a partecipazione pubblica tra i destinatari tenuti ad ottemperare agli obblighi posti a presidio del sistema di tutela volto a scongiurare il rischio riciclaggio.

L'adesione al sistema antiriciclaggio non può consistere in soluzioni meramente formali e burocratiche e la concreta definizione di un assetto organizzativo effettivamente orientato a finalità di prevenzione del fenomeno non può essere legato 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.

Agli operatori delle società partecipate è chiesto di partecipare al sistema nazionale di contrasto al fenomeno criminale descritto, attraverso l'adozione di procedure interne che consentano al personale coinvolto di esaminare le operazioni da attenzionare e di valutare se sussistano i presupposti per procedere con la cosiddetta "comunicazione dell'operazione sospetta" all'UIF (di cui si dirà diffusamente in appresso), in modo che da quest'atto si producano effetti di focus investigativi da parte delle autorità preposte, senza che sia svelato o svelabile il soggetto o l'ente autore della segnalazione. Tali operazioni rappresentano dei veri e propri presidi.

2. Le fonti

Le fonti che disciplinano il sistema di prevenzione antiriciclaggio nelle società partecipate e contribuiscono alla configurazione dei presidi ad hoc sono le seguenti:

- (i) D. Lgs. 231/2007;
- (ii) Decreto del Ministero dell'Interno del 25.09.2015;
- (iii) Provvedimento UIF 23.04.2018 "*Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle Pubbliche Amministrazioni*";

- (iv) Provvedimento UIF 11.04.2022 “Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al covid-19 e al PNRR”;
- (v) Provvedimento della Banca d’Italia del 12.05.2023 recante ulteriori indicatori di anomalia;
- (vi) Circolare n. 90 del 06.07.2017;
- (vii) Circolare del 17.06.2022 del MEF che reca istruzioni operative sul procedimento sanzionatorio;
- (viii) D. Lgs. n. 36/2023 Codice dei contratti pubblici

3. Ambito applicativo soggettivo

L’ambito applicativo soggettivo è definito, in relazione alle Pubbliche Amministrazioni, da una disposizione ad hoc ossia dall’art. 10 d.lgs. 231/2007 che pone l’obbligo relativamente alle funzioni di amministrazione attiva e di controllo.

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

Tutto il personale dipendente, cd operatore, è tenuto a segnalare eventuali situazioni di anomalia o comportamenti atipici di cui viene a conoscenza nell’ambito delle proprie attività.

A titolo esemplificativo, la presenza di situazioni di sospetto può essere rilevata, oltre che in materia di processi di gara, in caso di mancata riconciliazione degli incassi ricevuti dagli operatori economici, ricezione di incassi superiori a quelli effettivamente dovuti.

4. Ambito applicativo oggettivo

In particolare, le società a partecipazione pubblica e loro controllate sono tenute all’adempimento degli obblighi antiriciclaggio “limitatamente alla

loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'UE", ossia nell'ambito di:

- (i) procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione;
- (ii) procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici;
- (iii) procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di **vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.**

Ad ogni buon conto, in virtù dell'art. 10 comma 2 il Comitato di Sicurezza Finanziaria può individuare ulteriori procedimenti ai quali estendere l'applicazione degli obblighi di collaborazione attiva. Analogamente lo stesso Comitato può individuare categorie di attività amministrative svolte dalle pp aa da escludere dall'ambito di applicazione della disposizione in esame in quanto ritenute non a rischio.

5. Adempimenti antiriciclaggio e modalità attuative

L'art. 10 d.lgs. 231/2007 declina gli adempimenti antiriciclaggio cui è tenuto l'Ente e ne prescrive le modalità attuative.

5.1 L'elaborazione delle procedure interne (art. 10 comma 3 D.L.gs. 231/2007)

Ai sensi dell'**art. 10 comma 3** d.lgs. 231/2007 le società partecipate sono tenute ad adottare **procedure interne** che siano:

- (i) proporzionate alle loro dimensioni organizzative ed operative;
- (ii) idonee a valutare il livello di esposizione al rischio riciclaggio;
- (iii) volte ad individuare e predisporre le misure necessarie a mitigare il suddetto rischio.

5.2 Il Gestore

A prescindere dall'organizzazione interna prescelta, l'Ente è tenuto ad individuare, con provvedimento formalizzato, un **"gestore"**, quale soggetto delegato a valutare ed effettuare le comunicazioni alla UIF.

Con Provvedimento 23 aprile 2018 la UIF 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”*.

V'è da puntualizzare che, 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 RPCT Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

La scelta, di per sé legittima, non deve indurre a percepire i presidi antiriciclaggio come sovrapponibili a quelli anticorruzione o a confondere l'adempimento degli obblighi anticorruzione con quelli antiriciclaggio.

Si tratta di due settori distinti, idonei a ingenerare rischi autonomi. Invero, mentre le misure anticorruzione chiedono agli uffici pubblici di focalizzare l'attenzione al proprio interno, al fine di prevenire possibili abusi a scopi corruttivi, le misure antiriciclaggio richiedono uno sguardo più ampio e che sia orientato alla valutazione del rischio dell'operatività dell'utente che entra in relazione con l'ufficio pubblico, anche a prescindere dall'eventuale ricorrenza di fenomeni anticorruzione.

5.3 Iscrizione al Portale Infostat UIF

L'iscrizione al Portale della Banca d'Italia Infostat-UIF, consente all' Ente di porsi materialmente in condizione di inviare in via telematica 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.

La procedura di iscrizione prevede due distinte fasi:

- (i) Autoregistrazione al portale;
- (ii) Richiesta di autorizzazione alla trasmissione delle segnalazioni mediante la compilazione e l'invio mediante posta elettronica certificata di un modulo di adesione (di cui all'allegato A) da corredare, in alcuni casi di ulteriore documentazione.

5.4 Comunicazione delle operazioni sospette (art. 10 comma 4 D. Lgs. 231/2007)

Ai sensi dell'**art. 10 comma 4** d.lgs. 231/2007 è prescritto **l'obbligo per l'Ente di comunicare alla UIF** (Unità di Informazione Finanziaria costituita presso la Banca d'Italia in posizione di autonomia e indipendenza) **dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale** al fine di consentire analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo.

Le condotte che possono destare sospetto e costituire indici di fenomeni riciclatori sono, unitamente a quelle idonee a configurare fattispecie di reato, anche quelle suscettibili di rappresentarne antefatto.

Ad ogni buon conto, se è vero che le operazioni cd sospette, di cui si dirà in seguito, non coincidono con condotte di reato, non dovendosi confondere l'obbligo di segnalazione con l'obbligo di denuncia, laddove il primo è un *prius* rispetto al secondo, è anche vero che occorre avere ben delineate le condotte criminose per poterne desumere i frammenti di esse che possano accendere il sospetto degli operatori segnalanti.

Per "soggetto cui è riferita l'operazione" si intende il soggetto (persona fisica o giuridica) che entra in relazione con l'Ente riguardo al quale emergono elementi di sospetto di **riciclaggio**, di finanziamento del terrorismo **o di provenienza tra attività criminosa** delle risorse economiche e finanziarie.

Tale obbligo di comunicazione presuppone che le analisi antiriciclaggio possano servirsi del corredo informativo emerso in sede di istruttoria procedimentale, che deve essere letto "in modo integrato" e con "approccio critico" focalizzando l'attenzione su eventuali anomalie emerse e che inducono a considerare l'operazione come "sospetta".

Le anomalie e le informazioni, una volta acquisite in azienda, vanno poi condivise con il "gestore" o con la struttura organizzativa all'interno dell'Ente specificante individuata, cui spetta il compito di valutare ed eventualmente trasmettere alla UIF le informazioni ricevute. Il Gestore, per la delicatezza dei compiti che è deputato a svolgere, non può coincidere con la struttura competente per lo svolgimento dei compiti di amministrazione attiva o controllo.

V'è da precisare che tale obbligo di comunicazione non va confuso, né fa venire meno, con l'obbligo di denuncia di reato all'Autorità Giudiziaria

che pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio sono tenuti ad effettuare in forza dell'art. 331 c.p. ove apprendano nell'esercizio delle loro funzioni notizie di reati perseguibili d'ufficio. Tale ultimo obbligo è infatti fondato sull'individuazione di fatti specifici che configurano reato.

La comunicazione dell'operazione sospetta è il risultato, dunque, di un **autonomo processo valutativo** che l'operatore, che di volta in volta si trova al cospetto di operazioni ritenute sospette, è chiamato a svolgere sulla base del patrimonio informativo a sua disposizione, tenendo conto degli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie concreta di volta in volta analizzata.

La natura sospetta o meno dell'evento giunto all'attenzione dell'operatore/segnalante viene da questi valutata grazie all'ausilio dei cd **indicatori di anomalia** i quali individuano comportamenti di soggetti con i quali l'Ente entra in relazione e che, in base all'esperienza maturata dall'UIF, sono da ritenere anomali o potenzialmente caratterizzanti intenti di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo.

Il ruolo degli indicatori è quello di ridurre la discrezionalità e l'incertezza connessa a valutazioni di tipo soggettivo.

Gli indicatori sono elaborati dalla UIF e, nella loro elencazione, hanno carattere meramente esemplificativo e non escludono che il sospetto possa essere ingenerato da elementi ulteriori che emergono dalla fattispecie concreta e che non sono menzionati nella suddetta elencazione.

Gli indicatori di anomalia sono suddivisi in tre macro categorie:

- a. Indicatori a carattere soggettivo, relativi all'identità o al comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione;
- b. Indicatori a carattere oggettivo, relativi alle modalità (di richiesta o di esecuzione) delle operazioni;
- c. Indicatori specifici per settori di attività (appalti e contratti pubblici, finanziamenti pubblici, immobili e commercio).

6. Tutela del segnalante

A corredo dell'obbligo di segnalazione e della relativa procedura interna che ne garantisca l'effettività, l'art. 38 D. Lgs. 231/2007 prevede l'implementazione della **procedura interna di tutela del segnalante**, del quale va garantita la riservatezza e l'anonimato.

Le istruzioni della UIF alla P.A., infatti, chiariscono che *“Le Pubbliche Amministrazioni assicurano la massima riservatezza dell’identità delle persone che effettuano la comunicazione e del contenuto della medesima”*.

La riservatezza delle segnalazioni di operazioni sospette rappresenta un valore da tutelare in maniera rigorosa per il corretto funzionamento del sistema antiriciclaggio nel suo complesso, poiché su di esso si fonda il rapporto di fiducia tra segnalanti e UIF che consente lo sviluppo della collaborazione in modo oggettivo e libero da condizionamenti.

Inoltre, la legge n. 15/2022 ha conferito maggior tutela alla riservatezza ricomprendendo, oltre all’identità del segnalante, anche il contenuto informativo delle segnalazioni e dei dati acquisiti nel corso delle analisi finanziarie condotte dalla UIF.

Si ricorda che anche in materia whistleblowing la L. n. 24/2023 ha disciplinato la tutela della riservatezza del segnalante, ma con maggiore ampiezza rispetto a quella vigente nella normativa antiriciclaggio e predisponendo altresì specifiche modalità di tutela.

7. *Obbligo di adeguata verifica*

Un fondamentale presidio volto a scongiurare il rischio in oggetto è l’obbligo di identificazione del titolare effettivo della propria controparte. Si tratta di un obbligo formalmente espunto ma la cui imprescindibilità si rivela tuttora attuale, specialmente nel peculiare contesto delle pubbliche gare.

Tale necessità è divenuta ancora più significativa alla luce della rinnovata centralità della nell’assegnazione delle risorse destinate alla ripresa post pandemica (PNRR).

Siffatto obbligo è prescritto dall’art. 17 del d.lgs. 231/2007 e prevede che i soggetti obbligati procedano all’adeguata verifica del cliente e del titolare effettivo con riferimento ai rapporti e alle operazioni inerenti allo svolgimento dell’attività istituzionale o professionale.

Per clientela o titolare effettivo si intende il soggetto che entra in contatto con la Pubblica Amministrazione.

Nell’attività di profilazione del cliente, l’Ente, al fine di individuare la classe di rischio entro la quale questi si colloca, tiene conto di alcuni parametri.

8. *Persone Politicamente Esposte*

La normativa antiriciclaggio impone l'applicazione di misure rafforzate di adeguata verifica sulle Persone Politicamente Esposte.

Per **determinare** se il beneficiario/esecutore/titolare effettivo sia una PEP ci si avvale della dichiarazione fornita all'interno del *modulo di identificazione e adeguata verifica*. Tale dichiarazione potrà essere altresì appurata attraverso l'utilizzo di apposite banche dati.

Gli **operatori** procederanno laddove ritenuto necessario pertanto con gli obblighi di adeguata verifica rafforzata, dando adeguata evidenza della eventuale presenza di PEP nell'operazione.

9. Formazione del personale

Ai sensi dell'**art. 10 comma 5** d.lgs.231/2007 le medesime società devono adottare, nel quadro dei programmi di **formazione continua del personale**, misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti, delle fattispecie meritevoli di essere comunicate alla UIF.

Un forte ausilio all'implementazione del sistema di prevenzione al riciclaggio può venire dall'**attività di formazione** che gli Enti sono tenuti a organizzare a favore del personale e che sono volte ad addestrare gli operatori del settore, nel caso che qui ci interessa, a individuare con maestria le operazioni in odore di sospetto.

In particolare, i soggetti coinvolti sono i dipendenti coinvolti nel processo da mappare, il Gestore.

La formazione è, dunque, finalizzata a conseguire un aggiornamento su base continuativa dei dipendenti e dei collaboratori al fine di garantire la preparazione in merito agli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette.

10. Pubblica Amministrazione e rischio riciclaggio nel PNRR.

Il Servizio Centrale per il PNRR, istituito presso il MEF, ha predisposto le *"Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e di rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni Centrali e dei soggetti attuatori"*.

Esse forniscono alle Amministrazioni Centrali titolari di misure del PNRR indicazioni metodologiche ed operative.

11. Le sanzioni

11.1 La responsabilità amministrativa

L'apparato sanzionatorio volto a scongiurare l'inadempimento degli obblighi suesposti è strutturato in relazione alla trasgressione dei singoli inadempimenti agli obblighi prescritti. Invero, non ogni inadempimento conduce alla medesima sanzione.

L'apparato sanzionatorio si compone di sanzioni amministrative di tipo pecuniario, spesso connotate da limiti edittali rilevanti e dunque afflittive per le società inadempienti cui vengono inflitte.

11.1.1. Il procedimento sanzionatorio

Il procedimento sanzionatorio che conduce all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti dell'Ente è condotto dal Ministero dell'economia e delle finanze e segue la disciplina di cui alla Legge n. 689/1981.

Il MEF adotta i propri decreti sanzionatori per il tramite degli Uffici delle Ragionerie Territoriali dello Stato cui è demandato lo svolgimento del procedimento in oggetto e che si servono, quale riferimento, del parere della Commissione competente per materia.

11.1.2 Applicazione della sanzione in misura ridotta

L'art. 68 d.lgs. 231/2007 consente al destinatario della sanzione di beneficiare del pagamento in misura ridotta della sanzione, da effettuarsi prima della scadenza del termine previsto per l'impugnazione del decreto che irroga la stessa.

La riduzione ammessa è pari a un terzo dell'entità della sanzione irrogata. L'applicazione della sanzione in misura ridotta non è ammessa laddove il destinatario del decreto sanzionatorio si sia già avvalso, nei cinque anni precedenti, della stessa facoltà.

11.2 La responsabilità dirigenziale

Comune denominatore di ogni profilo di responsabilità è dato dall'art. 10 comma 1bis d.lgs. 231/2007 che prevede l'emersione della **responsabilità dirigenziale** in caso di inadempimento degli obblighi previsti:

"Al di fuori dei casi di cui al comma 1, al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti

collettivi nazionali, la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento”.

12. Misure sanzionatorie ulteriori

L'art. 66 d.lgs. 231/2007 prevede, inoltre, che in caso di violazioni gravi, ripetute, sistematiche ovvero plurime delle disposizioni impositive, il Ministero dell'economia e delle finanze informa le competenti amministrazioni interessate e gli organismi di autoregolamentazione, ai fini dell'adozione di ogni atto idoneo ad intimare ai responsabili di porre termine alle violazioni e di astenersi dal ripeterle (**cd inibitoria**).

Le medesime violazioni costituiscono presupposto per l'applicazione delle **sanzioni disciplinari**, che variano a seconda dell'ordinamento di settore di appartenenza. In tal caso, l'interdizione non può essere inferiore a due mesi e superiore a cinque anni.

13. La compliance integrata

La sensibilizzazione degli operatori nei confronti dell'adozione del sistema di prevenzione antiriciclaggio deve essere oggetto di una visione integrata, ad ampio spettro, che contestualizza gli adempimenti in questione in sinergia con le prescrizioni dettate in materia anticorruzione, in ambito di appalti, nonché quelle vigenti nel sistema 231 eventualmente adottate nelle partecipate pubbliche.

L'integrazione dei presidi e delle azioni conseguenti hanno il pregio di snellire gli adempimenti evitando inutili ed inefficienti ridondanze, da un lato, e di perseguire in modo efficiente gli obiettivi di contrasto ai fenomeni illegali mantenendo livelli di efficacia adeguati, dall'altro.

Il legislatore, con le normative più recenti nei rispettivi ambiti, tende a valorizzare la tempestività degli interventi prediligendo l'attuazione di presidi quanto più veloci ed efficienti.

Ne consegue che sarà demandata all'abilità degli operatori configurare un sistema integrato ed efficiente che eviti la duplicazione degli

adempimenti avendo cura di predisporre tutti gli adempimenti necessari.