



**SNA**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Scuola Nazionale  
dell'Amministrazione

ITALIA



open gov

# I FATTORI ABILITANTI DELL'ANTIRICICLAGGIO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

---

Un'analisi empirica dei fattori di contesto  
che possono favorire la collaborazione attiva

Italo Borrello

Roberto Cassio

Ilaria Cosenza

Massimo Di Rienzo

Valentina M. Donini

Andrea Ferrarini

Federica Fonck

2026

Copyright © 2026 SNA

Pubblicazione non in vendita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione  
[www.sna.gov.it](http://www.sna.gov.it)



Per ridurre l'impatto ambientale il documento è realizzato nel solo formato digitale

# I FATTORI ABILITANTI DELL'ANTIRICICLAGGIO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Un'analisi empirica dei fattori di contesto che possono favorire la collaborazione attiva

*"If you torture the data long enough, it will confess to anything."*  
(Ronald H. Coase, Premio Nobel per l'economia 1991)

## Indice

1. PREMESSA METODOLOGICA	4
1.1. Il contesto Open Government	4
1.2. Doveri antiriciclaggio e pubbliche amministrazioni	7
1.3. Il campione di amministrazioni	10
1.4. L'oggetto della rilevazione	12
2. I RISULTATI DELL'INDAGINE	14
2.1. Osservazioni d'insieme	14
2.2. Livello nazionale e livello regionale-locale: analogie e differenze	19
2.3. Pubblica amministrazione e società, enti e aziende pubbliche: analogie e differenze	23
2.4. La "contestualizzazione" dei fattori abilitanti	27
3. VERSO UN MODELLO ORGANIZZATIVO PER LA PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO NEL SETTORE PUBBLICO	28
3.1. I tre momenti del modello di collaborazione antiriciclaggio	28
3.2. Il ruolo del Gestore e le soluzioni organizzative possibili	30
3.3. La gestione dei flussi informativi	31
3.4. Il valore pubblico dell'antiriciclaggio	32
3.5. Dalla cultura dell'adempimento alla cultura dell'integrità	33
3.6. Le prospettive normative	34
3.7. "Accendere" i fattori abilitanti	35
3.8. Aprire il sistema: governance, <i>accountability</i> , reti e società civile	37
3.9. Conclusioni	38

## 1. PREMESSA METODOLOGICA

*Questa indagine si pone come prosecuzione naturale del lavoro realizzato nel 2023, pubblicato in attuazione del Quinto Piano d’Azione Nazionale per il governo aperto<sup>1</sup>. Considerando la costante evoluzione del contesto di riferimento e il ruolo determinante svolto dalle PA nella gestione di ingenti risorse pubbliche, anche di origine europea, si è ritenuto necessario, a distanza di qualche anno, procedere a un aggiornamento e integrazione di quanto rilevato. Per questo motivo sono state effettuate nuove interviste a ulteriori amministrazioni rispetto alla prima edizione, che nel frattempo si sono rivelate adempienti ai fini della collaborazione attiva.*

*La domanda alla base delle interviste, e di conseguenza di questo lavoro, è sempre la stessa: come mai per le pubbliche amministrazioni sembrerebbe così difficile adempiere ai doveri di comunicazione alla UIF? Anche in questo caso, si è scelto di partire dalle amministrazioni “virtuose”, quelle cioè che, a differenza della maggioranza dei casi, sono state in grado di effettuare le comunicazioni alla UIF. Di conseguenza, rispetto a queste amministrazioni che dimostrano una maggiore propensione all’azione, abbiamo cercato di comprendere quali siano i fattori che hanno reso possibile la comunicazione. Come si vedrà infra, la griglia di valutazione è stata aggiornata, per includere nuove voci e nuovi fattori.*

### 1.1. Il contesto Open Government

L’Open Government Partnership (OGP) è un’iniziativa multilaterale che promuove trasparenza, partecipazione civica e integrità istituzionale attraverso Piani d’Azione biennali co-creati da governi e società civile. L’Italia partecipa dal 2011 e conta oggi una Community di 68 organizzazioni della società civile e 39 amministrazioni pubbliche, tra cui la SNA e la UIF.

In particolare, la SNA ha partecipato alla co-creazione e attuazione del Quinto<sup>2</sup> e del Sesto Piano d’Azione<sup>3</sup> per il governo aperto<sup>4</sup>, assumendosi la responsabilità di diversi impegni. Ad esempio, la Comunità di pratica dei RPCT<sup>5</sup>, che ha costituito il contesto di riferimento della prima indagine condotta nel 2023, rappresenta un prodotto del Quinto Piano d’Azione.

Il Sesto Piano d’Azione, invece, con l’obiettivo relativo alla diffusione delle conoscenze dei fenomeni che possono minacciare l’integrità pubblica, include nel suo ambito di attività una particolare attenzione al tema dell’AML (*Anti-Money Laundering*)<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. I. Borrello, I. Cosenza, M. Di Rienzo, V.M. Donini, A. Ferrarini e R. Lo Santo, I doveri antiriciclaggio della p.a.: un’analisi empirica dei fattori abilitanti svolta nell’ambito della Comunità di pratica dei RPCT, SNA, 2023.

<sup>2</sup> <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/5nap>.

<sup>3</sup> <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/6nap>.

<sup>4</sup> SNA è membro del Forum per il Governo Aperto (FGA) dal 2022 (confermata per un secondo mandato nel 2024); il Forum è l’organismo di confronto e collaborazione tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni della società civile nell’ambito dell’iniziativa Open Government Partnership – Italia.

<sup>5</sup> <https://sna.gov.it/home/attivita/comunita-di-pratica/comunita-di-pratica-per-rpct>.

<sup>6</sup> <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/6nap/azione-1/impegno-2>

D'altronde, riciclaggio e corruzione sono fenomeni distinti ma profondamente interconnessi, che possono strumentalizzare e minacciare i medesimi processi organizzativi (autorizzazioni, contributi e appalti) e pregiudicare la libera concorrenza, il buon andamento e il valore pubblico generato dalle amministrazioni. La corruzione, inoltre, è un reato presupposto del riciclaggio.

Alla luce di queste considerazioni, la Comunità di pratica dei RPCT prevede, tra i suoi obiettivi istituzionali, proprio la maggiore integrazione tra le misure di prevenzione della corruzione e del riciclaggio, al fine di sfruttare ogni possibile sinergia tra i relativi apparati, pervenire a una valutazione e gestione integrata dei relativi rischi, rendere più decisa l'azione di sensibilizzazione delle pubbliche amministrazioni al rispetto degli obblighi di comunicazione delle operazioni sospette.

Un approccio integrato all'anticorruzione e all'antiriciclaggio consente infatti di superare la logica a silos che ancora permea largamente il sistema dei controlli amministrativi e la stessa azione pubblica a tutela dell'integrità. Il coordinamento tra i principali attori della prevenzione e l'ampliamento della Comunità di pratica anche ai "Gestori" delle comunicazioni di operazioni sospette mirano a consentire, grazie anche a una visione "olistica" della prevenzione, lo scambio di esperienze e buone pratiche e il più efficace adempimento dei doveri previsti per le pubbliche amministrazioni nell'ambito della normativa antiriciclaggio (art. 10, d.lgs. 231/2007).

In questo contesto, già dal 2022 si è quindi creato all'interno della Comunità di pratica, un gruppo di lavoro dedicato al tema dell'antiriciclaggio, composto dalla UIF, SNA e Task Force OGP presso il Dipartimento della Funzione Pubblica.

I punti di contatto tra anticorruzione e antiriciclaggio sono molteplici. Teleologicamente, entrambi si collocano nell'alveo delle regole tese a tutelare l'integrità e la legalità dell'attività amministrativa e a garantire la corretta allocazione della spesa pubblica; sotto il profilo soggettivo, spesso i responsabili dell'anticorruzione svolgono anche il ruolo di Gestore delle comunicazioni di operazioni sospette; sotto il profilo oggettivo, tanto l'anticorruzione che l'antiriciclaggio poggiano su forme di collaborazione incentrate sull'attivazione di canali di comunicazione di possibili fattispecie illecite: la comunicazione di operazioni sospette, da un lato, la segnalazione per *whistleblowing*, dall'altro, consentono, infatti, di sfruttare al massimo le potenzialità dell'azione pubblica come istanza di acquisizione e di emersione di fatti illeciti. Entrambi i sistemi di prevenzione, inoltre, beneficiano di strumenti concettuali tendenzialmente comuni: si pensi ad esempio alla questione dell'accertamento della titolarità effettiva, utile non solo per ridurre i rischi di doppio finanziamento, o per scoprire eventuali interferenze della criminalità organizzata, ma anche per palesare eventuali conflitti di interessi tenuti appositamente nascosti.

Alla luce di queste considerazioni, nel corso del primo anno di attività della Comunità di pratica si è ritenuto fondamentale invitare a partecipare, oltre ai numerosi RPCT, anche un cospicuo numero di Gestori delle comunicazioni di operazioni sospette. Ciò al fine di sensibilizzare in modo più deciso il settore pubblico attraverso la promozione del confronto tra le amministrazioni, l'elaborazione e la diffusione di buone pratiche, la condivisione di soluzioni organizzative innovative ed efficaci in tema di valutazione e gestione dei rischi, identificazione e verifica del titolare effettivo, intercettazione e comunicazione delle operazioni sospette.

Anche questa esperienza è frutto dell'approccio a rete sviluppatosi negli ultimi anni e del modello multidisciplinare di prevenzione e contrasto della criminalità finanziaria fondato su un sistema di relazioni inter-istituzionali, sullo scambio di esperienze, su una cultura condivisa della legalità e dell'integrità.

Le attività espressamente dedicate all'antiriciclaggio si sono sviluppate in due direzioni: da una parte, si sono svolti eventi formativi rivolti a tutti i partecipanti (in particolare sul tema, ancora denso di incertezze applicative, della trasparenza dei titolari effettivi e sul tema dell'integrazione tra presidi anticorruzione e antiriciclaggio, questo in collaborazione anche con ANAC e Guardia di Finanza); dall'altra, nello sviluppo del progetto è emersa l'esigenza di approfondire gli assetti organizzativi e le prassi adottate da alcune amministrazioni pubbliche che negli ultimi anni avevano trasmesso comunicazioni di operazioni sospette ai sensi dell'art. 10, d.lgs. 231/2007. Con queste amministrazioni (in totale, 23 enti) la UIF e la SNA hanno organizzato incontri per discutere le caratteristiche concrete dell'attività posta in essere per l'individuazione, la valutazione e la comunicazione delle operazioni sospette.

Le riunioni hanno assunto a riferimento una griglia di auto-valutazione su cui ogni amministrazione è stata invitata a focalizzare preliminarmente l'attenzione, individuando i "fattori abilitanti" che, alla luce dell'esperienza, si sono rivelati di maggiore importanza ai fini della concreta attivazione del dovere di comunicazione.

Lo scopo del primo ciclo delle interviste, iniziate nella primavera del 2023 e concluse a novembre 2023, è stato dunque quello di verificare la presenza, all'interno di amministrazioni che sotto questo profilo potremmo definire "virtuose", di fattori abilitanti che hanno reso possibile la segnalazione, per poi trasformare tali fattori in buone pratiche da esportare e diffondere in tutte le amministrazioni.

Dal 2024, le attività sono riprese con un nuovo ciclo di interviste, condotte tra l'8 novembre 2024 e il 25 febbraio 2025. In questo caso le amministrazioni coinvolte sono state 10, che si vanno ad aggiungere alle precedenti 23.

I fattori abilitanti, sebbene non siano sempre facilmente misurabili o quantificabili, sono spesso ciò che permette a un'organizzazione di essere efficace ed efficiente, oltre che di produrre valore pubblico, scopo ultimo di ogni amministrazione.

Le informazioni raccolte negli incontri, aggregate in forma anonima con quelle acquisite in analoghe riunioni con altre amministrazioni, hanno pertanto consentito di cominciare a delineare un "modello" di collaborazione attiva antiriciclaggio suscettibile di essere proposto a un più ampio numero di enti del comparto pubblico.

Esse raccontano, inoltre, una sorta di "viaggio" nelle amministrazioni italiane (diverse per dimensione, funzioni, competenze, struttura organizzativa e presenza sul territorio), particolarmente interessante sotto molteplici punti di vista. Oltre agli specifici esiti delle interviste, che saranno presentati nelle prossime pagine, questo viaggio ha rivelato un fattore ulteriore, non compreso nella griglia di valutazione: la motivazione individuale, intesa come impegno, spinta etica e dedizione del singolo nell'adempimento del proprio lavoro, specie se questo è direttamente connesso con le funzioni di tutela della legalità e dell'integrità.

A dimostrazione del fatto che, pur evidenziando l'importanza di sistemi e processi efficaci, la differenza, nelle pubbliche amministrazioni, la fanno le persone.

Anche sulla base di questa esperienza, va infine ricordato che l'attenzione della SNA al tema della prevenzione del riciclaggio è stata ulteriormente rafforzata dall'inserimento nella propria offerta formativa di un corso espressamente dedicato<sup>7</sup>.

## **1.2. Doveri antiriciclaggio e pubbliche amministrazioni**

La prevenzione anticorruzione e quella antiriciclaggio riflettono due dimensioni complementari, l'una interna, l'altra esterna, della tutela dell'integrità, che richiedono un'attuazione organica e unitaria: rispetto a entrambe, infatti, ogni operatore pubblico è chiamato a censire i rischi, farne una mappatura che serva a capire in concreto a quali di essi è esposto e come prevenirne il verificarsi, dotarsi di assetti organizzativi, di procedure e di controlli idonei a tale gestione, attivare i tradizionali strumenti di responsabilità e controllo dell'azione amministrativa per la verifica della legittimità dei comportamenti, dell'economicità della gestione pubblica, della correttezza delle decisioni, della corretta allocazione delle risorse economiche. A questi doveri si aggiunge anche quello di intercettare e comunicare prontamente anomalie, incoerenze, opacità in cui ogni amministrazione abbia ad imbattersi nello svolgimento delle proprie attività istituzionali.

A quest'ultimo fine, le pubbliche amministrazioni sono tenute a individuare al loro interno il Gestore, incaricato di vagliare le informazioni e gli input provenienti dai settori che gestiscono i procedimenti indicati dalla legge e valutare l'eventuale ricorrenza di sospetti da comunicare alla UIF. La comunicazione, secondo la legge, è funzionale a "consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio" (art. 10, comma 4, del decreto antiriciclaggio).

Ciò che si chiede agli uffici pubblici non è un'attività di investigazione al di fuori del perimetro delle attività e delle competenze proprie di ciascuno, né un supplemento di istruttoria che possa comportare rallentamenti o interruzioni dell'attività amministrativa ovvero comprometterne l'efficacia e l'efficienza (specie in settori già connotati da alta complessità e onerosità procedimentale). Agli uffici pubblici si chiede invece di saper leggere in modo integrato e con un approccio critico le informazioni di cui già essi dispongono in ragione dello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, focalizzando la propria attenzione su eventuali anomalie che inducono a considerare una determinata operazione come sospetta.

La comunicazione è il risultato di un processo valutativo che l'operatore è chiamato a svolgere sulla base del patrimonio informativo a sua disposizione, tenendo conto degli elementi soggettivi e oggettivi della fattispecie concreta che ha di fronte, potendo contare sull'ausilio e sui parametri di riferimento offerti dagli indicatori e dagli schemi. Essa inoltre non va confusa con la denuncia di reato che pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio sono tenuti a effettuare, in base all'art. 331 c.p.p., direttamente all'Autorità giudiziaria. Anche se porta all'attenzione meri sospetti, come tali inidonei a rappresentare una vera e propria *notitia criminis*, la comunicazione costituisce non di meno una base informativa preziosa per l'attività di prevenzione antiriciclaggio. Le valutazioni compiute dagli uffici pubblici alla luce dei dati e delle informazioni acquisiti nello svolgimento dei procedimenti amministrativi vanno ad

---

<sup>7</sup> Corso: *I doveri antiriciclaggio della Pubblica Amministrazione e integrazione con i presidi anticorruzione - In collaborazione con Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*. Per ulteriori informazioni consultare il sito: <https://didattica.sna.gov.it/paf/corsi/corso/3702>.

alimentare il patrimonio informativo dell'Unità e costituiscono oggetto di analisi e sviluppo al pari delle segnalazioni di operazioni sospette. Una volta esaminate dalla UIF sotto il profilo finanziario, esse sono trasmesse agli organi competenti per gli approfondimenti investigativi.

Pur essendo prevista da tempo dalla legge, la collaborazione antiriciclaggio delle pubbliche amministrazioni permane marginale e concentrata su un numero assai ristretto di soggetti di rilievo nazionale: nel 2025 gli enti pubblici hanno trasmesso solo 520 comunicazioni, pari allo 0,3% delle oltre 162mila segnalazioni inviate da tutti i soggetti obbligati<sup>8</sup>.

L'assenza di collaborazione è pressoché totale da parte degli enti pubblici territoriali, specie di piccole dimensioni (numerossimi sul territorio nazionale), i quali non riescono a declinare nemmeno in misura minima i doveri imposti dalla legge, nonostante questa consenta di adempierli secondo il principio di proporzionalità.

Questa criticità è riflesso di una sensibilità ancora non adeguatamente sviluppata per la materia e, soprattutto, di un'oggettiva difficoltà degli enti pubblici di misurarsi con concetti, come quello di sospetto, che esulano dall'ambito dei parametri oggettivi e formali su cui si basa tradizionalmente l'attività amministrativa e che implicano invece una valutazione di tipo sintomatico-cautelare su circostanze, fatti o comportamenti non illeciti né irregolari, ma semplicemente anomali.

Per innalzare il livello di collaborazione delle pubbliche amministrazioni, la UIF ha intrapreso da tempo un'intensa azione di sensibilizzazione.

Nell'aprile 2018 ha emanato uno specifico provvedimento recante indicazioni organizzative e indicatori di anomalia per la corretta valutazione di casi sospetti.

Nel 2022, nel contesto delle attività di controllo e rendicontazione delle misure attuative del PNRR, ha elaborato profili comportamentali a rischio, da considerare nell'approfondimento delle caratteristiche e condizioni economiche dei richiedenti l'accesso ai benefici rientranti nell'ambito del Piano (assetti proprietari, manageriali e di controllo delle imprese, caratteristiche e informazioni disponibili su esponenti, soci rilevanti, titolari effettivi, modalità di rapportarsi all'amministrazione e documentazione presentata, situazione economica, finanziaria e patrimoniale e attività svolta).

Sempre nel 2022, l'Unità ha partecipato al processo di consultazione pubblica del Piano Nazionale Anticorruzione 2022-24 promosso dall'ANAC. Il documento impegna le pubbliche amministrazioni, attraverso i propri responsabili della prevenzione della corruzione, a un'applicazione più rigorosa dei doveri antiriciclaggio, confermando che le misure previste dalla legge a questo fine, e in particolare la comunicazione di operazione sospetta, devono essere integrate con quelle anticorruzione, in quanto preordinate entrambe alla creazione di "valore pubblico"<sup>9</sup>.

Nell'ambito delle proprie funzioni di collaborazione e comunicazione istituzionale, l'Unità partecipa sistematicamente, anche tramite risorse delle strutture territoriali della Banca d'Italia,

---

<sup>8</sup> Cfr., al riguardo, Unità di Informazione Finanziaria, Rapporto annuale per il 2025, n. 18 - 2026; *Le comunicazioni di operazioni sospette della pubblica amministrazione*, Newsletter 3, 2025, nella quale si evidenzia che "nonostante l'apprezzabile crescita registrata negli ultimi anni, sussistono ancora significativi margini di miglioramento tenuto conto dell'estensione del perimetro pubblico". Cfr. anche Id., *Le pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio*, in *Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi*, n. 19, settembre 2022.

<sup>9</sup> Altro aspetto significativo del Piano è la necessità di identificare il titolare effettivo delle società che concorrono ad appalti pubblici. Quindi, le stazioni appaltanti sono chiamate a controllare "chi sta dietro" a partecipazioni sospette in appalti e forniture pubbliche.

a seminari, convegni, incontri e iniziative di formazione a beneficio di singoli enti. Nel 2022 ha pubblicato un quaderno di analisi e studi con casistiche rappresentative di profili di anomalia tratti da comunicazioni di operazioni sospette. Ha diffuso al sistema alcune “Newsletter” dedicate al contributo segnaletico delle amministrazioni e all’analisi delle operazioni sospette connesse con l’attuazione del PNRR.

Con la Comunicazione del 31 marzo 2026, intitolata “Prevenzione di attività illecite connesse con agevolazioni e contratti pubblici”, la UIF ha dato al sistema indicazioni circa la possibile intercettazione di meccanismi illeciti nell’acquisizione di agevolazioni pubbliche nazionali ed europee, a sostegno dello sviluppo economico e rivolte sia alle imprese (PMI) sia a persone fisiche in possesso di determinati requisiti. Le agevolazioni prese in considerazione fanno riferimento a vantaggi diversi (sovvenzioni, contributi a fondo perduto, crediti d’imposta, bonus, sussidi, finanziamenti mutui a tassi agevolati o con garanzia pubblica, strumenti di debito o similari). Inoltre, per quanto riguarda i contratti pubblici, la UIF ha richiamato l’attenzione sulle procedure a evidenza pubblica di lavori, servizi e forniture, sia nella fase di selezione del contraente sia in quella, successiva, di esecuzione del contratto (ipotesi di conflitto di interessi nonché di abusi e di frodi). Si tratta di indicazioni rilevanti soprattutto per gli uffici pubblici.

Nell’ambito della Comunità di pratica dei Responsabili anticorruzione, estesa anche ai Gestori delle comunicazioni antiriciclaggio, i due cicli di interviste presentati in queste pagine, rivolti a esponenti di enti pubblici che hanno utilizzato lo strumento della comunicazione di operazioni sospette, hanno inteso acquisire elementi conoscitivi su quali fattori, riferibili a diverse aree tematiche (capitale umano, sociale e tecnologico, organizzazione, rendicontazione, riconoscimento degli organi di indirizzo politico, assistenza e networking tra istituzioni), siano stati determinanti per consentire di mettere in pratica la collaborazione con la UIF<sup>10</sup>.

Tutte queste iniziative di formazione e sensibilizzazione condotte negli anni, pure importanti per accrescere la consapevolezza degli enti coinvolti nel sistema antiriciclaggio e per sviluppare conoscenza utile al presidio dei rischi, non hanno prodotto – come si è detto – risultati significativi in termini di crescita delle comunicazioni trasmesse dagli enti alla UIF (e anche del numero di gestori registrati sul portale dell’Unità).

Le attività di mappatura e censimento dei rischi e le soluzioni organizzative e procedurali pure introdotte da molti enti, non appaiono ancora funzionali al corretto adempimento del dovere di comunicazione di operazione sospetta, che tuttavia rappresenta il vero “*ubi consistam*” dell’art. 10 del d.lgs. 231/2007.

Occorrono pertanto ulteriori sforzi per definire un modello di collaborazione pubblica antiriciclaggio in grado di sviluppare la capacità degli enti di intercettare fenomeni effettivamente anomali o sospetti e di farne poi confluire la compiuta descrizione in una comunicazione indirizzata alla UIF. Tale modello dovrebbe essere adattabile e modulabile in ragione non solo dei rischi specifici cui ogni ente è esposto, ma anche delle dimensioni e del concreto assetto organizzativo di cui l’ente è dotato. A questo tema si lega quello dell’individuazione e del corretto funzionamento della figura del “Gestore” delle comunicazioni, soprattutto negli enti di piccole dimensioni.

---

<sup>10</sup> Cfr. I. Borrello, I. Cosenza, M. Di Rienzo, V.M. Donini, A. Ferrarini e R. Lo Santo, I doveri antiriciclaggio della p.a.: un’analisi empirica dei fattori abilitanti svolta nell’ambito della Comunità di pratica dei RPCT, SNA, 2023.

### 1.3. Il campione di amministrazioni

L'indagine fin qui condotta ha coinvolto complessivamente i Gestori di 33 pubbliche amministrazioni<sup>11</sup>, identificate dalla UIF con i seguenti criteri:

- *criterio segnalatico* (l'amministrazione ha effettuato almeno una comunicazione di operazione sospetta di riciclaggio);
- *criterio temporale*: la comunicazione è pervenuta alla UIF negli ultimi quattro anni.

Nel campione sono presenti diverse tipologie di amministrazione (Tabella 1)<sup>12</sup>.

**Tabella 1: Campione di amministrazioni coinvolte nell'analisi**

Tipologia di amministrazione	Quantità
Comuni	13
Regioni, Province, Città Metropolitane	3
Società pubbliche nazionali	5
Enti pubblici nazionali	5
Enti, società, aziende regionali o locali	7
<b>TOTALE</b>	<b>33</b>

Nel periodo 2021-2026, le pubbliche amministrazioni che hanno inviato almeno una comunicazione di operazione sospetta alla UIF sono state 63. Il dato non misura il numero complessivo di segnalazioni trasmesse, ma il numero di amministrazioni segnalanti, conteggiando ciascuna PA una sola volta.

L'universo delle PA segnalanti è composto soprattutto da due blocchi: i Comuni, che rappresentano il 36,51% del totale, e gli enti, società e aziende regionali o locali, che

<sup>11</sup> Il d.lgs. 231/2007 contiene, all'art. 1, comma 2, lettera hh), una propria definizione di "pubbliche amministrazioni", che include "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 c.c., limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione europea e i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica". Si tratta di una definizione ampia, che comprende un esteso numero di soggetti pubblici. Tuttavia, in base all'art. 10 dello stesso d.lgs. 231/2007, non tutte le amministrazioni rientranti nella suddetta definizione sono tenute a prestare la propria "collaborazione attiva" all'interno del sistema di prevenzione, bensì solo un novero piuttosto ristretto di uffici individuati dal comma 1 del citato art. 10: si tratta infatti degli "uffici delle pubbliche amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito di:

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

La nozione estesa di "pubbliche amministrazioni" di cui all'art. 1, torna invece ad avere rilevanza per individuare i soggetti cui la UIF può chiedere informazioni nell'ambito della propria attività di analisi delle segnalazioni (e delle comunicazioni) di operazioni sospette.

<sup>12</sup> Per mantenere la riservatezza delle amministrazioni segnalanti, nel presente documento le denominazioni delle amministrazioni coinvolte nell'indagine sono state omesse e sostituite con un codice alfanumerico.

rappresentano il 34,92%. Insieme, queste due categorie costituiscono oltre il 70% delle PA che hanno inviato almeno una segnalazione nel periodo considerato<sup>13</sup> (cfr. Tabella 2)

**Tabella 2: Pubbliche amministrazioni segnalanti (2021-2026)**

Tipologia di amministrazione	N. PA segnalanti	% sul totale
Comuni	23	36,51%
Regioni, Province, Città Metropolitane	6	9,52%
Società pubbliche nazionali	5	7,94%
Enti pubblici nazionali	7	11,11%
Enti, società, aziende regionali o locali	22	34,92%
<b>Totale</b>	<b>63</b>	<b>100,00%</b>

Le amministrazioni nazionali, distinguendo tra società pubbliche nazionali ed enti pubblici nazionali, pesano complessivamente per il 19,05%: il 7,94% è costituito da società pubbliche nazionali, mentre l'11,11% da enti pubblici nazionali. Le Regioni, Province e Città Metropolitane rappresentano invece il 9,52% delle PA segnalanti.

Rispetto a questo universo, il campione delle PA coinvolte nell'indagine presenta una composizione solo parzialmente proporzionale. In particolare, alcune categorie risultano sostanzialmente allineate al peso che hanno nell'universo delle 63 PA segnalanti, mentre altre risultano sovra o sottorappresentate (cfr. Tabella 3).

**Tabella 3: Raffronto tra il campione di indagine e l'universo delle PA segnalanti (2021-2026)**

Tipologia di amministrazione	% nell'universo delle 63 PA segnalanti	% nel campione dell'indagine	Scostamento
Comuni	36,51%	39,39%	+2,88 p.p.
Regioni, Province, Città Metropolitane	9,52%	9,09%	-0,43 p.p.
Società pubbliche nazionali	7,94%	15,15%	+7,21 p.p.
Enti pubblici nazionali	11,11%	15,15%	+4,04 p.p.
Enti, società, aziende regionali o locali	34,92%	21,21%	-13,71 p.p.

Il campione risulta ben allineato per quanto riguarda i Comuni e le Regioni, Province e Città Metropolitane. I Comuni sono leggermente sovra-rappresentati, ma lo scostamento è contenuto; le amministrazioni territoriali maggiori sono sostanzialmente in linea con il loro peso effettivo nell'universo delle PA segnalanti.

La principale asimmetria del campione, rispetto alla distribuzione complessiva delle 63 PA, riguarda gli enti, società e aziende regionali o locali, che sono sottorappresentati: pesano il 34,92% nell'universo delle PA segnalanti, ma solo il 21,21% del campione di indagine.

<sup>13</sup> Fonte: Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF). Estrazione dati aggiornati al 30 giugno 2026

Al contrario, le società pubbliche nazionali e gli enti pubblici nazionali risultano complessivamente sovra-rappresentati nel campione: insieme pesano il 30,30% del campione, a fronte del 19,05% nell'universo delle PA segnalanti. Questa sovra-rappresentazione, tuttavia, non è casuale. Pur essendo numericamente meno numerose, alcune amministrazioni nazionali hanno trasmesso un volume molto elevato di segnalazioni nel periodo considerato. Il loro maggiore peso nel campione può quindi essere letto come una scelta coerente con l'obiettivo dell'indagine: intercettare non solo la varietà delle PA segnalanti, ma anche le esperienze maturate dai soggetti che hanno avuto una più intensa attività segnaletica.

In sintesi, il campione può essere considerato adeguato ma non perfettamente proporzionale. È equilibrato rispetto ai Comuni e alle amministrazioni territoriali maggiori, mentre attribuisce un peso maggiore alle PA nazionali, in ragione della loro più intensa esperienza segnaletica. Al tempo stesso, occorre tenere conto della minore presenza, nel campione, degli enti, società e aziende regionali o locali.

#### 1.4. L'oggetto della rilevazione

L'obiettivo dell'indagine era identificare i fattori abilitanti che avevano consentito ad alcune amministrazioni di rilevare i rischi di riciclaggio emergenti nell'ambito dei propri procedimenti e di attivare una filiera interna di comunicazione e analisi finalizzata ad analizzare le operazioni sospette e inviare le relative comunicazioni alla UIF<sup>14</sup>.

A tal fine il gruppo di lavoro, partendo dai modelli organizzativi adottati dai soggetti obbligati del settore finanziario e dall'esperienza diretta presso alcune pubbliche amministrazioni<sup>15</sup>, ha identificato un set di fattori abilitanti riferibili a otto aree tematiche: *Capitale umano, sociale e tecnologico, organizzazione, rendicontazione, riconoscimento degli organi di indirizzo, assistenza e networking tra istituzioni* (Tabella 4). Con riferimento ad alcune aree tematiche, i fattori abilitanti sono stati articolati in modo più analitico, al fine di acquisire elementi informativi più circostanziati sulla rilevanza di taluni di essi (specie nell'ambito dell'area "organizzazione").

**Tabella 4: I fattori abilitanti**

<b>Aree</b>	<b>Fattori abilitanti</b>
<i>Capitale umano</i>	Competenza dello staff dedicato al compito e della "filiera interna della comunicazione"
	Chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio
	Confronto dialettico interno aperto e costruttivo sul tema della collaborazione attiva

<sup>14</sup> La filiera interna di analisi e sviluppo della comunicazione di operazione sospetta è trasversale e coinvolge diversi soggetti: il personale degli uffici che gestiscono processi a rischio e che possono "innescare" il processo segnaletico, identificando anomalie nei soggetti o nelle operazioni oggetto dei loro procedimenti; i soggetti (referenti antiriciclaggio, analisti o collaboratori del Gestore) incaricati di sviluppare la comunicazione; e il Gestore responsabile dell'invio della comunicazione sul portale Infostat-UIF.

<sup>15</sup> In particolare, si è fatto riferimento alle attività formative e di supporto realizzate dalla UIF presso numerose amministrazioni pubbliche su tutto il territorio nazionale, e a due progetti promossi da ANCI Lombardia (*Legalità in Comune e Competenze per la Legalità*) che hanno coinvolto i Comuni lombardi tra il 2016 e il 2021.

<b>Aree</b>	<b>Fattori abilitanti</b>
	Qualità e risultati della formazione eventualmente erogata
<i>Riconoscimento</i>	Appoggio e/o impegno da parte degli organi di indirizzo (politico)
<i>Organizzazione</i>	Modello organizzativo (integrazione vs specializzazione)
	Qualità quadro regolamentare interno
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative interne all'ente
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative esterne all'ente
	Complementarità/collaborazione/integrazione tra presidi antiriciclaggio e altri obiettivi istituzionali
	Efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio
	Efficacia dei sistemi di controllo interno e/o di risk management
<i>Rendicontazione</i>	Forme ed efficacia della comunicazione istituzionale e ritorno in termini di percezione
<i>Capitale tecnologico</i>	Disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate
<i>Assistenza</i>	Ricorso a consulenze esterne
	Partecipazione a reti di esperti di settore
<i>Capitale sociale</i>	Sensibilità agli input provenienti dal contesto esterno
<i>Networking tra istituzioni</i>	Partecipazione a reti, tavoli di lavoro, coordinamenti che coinvolgono istituzioni e amministrazioni a livello locale

La scheda con i fattori abilitanti è stata inviata ai Gestori prima delle interviste, che si sono in seguito concentrate non tanto sull'insieme dei fattori abilitanti utili, in linea teorica, per definire un efficace sistema di prevenzione del riciclaggio, quanto su quelli che, nella concreta esperienza dell'amministrazione intervistata, hanno giocato un ruolo fondamentale per l'invio delle comunicazioni di operazioni sospette. Questo ha consentito di identificare, per ciascuna amministrazione, un ristretto numero di fattori abilitanti ritenuti indispensabili dai singoli Gestori, cioè senza i quali la comunicazione da parte della specifica amministrazione intervistata non avrebbe avuto luogo.

## 2. I RISULTATI DELL'INDAGINE

### 2.1. Osservazioni d'insieme

L'analisi aggregata delle preferenze espresse dai Gestori evidenzia una significativa convergenza su un numero limitato di fattori abilitanti. Alcuni fattori, pur inclusi nella griglia di rilevazione perché astrattamente rilevanti per la costruzione di un efficace sistema di collaborazione antiriciclaggio, risultano infatti selezionati con minore frequenza o non vengono indicati da alcun intervistato. Il ranking globale consente quindi di distinguere i fattori percepiti come maggiormente decisivi, nella concreta esperienza delle amministrazioni coinvolte, da quelli che sembrano assumere un ruolo più marginale nell'effettiva attivazione delle comunicazioni alla UIF.

Il ranking globale delle preferenze espresse dai 33 Gestori intervistati è sintetizzato nella tabella seguente<sup>16</sup>:

**Tabella 5: Fattori abilitanti percepiti come rilevanti dai 33 Gestori (Ranking globale)**

		<u>Ranking globale</u>
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	<u>Occorrenze</u>
<b>Capitale umano</b>	Competenza dello staff dedicato al compito e della “filiera interna della comunicazione”	15
	Chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio	16
	Confronto dialettico interno aperto e costruttivo sul tema della collaborazione attiva	12
	Qualità e risultati della formazione eventualmente erogata	11
<b>Riconoscimento</b>	Appoggio e/o impegno da parte degli organi di indirizzo (politico)	5
<b>Organizzazione</b>	Modello organizzativo (integrazione vs specializzazione)	12
	Qualità quadro regolamentare interno	7
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative interne all'ente	6
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative esterne all'ente	8
	Complementarità/collaborazione/integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali	14
	Efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio	19
	Efficacia dei sistemi di controllo interno e/o di risk management	6

<sup>16</sup> I punteggi inseriti nella colonna di destra indicano quanti Gestori hanno segnalato come rilevante, in sede di intervista, un determinato fattore abilitante. In questa tabella, e nelle successive, abbiamo evidenziato come maggiormente rilevanti i fattori che hanno ricevuto i quattro punteggi più elevati (evidenziati in ordine decrescente con i colori rosso, arancione, giallo e verde).

		<u>Ranking globale</u>
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	<u>Occorrenze</u>
<i>Rendicontazione</i>	Forme ed efficacia della comunicazione istituzionale e ritorno in termini di percezione	0
<i>Capitale tecnologico</i>	Disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate	8
<i>Assistenza</i>	Ricorso a consulenze esterne	3
	Partecipazione a reti di esperti di settore	1
<i>Capitale sociale</i>	Sensibilità agli input provenienti dal contesto esterno	0
<i>Networking tra istituzioni</i>	Partecipazione a reti, tavoli di lavoro, coordinamenti che coinvolgono istituzioni e amministrazioni a livello locale	6

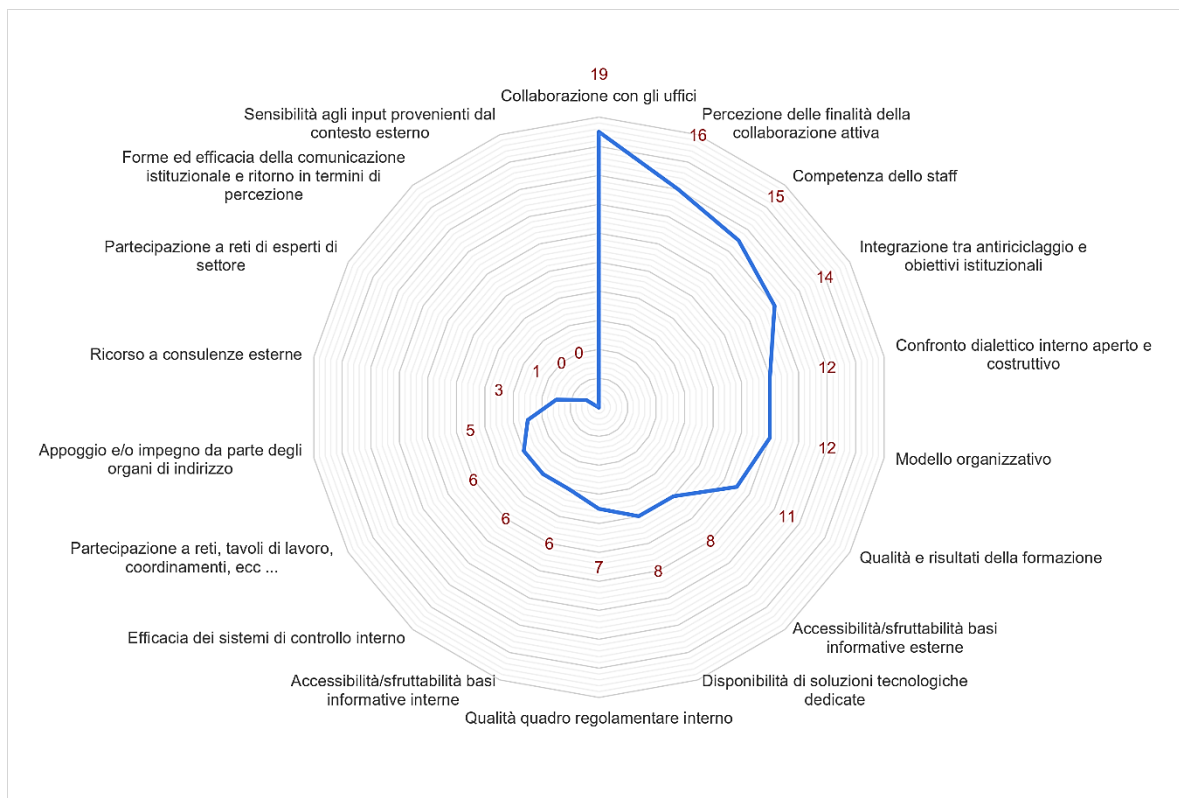
Leggendo i punteggi inseriti nella tabella è possibile stilare una semplice classifica dei fattori abilitanti e fare una serie di considerazioni preliminari:

- più della metà dei Gestori ha ritenuto fondamentale la collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio (19 occorrenze, in rosso nella tabella);
- altrettanto decisiva è stata valutata la chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio (16 occorrenze, in arancione nella tabella);
- il terzo fattore strategico sono le competenze dei soggetti coinvolti nella filiera interna della comunicazione e del personale responsabile di sviluppare e inviare le comunicazioni (15 occorrenze, in giallo nella tabella);
- il quarto fattore abilitante strategico (in verde nella tabella) è la capacità dell'amministrazione di integrare presidi antiriciclaggio e obiettivi istituzionali, che è stata considerata rilevante da 14 Gestori.

Nella parte "bassa" della classifica, ci sono invece fattori abilitanti che sono stati selezionati da un numero minimo di Gestori, o che addirittura non sono stati selezionati da alcuno di essi (e che sono evidenziati in grigio nella tabella):

- appoggio e/o impegno da parte degli organi di indirizzo politico (5 occorrenze);
- ricorso a consulenze esterne (3 occorrenze);
- partecipazione a reti di esperti di settore (1 occorrenza);
- forme ed efficacia della comunicazione istituzionale e ritorno in termini di percezione (zero occorrenze);
- sensibilità agli input provenienti dal contesto esterno (zero occorrenze).

Il grafico che segue presenta il complesso delle risultanze emerse dalle interviste.



Questa classifica deve essere valutata con una certa cautela, dato il numero ancora limitato di Gestori coinvolti nell'indagine e la naturale eterogeneità delle amministrazioni considerate. Tuttavia, le percezioni e le valutazioni espresse dai Gestori delle pubbliche amministrazioni che hanno effettivamente inviato comunicazioni alla UIF non possono essere trascurate: esse consentono di individuare alcune condizioni ricorrenti che, nella concreta esperienza degli enti intervistati, hanno reso possibile l'attivazione della collaborazione antiriciclaggio.

Dalle evidenze appena illustrate emergono alcune considerazioni di carattere generale, utili per le pubbliche amministrazioni che intendono avviare o rafforzare un sistema interno di prevenzione del riciclaggio.

In primo luogo, la comunicazione di operazioni sospette non nasce da un adempimento isolato, né dalla sola iniziativa individuale del Gestore. Il fattore più ricorrente è infatti l'efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio. Questo dato suggerisce che la comunicazione alla UIF diventa possibile quando il Gestore riesce a costruire relazioni operative stabili con gli uffici nei quali si formano le informazioni rilevanti: uffici che gestiscono procedimenti autorizzatori o concessori, appalti, contributi, sovvenzioni, vantaggi economici, controlli o altri processi esposti al rischio di riciclaggio.

Il secondo fattore, la chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio, rafforza questa lettura. Non è sufficiente che gli uffici trasmettano informazioni al Gestore in modo episodico o meramente formale; occorre che comprendano il senso della collaborazione antiriciclaggio, cioè la ragione per cui determinate anomalie, opacità o incoerenze emerse nell'attività amministrativa possono assumere rilevanza anche ai fini della prevenzione del riciclaggio. La consapevolezza diffusa degli uffici rappresenta, quindi, una condizione essenziale per

trasformare informazioni già presenti nell'amministrazione in elementi utili alla valutazione del sospetto.

Il terzo fattore strategico è rappresentato dalla competenza dello staff dedicato e della filiera interna della comunicazione. La collaborazione attiva richiede infatti capacità specifiche: saper leggere i dati e i documenti disponibili, riconoscere segnali di anomalia, collegare elementi apparentemente separati, valutare la rilevanza delle informazioni acquisite e tradurle, quando necessario, in una comunicazione strutturata alla UIF. La competenza non riguarda soltanto il Gestore, ma l'intera filiera interna: dagli uffici che intercettano l'anomalia, ai referenti che la approfondiscono, fino al soggetto responsabile della valutazione finale e dell'eventuale invio.

Il quarto fattore più rilevante è la complementarità, collaborazione o integrazione tra presidi antiriciclaggio e altri obiettivi istituzionali. Questo dato conferma che l'antiriciclaggio funziona meglio quando non viene percepito come un presidio separato o aggiuntivo, ma come una componente della più ampia tutela dell'integrità dell'azione amministrativa e della produzione di valore pubblico. In questa prospettiva, l'integrazione dell'antiriciclaggio negli obiettivi istituzionali implica che tali obiettivi non possono essere pienamente raggiunti se i procedimenti amministrativi vengono strumentalizzati da soggetti esterni per finalità di riciclaggio: la deviazione delle procedure rispetto alle loro finalità pubbliche compromette, infatti, sia l'efficacia dell'azione amministrativa sia la fiducia dei cittadini. Le comunicazioni alla UIF sembrano più facilmente attivarsi quando la prevenzione del riciclaggio dialoga con altri ambiti già presenti nell'organizzazione: prevenzione della corruzione, controlli interni, gestione dei rischi, trasparenza, corretta allocazione delle risorse pubbliche, contrasto alle frodi, tutela della legalità economica.

I primi quattro fattori del ranking delineano, dunque, un quadro abbastanza chiaro. La collaborazione antiriciclaggio nel settore pubblico non dipende da strumenti eccezionali, ma principalmente dalla capacità dell'amministrazione di mettere in connessione uffici, competenze, informazioni e finalità istituzionali. La comunicazione alla UIF è il risultato di un processo organizzativo e cognitivo: gli uffici devono vedere l'anomalia, comprenderne il possibile significato, condividerla con il Gestore e inserirla in una valutazione coerente con le finalità della normativa antiriciclaggio.

Anche i fattori collocati nella fascia intermedia del ranking confermano questa impostazione. Il confronto dialettico interno aperto e costruttivo e il modello organizzativo ottengono entrambi un punteggio significativo. Ciò indica che la collaborazione attiva richiede spazi di confronto, procedure interne, ruoli riconoscibili e canali di comunicazione effettivi. Allo stesso modo, la qualità della formazione conserva un peso rilevante, perché contribuisce a sviluppare quella capacità di riconoscimento delle anomalie che costituisce il primo passaggio del processo di comunicazione.

Diverso è il significato dei fattori collocati nella parte bassa della classifica. Il ricorso a consulenze esterne, la partecipazione a reti di esperti di settore, la comunicazione istituzionale, la rendicontazione pubblica e la sensibilità agli input provenienti dal contesto esterno risultano marginali o assenti nelle esperienze considerate. Questo dato suggerisce che, almeno nella fase di attivazione delle comunicazioni, i Gestori hanno fatto leva soprattutto su risorse interne: competenze, relazioni organizzative, conoscenza dei procedimenti, capacità di dialogo con gli uffici e integrazione con presidi già presenti nell'amministrazione.

L'appoggio degli organi di indirizzo politico, pur non essendo del tutto assente, rimane anch'esso contenuto. Tale evidenza sembra indicare che la prevenzione del riciclaggio non è ancora pienamente percepita come una componente strategica delle politiche pubbliche di integrità e di *open government*. La carenza di *commitment* politico, di rendicontazione pubblica e di attenzione agli input provenienti dal contesto esterno rischia di mantenere l'antiriciclaggio in una posizione periferica rispetto alle politiche di promozione della legalità, affidandone il funzionamento soprattutto alla sensibilità e alla competenza degli uffici amministrativi.

Merita una considerazione specifica anche il capitale tecnologico. La disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate non rientra tra i fattori di vertice, ma ottiene comunque un numero di occorrenze non trascurabile. Il dato suggerisce che la tecnologia non è percepita, in via generale, come una condizione necessaria per inviare comunicazioni alla UIF; tuttavia, in alcuni contesti organizzativi, soprattutto quando l'ente gestisce grandi quantità di dati o processi complessi, strumenti informatici dedicati possono facilitare l'integrazione delle basi informative, lo sfruttamento dei dati, l'individuazione di anomalie e la ricostruzione dei flussi informativi.

In questa prospettiva, l'invio di comunicazioni di operazioni sospette alla UIF non sembra richiedere necessariamente ingenti investimenti in consulenze esterne o in soluzioni tecnologiche complesse. Richiede *in primis* piuttosto la costruzione di una filiera interna capace di collegare gli uffici che osservano i fatti, le persone che possiedono le competenze per interpretarli e il Gestore chiamato a valutare se quegli elementi possano integrare un sospetto rilevante ai fini antiriciclaggio. Le tecnologie possono rafforzare questa filiera, ma non sostituirla.

In quasi tutti i colloqui condotti è emersa, quale dato costante, l'importanza dell'elemento personale come fattore di innesco imprescindibile. La qualità e l'efficacia della collaborazione attiva delle pubbliche amministrazioni appaiono ancora fortemente legate alla sensibilità, alla motivazione e alle competenze delle persone alle quali tale funzione è attribuita. Questo elemento rappresenta al tempo stesso un punto di forza e una fragilità: un punto di forza, perché mostra che anche amministrazioni prive di strutture particolarmente sofisticate possono attivare comunicazioni efficaci; una fragilità, perché il *turnover* del personale, la rotazione degli incarichi o il mutamento delle priorità organizzative possono indebolire rapidamente la funzione, se le competenze acquisite non vengono trasferite e stabilizzate.

Molto rilevanti risultano, infine, le scelte effettuate dagli enti sul piano organizzativo. In mancanza di indicazioni legislative di dettaglio e nelle more dell'emanazione delle linee guida previste dall'art. 10, comma 3, del d.lgs. 231/2007, ciascuna amministrazione ha adottato in autonomia le procedure interne ritenute maggiormente idonee, tenendo conto della specificità delle attività svolte e delle proprie dimensioni organizzative e operative<sup>17</sup>.

Frequente è risultata la nomina, in qualità di Gestore, del medesimo soggetto che svolge la funzione di RPCT. In altri casi, invece, è stato ritenuto preferibile collocare i controlli

---

<sup>17</sup> L'art. 10, comma 3, d.lgs. 231/2007 prevede infatti che il Comitato di sicurezza finanziaria elabori "linee guida per la mappatura e la valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo" cui gli uffici delle pubbliche amministrazioni tenuti all'invio di comunicazioni di operazioni sospette sono esposti nell'esercizio della propria attività istituzionale. Sulla base di tali linee guida, le medesime pubbliche amministrazioni "adottano procedure interne, proporzionate alle proprie dimensioni organizzative e operative, idonee a valutare il livello di esposizione dei propri uffici al rischio e indicano le misure necessarie a mitigarlo".

antiriciclaggio all'interno di strutture competenti al perseguimento di altri obiettivi istituzionali, come il contrasto all'evasione fiscale o il presidio di specifici processi a rischio. Questa seconda soluzione, oltre a favorire una maggiore integrazione tra controlli diversi, ha consentito ad alcune amministrazioni di valorizzare informazioni, basi dati e conoscenze già utilizzate per finalità istituzionali proprie, mettendole a disposizione anche della prevenzione del riciclaggio.

La capacità dell'amministrazione di acquisire, utilizzare e mettere a sistema dati e informazioni disponibili per finalità diverse si conferma, dunque, un elemento importante per l'individuazione, la valutazione e la successiva comunicazione alla UIF delle operazioni sospette. Tale capacità non opera però in modo autonomo: diventa realmente abilitante quando si combina con competenze adeguate, collaborazione tra uffici, consapevolezza delle finalità della normativa e integrazione della prevenzione del riciclaggio con gli altri obiettivi istituzionali dell'ente.

## 2.2. Livello nazionale e livello regionale-locale: analogie e differenze

I risultati dell'indagine possono essere ulteriormente analizzati distinguendo, innanzitutto, tra Gestori che operano in organizzazioni di livello nazionale e Gestori che operano in organizzazioni di livello regionale o locale. Si tratta di due sottogruppi quantitativamente diversi: il livello nazionale comprende 10 Gestori, mentre il livello regionale-locale ne comprende 23. Questa diversa consistenza numerica deve indurre a una certa cautela nella lettura comparativa dei dati; tuttavia, alcune differenze appaiono significative e aiutano a comprendere meglio come i fattori abilitanti assumano peso diverso a seconda del contesto organizzativo.

Nel sottogruppo di livello nazionale, il ranking conferma la centralità dei fattori più rilevanti emersi a livello generale, ma con alcune accentuazioni specifiche (cfr. Tabella 6)

**Tabella 6: Raffronto tra il “ranking globale” dei fattori abilitanti e i punteggi assegnati dai Gestori che operano in organizzazioni di livello nazionale**

		<u>Ranking globale</u> <u>(33 gestori)</u>	<u>Livello Nazionale</u> <u>(10 gestori)</u>
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	<u>Occorrenze</u>	<u>Occorrenze</u>
<b>Capitale umano</b>	Competenza dello staff dedicato al compito e della “filiera interna della comunicazione”	15	7
	Chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio	16	5
	Confronto dialettico interno aperto e costruttivo sul tema della collaborazione attiva	12	3
	Qualità e risultati della formazione eventualmente erogata	11	3
<b>Riconoscimento</b>	Appoggio e/o impegno da parte degli organi di	5	4

		<u>Ranking globale</u> <u>(33 gestori)</u>	<u>Livello Nazionale</u> <u>(10 gestori)</u>
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	<u>Occorrenze</u>	<u>Occorrenze</u>
	indirizzo (politico)		
<b>Organizzazione</b>	Modello organizzativo (integrazione vs specializzazione)	12	4
	Qualità quadro regolamentare interno	7	2
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative interne all'ente	6	1
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative esterne all'ente	8	2
	Complementarità/collaborazione/integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali	14	6
	Efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio	19	7
	Efficacia dei sistemi di controllo interno e/o di risk management	6	1
<b>Rendicontazione</b>	Forme ed efficacia della comunicazione istituzionale e ritorno in termini di percezione	0	0
<b>Capitale tecnologico</b>	Disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate	8	5
<b>Assistenza</b>	Ricorso a consulenze esterne	3	0
	Partecipazione a reti di esperti di settore	1	0
<b>Capitale sociale</b>	Sensibilità agli input provenienti dal contesto esterno	0	0
<b>Networking tra istituzioni</b>	Partecipazione a reti, tavoli di lavoro, coordinamenti che coinvolgono istituzioni e amministrazioni a livello locale	6	2

Al primo posto si collocano, con 7 occorrenze su 10, due fattori: la competenza dello staff dedicato al compito e della “filiera interna della comunicazione” e l’efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio. Il dato appare coerente con la maggiore complessità organizzativa delle strutture nazionali, nelle quali l’attivazione della comunicazione alla UIF sembra dipendere tanto dalla presenza di competenze specialistiche quanto dalla capacità di costruire collegamenti efficaci tra uffici diversi.

Subito dopo si colloca la complementarità, la collaborazione o l’integrazione tra presidi antiriciclaggio e altri obiettivi istituzionali, indicata da 6 Gestori su 10. Anche questo dato è in linea con il ranking globale, ma nel sottogruppo nazionale assume una maggiore intensità relativa. La prevenzione del riciclaggio sembra funzionare, in questi contesti, quando non viene trattata come presidio isolato, ma viene agganciata a funzioni già presenti nell’organizzazione: controlli, *compliance*, gestione dei rischi, prevenzione della corruzione, tutela della regolarità economico-finanziaria o presidio di processi amministrativi ad alta esposizione.

Rispetto al ranking globale, il livello nazionale attribuisce inoltre un peso più elevato alla disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate, selezionata da 5 Gestori su 10, e all'appoggio o impegno degli organi di indirizzo, indicato da 4 Gestori su 10. Si tratta di due scostamenti interessanti. Nel ranking generale, infatti, il capitale tecnologico e il riconoscimento da parte degli organi di indirizzo non rientrano tra i fattori più frequentemente indicati. Nel sottogruppo nazionale, invece, questi elementi sembrano assumere maggiore visibilità, probabilmente perché le organizzazioni di maggiori dimensioni dispongono più spesso di sistemi informativi evoluti e di assetti di *governance* nei quali il *commitment* degli organi apicali può incidere in modo più diretto sulla stabilizzazione della funzione antiriciclaggio.

Diverso è il quadro che emerge dal sottogruppo regionale-locale (cfr. Tabella 7).

**Tabella 7: Raffronto tra il “ranking globale” dei fattori abilitanti e i punteggi assegnati dai Gestori che operano in organizzazioni di livello regionale o locale**

		<u>Ranking globale</u> <u>(33 gestori)</u>	<u>Livello Regionale -</u> <u>locale</u> <u>(23 gestori)</u>
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	<u>Occorrenze</u>	<u>Occorrenze</u>
<b>Capitale umano</b>	Competenza dello staff dedicato al compito e della “filiera interna della comunicazione”	15	8
	Chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio	16	11
	Confronto dialettico interno aperto e costruttivo sul tema della collaborazione attiva	12	9
	Qualità e risultati della formazione eventualmente erogata	11	8
<b>Riconoscimento</b>	Appoggio e/o impegno da parte degli organi di indirizzo (politico)	5	1
<b>Organizzazione</b>	Modello organizzativo (integrazione vs specializzazione)	12	8
	Qualità quadro regolamentare interno	7	5
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative interne all’ente	6	5
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative esterne all’ente	8	6
	Complementarità/collaborazione/integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali	14	8
	Efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio	19	12
	Efficacia dei sistemi di controllo interno e/o di risk management	6	5

		<u>Ranking globale</u> (33 gestori)	<u>Livello Regionale - locale</u> (23 gestori)
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	<u>Occorrenze</u>	<u>Occorrenze</u>
<i>Rendicontazione</i>	Forme ed efficacia della comunicazione istituzionale e ritorno in termini di percezione	0	0
<i>Capitale tecnologico</i>	Disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate	8	3
<i>Assistenza</i>	Ricorso a consulenze esterne	3	3
	Partecipazione a reti di esperti di settore	1	1
<i>Capitale sociale</i>	Sensibilità agli input provenienti dal contesto esterno	0	0
<i>Networking tra istituzioni</i>	Partecipazione a reti, tavoli di lavoro, coordinamenti che coinvolgono istituzioni e amministrazioni a livello locale	6	4

Anche in questo caso (come anche per gli uffici nazionali) il fattore più ricorrente è l'efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio, indicata da 12 Gestori su 23. Il dato conferma il primato già rilevato nel ranking globale: la comunicazione alla UIF nasce, nella grande maggioranza dei casi, dalla capacità del Gestore di intercettare, valorizzare e rielaborare informazioni che si formano nei procedimenti ordinari dell'amministrazione.

Al secondo posto, con 11 occorrenze su 23, si colloca la chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio. Questo fattore, già molto rilevante nel ranking generale, assume nel livello regionale-locale un significato particolarmente forte. Nei contesti territoriali, infatti, l'attivazione della comunicazione sembra dipendere in modo decisivo dalla capacità degli uffici di comprendere perché determinate informazioni, acquisite nello svolgimento delle attività istituzionali, possano essere rilevanti anche ai fini della prevenzione del riciclaggio.

Il dato è rafforzato dalla posizione elevata del confronto dialettico interno aperto e costruttivo, indicato da 9 Gestori su 23, nonché dalla qualità della formazione, dalla competenza della filiera interna, dal modello organizzativo e dall'integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali, tutti indicati da 8 Gestori su 23. Il livello regionale-locale sembra dunque caratterizzarsi per una maggiore distribuzione delle preferenze tra più fattori abilitanti, con una particolare concentrazione sulle dimensioni del capitale umano, della consapevolezza diffusa e della cooperazione interna.

Rispetto al sottogruppo nazionale, nel livello regionale-locale risultano invece meno rilevanti la disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate, indicata da 3 Gestori su 23, e l'appoggio degli organi di indirizzo, indicato da un solo Gestore. Questo scostamento suggerisce che, nei contesti territoriali, la comunicazione di operazioni sospette non dipende in modo prioritario da investimenti tecnologici o da un impulso politico-istituzionale esplicito, ma dalla capacità degli uffici di lavorare insieme, riconoscere le anomalie e condividere tempestivamente informazioni con il Gestore.

Da questa prima comparazione emerge quindi una tendenza abbastanza netta: nelle organizzazioni nazionali pesano maggiormente competenze specialistiche, integrazione organizzativa, tecnologia e *commitment* degli organi apicali; nei contesti regionali e locali pesano soprattutto collaborazione operativa, consapevolezza degli uffici, formazione, confronto interno e capacità di adattare la funzione antiriciclaggio ai procedimenti concreti dell'amministrazione.

### 2.3. Pubbliche amministrazioni e società, enti e aziende pubbliche: analogie e differenze

Il campione può essere letto anche distinguendo tra pubbliche amministrazioni in senso stretto e società, enti e aziende pubbliche. Nel primo sottogruppo rientrano 21 Gestori; nel secondo, 12 Gestori. Anche in questo caso il confronto non deve essere inteso come contrapposizione rigida tra modelli, ma come emersione di diverse condizioni organizzative che possono rendere più o meno agevole l'attivazione della collaborazione attiva antiriciclaggio.

Nel sottogruppo delle pubbliche amministrazioni, il primo fattore abilitante è la chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio, indicata da 13 Gestori su 21 (cfr. Tabella 8).

**Tabella 8: Raffronto tra il “ranking globale” dei fattori abilitanti e i punteggi assegnati dai Gestori delle pubbliche amministrazioni**

		<u>Ranking globale</u> <u>(33 gestori)</u>	<u>Pubbliche</u> <u>amministrazioni</u> <u>(21 gestori)</u>
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	<u>Occorrenze</u>	<u>Occorrenze</u>
<b>Capitale umano</b>	Competenza dello staff dedicato al compito e della “filiera interna della comunicazione”	15	9
	Chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio	16	13
	Confronto dialettico interno aperto e costruttivo sul tema della collaborazione attiva	12	7
	Qualità e risultati della formazione eventualmente erogata	11	8
<b>Riconoscimento</b>	Appoggio e/o impegno da parte degli organi di indirizzo (politico)	5	1
<b>Organizzazione</b>	Modello organizzativo (integrazione vs specializzazione)	12	8
	Qualità quadro regolamentare interno	7	3
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative interne all'ente	6	5
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative esterne all'ente	8	6

		<u>Ranking globale</u> <u>(33 gestori)</u>	<u>Pubbliche</u> <u>amministrazioni</u> <u>(21 gestori)</u>
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	<u>Occorrenze</u>	<u>Occorrenze</u>
	Complementarità/collaborazione/integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali	14	7
	Efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio	19	9
	Efficacia dei sistemi di controllo interno e/o di risk management	6	4
<b>Rendicontazione</b>	Forme ed efficacia della comunicazione istituzionale e ritorno in termini di percezione	0	0
<b>Capitale tecnologico</b>	Disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate	8	4
<b>Assistenza</b>	Ricorso a consulenze esterne	3	2
	Partecipazione a reti di esperti di settore	1	0
<b>Capitale sociale</b>	Sensibilità agli input provenienti dal contesto esterno	0	0
<b>Networking tra istituzioni</b>	Partecipazione a reti, tavoli di lavoro, coordinamenti che coinvolgono istituzioni e amministrazioni a livello locale	6	6

Questo dato appare particolarmente significativo, perché sposta l'attenzione dal solo Gestore alla filiera interna della comunicazione. Nelle pubbliche amministrazioni la comunicazione alla UIF diventa possibile quando gli uffici comprendono che la prevenzione del riciclaggio non è un'attività estranea al procedimento amministrativo, ma un modo diverso e più consapevole di leggere informazioni già disponibili nell'ordinaria attività istituzionale.

Al secondo posto, con 9 occorrenze su 21, si collocano due fattori: la competenza dello staff dedicato al compito e della filiera interna della comunicazione e l'efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio. Seguono, con 8 occorrenze, la qualità della formazione e il modello organizzativo.

Nel complesso, dunque, le pubbliche amministrazioni sembrano attribuire un peso particolarmente elevato alla costruzione di una cultura interna della collaborazione attiva: consapevolezza degli uffici, competenze, formazione, dialogo e organizzazione dei flussi informativi.

Rispetto al ranking globale, nelle pubbliche amministrazioni assume maggiore rilievo anche il *networking* tra istituzioni. La partecipazione a reti, tavoli di lavoro e coordinamenti che coinvolgono istituzioni e amministrazioni a livello locale è indicata da 6 Gestori su 21, un'incidenza superiore a quella registrata nel campione complessivo. Questo dato conferma che, soprattutto per le amministrazioni che operano in relazione diretta con il territorio, il confronto interistituzionale può aiutare a riconoscere schemi, anomalie, ricorrenze e modalità operative che difficilmente emergerebbero da una lettura isolata del singolo procedimento.

Resta invece molto bassa, nelle pubbliche amministrazioni, la rilevanza attribuita all'appoggio o impegno degli organi di indirizzo, indicato da un solo Gestore su 21. Anche la qualità del quadro regolamentare interno ottiene un punteggio contenuto, con 3 occorrenze. Il dato non significa che regole e indirizzo politico siano irrilevanti in astratto; segnala piuttosto che, nella concreta esperienza dei Gestori intervistati, l'invio delle comunicazioni alla UIF è stato reso possibile soprattutto da fattori operativi e professionali, più che da un investimento esplicito degli organi di indirizzo o da una particolare assetto regolamentare.

Il sottogruppo delle società, degli enti e delle aziende pubbliche presenta un profilo in parte diverso. In questo caso il fattore nettamente più rilevante è l'efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio, indicata da 10 Gestori su 12. Il dato è molto più alto rispetto al ranking globale e segnala che, in questi contesti, la comunicazione alla UIF dipende in modo decisivo dalla capacità di collegare la funzione antiriciclaggio con gli uffici che presidiano concretamente attività, operazioni, rapporti economici, controlli e processi aziendali esposti a rischio (cfr. Tabella 9).

**Tabella 9: Raffronto tra il “ranking globale” dei fattori abilitanti e i punteggi assegnati dai Gestori delle società, degli enti e delle aziende pubbliche**

		<u>Ranking globale</u> (33 gestori)	<u>Società, enti e</u> <u>aziende pubbliche</u> (12 gestori)
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	<u>Occorrenze</u>	<u>Occorrenze</u>
<b>Capitale umano</b>	Competenza dello staff dedicato al compito e della “filiera interna della comunicazione”	15	6
	Chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio	16	3
	Confronto dialettico interno aperto e costruttivo sul tema della collaborazione attiva	12	5
	Qualità e risultati della formazione eventualmente erogata	11	3
<b>Riconoscimento</b>	Appoggio e/o impegno da parte degli organi di indirizzo (politico)	5	4
<b>Organizzazione</b>	Modello organizzativo (integrazione vs specializzazione)	12	4
	Qualità quadro regolamentare interno	7	4
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative interne all'ente	6	1
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative esterne all'ente	8	2
	Complementarità/collaborazione/integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali	14	7

		<u>Ranking globale</u> (33 gestori)	<u>Società, enti e</u> <u>aziende pubbliche</u> (12 gestori)
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	<u>Occorrenze</u>	<u>Occorrenze</u>
	Efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio	19	10
	Efficacia dei sistemi di controllo interno e/o di risk management	6	2
<b>Rendicontazione</b>	Forme ed efficacia della comunicazione istituzionale e ritorno in termini di percezione	0	0
<b>Capitale tecnologico</b>	Disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate	8	4
<b>Assistenza</b>	Ricorso a consulenze esterne	3	1
	Partecipazione a reti di esperti di settore	1	1
<b>Capitale sociale</b>	Sensibilità agli input provenienti dal contesto esterno	0	0
<b>Networking tra istituzioni</b>	Partecipazione a reti, tavoli di lavoro, coordinamenti che coinvolgono istituzioni e amministrazioni a livello locale	6	0

Al secondo posto, con 7 occorrenze su 12, si colloca la complementarità, collaborazione o integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali. Anche questo fattore assume nel sottogruppo un'incidenza superiore a quella registrata nel ranking generale. Le società, gli enti e le aziende pubbliche sembrano dunque più portati a integrare la prevenzione del riciclaggio con altri presidi organizzativi, probabilmente anche per effetto di assetti più vicini a logiche di *compliance*, controllo interno, gestione dei rischi e responsabilizzazione dei processi.

Il terzo fattore è la competenza dello staff dedicato e della filiera interna della comunicazione, indicata da 6 Gestori su 12. Seguono il confronto dialettico interno, con 5 occorrenze, e un gruppo di fattori con 4 occorrenze: appoggio degli organi di indirizzo, modello organizzativo, qualità del quadro regolamentare interno e disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate. Anche qui emergono alcune differenze rispetto alle pubbliche amministrazioni: nelle società, negli enti e nelle aziende pubbliche sembrano avere maggiore peso il *commitment* degli organi apicali, la formalizzazione organizzativa e la disponibilità di strumenti tecnologici.

Molto meno rilevante, invece, è la chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici a rischio, indicata da 3 Gestori su 12. Questo elemento, che nelle pubbliche amministrazioni è il primo fattore abilitante, nelle società, enti e aziende pubbliche scende nella parte bassa del ranking. La differenza sembra indicare che, in questi contesti, la funzione antiriciclaggio si attiva più attraverso assetti organizzativi, presidi specialistici e collegamenti funzionali tra uffici.

Un altro scostamento significativo riguarda il *networking* tra istituzioni che, nel sottogruppo delle società, enti e aziende pubbliche, non viene indicato da alcun Gestore. Questo dato contrasta con quanto osservato per le pubbliche amministrazioni e suggerisce che tali

organizzazioni tendono a valorizzare maggiormente reti, procedure e presidi interni, mentre appare meno decisiva la partecipazione a reti territoriali o tavoli interistituzionali.

#### 2.4. La “contestualizzazione” dei fattori abilitanti

Il confronto tra i sottogruppi conferma, anzitutto, la centralità dei quattro fattori abilitanti che emergono dal ranking globale:

- collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio,
- chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva,
- competenza dello staff e della filiera interna,
- integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali.

Questi fattori ritornano, con pesi diversi, in tutti i principali sottogruppi e costituiscono il nucleo minimo di un sistema pubblico capace di intercettare e comunicare operazioni sospette.

Le differenze riguardano soprattutto il modo in cui questo nucleo minimo prende forma nei diversi contesti. Nelle organizzazioni nazionali e nelle società, enti e aziende pubbliche emerge con maggiore forza la dimensione organizzativa: competenze specialistiche, integrazione con altri presidi, tecnologia, *commitment* degli organi apicali e qualità del modello organizzativo. Nelle pubbliche amministrazioni e nei contesti regionali-locali, invece, assumono maggiore rilievo la consapevolezza degli uffici, la formazione, il confronto interno, la collaborazione operativa e il *networking* istituzionale.

La prevenzione del riciclaggio nel settore pubblico non sembra dunque dipendere da un unico modello organizzativo valido per tutti. Al contrario, i dati suggeriscono l'esistenza di più traiettorie possibili. Le amministrazioni territoriali sembrano attivarsi quando riescono a trasformare l'esperienza quotidiana degli uffici in capacità di riconoscere anomalie. Le organizzazioni nazionali e le società pubbliche, invece, sembrano attivarsi quando riescono a integrare la funzione antiriciclaggio in assetti più strutturati di controllo, *compliance* e gestione del rischio.

Questa pluralità di percorsi non indebolisce il quadro complessivo, ma lo rende più realistico. I fattori abilitanti non operano in astratto: assumono significato dentro specifici assetti organizzativi, in relazione alle funzioni esercitate, alla qualità dei flussi informativi, alla disponibilità di competenze e alla capacità del Gestore di costruire relazioni efficaci con gli uffici. La comunicazione alla UIF non è quindi il prodotto di un adempimento isolato, ma il risultato di una infrastruttura organizzativa e culturale che consente all'amministrazione di vedere, interpretare e condividere informazioni rilevanti.

Resta, infine, una criticità trasversale. In tutti i sottogruppi rimangono marginali o assenti i fattori legati alla rendicontazione pubblica e alla sensibilità agli input provenienti dal contesto esterno. Questo dato conferma che l'antiriciclaggio, pur essendo una funzione con evidenti ricadute sul valore pubblico, non è ancora pienamente percepito come ambito da comunicare, rendicontare e collegare alle politiche di *accountability*. Il rischio è che la funzione rimanga efficace solo finché è sostenuta da competenze e sensibilità individuali, relazioni interne e presidi organizzativi contingenti, senza consolidarsi come componente stabile e imprescindibile, riconosciuta delle politiche pubbliche di integrità.

### 3. VERSO UN MODELLO ORGANIZZATIVO PER LA PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO NEL SETTORE PUBBLICO

#### 3.1. I tre momenti del modello di collaborazione antiriciclaggio

Le interviste hanno portato alla luce alcune esperienze “virtuose” (anche se ancora circoscritte) e, più in generale, hanno consentito di cominciare a delineare un possibile modello organizzativo e operativo per le pubbliche amministrazioni, utile per l’efficace applicazione delle misure antiriciclaggio nel settore pubblico.

Un primo spunto di riflessione riguarda proprio l’efficacia di tali misure. L’indagine rivela che lo strumento della comunicazione di operazioni sospette ha un enorme potenziale nel momento in cui venga attivato in modo integrato e sinergico, divenendo parte integrante del normale svolgimento dell’azione pubblica.

Dalla rilevazione svolta è emerso come le esperienze virtuose analizzate abbiano tenuto conto di queste esigenze e messo a fattor comune presidi, controlli, uffici, funzioni. Ciò trova conferma nelle esperienze meno virtuose che, per contro, lasciano emergere proprio lacune nella capacità di vedere i rischi e i presidi in modo integrato. Tra le criticità più rilevanti possono essere annoverate proprio quelle afferenti a specifiche esigenze operative, legate alla necessità di sviluppare ulteriormente la capacità dell’amministrazione di identificare i rischi AML (mentre sembrerebbe emergere una tendenza a fare eccessivamente affidamento sulla mappatura dei rischi già effettuata a fini anticorruzione, della quale quella a fini AML rappresenta sempre un di cui).

La corretta declinazione del dovere di comunicazione di operazioni sospette richiede altresì di valorizzare gli strumenti di valutazione forniti dalla UIF, espressione di specifici compiti di *capacity building* che la legge attribuisce all’Unità, volti alla alimentazione e all’affinamento della capacità degli operatori di intercettare anomalie rilevanti e meritevoli di approfondimento. L’Unità, infatti, promuove la collaborazione della generalità dei segnalanti attraverso l’emanazione di istruzioni per la rilevazione e la segnalazione delle operazioni sospette, l’elaborazione e l’emanazione di indicatori di anomalia, la diffusione di apposite comunicazioni e di schemi rappresentativi di comportamento anomalo sul piano economico e finanziario, per specifici fenomeni o settori di attività. Si tratta di strumenti volti a richiamare l’attenzione su situazioni o comportamenti ai quali associare fenomeni criminali, e destinati quindi ad agevolare gli operatori nell’individuazione e nella corretta valutazione (comunque discrezionale) delle operazioni sospette da segnalare. Essi, in definitiva, alimentano un circuito di apprendimento collettivo che accresce la consapevolezza e la sensibilità dei soggetti obbligati e riduce il rischio di approcci meramente formalistici. Le istruzioni, le comunicazioni, gli indicatori, i profili comportamentali a rischio specificamente rivolti agli uffici della pubblica amministrazione sono da intendersi non come meri elenchi di fattispecie su cui costruire asettiche ed oggettive “*check-list*” ma come “modelli comportamentali” che richiedono sensibilità specifica a chi gestisce il procedimento amministrativo, vale a dire capacità di riconoscere e intercettare circostanze sintomatiche di illeciti.

Tali considerazioni preliminari, e le stesse risultanze che emergono dalle interviste condotte, rendono evidente l'esigenza di definire un modello di collaborazione antiriciclaggio partendo dal complesso dei doveri attualmente disciplinati dalla legge (articolo 10 del d.lgs. 231/2007) che appare riconducibile a tre momenti fondamentali: a) censimento e misurazione dei rischi; b) definizione di procedure e assetti organizzativi per l'intercettazione e la rilevazione delle anomalie; c) comunicazione alla UIF di dati e informazioni concernenti operazioni sospette emersi nell'esercizio delle funzioni istituzionali.

Il censimento e la misurazione dei rischi presentano numerosi punti di contatto con l'analoga attività richiesta alle pubbliche amministrazioni dalla legislazione anticorruzione, ma sono evidentemente focalizzati sui rischi di riciclaggio, reati presupposto associati e finanziamento del terrorismo cui l'ente può in concreto essere esposto nella propria attività istituzionale. La mappatura dei rischi implica consapevolezza delle funzioni istituzionali attribuite, del contesto operativo e del territorio di riferimento e deve restare strettamente aderente a tali elementi. Va altresì considerato che gli enti di piccole dimensioni, spesso limitrofi, si confrontano con gli stessi rischi, che spesso presentano carattere di tipicità, ricorrenza e trasversalità; in tali casi l'analisi e la mappatura dovrebbe essere condotta in modo congiunto e integrato, eventualmente a livello di reti di comuni (unioni di comuni, gestioni associate, comunità montane, ecc.) o anche di contesti territoriali più ampi, se caratterizzati da omogeneità dei fattori di rischio.

È essenziale, ai fini qui descritti, la creazione o il potenziamento di ogni possibile canale di coordinamento e di comunicazione tra gli enti, da favorire anche attraverso le associazioni che insistono sui territori (l'ANCI, sotto questo profilo, potrebbe fornire utile supporto).

L'intercettazione e rilevazione delle anomalie è un'attività strettamente incentrata sulle competenze e sulle funzioni istituzionali svolte dalle singole articolazioni organizzative dell'ente, le quali hanno il primo contatto con soggetti esterni e quindi l'occasione di riconoscere e valutare, sia pure in via di prima e generale approssimazione, eventuali fenomeni anomali, sospetti, non giustificabili. È in questa fase che occorre a) mettere in relazione i rischi censiti in astratto con i comportamenti e i contesti concretamente osservabili; b) valutare il comportamento, ovvero i dati e le informazioni disponibili nell'ambito del procedimento, al fine di verificare la presenza di anomalie o fattori dissonanti rispetto a quello che la funzione istituzionale dell'ente effettivamente richiede; c) verificare la ricorrenza concreta di alcuni degli indicatori di anomalia e dei profili comportamentali a rischio elaborati dalla UIF e valutarne l'applicabilità non automatica, ma alla luce del complesso di dati ed elementi conoscitivi a disposizione.

Questa fase, strettamente aderente alla realtà organizzativa e operativa di ciascun ente, implica formazione diffusa, capacità di associare alle funzioni pubbliche gli indici di anomalia più rilevanti e di riconoscerne la presenza. È un'attività che chiama in causa i funzionari preposti ai singoli settori di attività dell'ente e che, a seconda delle dimensioni, richiede di implementare idonei canali di comunicazione con il Gestore cui spetta la valutazione degli elementi di sospetto e la comunicazione alla UIF. Negli enti minori, un ruolo di rilievo nell'acquisizione di primi elementi di valutazione dell'eventuale anomalia rilevata potrebbe essere svolto da uffici di tutela e controllo come la polizia locale.

La fase della trasposizione degli elementi informativi relativi all'anomalia rilevata in una comunicazione formale per la UIF è la più delicata e, al momento, la più critica, tenuto conto del numero irrilevante di comunicazioni prodotte dal settore pubblico. Ciascun ente, sulla base di scelte rientranti nella propria autonomia, dovrebbe adottare le soluzioni organizzative e procedurali più consone a garantire il corretto adempimento del dovere di comunicazione, tenendo conto della complessità dell'attività svolta e delle dimensioni. È inoltre evidente che le indicazioni sulla corretta valutazione delle operazioni sospette da parte delle pubbliche amministrazioni dovrebbero divenire strumento sistematico e integrato di conduzione dell'istruttoria procedimentale nell'ambito delle attività prese in considerazione dall'art. 10.

### **3.2. Il ruolo del Gestore e le soluzioni organizzative possibili**

In linea con le previsioni dello stesso art. 10 del d.lgs. 231/2007 e con le indicazioni operative fornite dalla UIF con il provvedimento del 23 aprile 2018, le pubbliche amministrazioni individuano il c.d. "Gestore antiriciclaggio", incaricato di valutare l'eventuale ricorrenza di sospetti di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da comunicare alla UIF. Inoltre, alla luce delle indicazioni fornite dall'ANAC nel già citato Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2022-24, le pubbliche amministrazioni valutano l'opportunità di nominare, quale Gestore, il medesimo soggetto che svolge la funzione di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), in modo da massimizzare i vantaggi derivanti dall'applicazione integrata dei presidi di prevenzione del riciclaggio e della corruzione, contenendo al contempo gli oneri organizzativi e gli adempimenti a carico degli uffici.

Il Gestore riceve e analizza le informazioni ricevute dagli addetti ai singoli uffici e concernenti eventuali anomalie intercettate nelle operazioni e nei comportamenti riferibili ai soggetti con i quali si relazionano, valutando l'opportunità di trasmettere alla UIF una comunicazione di operazione sospetta. Il ruolo e le responsabilità del Gestore sono formalizzati e resi noti all'interno dell'ente. Il Gestore si iscrive al portale Infostat-UIF e utilizza tale canale per le successive interlocuzioni con l'Unità, assicurando la tempestività delle comunicazioni, la massima riservatezza dei contenuti e dell'identità delle persone coinvolte nel processo di comunicazione e la pronta ricostruibilità delle motivazioni alla base delle decisioni assunte.

Per gli enti di ridotte dimensioni va considerata la praticabilità di soluzioni "consorziate", con l'individuazione di un Gestore comune, in grado di assicurare efficaci e sicuri canali di collegamento con le strutture di ogni singolo ente. L'individuazione di un ufficio comune, eventualmente rappresentato dal segretario comunale o dal RPCT comune alle unioni di comuni (soluzione incoraggiata dall'ANAC), valorizzerebbe la capacità delle amministrazioni di fare "rete" e di sviluppare efficaci sinergie. Tale soluzione richiederebbe, al contempo, di studiare idonei meccanismi di protezione delle informazioni e presupporrebbe che alla figura del Gestore comune, quale organo di garanzia della legalità e dell'imparzialità e correttezza dell'azione amministrativa, siano riconosciute autorevolezza, indipendenza rispetto alle organizzazioni e ai vertici politici, terzietà, neutralità, adeguata professionalità.

Gli enti di dimensioni maggiori e con attribuzioni più complesse potrebbero, per converso, prevedere forme di articolazione e ripartizione dei momenti valutativi, giungendo fino alla individuazione di più figure delegate alla comunicazione di operazioni sospette, tra le quali andrebbero in ogni caso previste opportune forme di coordinamento.

### 3.3. La gestione dei flussi informativi

Un tema rilevante e comune a tutti gli enti, indipendentemente dalle dimensioni, è quello della previsione di canali sicuri, protetti ed efficienti su cui far viaggiare le informazioni su possibili anomalie verso il Gestore. Il tema potrebbe essere proposto nel contesto dell'implementazione dei numerosi progetti per la digitalizzazione dell'attività amministrativa da ultimo finanziati dal PNRR (Missione 1) e previsti anche dal Piano Triennale per l'informatica nella P.A. 2024-2026 che perseguono la trasparenza, la tracciabilità e la prevenzione degli illeciti (*in primis*, la corruzione) attraverso l'uso di tecnologie avanzate, l'interconnessione delle banche dati e l'automazione dei processi. In tale contesto, oltre alle iniziative promosse dall'ANAC negli ultimi anni, quali la "Piattaforma Contratti Pubblici (PCP)" e la "Interoperabilità delle Banche Dati", si collocano, tra gli altri:

- i progetti (in via di concreta implementazione), volti a garantire l'integrità dei documenti amministrativi e la *compliance* normativa attraverso la migrazione dei dati su infrastrutture cloud sicure e certificate (Progetto "Cloud della PA" del Polo Strategico Nazionale - PSN);
- la promozione di un "Sistema di Gestione dei Procedimenti Amministrativi (SGPA)" da parte dell'AGID per tracciare in modo digitale l'intero iter amministrativo, garantendo che ogni passaggio sia documentato, validato e conforme;
- le "Linee guida per l'adozione dell'intelligenza artificiale", che consentiranno di analizzare e valorizzare grandi moli di dati amministrativi per individuare automaticamente anomalie o rischi di corruzione da sottoporre ad adeguate valutazioni svolte con l'intervento umano;
- le Linee guida dell'AGID per coordinare la digitalizzazione a livello regionale e locale, assicurando standard uniformi di sicurezza e legalità ("Modello ITD - Presidi Territoriali"). Tali iniziative, cui si collega anche la progressiva evoluzione dei sistemi di controllo verso forme di *digital audit*, potrebbero offrire l'occasione per studiare soluzioni idonee a garantire la gestione sicura dei flussi informativi concernenti operazioni sospette, basate sulla individuazione di canali di comunicazione protetti e interamente digitalizzati dalle amministrazioni verso il Gestore. Il tema rileva maggiormente nei casi in cui vi sia un Gestore comune a più enti: nelle soluzioni "consorziate" sopra menzionate, infatti, il Gestore potrebbe avere un ruolo attivo di filtro e valutazione delle informazioni provenienti dai singoli enti, oppure agire da semplice "veicolo" verso la UIF di comunicazioni già predisposte dai singoli enti e trasmesse in forma crittografata.

Alle amministrazioni, in ultima analisi, si chiede un approccio integrato e funzionale ai doveri ad esse richiesti; evitare la logica burocratica o adempimentale ed evidenziare piuttosto la connessione tra prevenzione del riciclaggio e raggiungimento degli obiettivi. Si chiede, insomma, di "saper vedere" dati, informazioni, documenti, ecc. con sguardo nuovo e orientato ai rischi.

### 3.4. Il valore pubblico dell'antiriciclaggio

Un secondo ordine di riflessioni concerne il “valore pubblico” dell'antiriciclaggio. Dall'indagine è emerso che per la quasi totalità dei Gestori, l'appoggio degli organi di indirizzo non ha rappresentato un fattore determinante per l'invio della comunicazione alla UIF: questo è tanto più vero per la pubblica amministrazione “in senso stretto”, cioè Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni. Così come è emerso che l'antiriciclaggio non ha dato vita ad alcuna forma di comunicazione istituzionale. La totale assenza di rendicontazione (*accountability*) di questa attività, così importante se pensiamo alla tenuta economica e sociale di un intero territorio, dimostra come antiriciclaggio e consenso elettorale viaggino ancora troppo spesso su rette parallele.

I dati raccolti dimostrano come la funzione in chiave antiriciclaggio che la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere sia largamente nelle mani degli uffici amministrativi, come se il dovere sancito dalla norma entri a far parte del circuito “adempimentale” che riguarda il burocrate e non riguarda il politico o la società civile.

Nella misura in cui il metodo proprio dei Piani per il Governo Aperto mira a valorizzare il dialogo tra amministrazioni e società civile e a promuovere un'*accountability* a tutti i livelli dell'azione amministrativa, abbiamo considerato alquanto insoddisfacente questa particolare evidenza. Gli organi di indirizzo politico non vengono percepiti, se non in rarissimi casi, come gli “ispiratori” della funzione di presidio. Conseguentemente, gli organi di indirizzo non sentono di dover rendicontare tale azione alla collettività, né colgono alcuna opportunità di consolidamento del consenso in tale attività. Infine, le organizzazioni della società civile non vengono percepite come possibili alleati né nel ruolo di promotori della funzione di presidio, né nel ruolo di “antenne” sul territorio.

C'è da chiedersi come una funzione tanto importante possa svilupparsi o sopravvivere senza coinvolgere le dimensioni della *ownership*, della *leadership* e dell'*accountability*. E in effetti, dalle interviste, è emerso che l'antiriciclaggio è una funzione assai fragile, che può decadere per fattori contingenti: *turnover* del personale, cambio di priorità negli obiettivi assegnati ad un ufficio, emergenze del momento.

Per questo riteniamo che quei fattori, così apparentemente marginali tanto da non ricevere alcuna attenzione da parte delle amministrazioni, si rivelano strategici non tanto per l'avvio dell'azione, quanto piuttosto per il consolidamento e lo sviluppo. In particolare, il dialogo con la società civile sembra essere centrale anche come messaggio di impegno politico in un'azione che mira a proteggere la componente economica e sociale di un territorio.

Il metodo del Governo Aperto rappresenta per la funzione antiriciclaggio un elemento irrinunciabile ai fini della produzione di valore pubblico e per la promozione di una “cultura dell'integrità”, che nasce negli uffici dell'amministrazione, si apre al territorio e coinvolge e responsabilizza la componente politica, economica e sociale.

### 3.5. Dalla cultura dell'adempimento alla cultura dell'integrità

Un ulteriore spunto di riflessione riguarda il modello di pubblica amministrazione che emerge dall'analisi: benché il contributo che il sistema antiriciclaggio richiede agli enti renda evidente le potenzialità che il settore pubblico potrebbe esprimere quale importante attore del sistema economico ed essenziale presidio a tutela della legalità e dell'integrità sul territorio e nelle funzioni fondamentali dello Stato ordinamento, è del pari evidente che la legge ha inteso innestare i presidi antiriciclaggio su un sistema amministrativo ancora eccessivamente legato al tradizionale approccio giuridico-formale e che continua a esprimere, perciò, non poche resistenze. La difficoltà ad aderire al sistema antiriciclaggio non risiede soltanto nella scarsità di risorse o nella eterogeneità dei tipi di enti e dei relativi assetti organizzativi, ma in un dato più profondo: l'estraneità, rispetto alla cultura amministrativa classica, di categorie quali sospetto, anomalia, analisi sintomatico-cautelare, che implicano una lettura sostanziale dei rapporti economici e dei procedimenti, non limitata alla verifica della regolarità documentale. È, invece, proprio tale passaggio a segnare la maturazione di una amministrazione orientata all'integrità: un'amministrazione che non si arresti alla legalità formale dell'atto, ma sappia interrogarsi anche sulla qualità delle proprie relazioni esterne, sulla provenienza delle risorse a disposizione dei soggetti che con esse interagiscono, sulla trasparenza dei centri di interesse sottesi alle operazioni e sulla compatibilità delle condotte osservate con il buon andamento e l'imparzialità dell'azione pubblica.

Dunque, la possibilità di rendere i presidi antiriciclaggio effettivi ed efficaci nel settore pubblico trova il proprio banco di prova più avanzato nella capacità delle stesse amministrazioni di sentirsi parte di un "ecosistema della legalità" nel quale la prevenzione si incarna in modelli organizzativi, comportamenti professionali, procedure amministrative, assetti di controllo e pratiche economiche orientati alla trasparenza e alla responsabilità. È in tale orizzonte che legalità e integrità cessano di essere categorie retoriche o vincoli esterni, ma si rivelano, invece, vere e proprie infrastrutture interne per il governo dell'economia, capaci di incidere sulle condizioni di possibilità dell'illecito, riducendone le opportunità, accrescendone i costi e rafforzando la capacità del sistema di identificarne precocemente i segnali.

Tale prospettiva appare quanto mai rilevante nell'attuale momento storico, tenuto anche conto dei numerosi impulsi rivenienti dalla legislazione alla maggiore efficacia ed efficienza dell'azione pubblica da declinarsi in modo sempre più stretto con istanze di tutela della legalità e dell'integrità.

L'attuale contesto normativo impone, infatti, di dotarsi di strumenti per la gestione non solo efficace ed efficiente, ma anche legittima delle risorse economiche, per la prevenzione di frodi e abusi, per la tutela dell'integrità degli attori economici e dell'ambiente in cui essi operano.

Gli strumenti offerti dalla legislazione, le indicazioni operative rivenienti dalle istituzioni, gli scambi di esperienze concrete devono tradursi, all'interno delle pubbliche amministrazioni, in un approccio integrato alla prevenzione dei rischi di illecito e alla tutela dell'integrità. Occorre altresì rafforzare la consapevolezza che questo approccio rappresenta un'opportunità per le amministrazioni, piuttosto che un appesantimento degli oneri gestionali e un aggravio da gestire secondo una logica meramente adempimentale. In particolare, l'adesione al sistema antiriciclaggio non può risolversi in soluzioni formali e burocratiche, ma deve essere motore di comportamenti efficaci, risultati misurabili, effettivi ritorni in termini di trasparenza, responsabilità e reputazione della stessa amministrazione.

Principi, metodi e presidi vanno dunque assimilati nelle strutture, divenire parte integrante dell'agire amministrativo. Può servire, a questi fini, una specifica e mirata declinazione dell'educazione finanziaria, volta alla creazione di una cultura della prevenzione che informi il normale svolgimento dell'attività amministrativa.

Si tratta di requisiti essenziali nella prospettiva di conferire un rinnovato slancio ai principi di buon andamento, imparzialità, trasparenza, efficacia dell'azione pubblica. Emergono, inoltre, esigenze di collaborazione e conoscenza "diffusa", di rafforzamento delle competenze, di maggiore qualità della formazione. Ciò significa fare "cultura" dell'integrità, costruire competenze specifiche e integrate. Quanto più le amministrazioni hanno saputo sfruttare tali leve, formando e individuando le giuste competenze nelle rispettive compagini, in grado di motivare e trasmettere questa "cultura", tanto più si sono collocate nell'ambito di quelle virtuose.

### **3.6. Le prospettive normative**

Le linee di sviluppo future passano necessariamente per il prossimo adeguamento della normativa italiana all'*AML Package* europeo e, in particolare, per il recepimento della VI direttiva europea antiriciclaggio. I lavori in corso, implicando sostanziali interventi sull'impianto del d.lgs. 231/2007, offrono l'occasione per ridefinire i contenuti dell'art. 10, alla luce delle criticità emerse in questi anni.

Vi è da considerare che il nuovo ordinamento antiriciclaggio europeo non contempla gli enti pubblici tra i soggetti obbligati. La soluzione italiana dovrebbe pertanto essere confermata, pur al di fuori dell'implementazione della normativa europea, al fine di non disperdere il cospicuo lavoro svolto negli ultimi anni per consolidare nella pubblica amministrazione una cultura dell'integrità, soprattutto in ambiti ad alto rischio di inquinamento da parte di organizzazioni criminali come gli appalti, i contratti e i finanziamenti pubblici, nel presupposto che l'assolvimento dei doveri antiriciclaggio da parte degli enti pubblici rappresenti un presidio essenziale a garanzia della legalità dell'attività amministrativa e della corretta allocazione delle risorse pubbliche. Il contributo degli uffici della pubblica amministrazione alla prevenzione del riciclaggio non è circoscritto all'invio di comunicazioni (che sono peraltro ancora in numero troppo esiguo). Gli uffici della pubblica amministrazione, infatti, possono essere anche attivati dalla UIF in sede di analisi delle SOS inoltrate da banche o professionisti, e in tale contesto le informazioni detenute dalla PA risultano essere complementari e cruciali per conoscere, ad esempio, la finalità di un progetto o di un finanziamento, i requisiti previsti per l'accesso o i dati acquisiti in fase di rendicontazione.

Una importante componente del lavoro presentato in queste pagine potrebbe pertanto servire alla definizione di una proposta normativa che recepisca le risultanze qui emerse, sistematizzi le riflessioni che esse hanno indotto, produca argomenti a favore dell'esigenza di mantenere le pubbliche amministrazioni, pur con opportune modifiche alla disposizione che le riguarda, tra i soggetti tenuti ad adempiere specifici doveri antiriciclaggio.

### 3.7. “Accendere” i fattori abilitanti

I fattori abilitanti non sono apparsi misteriosamente e improvvisamente nell'assetto organizzativo di quelle amministrazioni che sono riuscite a identificare e comunicare alla UIF possibili operazioni sospette di riciclaggio. I fattori emersi dall'indagine, che hanno reso concretamente possibile inviare alla UIF comunicazioni di operazioni sospette, sono piuttosto il risultato di scelte e di percorsi intrapresi insieme agli uffici, che hanno consentito di sviluppare nelle persone, e negli assetti organizzativi in cui esse operano, qualità indispensabili per la prevenzione del riciclaggio:

- competenze, per lo svolgimento dei compiti connessi alla prevenzione del riciclaggio;
- consapevolezza dei rischi generati dalle operazioni di riciclaggio e dell'importanza di prevenire il fenomeno;
- capacità di controllo, per rilevare e/o verificare l'esistenza di eventuali anomalie nei soggetti destinatari dei propri procedimenti, oppure nelle attività (“operazioni”) messe in atto da tali soggetti;
- predisposizione al dialogo, allo scambio di informazioni e alla collaborazione con il Gestore;
- assunzione di responsabilità sia all'interno (rispetto dei ruoli e delle procedure) che all'esterno (*accountability*).

“Accendere” i fattori abilitanti significa identificare e attuare misure idonee a trasformare le condizioni osservate in alcune amministrazioni virtuose in scelte organizzative intenzionali.

*Collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio.* Un primo gruppo di misure riguarda la costruzione della filiera interna della collaborazione antiriciclaggio. La collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio non può essere affidata soltanto a rapporti personali o interlocuzioni informali. Occorre individuare con chiarezza gli uffici maggiormente esposti, definire i punti di contatto con il Gestore, nominare eventuali referenti antiriciclaggio nei settori più rilevanti e stabilire canali di comunicazione sicuri, riservati e riconoscibili. A questa misura deve accompagnarsi la definizione di regolamenti, procedure o istruzioni interne proporzionate alla dimensione dell'ente. Non si tratta di appesantire ulteriormente l'attività amministrativa con adempimenti formali, ma di rendere chiaro chi deve fare cosa, quando e attraverso quali canali. Le procedure dovrebbero indicare i processi a rischio, i possibili indicatori di anomalia rilevanti per ciascun ambito di attività, le modalità di trasmissione delle informazioni al Gestore, i tempi della valutazione, le garanzie di riservatezza e le modalità di conservazione della documentazione.

*Chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva.* Un secondo gruppo di misure riguarda la consapevolezza degli uffici. La chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva non si produce con la sola diffusione di norme o circolari. Gli uffici devono comprendere perché l'antiriciclaggio riguarda la loro attività ordinaria e in che modo un procedimento amministrativo, pur formalmente corretto, possa essere utilizzato da soggetti esterni per finalità illecite. La formazione dovrebbe quindi essere costruita a partire dai processi concretamente gestiti dall'amministrazione: appalti, autorizzazioni, concessioni, contributi, sovvenzioni, controlli e gestione di risorse pubbliche. La formazione dovrebbe avere un taglio situazionale e laboratoriale. Casi concreti, simulazioni, analisi di procedimenti, esercitazioni sugli indicatori di anomalia e momenti di confronto tra uffici possono aiutare il personale a sviluppare una competenza essenziale: saper leggere le informazioni già disponibili nell'attività amministrativa con uno sguardo orientato al rischio.

*Competenze dello staff dedicato e della filiera interna di comunicazione.* Un terzo gruppo di misure riguarda lo sviluppo delle competenze dello staff dedicato e della filiera interna della comunicazione. Il Gestore e i soggetti che lo supportano devono possedere competenze giuridiche, amministrative, economico-finanziarie e organizzative sufficienti a valutare le informazioni ricevute dagli uffici. Ma la competenza deve essere distribuita lungo l'intera filiera: chi gestisce il procedimento deve essere in grado di intercettare l'anomalia; chi supporta il Gestore deve saperla approfondire; il Gestore deve poterla valutare e, se necessario, tradurla in una comunicazione strutturata alla UIF.

*Integrazione dell'antiriciclaggio negli obiettivi istituzionali.* Un quarto gruppo di misure riguarda l'integrazione dell'antiriciclaggio negli obiettivi istituzionali dell'ente. La prevenzione del riciclaggio dovrebbe trovare spazio nella programmazione organizzativa, nei sistemi di gestione del rischio e, ove possibile, nel PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione). In particolare, la valutazione del rischio di riciclaggio dovrebbe essere collegata non solo alla probabilità di intercettare operazioni sospette, ma anche all'impatto che tali fenomeni possono avere sull'integrità dell'azione amministrativa, sulla corretta allocazione delle risorse, sulla qualità dei risultati e sulla fiducia dei cittadini. L'integrazione può essere rafforzata collegando il presidio antiriciclaggio ad altri sistemi già presenti nell'ente: prevenzione della corruzione, controlli interni, gestione del rischio, *audit*, trasparenza, controlli sugli appalti, controlli sui contributi, verifiche sul titolare effettivo, misure antifrode e sistemi di qualità. Questo collegamento non deve tradursi in una confusione tra presidi diversi, ma in una loro cooperazione funzionale.

*Confronto dialettico interno aperto e costruttivo sul tema della collaborazione attiva.* Un quinto gruppo di misure riguarda il confronto dialettico interno. La collaborazione antiriciclaggio richiede spazi nei quali gli uffici possano discutere dubbi, anomalie e casi complessi senza timore di sovraesposizione o di indebita criminalizzazione del procedimento. Riunioni periodiche, gruppi di lavoro, momenti di *debriefing* successivi alle comunicazioni inviate, analisi condivise dei casi e confronto tra Gestore, referenti e uffici a rischio possono aiutare l'amministrazione a costruire un apprendimento organizzativo.

### 3.8. Aprire il sistema: *governance, accountability, reti e società civile*

Come osservato in precedenza, l'indagine ha evidenziato anche alcuni limiti che caratterizzano i sistemi antiriciclaggio delle pubbliche amministrazioni: essi appaiono spesso molto centrati sull'organizzazione e poco aperti verso l'esterno. La scarsa rilevanza attribuita alla comunicazione istituzionale, agli input provenienti dal contesto esterno, alle reti di esperti e, in parte, al *commitment* degli organi di indirizzo suggerisce che l'antiriciclaggio rischia di rimanere una funzione tecnicamente presidiata, ma poco visibile e poco governata sul piano strategico.

Pur nel rispetto dell'autonomia valutativa del Gestore e della riservatezza delle singole comunicazioni, gli organi di indirizzo politico e i vertici amministrativi dovrebbero riconoscere l'antiriciclaggio come componente delle politiche di integrità, legalità economica e tutela del valore pubblico. Il loro ruolo non consiste nell'interferire sulle singole valutazioni o sulle comunicazioni alla UIF, ma nel definire obiettivi, priorità, risorse e condizioni organizzative perché la funzione possa operare stabilmente.

In questa prospettiva, anche la comunicazione istituzionale deve essere ripensata. Rendere visibile l'esistenza dei presidi antiriciclaggio, comunicare internamente ed esternamente gli obiettivi di prevenzione, restituire in forma aggregata le misure organizzative adottate, le attività formative svolte e i risultati conseguiti, può contribuire a sottrarre l'antiriciclaggio alla logica dell'adempimento silenzioso. Naturalmente, la comunicazione deve rispettare rigorosamente la riservatezza delle operazioni, dei soggetti coinvolti e delle valutazioni effettuate; ma questo non impedisce all'amministrazione di rendicontare il proprio impegno nella prevenzione del riciclaggio, declinandolo secondo diverse prospettive: promozione della legalità, tutela dell'economia locale e del territorio, buon uso delle risorse pubbliche, contrasto ai "reati presupposto" (corruzione, frodi, evasione fiscale innanzitutto) e ai reati della criminalità organizzata.

Un ruolo ulteriore importante, per l'evoluzione dei sistemi pubblici di prevenzione del riciclaggio, può essere svolto dalle reti e dai *network* locali che coinvolgono altre amministrazioni, così come delle reti nazionali (ad esempio, la Comunità di pratica dei Responsabili della prevenzione della corruzione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione).

La partecipazione a reti di esperti, gruppi interistituzionali, forum territoriali o comunità di pratica consente ai Gestori di confrontarsi con casi, schemi, soluzioni e problemi applicativi che difficilmente potrebbero emergere all'interno di una singola amministrazione. Le reti aiutano a evitare l'isolamento, favoriscono l'aggiornamento rispetto all'evoluzione dei fenomeni criminali e permettono di costruire linguaggi comuni tra amministrazioni diverse.

Anche il ricorso mirato ad *audit*, valutazioni indipendenti o supporti esterni può contribuire al consolidamento dei sistemi. Il ricorso a consulenze esterne non appare, dai dati, una condizione necessaria per attivare le comunicazioni; tuttavia, valutazioni indipendenti sui processi AML possono essere utili per verificare la tenuta del modello organizzativo, individuare punti deboli, migliorare i flussi informativi e rafforzare le procedure interne.

Infine, va rafforzata la sensibilità agli input provenienti dal contesto esterno. Il riciclaggio, in molti casi, ha un impatto visibile sul territorio e i cittadini potrebbero avere percezioni e informazioni relative a possibili operazioni sospette, specialmente nell'ambito di taluni settori di attività economica (ad esempio, la ristorazione o il commercio). È un tema delicato e denso di implicazioni, ma che sarebbe opportuno esplorare, anche al di là dei formali meccanismi di comunicazione previsti dalla legge, al fine di individuare strumenti e canali (ovviamente riservati) per portare all'attenzione degli uffici pubblici competenti e, attraverso di essi, dei Gestori, queste percezioni e queste informazioni.

### **3.9. Conclusioni**

L'analisi illustrata in queste pagine, lungi dal volersi considerare esaustiva a causa dell'esiguità e della disomogeneità del campione di enti intervistati, sembra comunque utile per portare all'attenzione alcune tendenze o preferenze soggettive espresse da un campione di Gestori che, ancorché numericamente ristretto, è apparso significativo in quanto comprensivo di tutti gli enti che in questi anni hanno concretamente attivato lo strumento della comunicazione di operazioni sospette.

L'analisi non si propone, dunque, quale punto di arrivo, ma offre invece una serie di spunti per proseguire nel percorso di supporto alle pubbliche amministrazioni italiane che devono dare il proprio contributo alla prevenzione del riciclaggio.

Identificare e "accendere" i fattori abilitanti dell'antiriciclaggio significa passare da un sistema fondato sulla disponibilità di singole persone a un sistema fondato su ruoli, competenze, procedure, formazione, integrazione, confronto, tecnologia proporzionata e *governance*. La collaborazione antiriciclaggio diventa effettiva quando l'amministrazione sa organizzare le informazioni che possiede, sviluppare le competenze necessarie per interpretarle, collegare il presidio AML ai propri obiettivi istituzionali e aprire il sistema al confronto con l'esterno.

Solo così i fattori abilitanti possono smettere di essere circostanze occasionali e diventare componenti stabili di una politica pubblica di integrità.