

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR
Investimento 2.2 “Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance” della M1C1
Subinvestimento 2.2.1: “Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR”

CUP: H11B21007650006 – PNRR – M1C1 – Investimento 2.2.1

MEMORANDUM

**RACCOMANDAZIONI PER LA PREVENZIONE DEGLI ILLECITI FINANZIARI
CONNESSI ALLE PROCEDURE DI APPALTO PUBBLICO**

(Financial Risk Management)

Progetto 1000 Esperti - Task Force Appalti

Regione del Veneto

18 Marzo 2023

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

SOMMARIO

1	Introduzione	3
2	Istruzioni operative per la prevenzione dei fenomeni di criminalità finanziaria nel PNRR	4
3	Indici di anomalia – <i>Check List</i> per l'individuazione delle operazioni sospette	7
3.1	Indicatori, schemi e comunicazioni inerenti a profili di anomalia	7
3.2	Indicatori di anomalia	7
3.3	Modelli e schemi di comportamenti anomali	7
3.4	Schemi rappresentativi di comportamenti anomali ai sensi dell'art. 6, co. 7, lett. b), del D.Lgs. 231/2007 – Operatività connessa con l'abuso dei finanziamenti pubblici	8
3.5	<i>Check list</i> indici di anomalia – Attuazione PNRR	8
3.6	<i>Check list</i> indici di anomalia – Altri finanziamenti pubblici	14
4	Osservazioni conclusive e propositive	15

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

1 INTRODUZIONE

L'individuazione tempestiva dei nuovi rischi connessi ai tentativi della criminalità di sfruttare a proprio vantaggio l'emergenza sanitaria e le iniziative poste in essere per favorire la ripresa economica sono fondamentali per assicurare l'efficacia degli interventi pubblici. In questa prospettiva, l'**Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)**, avvalendosi anche del confronto con istituzioni nazionali ed organismi internazionali, ha diffuso una prima **Comunicazione in data 16 aprile 2020** con cui ha fornito indicazioni sui rischi emergenti, richiamando l'attenzione dei soggetti obbligati su comportamenti che potevano essere espressivi di condotte illecite connesse all'epidemia da COVID-19.

Con la successiva **Comunicazione dell'11 febbraio 2021**, al fine di sollecitare la collaborazione attiva degli operatori tenuti alla rilevazione e alla segnalazione delle operazioni sospette, sono stati richiamati ulteriori elementi sintomatici di possibili condotte funzionali al **riciclaggio** e descritti tentativi di sviamento e improprio utilizzo delle misure di sostegno adottate per assicurare la ripresa. I **rischi** individuati con particolare riguardo al riconoscimento di **detrazioni fiscali** a fronte dell'esecuzione di specifici interventi e alla possibilità di cedere i relativi **crediti d'imposta**¹ hanno indotto il legislatore a modificare più volte la disciplina del c.d. “**Decreto Rilancio**”² con misure urgenti per il **contrasto delle frodi** e con un rinvio espresso all'apparato di **prevenzione del riciclaggio**³.

Con la presente Comunicazione, alla luce dell'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette e degli scambi informativi con controparti estere inerenti al contesto pandemico e tenendo conto dell'evoluzione della normativa, l'Unità fornisce nell'Allegato 1 ulteriori aggiornamenti e specificazioni sui **rischi connessi alle cessioni di crediti fiscali**. Al contempo si è ritenuto opportuno volgere l'attenzione al **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, inserito all'interno del programma **Next Generation EU (NGEU)** come iniziativa di solidarietà finanziaria in risposta alla crisi pandemica⁴ e volto al rilancio economico dell'Italia.

“**Italia domani**”, il piano di ripresa e resilienza presentato dal nostro Paese, prevede investimenti e riforme a proiezione pluriennale per un valore di **oltre 200 miliardi di euro**⁵. Il piano contiene obiettivi e traguardi definiti; il rispetto dei tempi e dei risultati deve accompagnarsi all'attivazione di tutti i presidi necessari per scongiurare che la criminalità riesca ad approfittare delle risorse pubbliche, a discapito dell'integrità dell'economia legale. A tal fine, nell'Allegato 2, l'UIF riporta indicazioni funzionali a valorizzare il **sistema antiriciclaggio**, in particolare nel comparto pubblico in ragione del ruolo di primo piano che questo ha nella delicata fase di attuazione del **PNRR**.

¹ Oltre alle citate Comunicazioni della UIF del 2020 e del 2021, si fa rinvio agli schemi rappresentativi di comportamenti anomali concernenti operatività connesse con illeciti fiscali, pubblicati dall'Unità il 10 novembre 2020.

² Decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

³ Si fa riferimento alle modifiche apportate al Decreto Rilancio dalla Legge 30 dicembre 2021, n. 234, e dal Decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25. In argomento si veda anche *infra*, nota 10. L'articolo 122-bis del Decreto Rilancio menziona in particolare gli obblighi di cui al d.lgs. 231/2007.

⁴ Regolamento (UE) 2021/241.

⁵ Come indicato nella prima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, quest'ultimo prevede investimenti e riforme per un totale di 191,5 miliardi di euro di fondi (68,9 miliardi a titolo di contributi a fondo perduto e 122,6 miliardi a titolo di prestiti); a questi stanziamenti si aggiungono le risorse dei fondi europei *React-EU* e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), per un totale di circa 235 miliardi di euro.

2 ISTRUZIONI OPERATIVE PER LA PREVENZIONE DEI FENOMENI DI CRIMINALITÀ FINANZIARIA NEL PNRR

Gli elementi informativi riportati dall'UIF nella summenzionata Comunicazione hanno natura esemplificativa. Tutti i destinatari degli **obblighi di comunicazione o segnalazione alla UIF** ai sensi degli **articoli 10 e 35 del D.Lgs. 231/2007** devono, pertanto, valutare con la massima attenzione anche ulteriori comportamenti a rischio connessi con le conseguenze economiche della pandemia o con la gestione del PNRR. Occorre, in particolare, svolgere un'analisi in concreto e una valutazione complessiva dell'operatività rilevata con l'utilizzo di tutte le informazioni disponibili per la tempestiva individuazione dei sospetti. In presenza di attività riferite ai medesimi nominativi o operazioni che interessino più soggetti obbligati, è importante assicurare l'utilizzo di tutti gli spazi di collaborazione previsti e consentiti dall'art. 39 del D.Lgs. 231/2007. Eventuali **operazioni sospette** devono essere portate all'attenzione dell'UIF con la massima tempestività, al fine di consentire l'attivazione della collaborazione interna e internazionale e anche l'eventuale esercizio del potere di sospensione previsto dall'articolo 6, comma 4, lett. c), del D.Lgs. 231/2007.

Per agevolare una pronta individuazione dei contesti attinenti alle casistiche oggetto della presente Comunicazione, è opportuno che nei campi descrittivi della segnalazione/comunicazione sia espressamente richiamata la connessione con l'emergenza COVID-19 (e, in particolare, con le cessioni di crediti fiscali) o con la gestione del PNRR. **I soggetti destinatari degli obblighi di collaborazione attiva, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e con le modalità ritenute più idonee, porteranno il contenuto della suddetta Comunicazione UIF a conoscenza del personale e dei collaboratori incaricati della valutazione delle operazioni e avranno cura di sensibilizzarli con idonee iniziative, diffondendo istruzioni volte ad assicurare l'efficace applicazione della disciplina antiriciclaggio.**

Ai fini della **prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale** nell'impiego dei fondi provenienti dal PNRR, occorre valorizzare l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio per consentire la tempestiva individuazione di eventuali sospetti di sviamento delle risorse rispetto all'obiettivo per cui sono state stanziare. In proposito, assume rilievo la struttura di *governance* delineata per la gestione del piano e, in particolare, il ruolo attribuito alle pubbliche amministrazioni.

Le Amministrazioni centrali - i Ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri - 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 e altri enti territoriali o organismi pubblici o privati. È infatti ammessa, da un lato, la modalità di **attuazione diretta**, c.d. “**a titolarità**”, in cui l'Amministrazione centrale titolare di interventi, attraverso le proprie strutture preposte (ad esempio dipartimenti, servizi, uffici), opera direttamente ed è responsabile degli adempimenti connessi alla realizzazione dell'investimento o della riforma⁶; dall'altro, la modalità di attuazione c.d. “**a regia**”, in cui i progetti rientrano nella titolarità di altri organismi pubblici o privati selezionati dalle Amministrazioni centrali secondo modalità e strumenti amministrativi ritenuti più idonei dalle stesse (ad esempio avvisi pubblici, manifestazioni di interesse), in base alle caratteristiche dell'intervento da realizzare e in linea con quanto indicato nel PNRR⁷. Sono inoltre previsti i c.d. “**soggetti realizzatori**” 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)⁸.

Il comparto pubblico riveste, quindi, un ruolo chiave nella gestione dei fondi ed è per questo che, per innalzarne l'apporto in termini “**collaborazione attiva antiriciclaggio**”⁹, si ravvisa la necessità di sensibilizzare gli uffici pubblici all'adozione di presidi funzionali all'individuazione e alla comunicazione delle operazioni sospette, ai sensi dell'articolo 10 del D.Lgs. 231/2007 e della relativa disciplina attuativa emanata dalla UIF il 23 aprile 2018.

⁶ Si fa riferimento all'espletamento delle procedure di gara, inclusi gli affidamenti diretti nei confronti di enti *in house*, e alle attività connesse alla gestione, monitoraggio, controllo amministrativo e rendicontazione delle spese sostenute durante le fasi di attuazione.

⁷ In argomento si veda la Prima Relazione al Parlamento sui traguardi e obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza realizzati nell'esercizio 2021, nonché le Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR allegata alla Circolare n. 21 del 14 ottobre 2021 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Servizio centrale per il PNRR.

⁸ Si vedano le Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR allegata alla Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 9 del 10 febbraio 2022.

⁹ Si vedano i dati pubblicati nella *Newsletter* della UIF 1-2022.

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

Ciascuna pubblica amministrazione¹⁰ - nell'ambito dei procedimenti e delle procedure di cui al predetto articolo 10 - è anzitutto tenuta a individuare il c.d. “**gestore**”, incaricato di **valgiare le informazioni disponibili** su ciascun intervento rientrante nel piano e di valutare l'eventuale ricorrenza di sospetti da comunicare alla UIF.

Per quanto concerne le Amministrazioni centrali titolari di interventi che non abbiano ancora provveduto alla nomina del gestore, esso può essere individuato nell'ambito della funzione di controllo prevista ai fini del PNRR; devono comunque essere garantite adeguate sinergie informative con la predetta funzione.

Il gestore deve iscriversi al **portale Infostat-UIF** e utilizzare tale canale per le successive interlocuzioni con l'Unità¹¹. Deve essere garantita la tempestività delle comunicazioni, la massima riservatezza e la pronta ricostruibilità delle motivazioni delle decisioni assunte. Nel quadro dei programmi di formazione continua del personale di cui all'articolo 10, comma 5, del D.Lgs. 231/2007 per favorire la conoscenza da parte dei dipendenti pubblici delle fattispecie meritevoli di comunicazione alla UIF, è opportuno includere il riferimento agli **indicatori di anomalia** e alle **istruzioni relative alle modalità di comunicazione dei dati e delle informazioni concernenti le operazioni sospette**. Al fine di agevolare l'individuazione dei dati e delle informazioni rilevanti, le pubbliche amministrazioni possono adottare, nel rispetto dei limiti delle risorse disponibili e dei vincoli di contabilità pubblica posti dall'ordinamento vigente, procedure di selezione automatica delle operazioni anomale basate su parametri quantitativi e qualitativi, in relazione alla complessità dell'attività svolta e alle proprie caratteristiche organizzative. Gli elementi di sospetto sono valutati alla luce delle caratteristiche dei soggetti che si relazionano con le pubbliche amministrazioni nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 10, comma 1, e delle attività e dei comportamenti tenuti dai medesimi, anche considerati gli indicatori di anomalia emanati dalla UIF ai sensi dell'articolo 10, comma 4.

Ai fini dell'attuazione del PNRR, tra questi indicatori, si richiamano in particolare quelli generali di cui alle sezioni A e B del provvedimento della UIF del 23 aprile 2018 e quelli specifici di cui alla sezione C per i settori appalti e contratti pubblici, nonché finanziamenti pubblici. Le pubbliche amministrazioni compiono le proprie valutazioni considerando tutti i dati e le informazioni acquisiti nello svolgimento dei procedimenti amministrativi di competenza, che costituiscono una base informativa preziosa per l'attività di collaborazione attiva antiriciclaggio. Ai fini della valutazione dei soggetti economici che accedono alle gare di appalto, alle concessioni o agli altri benefici collegati ai fondi del PNRR, si richiama l'importanza di controlli tempestivi ed efficaci sulla c.d. “**documentazione antimafia**”¹². Inoltre, l'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, stabilisce l'obbligo di raccogliere alcune categorie di dati e richiede esplicitamente che in relazione ai destinatari dei fondi e agli appaltatori sia individuato il **titolare effettivo** come definito dalla disciplina antiriciclaggio.

Anche il GAFI, nel rivedere di recente la Raccomandazione n. 24, ha fatto espresso riferimento alla necessità per gli Stati di assicurare la disponibilità di informazioni sul titolare effettivo nell'ambito degli appalti pubblici¹³. Ai fini degli accertamenti in materia di titolarità effettiva, in analogia a quanto previsto per i destinatari degli obblighi di adeguata verifica dei clienti, è opportuno che le pubbliche amministrazioni tengano conto della nozione e delle indicazioni contenute nel D.Lgs. 231/2007¹⁴, si avvalgano degli ausili derivanti da **database pubblici o privati**, ove accessibili, e tengano evidenza dei criteri seguiti per l'individuazione della titolarità effettiva.

¹⁰ A fini antiriciclaggio con tale locuzione si intendono “*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*” (art. 1, co. 2, lett. hh), del d.lgs. 231/2007).

¹¹ Al fine di agevolare l'adempimento dell'obbligo, nel caso di enti locali o comunque di pubbliche amministrazioni di ridotte dimensioni, è possibile individuare un gestore comune; in caso di strutture organizzative particolarmente complesse si può designare più di un soggetto delegato dal gestore alla tenuta dei rapporti con la UIF. In tale ipotesi gli uffici prevedono adeguati meccanismi di coordinamento tra i delegati.

¹² Si veda il d.lgs. 159/2011 (c.d. Codice antimafia) nonché le modifiche apportate dal DL 152/2021 (convertito con modificazioni dalla L. 233/2021) recante disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

¹³ Nella nota interpretativa della Raccomandazione n. 24, par. 10, è evidenziato in particolare che “[...] countries should ensure public authorities at national level and others as appropriate have timely access to basic and beneficial ownership information on legal persons in the course of public procurement”.

¹⁴ Si vedano, in particolare, l'art. 1, co. 2, lett. pp), e gli articoli 20 e 22 del d.lgs. 231/2007.

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

Un ulteriore presidio utile anche a fini anticiclaggio è ravvisabile nella previsione dell'art. 9, comma 4, del decreto legge 77/2021¹⁵, che stabilisce che nell'attuazione degli interventi del PNRR le amministrazioni devono assicurare la **completa tracciabilità delle operazioni** e la tenuta di una apposita **codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse**, secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa sono conservati su **supporti informatici** e sono disponibili per le attività di **controllo** e di **audit**. A tal proposito, è opportuno garantire al **gestore** la piena accessibilità alle informazioni e alla documentazione inerente all'esecuzione dei progetti e alla rendicontazione delle spese. Per quanto concerne il coinvolgimento degli intermediari bancari e finanziari e dei professionisti, nell'ambito delle attività di assistenza, supporto e consulenza prestate per agevolare l'accesso ai fondi, oltre a considerare i vigenti indicatori e schemi di anomalia laddove rilevanti per l'operatività svolta, essi valutano con attenzione la coerenza tra il profilo del soggetto che intende accedere ai predetti fondi, il settore economico di appartenenza e gli interventi che dovranno essere realizzati in attuazione del PNRR. Per gli eventuali servizi offerti attraverso consulenti, mediatori e, in generale, collaboratori esterni¹⁶, andrà verificata con cura l'adeguatezza e la completezza dei dati e delle informazioni acquisiti ai fini della valutazione e segnalazione delle operatività sospette e dovranno essere monitorate nel tempo le attività svolte e la regolarità del comportamento assunto dai predetti collaboratori. Va considerato, se il soggetto si rifiuta o si mostra 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. Nel caso di finanziamenti che prevedono il rilascio di garanzie può rilevare l'offerta in pegno di beni di incerta provenienza, specie ove sia difficile appurare se il soggetto ne sia l'effettivo titolare, o di altre forme di garanzia rilasciate da soggetti di dubbio profilo, anche esteri, ovvero di non agevole identificazione. D'altra parte, tenuto conto degli **obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari** previsti dal legislatore per contrastare le **infiltrazioni criminali nelle commesse pubbliche** e in particolare della previsione che riguarda l'impiego del conto corrente dedicato¹⁷, si evidenzia che gli intermediari presso cui risultino incardinati rapporti della specie devono prestare particolare attenzione alla relativa movimentazione finanziaria, al fine di cogliere tempestivamente eventuali sospetti di utilizzo indebito dei fondi. Più in generale, nel monitoraggio dei rapporti sui quali confluiscono fondi riferibili al PNRR, occorre avere specifico riguardo agli eventuali flussi finanziari in favore di persone politicamente esposte o soggetti a queste notoriamente collegati, per esempio in relazione a prestazioni di tipo consulenziale o a operazioni di natura mobiliare o immobiliare che appaiono inusuali, incoerenti o illogiche.

¹⁵ Convertito con modificazioni dalla L. 108/2021.

¹⁶ In argomento si rammentano i presidi in materia di rete distributiva e mediatori indicati nella Parte III, Sezione IV, delle disposizioni della Banca d'Italia del 27 marzo 2019, in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

¹⁷ Articolo 3 della L. 136/2010. In argomento si veda il dettaglio sul sito dell'Autorità nazionale anticorruzione <https://www.anticorruzione.it/-/tracciabilit%C3%A0-dei-flussi-finanziari>. Si vedano altresì le citate Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR.

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

3 INDICI DI ANOMALIA – CHECK LIST PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE OPERAZIONI SOSPETTE

3.1 INDICATORI, SCHEMI E COMUNICAZIONI INERENTI A PROFILI DI ANOMALIA

Gli **indicatori di anomalia e gli schemi e modelli di comportamenti anomali** costituiscono gli strumenti di ausilio previsti dal D.Lgs. 231/2007 per la rilevazione delle operazioni sospette.

Ancorché rivestano un ruolo importante per l'orientamento dei soggetti obbligati nella valutazione delle operazioni, gli indicatori e gli schemi non sono da intendersi né esaustivi, né tassativi.

Non è possibile, infatti, definire in astratto tutte le fattispecie suscettibili di prefigurare gli estremi di un'operazione sospetta di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo; al tempo stesso, la mera ricorrenza di una o più anomalie elencate negli indicatori non è motivo di per sé sufficiente per qualificare l'esistenza di un ragionevole motivo di sospetto, che deve necessariamente fondarsi su una valutazione compiuta e ponderata di tutti gli elementi informativi a disposizione dei soggetti obbligati.

3.2 INDICATORI DI ANOMALIA

Gli indicatori di anomalia (art. 6, comma 4, lett. e), consistono in una elencazione a carattere esemplificativo di connotazioni di operatività ovvero di comportamenti della clientela da ritenere **"anomali"** e potenzialmente caratterizzanti intenti di **riciclaggio** o di **finanziamento del terrorismo**.

Gli indicatori hanno la funzione di ridurre i margini di incertezza connessi con valutazioni soggettive o con comportamenti discrezionali e contribuiscono, altresì, al contenimento degli oneri e al corretto e omogeneo adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati.

È compito della UIF emanare e periodicamente aggiornare gli indicatori di anomalia rivolti alle diverse categorie di soggetti obbligati.

3.3 MODELLI E SCHEMI DI COMPORTAMENTI ANOMALI

I **modelli e gli schemi rappresentativi di comportamenti anomali** integrano gli indicatori di anomalia come strumento di ausilio per l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei segnalanti; essi sono elaborati e diffusi dalla UIF, in base all'art. 6, comma 7, lett. b) del decreto.

Un'ulteriore funzione di modelli e schemi, che pure si colloca nel solco degli obiettivi di un più efficace assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva, è quella di fornire un *feedback* generalizzato alla platea dei soggetti obbligati relativamente a specifiche fattispecie di operatività, a complemento del flusso di ritorno delle archiviazioni (art. 41).

I modelli e gli schemi esemplificano prassi e comportamenti anomali ricorrenti e diffusi riscontrati dalla UIF con riguardo a determinati settori di operatività o a specifici fenomeni riferibili a possibili attività di **riciclaggio** o di **finanziamento del terrorismo**.

Redatti sulla base dell'esperienza maturata in sede di analisi finanziaria e avvalendosi del contributo delle competenti autorità investigative e di vigilanza, gli schemi mettono in correlazione particolari **sequenze logico-temporali di fatti e comportamenti** che l'esperienza porta a ricondurre a determinati **fenomeni criminali**.

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

3.4 SCHEMI RAPPRESENTATIVI DI COMPORTAMENTI ANOMALI AI SENSI DELL'ART. 6, CO. 7, LETT. B), DEL D.LGS. 231/2007 – OPERATIVITÀ CONNESSA CON L'ABUSO DEI FINANZIAMENTI PUBBLICI¹⁸

Nell'ambito dell'azione di prevenzione del riciclaggio assume crescente rilievo il fenomeno degli **abusi nell'erogazione e nella gestione dei finanziamenti pubblici alle imprese**. La tematica è rilevante, da un lato, per le distorsioni indotte nel corretto funzionamento dei meccanismi di mercato a svantaggio degli operatori economici onesti, dall'altro, per le evidenti connessioni tra l'attività criminale in questione e la **corruzione**, con elevati rischi di **condizionamento e di inquinamento delle scelte pubbliche**. In relazione a quanto precede, è opportuno richiamare gli intermediari bancari e finanziari e i professionisti - a vario titolo coinvolti in operazioni connesse con l'erogazione e l'impiego di finanziamenti pubblici comunitari e nazionali - a prestare particolare attenzione sia alla fase prodromica alla concessione dei fondi, inclusa l'istruttoria finalizzata alla erogazione, sia alla fase relativa all'impiego degli stessi. Per agevolare tali valutazioni, si fornisce, ai sensi dell'art. 6, comma 7, lettera b) del d.lgs. 231/2007, l'allegato schema operativo - elaborato sulla base dell'analisi finanziaria effettuata su operazioni segnalate per il sospetto di condotte illecite - che descrive possibili **anomalie** riscontrabili nell'operatività connessa con la concessione di finanziamenti pubblici.

Nella valutazione assumono centralità le informazioni riguardanti gli **assetti proprietari** delle imprese interessate all'ottenimento dei fondi e le effettive finalità economico finanziarie sottostanti alle transazioni. Particolare attenzione va prestata ai passaggi di quote societarie e all'ingresso di nuovi soci di maggioranza, specie dopo l'assegnazione del contributo. Come noto, per il corretto adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette, da un lato, non è necessario che ricorrano contemporaneamente tutti i comportamenti descritti nello schema operativo; dall'altro, la mera ricorrenza di singoli comportamenti individuati negli schemi non è motivo di per sé sufficiente per procedere alla segnalazione. Qualora emergano operazioni sospette riconducibili ai fenomeni descritti, è necessario che i soggetti tenuti le segnalino con la **massima tempestività**, ove possibile prima di dar corso alla loro esecuzione, anche al fine di consentire alla UIF l'eventuale esercizio del potere di sospensione previsto dall'articolo 6, comma 7, lett. c) del D.Lgs. 231/2007. Le banche e gli altri soggetti destinatari della comunicazione della UIF del 13 ottobre 2009 presteranno particolare attenzione, nella definizione delle concrete modalità operative, alle interrelazioni con i comportamenti descritti nello schema di anomalia attinente ai conti dedicati. Sarà cura dei soggetti tenuti agli obblighi di segnalazione, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e con le modalità ritenute più idonee, diffondere le indicazioni operative fra il personale e i collaboratori incaricati della valutazione delle operazioni sospette.

3.5 CHECK LIST INDICI DI ANOMALIA – ATTUAZIONE PNRR

Gli indicatori di anomalia riportati di seguito sono volti a ridurre i margini di incertezza delle valutazioni soggettive connesse alle comunicazioni di operazioni sospette e hanno lo scopo di contribuire al contenimento degli oneri e alla correttezza e omogeneità delle comunicazioni medesime.

L'elencazione degli indicatori di anomalia non è esaustiva, anche in considerazione della continua evoluzione delle modalità di svolgimento delle operazioni. L'impossibilità di ricondurre operazioni o comportamenti a uno o più degli indicatori non è sufficiente a escludere che l'operazione sia sospetta; vanno valutati, pertanto, con la massima attenzione ulteriori comportamenti e caratteristiche dell'operazione che, sebbene non descritti negli indicatori, siano egualmente sintomatici di profili di sospetto.

La mera ricorrenza di operazioni o comportamenti descritti in uno o più indicatori di anomalia non è motivo di per sé sufficiente per la qualificazione dell'operazione come sospetta ai fini della comunicazione alla UIF, ma è comunque necessario svolgere una specifica **analisi nel concreto** e una **valutazione complessiva** dell'operatività avvalendosi di tutte le altre informazioni disponibili.

Le Pubbliche Amministrazioni applicano gli indicatori rilevanti alla luce dell'attività istituzionale in concreto svolta e si avvalgono degli indicatori di carattere generale unitamente a quelli specifici per tipologia attività.

Ai fini dell'applicazione degli indicatori, per "**soggetto cui è riferita l'operazione**" si intende il soggetto (persona fisica o entità giuridica) che entra in relazione con le pubbliche amministrazioni e riguardo al quale emergono **elementi di sospetto** di riciclaggio, di finanziamento del terrorismo o di provenienza da attività criminosa delle risorse economiche e finanziarie.

¹⁸ Si fa riferimento al contenuto della Comunicazione UIF dell'8 luglio 2010 (ancora oggi molto attuale ancorché datata).

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

Per favorirne la lettura e la comprensione alcuni indicatori sono stati specificati in “**sub-indici**”. I sub-indici costituiscono un'esemplificazione dell'indicatore di riferimento e devono essere valutati congiuntamente al contenuto dello stesso. I riferimenti dell'indicatore a circostanze oggettive (quali, ad esempio, la ripetitività dei comportamenti o la rilevanza economica dell'operazione) ovvero soggettive (quali, ad esempio, l'eventuale incoerenza della giustificazione adottata o del profilo economico del soggetto cui è riferita l'operazione), seppure non specificamente richiamati, valgono anche con riguardo ai relativi sub-indici.

Le operazioni e i comportamenti inerenti ad attività economiche svolte nei **settori degli appalti e dei finanziamenti pubblici**, individuati nella sezione C di seguito riportata, devono essere valutati sulla base degli **elementi di anomalia** indicati **per ciascun settore** e dei seguenti **criteri**:

- incoerenza con l'attività o il profilo economico-patrimoniale del soggetto cui è riferita l'operazione;
- assenza di giustificazione economica;
- inusualità, illogicità, elevata complessità dell'attività.

Vediamo, nello specifico, quali sono i **principali indicatori di anomalia**:

A. Indicatori di anomalia connessi con l'identità o il comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione:

1. Il soggetto cui è riferita l'operazione ha **residenza, cittadinanza o sede in Paesi terzi ad alto rischio**¹⁹, ovvero opera con controparti situate in tali Paesi, e richiede ovvero effettua operazioni di significativo ammontare con modalità inusuali, in assenza di plausibili ragioni.
2. Il soggetto cui è riferita l'operazione ha **residenza, cittadinanza o sede in un Paese la cui legislazione non consente l'identificazione dei nominativi che ne detengono la proprietà o il controllo**.
3. Il soggetto cui è riferita l'operazione **risiede in una zona o in un territorio notoriamente considerati a rischio**, in ragione tra l'altro dell'elevato grado di infiltrazione criminale, di economia sommersa o di degrado economico-istituzionale.
4. Il soggetto cui è riferita l'operazione **risiede ovvero opera con controparti situate in aree di conflitto o in Paesi che notoriamente finanziano o sostengono attività terroristiche o nei quali operano organizzazioni terroristiche**, ovvero in zone limitrofe o di transito rispetto alle predette aree.
5. Il soggetto cui è riferita l'operazione presenta documenti (quali, ad esempio, titoli o certificati), specie se di dubbia autenticità, attestanti l'esistenza di **cospicue disponibilità economiche o finanziarie in Paesi terzi ad alto rischio**.
6. Il soggetto cui è riferita l'operazione presenta **garanzie reali o personali rilasciate da soggetti con residenza, cittadinanza o sede in Paesi terzi ad alto rischio** ovvero attinenti a beni ubicati nei suddetti Paesi.
7. Il soggetto cui è riferita l'operazione **fornisce informazioni palesemente inesatte o del tutto incomplete o addirittura false ovvero si mostra riluttante a fornire ovvero rifiuta di fornire informazioni, dati e documenti** comunemente acquisiti per l'esecuzione dell'operazione, in assenza di plausibili giustificazioni.
8. Il soggetto cui è riferita l'operazione **presenta documentazione che appare falsa o contraffatta ovvero contiene elementi del tutto difformi da quelli tratti da fonti affidabili e indipendenti** o presenta comunque forti elementi di criticità o di dubbio.
9. Il soggetto cui è riferita l'operazione, **all'atto di esibire documenti di identità ovvero alla richiesta di fornire documentazione o informazioni inerenti all'operazione, rinuncia a eseguirla**.
10. Il soggetto cui è riferita l'operazione **rifiuta ovvero è reticente a fornire informazioni o documenti** concernenti aspetti molto rilevanti, specie se attinenti all'individuazione dell'effettivo beneficiario dell'operazione.
11. Il soggetto cui è riferita l'operazione **risulta collegato, direttamente o indirettamente, con soggetti sottoposti a procedimenti penali o a misure di prevenzione patrimoniale** ovvero con persone politicamente esposte²⁰ o

¹⁹ Paesi non appartenenti all'Unione europea i cui ordinamenti presentano carenze strategiche nei rispettivi regimi nazionali di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, per come individuati dalla Commissione europea nell'esercizio dei poteri di cui agli articoli 9 e 64 della direttiva (UE) 2015/849.

²⁰ Le persone fisiche che occupano o hanno cessato di occupare da meno di un anno importanti cariche pubbliche, nonché i loro familiari e coloro che con i predetti soggetti intrattengono notoriamente stretti legami, come elencate dall'art. 1, comma 2, lettera dd), del decreto antiriciclaggio.

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

- con soggetti censiti nelle liste pubbliche delle persone o degli enti coinvolti nel finanziamento del terrorismo, e richiede ovvero effettua operazioni di significativo ammontare con modalità inusuali, in assenza di plausibili ragioni.
12. Il soggetto cui è riferita l'operazione è **notoriamente contiguo (ad esempio, familiare, convivente, associato) ovvero opera per conto di persone sottoposte a procedimenti penali** o a misure di prevenzione patrimoniale o ad altri provvedimenti di sequestro.
 13. Il soggetto cui è riferita l'operazione è **notoriamente contiguo (ad esempio, familiare, convivente, associato) ovvero opera per conto di persone che risultano rivestire importanti cariche pubbliche**, anche a livello domestico, nazionale o locale.
 14. Il soggetto cui è riferita l'operazione è un'impresa che è **connessa a vario titolo a una persona con importanti cariche pubbliche** a livello domestico e che improvvisamente registra un notevole incremento del fatturato a livello nazionale o del mercato locale.
 15. Il soggetto cui è riferita l'operazione è **notoriamente contiguo (ad esempio, familiare, convivente, associato) ovvero opera per conto di soggetti censiti nelle liste delle persone o degli enti coinvolti nel finanziamento del terrorismo** o comunque notoriamente riconducibili ad ambienti del radicalismo o estremismo.
 16. Il soggetto cui è riferita l'operazione è un'impresa, specie se costituita di recente, partecipata da soci ovvero con amministratori di cui è nota la sottoposizione a procedimenti penali o a misure di prevenzione o che sono censiti nelle liste delle persone o degli enti coinvolti nel finanziamento del terrorismo, ovvero notoriamente contigui a questi.
 17. Il soggetto cui è riferita l'operazione **intrattiene rilevanti rapporti finanziari con fondazioni, associazioni, altre organizzazioni non profit ovvero organizzazioni non governative**, riconducibili a persone sottoposte a procedimenti penali o a misure di prevenzione patrimoniale o a provvedimenti di sequestro, a persone che risultano rivestire importanti cariche pubbliche, anche a livello domestico, ovvero a soggetti censiti nelle liste delle persone o degli enti coinvolti nel finanziamento del terrorismo.
 18. Il soggetto cui è riferita l'operazione **risulta collegato con organizzazioni non profit ovvero con organizzazioni non governative che presentano tra loro connessioni non giustificate**, quali ad esempio la condivisione dell'indirizzo, dei rappresentanti o del personale, ovvero la titolarità di molteplici rapporti riconducibili a nominativi ricorrenti.
 19. Il soggetto cui è riferita l'operazione **risulta caratterizzato da assetti proprietari, manageriali e di controllo artificialmente complessi od opachi** e richiede ovvero effettua operazioni di significativo ammontare con modalità inusuali, in assenza di plausibili ragioni.
 20. Il soggetto cui è riferita l'operazione è caratterizzato da **strutture societarie opache** (desumibili, ad esempio, da visure nei registri camerali) ovvero si avvale artificialmente di società caratterizzate da **catene partecipative complesse** nelle quali sono presenti, a titolo esemplificativo, *trust*, fiduciarie, fondazioni, *international business company*.
 21. Il soggetto cui è riferita l'operazione è caratterizzato da **ripetute e/o improvvisate modifiche nell'assetto proprietario, manageriale (ivi compreso il "direttore tecnico")** o di controllo dell'impresa.
 22. Il soggetto cui è riferita l'operazione è di **recente costituzione**, effettua una intensa operatività finanziaria, cessa improvvisamente l'attività e viene posto in liquidazione.
 23. Il soggetto cui è riferita l'operazione è un'impresa, specie se costituita di recente, controllata o amministrata da soggetti che appaiono come **meri prestanome**.
 24. Il soggetto che effettua **ripetute richieste di operazioni mantiene invariati gli assetti gestionali e/o la propria operatività**, nonostante sia un'azienda sistematicamente in perdita o comunque in difficoltà finanziaria.
 25. Il soggetto cui è riferita l'operazione mostra di avere **scarsa conoscenza della natura, dell'oggetto, dell'ammontare o dello scopo dell'operazione**, ovvero è accompagnato da **altri soggetti che si mostrano interessati all'operazione**, generando il sospetto di agire non per conto proprio ma di terzi.

B. Indicatori di anomalia connessi con le modalità (di richiesta o esecuzione) delle operazioni

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

1. **Acquisto di beni o servizi non coerente con l'attività del soggetto cui è riferita l'operazione**, specie se seguito da successivo trasferimento del bene o servizio in favore di società appartenenti allo stesso gruppo, in mancanza di corrispettivo.
2. **Impiego di disponibilità che appaiono del tutto sproporzionate** rispetto al profilo economico-patrimoniale del soggetto (ad esempio, operazioni richieste o eseguite da soggetti con “*basso profilo fiscale*” o che hanno omesso di adempiere agli obblighi tributari).
3. **Operazioni richieste o effettuate da organizzazioni non profit ovvero da organizzazioni non governative** che, per le loro caratteristiche (ad esempio tipologie di imprese beneficiarie o aree geografiche di destinazione dei fondi), risultano riconducibili a scopi di finanziamento del terrorismo ovvero manifestamente incoerenti con le finalità dichiarate o comunque proprie dell'ente in base alla documentazione prodotta, specie se tali organizzazioni risultano riconducibili a soggetti che esercitano analoga attività a fini di lucro.
4. **Operazioni richieste o effettuate da più soggetti recanti lo stesso indirizzo** ovvero la medesima domiciliazione fiscale, specie se tale indirizzo appartiene anche a una società commerciale e ciò appare incoerente rispetto all'attività dichiarata dagli stessi.
5. **Richiesta di regolare i pagamenti mediante strumenti incoerenti** rispetto alle ordinarie prassi di mercato, in assenza di ragionevoli motivi legati al tipo di attività esercitata o a particolari condizioni adeguatamente documentate.
6. **Offerta di polizze di assicurazione relative ad attività sanitaria** da parte di agenti o *brokers* operanti in nome e/o per conto di società estere, anche senza succursali in Italia, a **prezzi sensibilmente inferiori rispetto a quelli praticati nel mercato**.
7. Frequente e inconsueto rilascio di deleghe o procure al fine di evitare contatti diretti ovvero utilizzo di indirizzi, anche postali, diversi dal domicilio, dalla residenza o dalla sede, o comunque ricorso ad altre forme di domiciliazione di comodo.
8. **Frequente richiesta di operazioni per conto di uno o più soggetti terzi**, in assenza di ragionevoli motivi legati al tipo di attività esercitata o al rapporto tra le parti o a particolari condizioni adeguatamente documentate.
9. **Estinzione anticipata e inaspettata, in misura totale o parziale, dell'obbligazione** da parte del soggetto cui è riferita l'operazione.
10. **Richiesta di estinzione di un'obbligazione effettuata da un terzo** estraneo al rapporto negoziale, in assenza di ragionevoli motivi o di collegamenti con il soggetto cui è riferita l'operazione.
11. **Improvviso e ingiustificato intervento di un terzo** a copertura dell'esposizione del soggetto cui è riferita l'operazione, specie laddove il pagamento sia effettuato in un'unica soluzione ovvero sia stato concordato in origine un pagamento rateizzato.
12. **Presentazione di garanzie personali rilasciate da parte di soggetti che sembrano operare in via professionale senza essere autorizzati** allo svolgimento dell'attività di prestazione di garanzie.
13. **Richiesta a una pubblica amministrazione dislocata in località del tutto estranea all'area di interesse dell'attività del soggetto** cui è riferita l'operazione, specie se molto distante dalla residenza, dal domicilio o dalla sede effettiva.
14. **Richiesta di modifica delle condizioni o delle modalità di svolgimento dell'operazione**, specie se tali modifiche comportano ulteriori oneri a carico del soggetto cui è riferita l'operazione.
15. **Richiesta di esecuzione in tempi particolarmente ristretti** a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alle condizioni economiche.
16. **Acquisto o vendita di beni o servizi di valore significativo (ad esempio, beni immobili e mobili registrati; società; contratti; brevetti; partecipazioni) effettuate a prezzi palesemente sproporzionati** rispetto ai correnti valori di mercato o al loro prevedibile valore di stima.
17. **Operazioni ripetute, di importo significativo**, effettuate in contropartita con società che risultano costituite di recente e hanno un oggetto sociale generico o incompatibile con l'attività del soggetto che richiede o esegue l'operazione (ad esempio, nel caso di rapporti ripetuti fra appaltatori e subappaltatori “*di comodo*”).
18. **Richiesta di accredito su rapporti bancari o finanziari sempre diversi**.
19. Proposta di regolare sistematicamente i **pagamenti secondo modalità tali da suscitare il dubbio** che si intenda ricorrere a tecniche di **frazionamento** del valore economico dell'operazione.

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

20. **Ripetuto ricorso a contratti a favore di terzo, contratti per persona da nominare o a intestazioni fiduciarie**, specie se aventi ad oggetto diritti su beni immobili o partecipazioni societarie.

C. Indicatori specifici per settore di attività Settore appalti e contratti pubblici²¹

1. Partecipazione a gara per la realizzazione di **lavori pubblici o di pubblica utilità**, specie se non programmati, in assenza dei necessari requisiti (soggettivi, economici, tecnico-realizzativi, organizzativi e gestionali) con apporto di **rilevanti mezzi finanziari privati**, specie se di **incerta provenienza o non compatibili con il profilo economico-patrimoniale dell'impresa**, ovvero con una **forte disponibilità di anticipazioni finanziarie** e particolari garanzie di rendimento prive di idonea giustificazione.
2. Partecipazione a procedure di **affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture in assenza di qualsivoglia convenienza economica** all'esecuzione del contratto, anche con riferimento alla dimensione aziendale e alla località di svolgimento della prestazione.
3. Partecipazione a procedure di **affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture** da parte di un raggruppamento temporaneo di imprese, costituito da un numero di partecipanti del tutto **sproporzionato in relazione al valore economico e alle prestazioni oggetto del contratto**, specie se il singolo partecipante è a sua volta riunito, raggruppato o consorziato.
4. Partecipazione a procedure di **affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture** da parte di una rete di imprese il cui programma comune non contempla tale partecipazione **tra i propri scopi strategici**.
5. Partecipazione a procedure di **affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture** mediante ricorso al meccanismo dell'avvalimento plurimo o frazionato, ai fini del raggiungimento della qualificazione richiesta per l'aggiudicazione della gara, qualora **il concorrente non dimostri l'effettiva disponibilità dei mezzi** facenti capo all'impresa avvalsa, necessari all'esecuzione dell'appalto, ovvero qualora dal contratto di avvalimento o da altri elementi assunti nel corso del procedimento se ne desuma l'eccessiva onerosità ovvero l'irragionevolezza.
6. Partecipazione a procedure di **affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture** da parte di soggetti che, nel corso dell'espletamento della gara, ovvero della successiva esecuzione, **realizzano operazioni** di cessione, affitto di azienda o di un suo ramo ovvero di trasformazione, fusione o scissione della società, **prive di giustificazione**.
7. Presentazione di offerta con un **ribasso sull'importo a base di gara particolarmente elevato** nei casi in cui sia stabilito un criterio di aggiudicazione al prezzo più basso, ovvero che risulta anormalmente bassa sulla base degli elementi specifici acquisiti dalla stazione appaltante, specie se il contratto è caratterizzato da **complessità elevata**.
8. Presentazione di **una sola offerta da parte del medesimo soggetto** nell'ambito di procedure di gara che prevedono tempi ristretti di presentazione delle offerte, requisiti di partecipazione particolarmente stringenti e un costo della documentazione di gara **sproporzionato** rispetto all'importo del contratto, specie se il bando di gara è stato modificato durante il periodo di pubblicazione.
9. **Ripetuti affidamenti a un medesimo soggetto, non giustificati** dalla necessità di evitare soluzioni di continuità di un servizio nelle more della indizione ovvero del completamento della procedura di gara.
10. **Ripetute aggiudicazioni a un medesimo soggetto, in assenza di giustificazione**, specie se in un breve arco temporale, per contratti di importo elevato e mediante affidamenti diretti o con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, o a seguito di procedura a evidenza pubblica precedentemente revocata.
11. Contratto aggiudicato previo **frazionamento in lotti non giustificato** in relazione alla loro funzionalità, possibilità tecnica o convenienza economica.
12. Modifiche delle condizioni contrattuali in fase di esecuzione, consistenti in una variazione delle prestazioni originarie, in un **allungamento dei termini di ultimazione dei lavori, servizi o forniture, in rinnovi o proroghe**, al di fuori dei casi normativamente previsti, o in un significativo incremento dell'importo contrattuale.
13. Esecuzione del contratto caratterizzata da **ripetute e non giustificate operazioni di cessione, affitto di azienda o di un suo ramo, ovvero di trasformazione, fusione o scissione della società**.

²¹ Gli indicatori di questo settore vanno valutati tenendo conto anche dei criteri indicati nell'articolo 2, comma 7, delle presenti istruzioni.

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

14. Ricorso al **subappalto** oltre la quota parte subappaltabile, in assenza di preventiva indicazione in sede di offerta ovvero senza il necessario deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante o della documentazione attestante il possesso da parte del subappaltatore dei requisiti di legge.
15. **Cessioni di crediti** derivanti dall'esecuzione del contratto, effettuate **nei confronti di soggetti diversi da banche e da intermediari finanziari** aventi nell'oggetto sociale l'esercizio dell'attività di acquisto dei crediti ovvero senza l'osservanza delle prescrizioni di forma e di previa notifica della cessione, salva la preventiva accettazione, da parte della stazione appaltante, contestuale alla stipula del contratto.
16. Previsione nei contratti di concessione o di finanza di progetto di **importo superiore alle soglie comunitarie e di un termine di realizzazione di lunga durata**, soprattutto se superiore a 4 anni, a fronte anche delle anticipazioni finanziarie effettuate dal concessionario o promotore.
17. Esecuzione delle attività affidate al contraente generale direttamente o per mezzo di soggetti terzi **in assenza di adeguata esperienza, qualificazione, capacità organizzativa tecnico-realizzativa e finanziaria**.
18. Aggiudicazione di sponsorizzazioni tecniche di utilità e/o valore complessivo indeterminato o difficilmente determinabile, con individuazione, da parte dello *sponsor*, di uno o più soggetti esecutori, soprattutto nel caso in cui questi ultimi coincidano con raggruppamenti costituiti da un elevato numero di partecipanti o i cui singoli partecipanti sono, a loro volta, riuniti, raggruppati o consorziati, specie se **privi dei prescritti requisiti di qualificazione per la progettazione e l'esecuzione**.
19. Esecuzione della prestazione oggetto della sponsorizzazione mediante il ricorso a **subappalti** oltre i limiti imposti per i contratti pubblici ovvero mediante il **ripetuto ricorso a sub affidamenti**, specie se in reiterata violazione degli obblighi contrattuali e delle prescrizioni impartite dall'amministrazione in ordine alla progettazione, direzione ed esecuzione del contratto.

Settore finanziamenti pubblici

1. Richiesta di finanziamento pubblico incompatibile con il profilo economico-patrimoniale del soggetto cui è riferita l'operazione.
2. Richiesta di finanziamenti pubblici effettuata anche contestualmente da più società appartenenti allo stesso gruppo, dietro prestazione delle medesime garanzie.
3. Utilizzo di finanziamenti pubblici con modalità non compatibili con la natura e lo scopo del finanziamento erogato.
4. Costituzione di società finalizzata esclusivamente alla partecipazione a bandi per l'ottenimento di agevolazioni finanziarie, specie se seguita da repentine modifiche statutarie e, in particolare, da cospicui aumenti di capitale, cambiamenti di sede ovvero da trasferimenti d'azienda.
5. Richiesta di agevolazioni finanziarie da parte di soggetti giuridici aventi il medesimo rappresentante legale, uno o più amministratori comuni, ovvero riconducibili al medesimo titolare effettivo o a persone collegate (ad esempio, familiare, convivente ovvero associato).
6. Richiesta di agevolazioni finanziarie da parte di società costituite in un arco temporale circoscritto, specie se con uno o più soci in comune.
7. Richiesta di agevolazioni finanziarie previste da differenti disposizioni di legge da parte di più società facenti parte dello stesso gruppo, in assenza di plausibili giustificazioni.
8. Richiesta di agevolazioni finanziarie presentate da professionisti o procuratori che operano o sono domiciliati in località distanti dal territorio in cui sarà realizzata l'attività beneficiaria dell'agevolazione, specie se i predetti soggetti operano come referenti di più società richiedenti interventi pubblici.
9. Presentazione di dichiarazioni relative alla dimensione aziendale dell'impresa necessaria per ottenere le agevolazioni pubbliche che appaiono false o carenti di informazioni rilevanti.
10. Estinzione anticipata di finanziamento agevolato con utilizzo di ingenti somme che appaiono non compatibili con il profilo economico del soggetto finanziato.

Settore immobili e commercio

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

1. Disponibilità di immobili o di altri beni di pregio da parte di nominativi privi delle necessarie disponibilità economiche o patrimoniali, in assenza di plausibili giustificazioni, anche connesse con la residenza del soggetto cui è riferita l'operazione, la sede della sua attività, ovvero in assenza di legami fra il luogo in cui si trovano i beni e il soggetto cui è riferita l'operazione.
2. Acquisto di beni immobili per importi rilevanti da parte di società scarsamente capitalizzate o con notevole *deficit* patrimoniale.
3. Acquisto e vendita di beni immobili, specie se di pregio, in un ristretto arco di tempo, soprattutto se sia riscontrabile un'ampia differenza tra il prezzo di vendita e di acquisto.
4. Ripetuti acquisti di immobili, specie se di pregio, in un ristretto arco temporale, in assenza di ricorso a mutui immobiliari o ad altre forme di finanziamento.
5. Operazioni di acquisto e vendita di beni o attività tra società riconducibili allo stesso gruppo.
6. Svolgimento di attività commerciali soggette a comunicazioni o ad autorizzazioni da parte di nominativi privi delle necessarie disponibilità economiche o patrimoniali, in assenza di plausibili giustificazioni, anche connesse con la residenza del soggetto cui è riferita l'operazione, la sede della sua attività ovvero in assenza di legami con il luogo in cui si svolge l'attività.
7. Acquisto di licenze di commercio per importi rilevanti da parte di società scarsamente capitalizzate o con notevole *deficit* patrimoniale, in assenza di plausibili giustificazioni connesse con la residenza o la sede dell'attività del soggetto cui è riferita l'operazione.
8. Richieste di licenze di commercio da parte di società scarsamente capitalizzate o con notevole *deficit* patrimoniale, in assenza di plausibili giustificazioni connesse con la residenza o la sede dell'attività del soggetto cui è riferita l'operazione.
9. Ripetute cessioni di licenze di commercio, in un ristretto arco di tempo, soprattutto se per importi molto differenti.
10. Ripetuti subentri in licenze di commercio, in un ristretto arco di tempo ovvero frequente affitto o subaffitto di attività.
11. Ripetuto rilascio di licenze commerciali senza avvio dell'attività produttiva.

3.6 CHECK LIST INDICI DI ANOMALIA – ALTRI FINANZIAMENTI PUBBLICI

I dati Operatività connessa con l'abuso di finanziamenti pubblici.

1. Fase prodromica all'erogazione del finanziamento:

- imprese interessate da processi di capitalizzazione attuati attraverso:
 - consistenti apporti di contante;
 - bonifici con causale "*finanziamento soci*" o "*apporto soci in conto aumento di capitale*" seguiti pressoché contestualmente da trasferimenti di fondi in favore di società collegate;
 - bonifici, assegni o altre modalità di afflusso di capitali disposti da soggetti che non appaiono avere collegamenti societari o operativi o comunque rapporti con l'impresa;
- imprese interessate da improvvise ovvero ripetute variazioni negli assetti proprietari o di controllo o nella sede sociale;
- imprese i cui soci o amministratori:
 - risultano, al pari di soggetti agli stessi notoriamente contigui (ad esempio familiari), di dubbio profilo reputazionale (ad esempio perché sottoposti a procedimenti penali) ovvero privi di esperienza nel settore in cui opera la società che richiede il finanziamento;
 - hanno residenza/sede all'estero, specie se in paesi a regime fiscalmente privilegiato o non equivalente nel contrasto al riciclaggio;
- apertura di rapporti con imprese operanti in settori economici diversi da quello oggetto del finanziamento, specie se in precedenza non operative o costituite di recente;
- l'entità del finanziamento richiesto appare del tutto incompatibile con il profilo economico-finanziario del soggetto richiedente;

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

- la documentazione prodotta ai fini dell'erogazione del finanziamento (ad esempio polizze fideiussorie) presenta elementi di criticità o di dubbio, soprattutto sotto il profilo economico-finanziario;
- richiesta di finanziamenti pubblici effettuata anche contestualmente da più società appartenenti allo stesso gruppo, dietro prestazione delle medesime garanzie.

2. Fase di utilizzo dei finanziamenti:

- prelevamento per contanti, immediato ovvero tramite più operazioni frazionate, di quote del finanziamento ricevuto;
- immediato trasferimento presso altro intermediario dei fondi ricevuti, specie se per finalità non riconducibili al progetto finanziato;
- trasferimento dei fondi ricevuti a soggetti terzi, effettuato con operazioni che non appaiono logicamente collegate alle finalità per le quali il finanziamento è stato erogato;
- ripetuti giri di fondi tra conti di società collegate, specie se effettuati nei confronti di una società che poi risulta fallita o posta in liquidazione;
- trasferimento dei fondi ricevuti a favore di persone fisiche o giuridiche con sede in paesi a regime fiscalmente privilegiato o caratterizzati da regimi non equivalenti nel contrasto al riciclaggio;
- trasferimenti di parte dei fondi ricevuti a favore di persone fisiche o di società a titolo di consulenze e prestazioni professionali di varia natura;
- improvvisa o ripetuta variazione degli assetti proprietari dell'impresa, successivamente all'erogazione dei fondi;
- rimborso in via anticipata del finanziamento ricevuto, specie se con operazioni in contanti o con fondi provenienti da paesi con regime fiscalmente privilegiato o non equivalente nel contrasto al riciclaggio.

4 OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSITIVE

Ciascun Ente titolare di progetti PNRR e di bandi di gara ha il dovere di garantire la legalità nell'interesse di tutti i Cittadini. Per farlo ha due strade:

- può affidarsi alla sensibilità individuale – che pure è importante – oppure
- può adottare un modello organizzativo e gestionale adeguato alle proprie esigenze che tenga ampiamente conto dei rischi derivanti dalle possibili infiltrazioni criminali.

A parere di chi scrive, la scelta deve ricadere sulla seconda ipotesi, la quale è senz'altro molto impegnativa da realizzare soprattutto nella fase iniziale in quanto comporta sia un'attenta mappatura delle aree di rischio con successiva implementazione di idonei presidi di prevenzione sia un'azione di informazione e formazione che solleciti il personale a soffermarsi su questo delicato tema; tuttavia, a regime, garantisce una standardizzazione dei processi e una sensibilità tali da consentire all'Ente pubblico di rispondere adeguatamente ed efficacemente alle esigenze di legalità e di prevenzione dei rischi di reato nell'ambito del PNRR.

Una volta adottato un idoneo Modello Organizzativo e Gestionale che preveda l'implementazione al suo interno di un efficace sistema di controllo dei rischi finanziari occorrerà monitorare costantemente tutte le attività sensibili e le aree di rischio mappate tramite un efficiente servizio di verifica, la cui direzione deve essere affidata a soggetti con competenze specifiche.

La seguente tabella può essere utilizzata come schema di supporto per la mappatura dei rischi di reato (riciclaggio, corruzione, ecc.) nell'ambito dei singoli Settori e Funzioni dell'Ente nonché per l'individuazione dei presidi di prevenzione più idonei per implementare un adeguato sistema di controllo:

Ambito / Settore	Procedura	Funzione / Processo	Ufficio competente e Responsabile	Rischio / Criticità	Descrizione Rischio / Criticità	Norma di riferimento	Presidio di prevenzione	Note
Lavori Pubblici	Appalti		Ufficio Contratti (Ing.)	Art.	Procedura nr. /	Formazione effettuata in data: - -

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR ▪ Investimento 2.2 “Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance” della M1C1 Subinvestimento 2.2.1: “Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR” ▪ CUP: H11B21007650006 - PNRR - M1C1 - Investimento 2.2.1

Progetto 1000 Esperti – Task Force Appalti (TFA)

Ambito / Settore	Procedura	Funzione / Processo	Ufficio competente e Responsabile	Rischio / Criticità	Descrizione Rischio / Criticità	Norma di riferimento	Presidio di prevenzione	Note
								-
								...

Dopo aver raccolto i dati tramite la tabella è possibile giungere ad una stima del **Financial Risk Rate** tramite un modello di calcolo ispirato a quello che si utilizza in ambito fiscale e penal-tributario (i.e., *Tax Control Framework*)²² che, nel caso di specie, va a completare il c.d. **Financial risk Control Framework (FrCF)**.

Venezia, 18 marzo 2023

²² Per approfondimenti si rimanda al volume di Melillo C., “*Compliance Fiscale: strumenti e soluzioni per la prevenzione dei rischi fiscali e penal-tributari nelle imprese*” Ed. IPSOA Wolters Kluwer, Milano, 2019. Il lavoro è stato integrato con l’elaborazione di un *software* di calcolo basato su *Microsoft Access* che consente di stimare il rischio e può essere applicato anche per valutare i rischi di riciclaggio e/o corruzione negli Enti pubblici (Comuni, ecc.).