

Un paper sulla gestione degli adempimenti antiriciclaggio nelle partecipate pubbliche.

Avv. Geronimo Cardia

Studio Cardia gclegal.it - Componente
Commissione 231 ODEC Roma e
Commissione 231 Sanità CNDCEC

**SA
M23**

Il rischio riciclaggio nella Pubblica Amministrazione

- L'antiriciclaggio mira a contrastare le infiltrazioni criminali nell'economia legale.
- Gli adempimenti antiriciclaggio nel D. Lgs. n. 231/2007 gestiscono il rischio riciclaggio nell'ambito della Pubblica Amministrazione prescrivendo l'adozione di una serie di cautele volte a individuare *ab origine* il suddetto rischio ed eliminarlo.

Gli uffici delle pubbliche amministrazioni sono chiamati 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.

Cosa vuol dire implementare il sistema antiriciclaggio per la Pubblica Amministrazione

- 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 in questione 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.

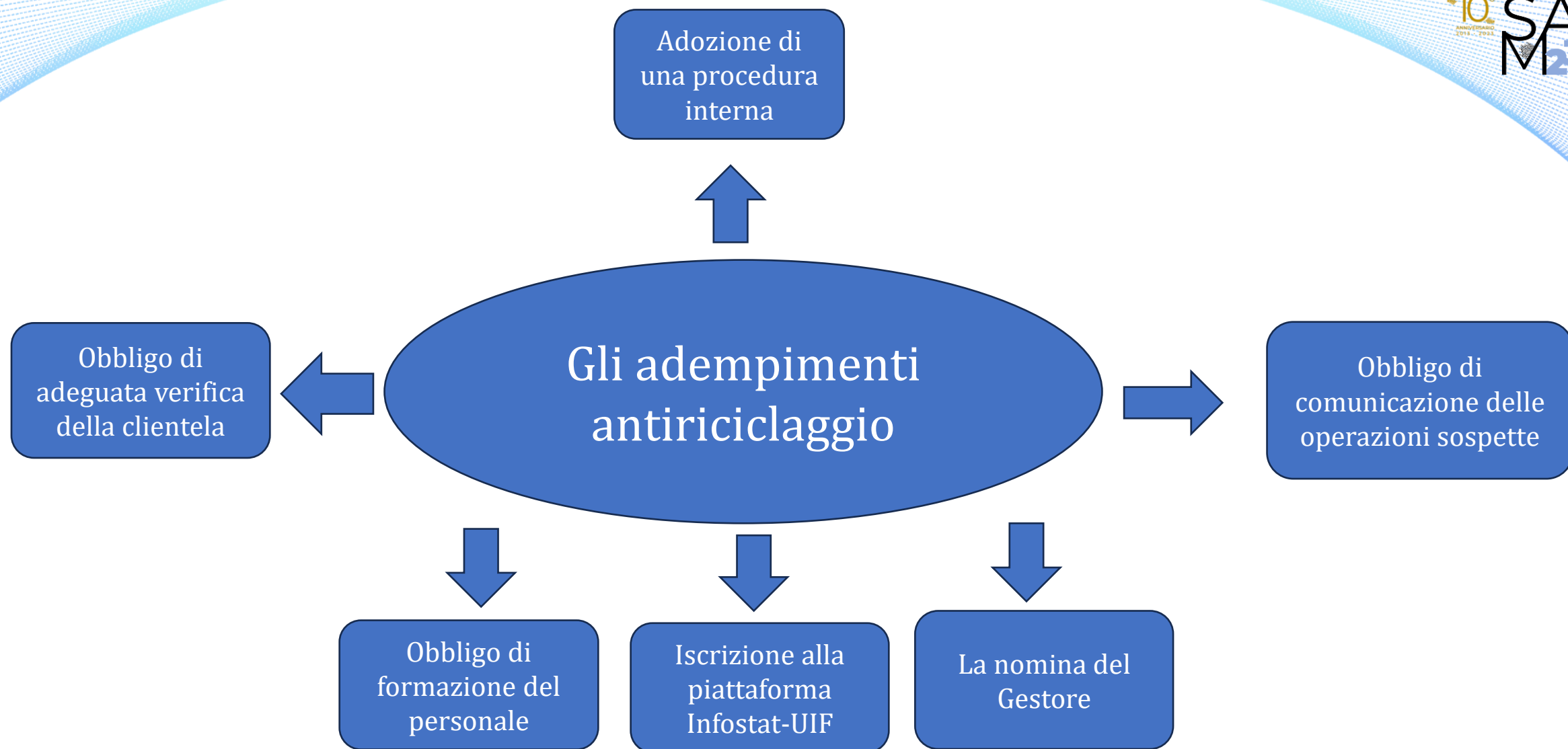
I confini del sistema preventivo antiriciclaggio

Ambito soggettivo

- L'ambito applicativo soggettivo è definito dall'articolo 1, comma 2, lettera *hh*), del d.lgs. n. 231/2007 che 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.

Ambito oggettivo

- L'ambito applicativo oggettivo è da intendersi riferito alle 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.**



Quali gli obblighi che la Pubblica Amministrazione è tenuta ad adempiere

In primo luogo, **l'adozione di una procedura interna** che avvenga a valle di un *risk assessment* del rischio riciclaggio all'interno dei propri processi – art. 10 III comma D. Lgs. 231/2007-

La procedura suddetta deve essere:

- (i) proporzionata alla dimensione organizzativa ed operativa;
- (ii) idonea a valutare il livello di esposizione al rischio riciclaggio;
- (iii) volta ad individuare e predisporre le misure necessarie a mitigare il suddetto rischio.

Il sistema di prevenzione del riciclaggio è volto ad individuare condotte riciclatorie sin dalla loro manifestazione in fase embrionale al fine di inibirne il compimento ed il conseguente danno con inquinamento del sistema concorrenziale e del flusso di danaro legale.

Quali gli obblighi che la Pubblica Amministrazione è tenuta ad adempiere

- In secondo luogo, adempiere **all'obbligo di comunicazione delle operazioni sospette** di cui all'art. 10 comma IV D. Lgs. 231/2007
- E' 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.
- 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.
- In tale processo valutativo, l'operatore è coadiuvato dai cd **indicatori di anomalia** che 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
- Una nota a margine fondamentale: 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.

Quali gli obblighi che la Pubblica Amministrazione è tenuta ad adempiere



La nomina di un Gestore

“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”.



L'iscrizione alla piattaforma 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.

Quali gli obblighi che la Pubblica Amministrazione è tenuta ad adempiere



Obbligo di adeguata verifica della clientela

- 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.



Obbligo di formazione del personale - art. 10 V comma D. Lgs. 231/2007

- Le 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.
- 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.

L'apparato sanzionatorio per l'inadempimento delle prescrizioni antiriciclaggio

- Non esiste una sanzione generica per la mancata predisposizione del sistema antiriciclaggio nell'apparato societario, ma esistono **single sanzioni amministrative di tipo pecuniario per ogni singolo inadempimento**.
- Si tratta di sanzioni che sottendono limiti edittali dell'ordine di migliaia di euro, comportando un ingente esborso per la società, a seconda della prescrizione non osservata.
- **L'effetto moltiplicatore di tale sistema sanzionatorio** produce un effetto persuasivo nel sensibilizzare la Pubblica Amministrazione e renderla cosciente del rilievo del proprio apporto nella gestione e conseguente neutralizzazione del rischio riciclaggio.
- Nel caso in cui vengano poste in essere molteplici violazioni, nonostante l'applicazione del cd cumulo giuridico, la sanzione che ne risulta sarà comunque rilevante in termini di quantum edittale, trattandosi di pene sostanzialmente afflittive.

Il procedimento sanzionatorio

La modalità attuativa segue il procedimento di cui alla legge 689/1981 ed è condotto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze a mezzo degli Uffici delle Ragionerie Territoriali. V'è, altresì, il coinvolgimento delle Autorità di settore che interlocuiscono con il MEF al fine della determinazione dell'*an* e del *quantum* della sanzione.

Il termine per l'opposizione al decreto che irroga la sanzione è breve di 30 giorni.

Unico beneficio previsto è il pagamento della sanzione in misura ridotta.

Misure sanzionatorie ulteriori

Non vi sono soltanto sanzioni amministrative pecuniarie, ma possono essere irrogate anche **sanzioni di altra matrice**.

➡ In virtù del principio di effettività della tutela è prevista **la cd azione inibitoria** – art. 66 D. Lgs. 231/2007 -, in forza della quale 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.

➡ 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.

➡ Nei casi più rilevanti, quali quelli di violazioni particolarmente gravi o sistemiche il decreto che irroga le sanzioni è **pubblicato** senza ritardo e per estratto, su apposita sezione del sito web del Ministero dell'economia e delle finanze ovvero delle autorità di vigilanza di settore, in ragione delle attribuzioni e delle modalità attuative di rispettiva pertinenza. Le informazioni pubblicate restano sul sito web per cinque anni. Si tratta di una sanzione afflittiva dell'immagine della p.a.

La responsabilità dirigenziale, art. 10 VI comma D. Lgs. 231/2007

“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”.

La pericolosità sociale del riciclaggio, dunque, non si esaurisce solo nella sua fase dissimulatoria, ma si realizza anche nel danno proveniente dall'inserimento nell'economia sana di fondi originati in un circuito ad essa esterno – quello illegale- e, quindi, la strumentalizzazione del tessuto economico-sociale legale a godimento dei frutti di attività illecite.

È proprio la pericolosità di tale inserimento nel circuito legale che rende gli uffici della P.A. possibili veicoli di immissione di fondi illeciti nell'economia legale, e quindi, loro malgrado, soggetti a possibili strumentalizzazioni a fini di riciclaggio.

Da qui, l'accresciuta consapevolezza del ruolo cruciale della P.A. nella lotta alla prevenzione e al contrasto del fenomeno criminale di insinuazione nel circuito economico legale.

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.



Studio Cardia

g c i e g a i

