

INDICAZIONI PER LA PREVENZIONE DEI RISCHI CONNESSI ALL'ATTUAZIONE DEL PNRR

Ai fini della prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale nell'impiego dei fondi rivenienti 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 amministrazioni¹¹. 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 riforma¹²; 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 PNRR¹³. 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)¹⁴.

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 antiriciclaggio¹⁵, 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.

Ciascuna **pubblica amministrazione**¹⁶ - nell'ambito dei procedimenti e delle procedure di cui al predetto articolo 10 - è anzitutto tenuta a individuare il c.d. gestore, incaricato di vagliare 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

¹¹ Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

¹² 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.

¹³ 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](#) allegate alla Circolare n. 21 del 14 ottobre 2021 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Servizio centrale per il PNRR.

¹⁴ Si vedano le [Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR](#) allegate alla Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 9 del 10 febbraio 2022.

¹⁵ Si vedano i dati pubblicati nella [Newsletter della UIF 1-2022](#).

¹⁶ 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).

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'Unità¹⁷. 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 antimafia¹⁸.

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 pubblici¹⁹.

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. 231/2007²⁰, si avvalgano degli ausili

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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”.

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

derivanti da *database* pubblici o privati, ove accessibili, e tengano evidenza dei criteri seguiti per l'individuazione della titolarità effettiva.

Un ulteriore presidio utile anche a fini antiriciclaggio è ravvisabile nella previsione dell'art. 9, comma 4, del decreto legge 77/2021²¹, 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 esterni²², andrà verificata con cura l'adequatezza 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 dedicato²³, 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.

²¹ Convertito con modificazioni dalla L. 108/2021.

²² 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.

²³ 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](#).