



**Il Segretario Generale**  
**Responsabile della prevenzione della corruzione**

Prot. Pg/2024/49574  
del 16/01/2024

Ai Responsabili di Area  
*anche per l'inoltro ai Dirigenti dei Servizi*

Al Responsabile dell'Area Risorse Umane

Ai Direttori di Municipalità

Ai Responsabili delle Unità Organizzative Autonome

e p.c. All'Assessore alla Legalità

Al Direttore Generale

Al Capo di Gabinetto

Al Presidente della Commissione consiliare paritetica per  
la trasparenza

Al Presidente della Commissione consiliare paritetica  
monitoraggio della programmazione e degli interventi  
delle risorse del PNRR

**Oggetto:** Direttiva per la gestione delle comunicazioni su operazioni di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

Con riferimento alla direttiva indicata in oggetto, si ravvisa l'opportunità di ritornare sul tema già affrontato in precedenza dalla Segreteria Generale per richiamare l'attenzione della dirigenza e, per il suo tramite, dei dipendenti tutti, sulla necessità di prevenire il rischio di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, soprattutto nella contingente fase storica di notevole incremento delle risorse finanziarie gestite dall'Ente, in particolar modo derivanti dal PNRR, con conseguenziale incremento del numero dei contratti stipulati.



Come evidenziato, infatti, dall'ANC nel Piano Nazionale Anticorruzione 2022, *“l'apparato antiriciclaggio, come quello anticorruzione, può dare un contributo fondamentale alla prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale nell'impiego dei fondi rinvenienti 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.”* Nel perseguimento della medesima finalità l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) presso la Banca d'Italia, con comunicato del 29.5.2023, ha invitato gli uffici della pubblica Amministrazione a monitorare attentamente le operazioni riconducibili alle misure del PNRR e a comunicare tempestivamente quelle sospette.

Il principale riferimento normativo in materia risulta tuttora costituito dal D. Lgs. n. 231/2007 (modificato con D. Lgs. n. 151/2009, D. Lgs. n. 130/2012, D. Lgs. n. 90/2017, D. Lgs. n. 125/2019, D.L. n. 76/2020, D.L. n. 228/2021 e D.L. n. 50/2022), avente ad oggetto: *“Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione”*.

L'art. 10 del D. Lgs. 231/2007, come modificato dal D. Lgs. 90/2017, individua i procedimenti di interesse ai fini della prevenzione del rischio di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e richiede alle Pubbliche Amministrazioni l'adozione di procedure interne idonee a valutare il livello di esposizione dei propri uffici a tale rischio, con conseguenziale adozione di apposite misure per la sua mitigazione. Il decreto sancisce, inoltre, il dovere di comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui gli uffici vengono a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale.

Ai fini di una più agevole individuazione, da parte della Pubblica Amministrazione, delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, la UIF, con provvedimento del 23.4.2018, ha emanato specifiche *“Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni”*; tale documento riporta in allegato specifici indicatori di anomalia, che risultano suddivisi in tre tipologie:

- A) Indicatori di anomalia connessi con l'identità o il comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione;

- B) Indicatori di anomalia connessi con le modalità (di richiesta o esecuzione) delle operazioni;
- C) Indicatori specifici per settore di attività (Settore appalti e contratti pubblici, Settore finanziamenti pubblici, Settore immobili e commercio).

Gli indicatori non sono stati oggetto di successivo aggiornamento, pertanto, vengono riproposti nell'allegato n. 1 alla presente nota.

Si noti che, all'art. 2 delle istruzioni sopra citate, la UIF ha chiarito che l'elenco degli indicatori di anomalia non è esaustivo e che l'impossibilità di ricondurre operazioni o comportamenti a uno o più degli indicatori, non è sufficiente a escludere che l'operazione sia sospetta così come la ricorrenza di operazioni o comportamenti descritti in uno o più indicatori di anomalia non è, di per sé, motivo sufficiente per la qualificazione dell'operazione come sospetta; tutte le informazioni disponibili vanno, infatti, analizzate nel loro complesso.

Per quanto riguarda la gestione delle risorse del PNRR, la UIF ha dettato, in allegato al Comunicato dell'11.4.2022, specifiche *Indicazioni per la prevenzione dei rischi connessi all'attuazione del PNRR*, che si è ritenuto utile riportare nell'allegato n. 2 alla presente nota. Può, altresì, essere di ausilio per gli uffici la lettura degli elementi di anomalia (circoscritti ai soggetti richiedenti) che la UIF ha osservato con maggior frequenza in merito all'utilizzo delle risorse del PNRR e che si riportano nel riquadro sottostante.

<b>Elementi di anomalia riferiti ai soggetti richiedenti osservati dalla UIF con maggiore frequenza in relazione all'erogazione delle risorse del PNRR<sup>1</sup></b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Recente costituzione dell'impresa ovvero variazione di sede legale, denominazione, settore di attività, <i>governance</i> in prossimità della richiesta di accesso al finanziamento</li><li>• Assenza di dipendenti o di sito internet a fronte di un rilevante fatturato</li><li>• Tardiva approvazione dei bilanci</li><li>• Recente e repentino aumento del fatturato</li><li>• Catene partecipative opache che impediscono la corretta identificazione del titolare effettivo</li><li>• Assenza di operazioni tipiche della gestione di un'impresa</li><li>• Difficoltà nel fornire documentazione di supporto ovvero possibile contraffazione della stessa</li><li>• Scarsa movimentazione dei rapporti nella fase antecedente all'accredito delle risorse</li><li>• Utilizzo incoerente dei fondi rispetto alle finalità della misura</li><li>• Collegamenti tra richiedenti diversi che potrebbero sottendere ipotesi di "doppio finanziamento" (ad es. medesimi consulenti, fornitori esteri di servizi, outsourcer, titolari effettivi, indirizzi delle sedi societarie, ecc.)</li></ul>	

<sup>1</sup>Newsletter della UIF n. 2-2023 di giugno 2023

Si ritiene, inoltre, utile richiamare l'Appendice tematica adottata nel settembre 2023 dalla Ragioneria Generale dello Stato, d'intesa con la UIF, ad integrazione delle *Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*; tale documento contiene una specifica sezione dedicata ai “*Profili comportamentali a rischio da tenere presenti ai fini dell'individuazione e dell'invio di comunicazioni di operazioni sospette all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia*”, che si riporta in allegato n. 3 alla presente nota.

A presidio del rischio di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo è stata inserita, per l'anno 2023, fra le misure anticorruzione contenute nella sezione 2.3 del PIAO 2023/2025 - in coerenza con la direttiva segretariale PG/2018/965925 del 7.11.2018 ed in continuità con quanto previsto nelle precedenti annualità - la misura specifica MS01 sotto riportata, la cui fase 3 era incentrata sui procedimenti di formazione degli elenchi di operatori economici a cura del CUAG e sulle autorizzazioni pubblicitarie.

CATEGORIA MISURA	CODICE	MISURA	AZIONE	FASE	DESCRIZIONE	DA	A	UFFICIO RESPONSABILE	PRODOTTO/INDICATORE
MC - Misura di controllo	MS01	Gestione delle segnalazioni su operazione di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo ai sensi del decreto del Ministero dell'Interno del 25 Settembre 2015	Gestione delle segnalazioni alla UIF (Unità di informazione finanziaria) e applicazione della specifica direttiva n. 965925 del 7.11.2018	1	Attività di sensibilizzazione del personale mediante la capillare diffusione della direttiva n. 965925 del 2018 a tutti i dipendenti ed eventuali incontri informativi	Entro settembre 2023		Tutti i Servizi dell'Ente	Report annuale al Servizio Anticorruzione e Trasparenza
				2	Gestione delle segnalazioni su operazioni di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo ai sensi del decreto del Ministro dell'Interno del 25 settembre 2015	Tempestivo		Segretario Generale, Gestore delle segnalazioni, d'intesa con il referente anticiclaggio e il Segnalante	Banca dati delle segnalazioni inviate alla UIF
				3	Verifiche semestrali a campione nell'ambito del procedimento "Formazione e aggiornamento nuovi elenchi degli operatori economici (...)" attraverso l'estrazione casuale di un campione pari al 5% del totale di riferimento nel periodo interessato - rif. Direttiva n. 965925 del 7.11.2018 § 1.4 e Disposizione Dirigenziale n. 2 del 12/06/2019 del Responsabile Area Cuag e nell'ambito del procedimento "Autorizzazioni pubblicitarie permanenti su suolo privato - Pubblicità temporanee di qualsiasi tipologia" a cura dell'Area Sviluppo Economico e Turismo	entro il 10 luglio 2023 per il primo semestre ed entro 10 gennaio 2024 per il secondo semestre		Servizi dell'Area Sviluppo Economico e Turismo e Area Centro Unico Acquisti e Gare	Report annuale al Servizio Anticorruzione e Trasparenza secondo le indicazioni della specifica Direttiva



Va, tuttavia, considerato che l'art. 10, comma 1, del D. Lgs. 231/2007, focalizza le attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo sui seguenti procedimenti/procedure:

- 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;
- c) procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

Per tale motivo, in coerenza con i settori di attività indicati dal citato art. 10 del D. Lgs. 231/2007, si ritiene ~~ora~~ utile non limitarsi a prestare un'attenzione particolare alla formazione degli elenchi degli operatori economici ed alle autorizzazioni pubblicitarie, occorrendo sensibilizzare sul tema tutti gli Uffici che svolgono le attività di cui alle sopra elencate lettere a), b) e c), con particolare riferimento, per quanto riguarda la lettera b), agli affidamenti finanziati con le risorse del PNRR.

Ciò si rende maggiormente opportuno poiché la mancanza di segnalazioni auspicabilmente imputabile all' assenza di operazioni sospette, non consente di escludere che alcune di queste potrebbero, invece, emergere con un monitoraggio delle attività di competenza ispirato agli indicatori di anomalia riportati nell'allegato n. 1.

Ciò premesso, si dettano di seguito alcune indicazioni procedurali.

## **GESTIONE DELLE COMUNICAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE**

**FASE 1:** i dipendenti svolgono le attività di competenza con riferimento ai procedimenti/procedure di cui alle sopra citate lettere a), b) e c) dell'art. 10, comma 1, del D.Lgs. 231/2007 - anche se non necessariamente incaricati delle funzioni di responsabile del procedimento, di RUP, di DL o di DEC – nell'ottica di individuare l'esistenza di eventuali anomalie.

**FASE 2:** i dipendenti che *“sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività*

*criminosa*<sup>2</sup> compilano il modello di comunicazione allegato n. 4 alla presente nota e lo consegnano in maniera riservata e tempestiva al dirigente del Servizio.

Si chiarisce che:

- ai sensi dell'art. 2 del provvedimento della UIF del 23.4.2018 *“Il sospetto deve essere basato su una compiuta valutazione degli elementi oggettivi e soggettivi acquisiti nell’ambito dell’attività istituzionale svolta, anche alla luce degli indicatori di anomalia [...] Il sospetto di operazioni riconducibili al finanziamento del terrorismo può desumersi altresì dalla rilevazione degli elementi di carattere oggettivo e soggettivo riportati nelle Comunicazioni UIF del 18 aprile 2016 e del 13 ottobre 2017”*;
- il dovere di comunicazione prescinde dalla rilevanza e dall'importo dell'operazione sospetta;
- il modello di comunicazione (a cui possono essere allegati i documenti ritenuti utili) deve essere compilato in tutte le sue sezioni al fine di soddisfare il contenuto richiesto dall'art. 4 delle istruzioni UIF del 23.4.2018, riportando:
  - i dati informativi della comunicazione con le informazioni che identificano e qualificano la comunicazione e il dipendente che ha rilevato l'anomalia;
  - elementi informativi, in forma strutturata, sulle operazioni, i soggetti interessati dal procedimento, nonché i rapporti e i legami intercorrenti tra gli stessi;
  - l'eventuale riferimento ad altri procedimenti funzionalmente o economicamente collegati;
  - elementi descrittivi, in forma libera, sull'operatività oggetto di comunicazione, sulle anomalie riscontrate e sui motivi del sospetto (le informazioni, esposte in forma sintetica, devono risultare necessarie o utili alla comprensione dei collegamenti fra i procedimenti interessati e dei rapporti e dei soggetti coinvolti; le informazioni devono essere finalizzate a consentire, ove possibile, di ricostruire il percorso dei flussi finanziari o interessi individuati come sospetti, dall'origine all'impiego degli stessi).

**FASE 3:** i dirigenti dei Servizi destinatari della comunicazione conducono in maniera riservata una tempestiva istruttoria sulla comunicazione.

---

<sup>2</sup>Art. 35, comma 1, del D. Lgs. 231/2007



**FASE 4:** i dirigenti dei Servizi, ultimata l'istruttoria e vistato il modello di comunicazione, lo trasmettono al Segretario Generale/Responsabile della Prevenzione della Corruzione unitamente all'esito dell'istruttoria (che deve concludersi espressamente con una proposta di invio alla UIF o di archiviazione) mediante utilizzo della funzione di protocollazione riservata. Si rappresenta che la scelta di attribuire tale ruolo ai dirigenti dei Servizi piuttosto che ai dirigenti di macrostruttura (come invece era previsto nella segretariale del 2018) così come quella di sostituire la comunicazione via mail con la protocollazione riservata risponde alla logica di ridurre al minimo la circolazione delle informazioni oggetto di comunicazione fra gli uffici, in un'ottica di massima tutela della riservatezza.

**FASE 4 bis (eventuale):** i dirigenti dei Servizi da cui proviene la comunicazione forniscono le informazioni e i dati eventualmente richiesti dal Segretario Generale/Responsabile della Prevenzione della Corruzione ai fini dell'invio della comunicazione alla UIF.

**FASE 5:** il Segretario Generale/Responsabile della Prevenzione della Corruzione - individuato quale soggetto *Gestore delle segnalazioni alla UIF* con deliberazione di G.C. n. 34/2018 - inoltra tempestivamente la comunicazione di operazione sospetta alla UIF utilizzando il portale internet INFOSTAT-UIF.

**FASE 6 (eventuale):** i dirigenti dei Servizi interpellati forniscono, per il tramite del Segretario Generale/Responsabile della Prevenzione della Corruzione, le eventuali ulteriori informazioni richieste dalla UIF.

## **ORGANIZZAZIONE DELLE SPECIFICHE ATTIVITÀ ISTITUZIONALI DI RISPETTIVA COMPETENZA**

- i dirigenti attestano nei provvedimenti di autorizzazione / concessione / affidamento / concessione di contributi e vantaggi finanziari che nell'ambito della relativa istruttoria non sono emersi elementi di anomalia.



- in attuazione dell'art. 10, comma 5, del D. Lgs. n. 231/2007, l'Area Risorse Umane inserisce nel programma di formazione del personale previsto per l'annualità 2024 appositi momenti formativi finalizzati ad agevolare il riconoscimento delle operazioni sospette.

In conclusione, si chiede alle SS. LL. di sensibilizzare il personale dipendente alla prevenzione del rischio di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo; tanto si rende necessario anche tenendo conto di quanto stigmatizzato dalla UIF nella newsletter 1-2022, che ha rilevato l'esiguo numero di comunicazioni provenienti dalle Pubbliche Amministrazioni, nel cui ambito il contributo degli enti territoriali è minimo.

Si coglie, infine, l'occasione per ricordare che, come precisato dalla UIF nel provvedimento del 23.4.2018, la comunicazione di un'operazione sospetta non esime l'ufficio dalla denuncia dei fatti penalmente rilevanti e che, ai sensi dell'art. 10, comma 6, del D. Lgs. 231/2007, l'inosservanza degli adempimenti richiesti in materia di comunicazione di operazioni sospette assume rilievo ai fini della valutazione della responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21, comma 1-bis, del D. Lgs. n. 165/2001.

*Monica Cinque*

La sottoscrizione, in formato digitale, è stata apposta sul presente atto ai sensi dell'art. 24 del D. Lgs. 7/03/2005, n. 82 e s.m.i. (CAD).

*Istruttoria a cura delle funzionarie Simona Lombardi  
e Michela Secondulfo*

Allegati:





1. indicatori di anomalia approvati dalla UIF con provvedimento del 23.4.2018, avente ad oggetto *“Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni”*;
2. *“Indicazioni per la prevenzione dei rischi connessi all’attuazione del PNRR”* dettate dalla UIF con Comunicato dell’11.4.2022;
3. *“Profili comportamentali a rischio da tenere presenti ai fini dell’individuazione e dell’invio di comunicazioni di operazioni sospette all’Unità di informazione finanziaria per l’Italia”*, riportati in allegato all’Appendice tematica alle *Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori (Ragioneria Generale dello Stato – settembre 2023)*.
4. modello di comunicazione delle operazioni sospette.