

COMUNE DI NORAGUGUME Provincia di Nuoro

Misure organizzative interne in materia di contrasto ai fenomeni di riciclaggio

Premessa

Il riciclaggio rappresenta un aspetto fondamentale dell'attività criminosa, in quanto costituisce la fase di trasformazione di ingenti somme di denaro “sporco”, proveniente cioè da attività illecite, e pertanto difficilmente utilizzabile, in risorse liberamente spendibili che possono essere reintrodotte nel circuito finanziario ordinario, realizzando così il fine ultimo dell'organizzazione criminale.

Il guadagno dell'organizzazione criminale, deve infatti essere “ripulito” attraverso l'impiego in attività apparentemente regolari e legittime, come ad esempio: apertura di attività produttive, realizzazione di interventi edilizi, partecipazione a gare d'appalto attraverso aziende gestite o finanziate da malavita.

Questa tipologia di operazioni all'interno della pubblica amministrazione sono in grado di avvicinare la criminalità organizzata alle attività da questa compiute, con potenziali conseguenze negative per il sistema pubblico-sociale.

Per tali ragioni si è ritenuto di dover adottare a livello europeo e nazionale, l'introduzione di specifici strumenti e procedure volti ad arginare situazioni di illegalità e, nello specifico, di riciclaggio di denaro “sporco”, da applicarsi in ambito pubblico.

Quadro normativo

Il quadro normativo una materia di antiriciclaggio è il seguente:

- Dlgs n. 231/2007, che ha recepito la direttiva 2005/60/CE (cd. Terza direttiva antiriciclaggio);
- Dlgs n. 109/2007, per i profili di contrasto del finanziamento del terrorismo dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale;
- Dlgs n. 90/2017, recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 (cd. Quarta direttiva antiriciclaggio) e dal Regolamento UE n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi;
- Dlgs 125/2019 che attua la quinta direttiva antiriciclaggio e che ha costituito un importante aggiornamento delle disposizioni precedenti.

Per quanto riguarda specificatamente l'ambito pubblico la UIF - Unità di informazione finanziaria per l'Italia, ha elaborato:

- le “Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle Pubbliche Amministrazioni” con proprio provvedimento del 23/04/2018 pubblicato in G.U. n. 269 del 19.11.2018;
- le disposizioni in tema di “prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da covid-19”, con le comunicazioni del 16/04/2020 e del 11/02/2021;
- le disposizioni in tema di “Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al covid-19 e al PNRR” con comunicazione del 11/04/2022.

Con le predette comunicazioni del 16/04/2020 e del 11/02/2021, la UIF ha introdotto nuove e ulteriori indicazioni nell'espletamento degli obblighi di comunicazione/segnalazione, per rilevare altresì quelle anomalie che possano prodursi come effetto delle condizioni socio-economiche determinate dalla pandemia da COVID-19.

Con tali comunicazioni la UIF ha voluto porre l'attenzione su specifici fattori di rischio ed altri elementi sintomatici di operazioni illecite che possono emergere, se non già emersi, come causa/effetto dell'emergenza epidemiologica scoppiata nel 2020. Tra i fenomeni posti all'attenzione, sono stati richiamati:

- truffe;
- fenomeni corruttivi e speculativi;
- indebolimento economico di famiglie e imprese, in grado di favorire l'usura.

Gli interventi pubblici a sostegno della liquidità possono favorire:

- tentativi di sviamento e appropriazione;
- manovre speculative nei settori delle forniture e dei servizi connessi con il contrasto del covid-19;
- meccanismi fraudolenti connessi con la raccolta fondi – anche e soprattutto on line – per favorire le aree e/o i settori colpiti dall'emergenza, che però potrebbero in realtà nascondere intenti distrattivi.

L'intento della UIF è stato ed è tuttora, quello di richiamare gli operatori alla massima attenzione rispetto a fatti e/o comportamenti sintomatici di azioni criminali o comunque illecite, che siano in qualche modo connesse con l'emergenza sanitaria.

Recentemente, con la comunicazione del 11.04.2022 la UIF è intervenuta nuovamente richiamando l'attenzione sulla “prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al Covid-19 ed al PNRR”, evidenziando la necessità di assicurare l'attivazione di tutti i presidi necessari per scongiurare che la criminalità riesca ad approfittare delle risorse pubbliche messe in circolazione, a discapito dell'economia del Paese e di un Piano di solidarietà e ripresa finanziaria che vuole essere la risposta alla crisi pandemica e al rilancio economico degli Stati Europei.

Il comparto pubblico riveste un ruolo centrale nella gestione dei fondi ed è per questa ragione che a livello nazionale si è ravvisata la necessità di innalzare il livello delle cautele atte ad arginare i fenomeni di riciclaggio, introducendo nuovi strumenti per consentire una corretta individuazione di tutto quello che appare sospetto.

Definizione di antiriciclaggio

Il Decreto legislativo 231/2007, art. 2, comma 1 definisce il riciclaggio come:

- a) la conversione o il trasferimento di beni, provenienti da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;
- b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;
- c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione dei beni nella consapevolezza, al momento della loro ricezione, che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;
- d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolarne l'esecuzione.

L'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette: la collaborazione attiva

La collaborazione attiva si sostanzia nell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette.

L'art. 10 del D.lgs 231/2007 individua gli ambiti nei quali la PA deve assicurare il rispetto delle disposizioni antiriciclaggio e garantire, quindi, una “collaborazione attiva” con la struttura di riferimento – ovvero la UIF.

Tali ambiti sono:

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

Si tratta praticamente delle medesime “aree di rischio” per la prevenzione della corruzione come individuate dalla L. 190/2012 e, in particolare, dal Piano Nazionale Anticorruzione 2019.

Il predetto articolo ai commi 4 e 5 dispone, inoltre, che:

“(...) 4. Al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, le Pubbliche amministrazioni comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengono a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale. (...)

5. le Pubbliche amministrazioni responsabili dei procedimenti di cui al comma 1, nel quadro dei programmi di formazione continua del personale realizzati in attuazione dell'art. 3 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, adottano misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti, delle fattispecie meritevoli di essere comunicate ai sensi del presente articolo (...)”.

Il Comune, alla pari di ogni altra pubblica amministrazione, è pertanto tenuta a collaborare con le autorità competenti in materia, individuando e segnalando attività e fatti rilevanti che potrebbero mascherare operazioni di riciclaggio, garantendo altresì al personale una adeguata formazione specifica.

Si richiama il disposto dell'art. 1 del provvedimento UIF 23 aprile 2018: *“gli operatori sono tenuti a inviare la segnalazione di operazioni sospette, prima di compiere l'operazione, quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli di sospettare che siano in corso, compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi provengono da un'attività criminosa (art. 35 del D.lgs 231/2007)”.*

La segnalazione di operazioni sospette:

- deve essere effettuata senza ritardo;
- va realizzata prima di compiere l'operazione sottesa;
- 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 acquisiti nell'ambito dell'attività istruttoria svolta, anche alla luce degli indicatori di anomalia di cui all'allegato C, con particolare attenzione alle notizie inerenti alle persone politicamente esposte, soggetti inquisiti e a nominativi censiti nelle liste pubbliche di terrorismo;
- non richiede necessariamente la “conoscenza” di un determinato reato ed è atto distinto dalla denuncia di reato;
- richiede che sia garantita la massima riservatezza delle persone che effettuano la comunicazione e del contenuto della stessa;
- ai fini della prevenzione del finanziamento del terrorismo presuppone il riscontro dei nominativi nelle liste pubbliche consultabili nel sito UIF (non è sufficiente la mera omonimia).

Infine, si richiama l'attenzione sul fatto che ha rilevanza anche l'eventualità che *“(...) il soggetto si rifiut[i] o si mostr[i] ripetutamente riluttante a fornire le informazioni o i dati ordinariamente necessari, o se fornisce informazioni false, del tutto carenti o ingiustificatamente difformi da quelle altrimenti reperibili, ovvero se è caratterizzato da assetti proprietari, manageriali e di controllo artificiosamente complessi ovvero opachi o se risulta supportato, anche economicamente, da soggetti a lui non collegati, specie se si tratta di persone politicamente esposte (...)”.*

Pertanto, anche una certa riluttanza da parte degli interlocutori o la ricezione di informazioni incomplete o che si riscontrano come anomale o false, giustificano la presentazione di apposita segnalazione al “gestore antiriciclaggio”.

Strumenti per l'individuazione delle operazioni sospette (allegato C - UIF)

Tra gli strumenti introdotti a livello nazionale per coadiuvare le PP.AA ad una corretta individuazione di operazioni a sospetto riciclaggio, l'Unità di Informazione Finanziaria (U.I.F) con Provvedimento del 23 aprile 2018, ha adottato le *“Istruzioni sulla comunicazione di dati e di informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle Pubbliche amministrazioni”* prevedendo in un apposito allegato i c.d. indicatori di anomalia.

Questo documento contenente gli indicatori di anomalia viene allegato alla presente.

Procedura di segnalazione interna

A tutti i settori coinvolti, a vario titolo, in attività che prevedano l'utilizzo di fondi derivanti dal PNRR e in aree connesse con la contrattualistica pubblica e il comparto delle autorizzazioni/concessioni, spetterà l'adozione delle seguenti cautele:

- a. assicurare la formazione continua del personale;
- b. acquisire dati e informazioni da parte dei soggetti economici che accedono alle gare d'appalto, alle concessioni e ogni altro beneficio collegato ai fondi del PNRR, per il tramite della compilazione delle check list messe a disposizione;
- c. controllo e verifica dei dati e delle informazioni come sopra acquisiti accedendo ai database pubblici a disposizione;
- d. individuazione del “titolare effettivo” destinatario dei fondi o appaltatore.

Nei casi in cui ci siano i presupposti per sospettare che siano in corso, o siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, il Responsabile del servizio che le abbia rilevate inoltra la segnalazione al Gestore secondo la procedura di seguito indicata.

La segnalazione al Gestore deve partire da un'attenta valutazione degli elementi a disposizione del Responsabile del servizio, ed è collegata all'esistenza anche di un solo sospetto.

Il Responsabile del servizio ha l'obbligo di segnalare al Gestore:

- le operazioni sospette anche di modico valore;
- le operazioni non sospette rifiutate, non concluse e/o tentate;
- le operazioni sospette il cui controvalore sia regolato in tutto o in parte presso altri soggetti, sui quali gravano autonomi obblighi di segnalazione.

In ogni caso dovranno essere oggetto di valutazione da parte del Responsabile del servizio i seguenti aspetti:

- esito dell'adeguata verifica dell'identità della controparte;
- esito dei controlli su banche dati (Camera di Commercio; Puntofisco; INPS; ACI – PRA; SISTER etc.) antecedente all'instaurazione del rapporto, al fine di verificare l'eventuale iscrizione alle liste ufficiali antiterrorismo o coinvolgimento in altre attività criminose;
- l'analisi delle anomalie secondo le indicazioni fornite dall'Allegato A del D.M. del Ministro dell'Interno del 25.09.2015 e dall'allegato al provvedimento UIF del 23.04.2018 pubblicato in G.U. n. 269 del 19.11.2018;
- coerenza dell'operazione con l'attività esercitata dalla controparte;
- esito del monitoraggio nel corso del rapporto (es. monitoraggio pagamenti);
- valutazione delle informazioni pervenute da fonti non ufficiali (es. internet, stampa etc.).

Il Responsabile del servizio ha facoltà di chiedere agli altri Settori/Uffici, tutte le informazioni utili alla verifica, in modo tale da poter effettuare un'analisi completa dell'operazione ed eventualmente, se non ancora conclusa, chiedere la sospensione della stessa.

Il Responsabile del servizio deve trasmettere le segnalazioni che dovrà necessariamente contenere i dati, le informazioni, la descrizione delle operazioni sospette e tutti gli elementi derivanti dalle verifiche effettuate.

La segnalazione dovrà essere sottoscritta dal Responsabile, accompagnata da una breve relazione e trasmessa al seguente indirizzo: segreteria@comune.noragugume.nu.it con la specificazione dell'oggetto "Segnalazione Antiriciclaggio".

L'accesso alla casella di posta elettronica ordinaria è riservato al GESTORE e agli operatori che potranno essere successivamente individuati dal gestore, nel totale rispetto dell'obbligo di segretezza.

La segnalazione di operazione sospetta è un atto distinto dalla denuncia di fatti penalmente rilevanti e va fatta indipendentemente dall'eventuale denuncia all'autorità giudiziaria.

In ogni caso le operazioni rifiutate o comunque non concluse per sospetti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo dovranno essere obbligatoriamente segnalate alla UIF.

Livelli di responsabilità nel contesto della procedura di segnalazione interna.

Ai fini dell'applicazione della normativa in materia di contrasto ai fenomeni di riciclaggio, sono individuati i seguenti livelli di responsabilità interni al Comune:

Il REFERENTE è il Responsabile del servizio interessato all'operazione:

- a) è obbligato a segnalare esclusivamente per iscritto al Gestore, servendosi del predetto modulo di cui all'allegato B, tutte le informazioni e i dati necessari al verificarsi di uno degli indicatori di anomalia elencati;
- b) garantisce l'applicazione delle presenti disposizioni organizzative all'interno dei servizi ed uffici e nelle attività di propria competenza;
- c) verifica che gli uffici sottordinati si attivino per fornire una corretta vigilanza in materia e adottino procedure e comportamenti che consentano di rendere fruibili le informazioni concernenti operazioni sensibili o sospette;
- d) acquisisce le segnalazioni di operazioni sospette provenienti dai collaboratori;
- e) favorisce l'efficacia della rilevazione di operazioni sospette, la tempestività delle segnalazioni, la massima riservatezza dei soggetti coinvolti nell'effettuazione della segnalazione stessa e l'omogeneità dei comportamenti;
- f) fornisce, se necessario, direttive ulteriori al fine di consentire una corretta applicazione della normativa in esame all'interno del Settore;
- g) contribuisce ad aumentare il livello di sensibilità di tutto il personale circa i fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, garantendo un'adeguata informazione sui rischi connessi e su eventuali novità normative o regolamentari;
- h) verifica che il personale sia adeguatamente formato e aggiornato sulla materia oggetto delle presenti disposizioni.

I Responsabili del servizio, quando si trovino a dover contrattare/concludere, a vario titolo, un accordo per il comune hanno l'obbligo di effettuare un'adeguata verifica della controparte ai fini della corretta identificazione.

Gli obblighi di verifica della controparte si applicano a tutti i nuovi contraenti, nonché previa valutazione del rischio, ai vecchi contraenti quando:

- vi è il sospetto di un'attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;
- vi sono dubbi sulla veridicità e sull'adeguatezza dei dati ottenuti ai fini dell'identificazione della controparte.

A tal fine il Responsabile può interpellare anche altre PP.AA. al fine di ottenere informazioni sulla controparte sia essa una persona fisica o una persona giuridica.

Il GESTORE è il soggetto individuato con apposito provvedimento del Sindaco e coincide con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, ovvero il Segretario Generale.

È il soggetto interlocutore con la UIF per tutte le comunicazioni ed approfondimenti connessi con le operazioni sospette oggetto di verifica ed ha il compito di:

- a) Emanare apposite direttive interne e misure organizzative per la gestione delle segnalazioni;
- b) acquisire le segnalazioni di operazioni sospette provenienti dai Responsabili di settore secondo le modalità di cui alle presenti disposizioni organizzative;
- c) valutare la correttezza delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute;
- d) garantire, nel flusso delle comunicazioni, il rispetto della riservatezza dei soggetti coinvolti;
- e) trasmettere dati e informazioni concernenti le operazioni sospette ai sensi dell'art. 10, comma 4, del D.lgs. 231/2007, effettuando la comunicazione a prescindere dalla rilevanza e dell'importo dell'operazione sospetta, per via telematica e senza ritardo, alla UIF attraverso il portale INFOSAT-UIF della Banca d'Italia, previa adesione al sistema di comunicazione on-line e secondo i contenuti e le modalità stabiliti dal Capo II del provvedimento UIF del 23.04.2018;
- f) fungere da interlocutore della UIF per tutte le comunicazioni e i relativi approfondimenti, al fine di garantire efficacia e riservatezza nella gestione delle informazioni;
- g) coordinare con l'ufficio competente misure di formazione e informazione in materia di antiriciclaggio rivolte al personale dell'Ente, ai fini della corretta individuazione degli elementi di sospetto.

Per lo svolgimento dei compiti assegnati, il Gestore, anche avvalendosi del personale allo scopo individuato, ha diritto di accedere a tutta la documentazione relativa alla segnalazione pervenuta e, in ogni caso, utile a svolgere la necessaria verifica e, qualora ne ravvisi la necessità, può sentire tutti gli operatori coinvolti, al fine di raccogliere informazioni sulle fattispecie in esame.

Il Gestore, inoltre, potrà disporre, per il tramite degli uffici accreditati, della documentazione disponibile nelle banche dati informatizzate esterne quali: Camera di Commercio; Anagrafe Tributaria - Puntofisco; Anagrafe Catasto Nazionale – SISTER; Motorizzazione civile – DTT; ACI – PRA; INPS, ecc.

Gli OPERATORI sono individuati nei componenti degli uffici del comune.

Procedura di segnalazione alla UIF delle operazioni sospette

Ai sensi dell'art. 10, comma 2, lett. g), del D.lgs 231/2007, il Comune tramite il “Gestore”, è tenuto ad inviare alla UIF una segnalazione di operazione sospetta quando venga a conoscenza, sospetti o abbia motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Il “Gestore” ricevuta la segnalazione “interna”, di cui al punto che precede, può decidere:

- A. di non effettuare la segnalazione alla UIF, specificando le relative motivazioni;
- B. procedere alla suddetta segnalazione se lo ritiene opportuno e ravvisa plausibili elementi di fondatezza.

Il “Gestore” avvisa tempestivamente il Responsabile del servizio che ha inoltrato la segnalazione, al fine di consentire l'attivazione dei provvedimenti conseguenti di sospensione o interruzione del rapporto/operazione e, se ne ricorrono i presupposti, anche la relativa comunicazione all'Autorità Giudiziaria.

La segnalazione alla UIF deve avere i seguenti contenuti:

- dati identificativi della segnalazione, in cui sono riportate le informazioni che identificano e qualificano la segnalazione;
- elementi informativi, in forma strutturata, sulle operazioni, sui soggetti, sui rapporti e sui legami intercorrenti tra gli stessi;
- elementi descrittivi, in forma libera, sull'operatività segnalata e sui motivi del sospetto;
- eventuali documenti allegati.

Una descrizione più dettagliata di tali obiettivi è presente nel provvedimento UIF del 04/05/2011.

Le segnalazioni alla UIF devono essere effettuate senza ritardo, ove possibile prima di eseguire l'operazione, e comunque non appena il soggetto tenuto alla segnalazione viene a conoscenza degli elementi di sospetto.

Le segnalazioni sono trasmesse alla UIF tramite il portale INFOSTAT – UIF della Banca d'Italia; si ribadisce che è atto distinto dalla denuncia di fatti penalmente rilevanti e deve essere comunque effettuata indipendentemente dall'eventuale denuncia all'Autorità Giudiziaria.

La UIF, la Guardia di Finanza e la Direzione Investigativa Antimafia possono comunque richiedere ulteriori informazioni ai fini dell'analisi o dell'approfondimento investigativo della segnalazione al soggetto che l'ha effettuata (il “Gestore”) e all'ente.

Norme conclusive

Le presenti disposizioni organizzative vengono trasmesse alle P.O. e a tutti i dipendenti assegnati e aventi procedimenti rientranti nelle aree di rischio individuate precedentemente.