



Driver dei controlli antiriciclaggio e Recovery Fund

Roma, 14 marzo 2022



Claudio Clemente
Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

1. Premessa
2. Il *trend* della collaborazione attiva
3. L'esperienza della UIF connessa al Covid-19
4. La nuova frontiera del PNRR e il ruolo della PA a fini di prevenzione
5. Il titolare effettivo antiriciclaggio
6. Conclusioni

Premessa

- Il **sistema antiriciclaggio** che si avvale della collaborazione degli operatori e del vasto patrimonio informativo disponibile presso le FIU, oltre che dell'attività degli organi investigativi, è ormai generalmente riconosciuto come **punto di forza per il contenimento dell'illegalità**
- L'evoluzione, l'esperienza e i risultati raggiunti nel corso dei trent'anni di vita del sistema antiriciclaggio hanno posto le basi per l'**utilizzo di terminologie e istituti previsti dalla normativa anche in altre discipline** (ad es. fiscale) **e in contesti in cui occorre rafforzare la prevenzione:**
 - ✓ Finanziamento del terrorismo
 - ✓ Finanziamento di programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa
 - ✓ Mine anti-persona
 - ✓ Decreto antifrode sulle cessioni di crediti fiscali previsti dal Decreto Rilancio
 - ✓ La stessa materia del PNRR (con il ricorso all'istituto del titolare effettivo a tutela degli interessi finanziari dell'Unione)
- La direttiva (UE) 2019/1153 ha riconosciuto l'efficacia del sistema antiriciclaggio prevedendo l'utilizzo delle informazioni finanziarie anche per la prevenzione e la repressione di **reati diversi dal riciclaggio**



Premessa

- Il sistema antiriciclaggio si avvale di un crescente novero di operatori chiamati a fornire una **«collaborazione attiva»** in diverse forme
- L'attività della UIF è volta a potenziare le capacità reattive degli operatori e da diversi anni orienta la propria azione alla **individuazione tempestiva dei rischi emergenti** di riciclaggio e degli illeciti collegati per poter fornire indicazioni su nuovi comportamenti finanziari sospetti



La **crescita della cultura antiriciclaggio ha favorito le capacità reattive degli intermediari bancari e finanziari** e il coinvolgimento sempre più attivo di altre categorie di operatori, con vantaggi per la prevenzione di nuove tipologie di comportamenti illeciti (ad esempio connessi alla pandemia)

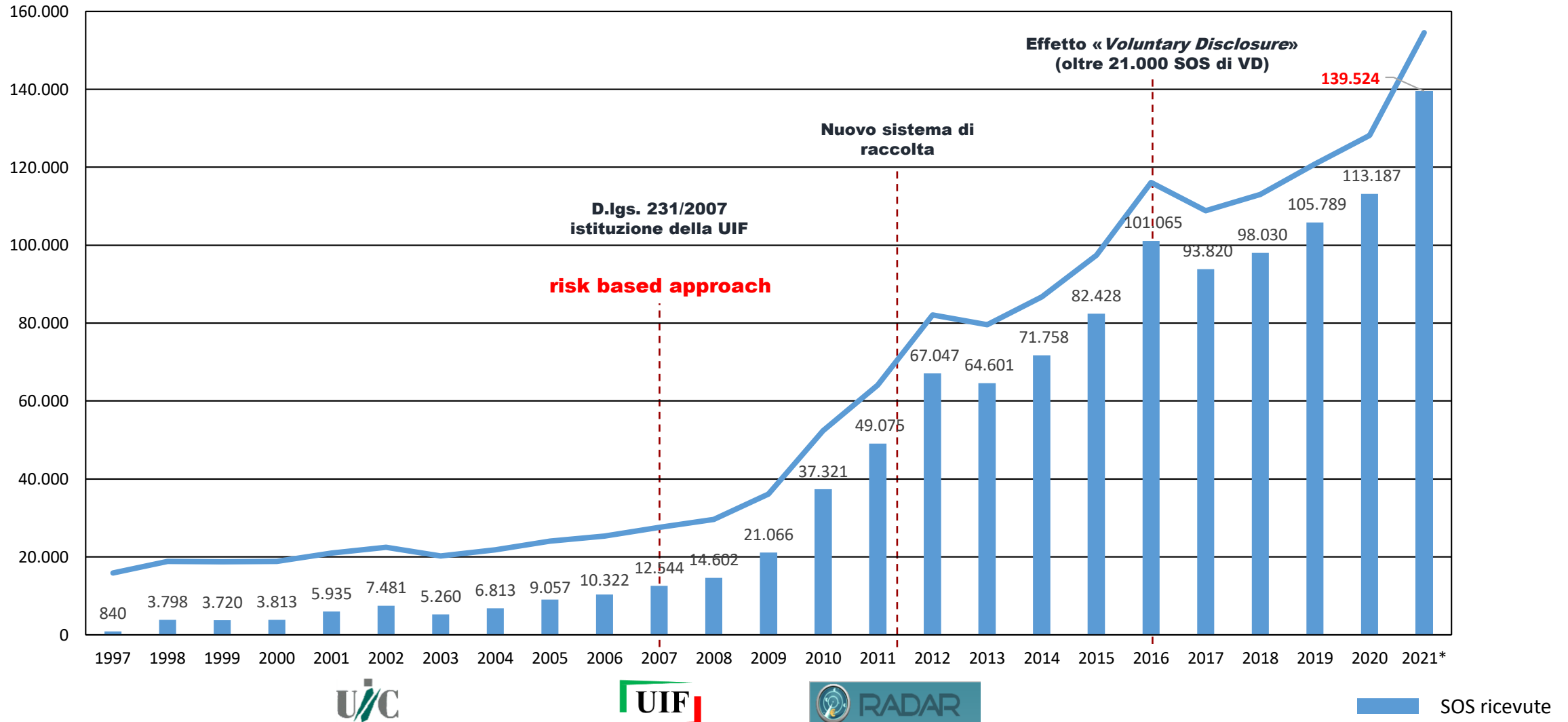


Una **maggiore partecipazione** al sistema antiriciclaggio **da parte delle Pubbliche amministrazioni potrebbe dare un contributo** ulteriore anche nell'attuale fase di ripresa economica **per i rischi collegati ai fondi PNRR**



Il trend della collaborazione attiva

Serie storica delle SOS ricevute

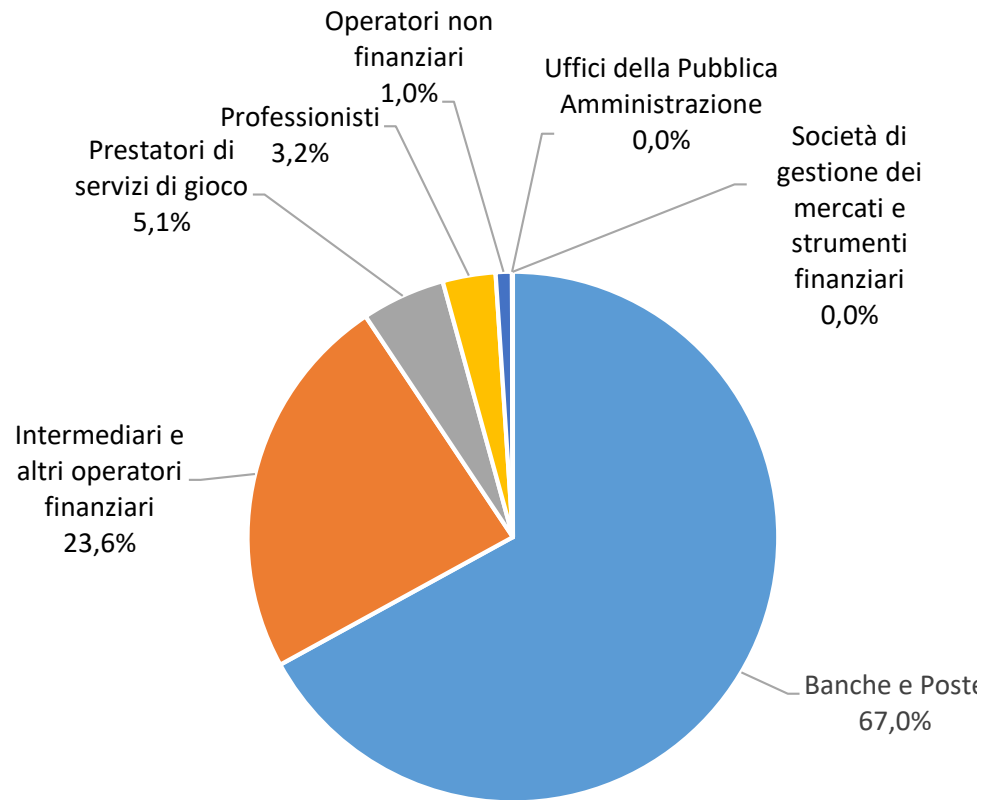


SOS ricevute

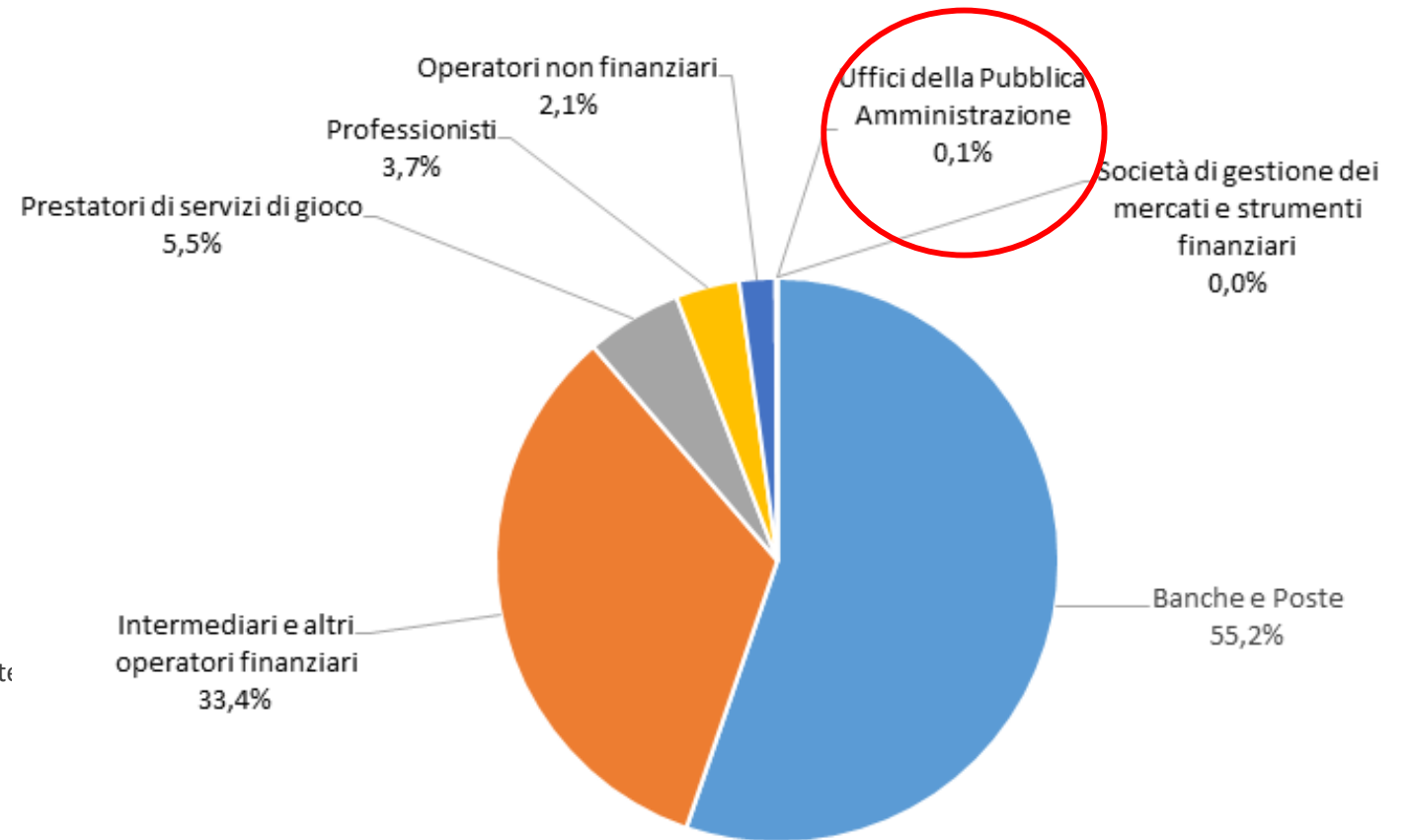


Il trend della collaborazione attiva

SOS ricevute nel 2020

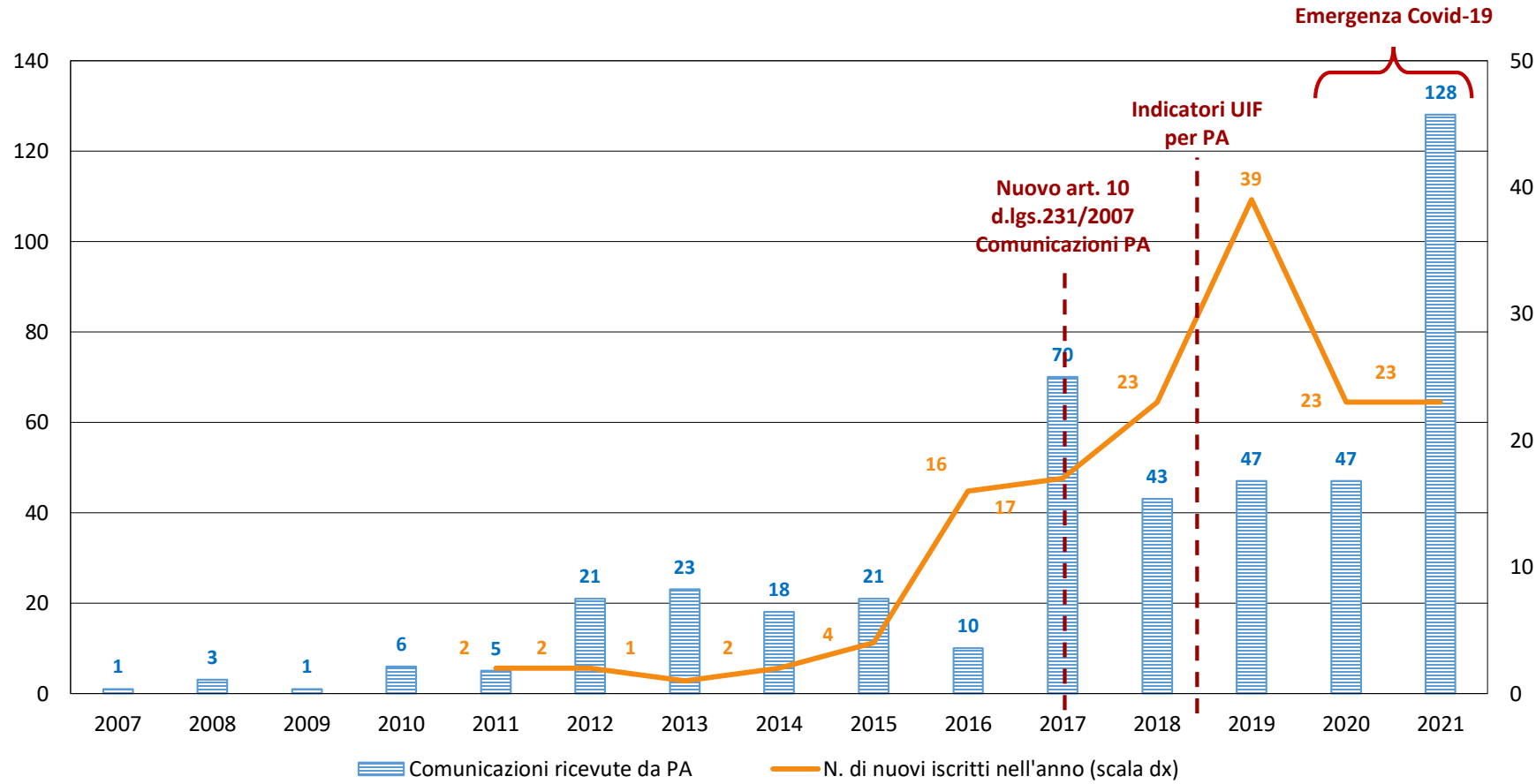


SOS ricevute nel 2021



Il trend della collaborazione attiva

Flussi segnaletici della PA ed enti pubblici iscritti nell'anno



- A fine dicembre 2021 risultavano iscritti al sistema **152 uffici pubblici**: considerate le dimensioni dell'articolazione della PA **sono necessari margini di miglioramento**
- **Anche il livello di collaborazione attiva degli iscritti dovrebbe migliorare**: a fine dicembre 2021 gli uffici che hanno inviato almeno una comunicazione alla UIF sono 35 (pari al 23% del totale), di cui 13 attivi nel Centro Italia, 9 nel Nord Est, 9 nel Nord Ovest e 4 nel Sud.



L'esperienza della UIF connessa al Covid-19



Sensibilizzazione dei segnalanti attraverso comunicati e indicazione dei profili di rischio



Criteri specifici per l'analisi finanziaria (selezione delle SOS, classificazione e analisi per l'individuazione di comportamenti funzionali al riciclaggio)



Collaborazione con le autorità nazionali e le FIU estere (condivisione veloce ed efficace, scambi *cross-border*)



Affinamento della normativa sulla base di specifiche proposte (ad esempio in materia di conto dedicato)





Comunicazione UIF del 16 aprile 2020

- È stato richiamato il pericolo di **truffe**, di **fenomeni corruttivi**, di possibili **manovre speculative**, nonché il rischio di **usura**, di acquisizione diretta o indiretta delle imprese da parte di **organizzazioni criminali**
- Ulteriori indicazioni hanno riguardato il ricorso a tentativi di sviamento e appropriazione, anche mediante condotte collusive, possibili abusi sia nella fase di **accesso al credito garantito** dalle diverse forme di intervento pubblico sia in sede di **utilizzo delle risorse** disponibili, come pure il pericolo di azioni illegali realizzate **on line**.
- Assumono centralità le informazioni sugli **assetti proprietari** e sulle **operazioni aziendali e societarie** (anomali trasferimenti di partecipazioni, garanzie rilasciate o ricevute, smobilizzo di beni aziendali a condizioni non di mercato), sull'**origine** dei fondi e sulle **effettive finalità** economico-finanziarie sottostanti alle transazioni
- Occorre che i soggetti obbligati, in particolare i **professionisti**, valutino l'operatività delle imprese clienti che si trovano in **condizione di difficoltà** finanziaria, al fine di intercettare ipotesi di abusi delle possibilità offerte dalle disposizioni dirette ad agevolarne la continuità operativa

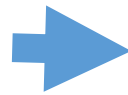


L'esperienza della UIF connessa al Covid-19



**COMUNICAZIONE UIF
DELL'11 FEBBRAIO
2021**

**Elementi integrativi della
Comunicazione del 16
aprile 2020**



RISCHI CONNESSI CON

Forniture di prodotti medicinali o dispositivi di protezione

Operatività dei soggetti che accedono ai benefici "anti-COVID"

Infiltrazioni criminali

Ampliamento delle detrazioni fiscali temporaneamente riconosciute dal Decreto Rilancio

Attività telematiche e Gioco *online*

SOS collegate all'emergenza Covid-19 (analizzate e trasmesse)

Anno 2020	Anno 2021
2.197	5.365

Totale 7.562

Prima fase della crisi:
**FAR FRONTE ALLE
URGENZE SANITARIE**

- **Operatività in contanti**, giustificata dai clienti con la necessità di rispettare il *lockdown* o dal timore di non poter disporre della liquidità
- **Truffe e illeciti nella fornitura di DPI**

Seconda fase della crisi
**SOSTENERE LE
FAMIGLIE E IL
SISTEMA
PRODUTTIVO**

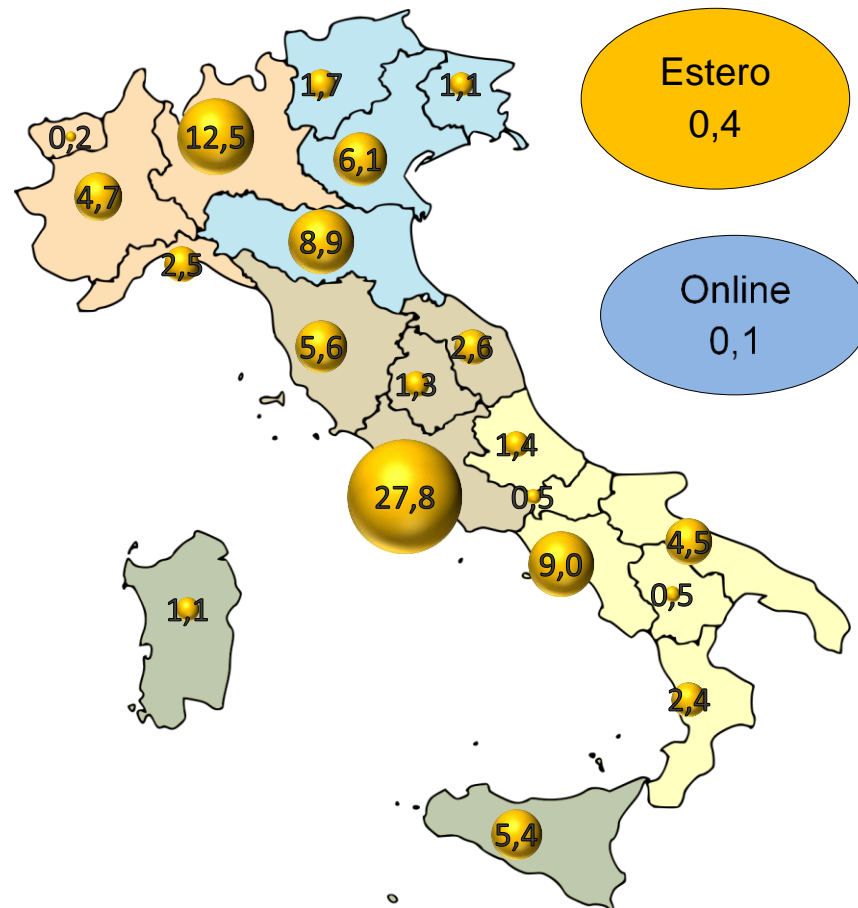
- **Anomalie collegate alla concessione dei benefici** disciplinati dalla legge: documentazione falsa/contraffatta; incoerenze tra spese dichiarate e attività dell'impresa coinvolta
- **Anomalie collegate all'utilizzo dei benefici**: importi movimentati in eccesso rispetto all'ordinaria gestione dell'impresa, distrazione di fondi anche attraverso giri su conti correnti personali, trasferimenti all'estero, acquisto di valute virtuali

Terza fase della crisi
**ILLECITI CONNESSI ALLE
DETRAZIONI FISCALI**

- **Crediti fiscali fittizi, riciclaggio** nell'acquisto di crediti fiscali, ipotesi di **abusivismo**

L'esperienza della UIF connessa al Covid-19

SOS analizzate collegate al Covid-19 per regione
(valori percentuali)



La nuova frontiera del PNRR e il ruolo della PA a fini di prevenzione

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

**Investimenti e riforme
per oltre 200 miliardi di
euro**

6 missioni

digitalizzazione, innovazione,
competitività, cultura e
turismo; rivoluzione verde e
transizione ecologica;
infrastrutture per una mobilità
sostenibile; istruzione e ricerca;
inclusione e coesione; salute

**Presso la Presidenza del
Consiglio dei Ministri:
Cabina di Regia e
Segreteria tecnica, Unità
per la razionalizzazione e il
miglioramento della
regolazione**

*Ruolo delle amministrazioni
centrali titolari degli interventi
anche nella rendicontazione e nel
controllo; possibilità di stipulare
protocolli d'intesa con la Guardia
di Finanza per rafforzare le
attività di controllo anche
finalizzate alla prevenzione della
corruzione e delle frodi*

La nuova frontiera del PNRR e il ruolo della PA a fini di prevenzione

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Le **amministrazioni centrali** sono **titolari dell'attuazione** delle riforme e degli investimenti **del PNRR**

La **realizzazione concreta** degli interventi **può essere assegnata a soggetti diversi** (c.d. attuatori), spesso Regioni, Comuni, altri enti territoriali, organismi pubblici o privati

Rilevano i c.d. **soggetti realizzatori** ovvero coloro che sono a vario titolo coinvolti nella realizzazione del progetto (**es. fornitore di beni e servizi/esecutore dei lavori**) e individuati dal soggetto attuatore nel rispetto della normativa UE e nazionale applicabile (es. in materia di appalti)

Rischio di infiltrazioni criminali nell'impiego dei fondi rivenienti dal PNRR: a differenza che nella gestione dei rischi connessi al Covid-19, **il comparto pubblico ha un ruolo chiave** nella gestione dei fondi



La nuova frontiera del PNRR e il ruolo della PA a fini di prevenzione

Le Pubbliche amministrazioni nel sistema antiriciclaggio

d.l. 143/1991, legge 197/1991

- **identificazione** del soggetto che esegue l'operazione
- **registrazione** delle informazioni
- **segnalazione** delle operazioni aventi a oggetto disponibilità finanziarie che possono provenire da riciclaggio

d.lgs. 56/2004

segnalazione delle operazioni aventi a oggetto disponibilità finanziarie che possono provenire da riciclaggio

d.lgs. 231/2007

segnalazione alla UIF delle operazioni sospette

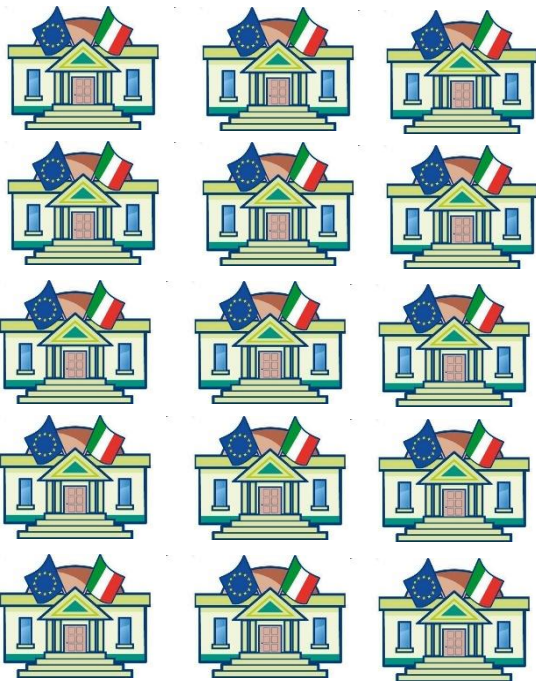
d.lgs. 231/2007
come modificato dal d.lgs. 90/2017

**comunicazione alla UIF
di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette**



Le Pubbliche amministrazioni rilevanti

(articolo 1, comma 2, lettera hh), del d.lgs. 231/2007)

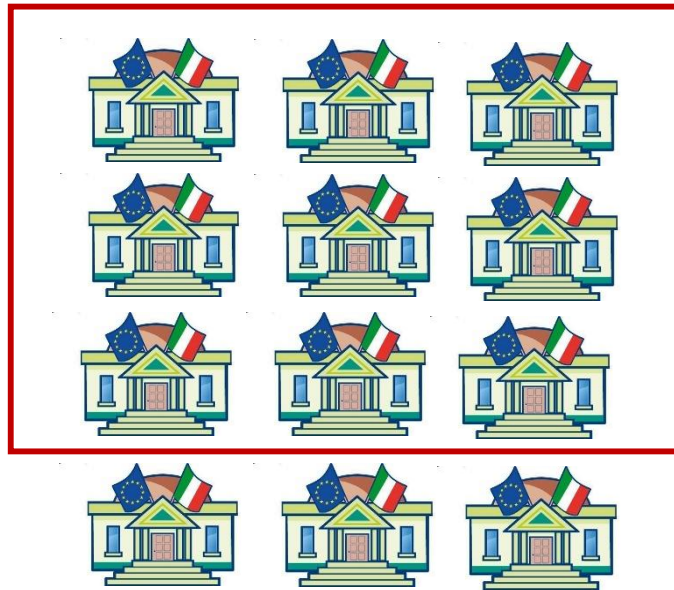


- ✓ *tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001*
- ✓ *enti pubblici nazionali*
- ✓ *società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o europeo*
- ✓ *soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica*

Il sottoinsieme tenuto alle comunicazioni di operazioni sospette

Uffici competenti allo svolgimento di 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***

Il CSF può ampliare o restringere il novero di detti uffici, anche sulla base dell'analisi nazionale dei rischi

Prime indicazioni della UIF per la prevenzione dei rischi connessi al PNRR

Richiamo della disciplina antiriciclaggio per le PA e in particolare

- 1) Conoscenza delle istruzioni e degli **indicatori di anomalia** emanati dalla UIF il 23 aprile 2018, **in particolare per il settore appalti e finanziamenti pubblici** → **Formazione dei dipendenti pubblici**
- 2) Ruolo del **gestore** per la valutazione delle informazioni disponibili su ciascun intervento rientrante nel PNRR e l'individuazione di sospetti da comunicare alla UIF. **Iscrizione al portale Infostat-UIF** per le interlocuzioni con l'Unità
- 3) Valutazione degli **elementi di sospetto alla luce delle caratteristiche dei soggetti che si relazionano con gli uffici pubblici, delle attività e dei comportamenti** tenuti nel corso o all'esito dei medesimi procedimenti
- 4) Garantire **al gestore** la **piena accessibilità alle informazioni e alla documentazione** inerente all'esecuzione dei progetti e alla rendicontazione delle spese, anche laddove conservata dai soggetti attuatori

Prime indicazioni della UIF per la prevenzione dei rischi connessi al PNRR

- 5) La **tracciabilità delle operazioni**, la **disponibilità della documentazione** per le attività di controllo e le **informazioni acquisite** nell'ambito dei procedimenti di competenza sono una **base preziosa per la collaborazione attiva**
- 6) Necessità di **controlli tempestivi ed efficaci sulla c.d. documentazione antimafia**
- 7) **Individuazione del titolare effettivo come definito dalla 4° direttiva antiriciclaggio** con riguardo ai destinatari dei fondi e agli appaltatori (art. 22 del Regolamento UE 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza)
- 8) Richiamo alla **Raccomandazione GAFI n. 24** rivista il **4 marzo scorso** con richiesta agli Stati di assicurare l'accesso delle autorità pubbliche alle informazioni sulla titolarità effettiva nel corso delle procedure pubbliche di *procurement*

Il titolare effettivo antiriciclaggio

Chi intende riciclare nell'economia legale i proventi di attività illecite o realizzare reati collegati al riciclaggio ha interesse a utilizzare possibili prestanome o schermi societari nazionali ed esteri



Centralità della nozione di titolare effettivo nella disciplina antiriciclaggio relativa agli operatori diversi dalle Pubbliche amministrazioni

La **persona fisica** o le persone fisiche, diverse dal cliente, **nell'interesse della quale** o delle quali, in ultima istanza, il rapporto continuativo è instaurato, la prestazione professionale è resa o **l'operazione è eseguita** (art. 1, co. 2, lett. pp), del d.lgs. 231/2007)

Per le **persone giuridiche** il titolare effettivo coincide con la persona fisica cui è attribuibile la **proprietà diretta o indiretta dell'ente ovvero il relativo controllo** (cfr. art. 20, co. 1, del d.lgs. 231/2007)



Il titolare effettivo antiriciclaggio

Individuazione del Titolare effettivo a fini antiriciclaggio

Criteria normativi per l'individuazione del Titolare effettivo

- Società di capitali (art. 20, co. 2 e 3, del d.lgs. 231/2007)
- Persona giuridica privata (art. 20, co. 4, del d.lgs. 231/2007)
- Trust (art. 22, co. 5, del d.lgs. 231/2007)

Criterio residuale: persone fisiche che, in base agli assetti organizzativi o statutari, risultano **titolari di poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione della società o dell'ente**



I criteri normativi non appaiono risolutivi



Il processo seguito per l'individuazione della titolarità effettiva deve essere sempre formalizzato e l'eventuale applicazione del criterio residuale va adeguatamente motivata (art. 20, co. 6, del d.lgs. 231/2007)





Il Registro dei titolari effettivi a fini antiriciclaggio

- **Specifica sezione del Registro delle Imprese (di prossima istituzione)** in cui saranno censite le informazioni relative ai titolari effettivi di **imprese dotate di personalità giuridica, persone giuridiche private** (ex DPR 361/2000) e **trust** con effetti giuridici rilevanti a fini fiscali ex DPR 917/1986
- **Accesso alla sezione del Registro consentito a:** MEF, Autorità di vigilanza, UIF, DIA, NSPV, DNA e autorità giudiziaria, Agenzia delle entrate, ai soggetti obbligati (**non sono incluse le PA**), al pubblico
- **Il decreto attuativo del MEF di concerto con il MISE definirà i dati da comunicare al Registro, modalità e tempi**
- La direttiva antiriciclaggio ha previsto un **sistema europeo di interconnessione dei registri dei titolari effettivi** (*Beneficial Ownership Registers Interconnection System*, c.d. “Boris”, istituito dal Regolamento di esecuzione (Ue) 2021/369 della Commissione del 1° marzo 2021) **cui si collegherà il registro nazionale**

La consultazione dei registri non esonera dalla valutazione del rischio e dall'adozione di misure proporzionate da parte dei soggetti obbligati



Conclusioni

- La UIF rivolge **particolare attenzione ai rischi di illeciti che determinano un uso distorto delle risorse pubbliche**, con l'obiettivo di fornire, anche in questi casi, indicazioni su nuovi comportamenti finanziari sospetti
- La recente esperienza nella prevenzione delle attività illecite connesse al Covid-19 conferma i vantaggi che derivano dal **valorizzare l'impiego dei presidi antiriciclaggio anche nella delicata fase di attuazione del PNRR**
- La UIF diffonderà prossimamente le **prime indicazioni per stimolare le Pubbliche amministrazioni alla comunicazione delle operazioni sospette anche con riferimento al PNRR**
- È **necessario accrescere la cultura antiriciclaggio** anche nel **comparto pubblico** e valorizzare istituti come quello relativo all'individuazione del titolare effettivo per prevenire tempestivamente pericolosi tentativi di realizzazione di reati
- Sono **auspicabili affinamenti normativi per assicurare l'individuazione dei titolari effettivi**
 - i. Accesso delle PA all'istituendo registro dei titolari effettivi
 - ii. Obbligo dei partecipanti alle gare di comunicare il proprio titolare effettivo alla PA per agevolare l'individuazione e la comunicazione alla UIF delle operazioni sospette



Grazie per l'attenzione