



**SNA**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

ITALIA

 OPENGOV



5° Piano d'azione nazionale  
2021-2023

# I DOVERI ANTIRICICLAGGIO DELLA PA

Un'analisi empirica dei fattori abilitanti  
svolta nell'ambito della Comunità di  
pratica degli RPCT

Italo Borrello  
Ilaria Cosenza  
Massimo Di Rienzo  
Valentina M. Donini  
Andrea Ferrarini  
Roberto Losanto

**Comunità  
di pratica**

**Responsabili** Prevenzione  
**Corruzione e Trasparenza**  
 **SNA** *Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Copyright © 2023 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

**Doveri antiriciclaggio della pubblica amministrazione.**  
**Un'analisi empirica dei fattori abilitanti svolta nell'ambito della Comunità di Pratica  
degli RPCT**

*“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 perché della ricerca	4
1.2. Doveri antiriciclaggio e pubbliche amministrazioni	5
1.3. Il campione di amministrazioni	6
1.4. L'oggetto della rilevazione	7
2. I risultati	9
2.1. Osservazioni d'insieme	9
2.2. Pubblica amministrazione e società pubbliche: analogie e differenze	12
3. Conclusioni: verso un modello organizzativo per la prevenzione del riciclaggio nel settore pubblico	16
4. Allegati: sintesi dei risultati delle interviste ai Gestori	20

## 1. Premessa metodologica

### 1.1. Il perché della ricerca

La Comunità di pratica dei RPCT realizzata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione in attuazione del Quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto prevede, tra i suoi obiettivi istituzionali, 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).

Per questo motivo, grazie alla preziosa collaborazione con la UIF, l'Unità di Informazione Finanziaria presso la Banca d'Italia, è stato possibile sviluppare, all'interno della Comunità di pratica, un gruppo di lavoro dedicato al tema dell'antiriciclaggio, composto da UIF, SNA e Task Force OGP-DFP.

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 operazione 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 scoprire eventuali interferenze della criminalità organizzata, ma anche per palesare eventuali conflitti di interessi tenuti appositamente nascosti.

Di conseguenza, 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, su cui sono

previsti ulteriori incontri per la primavera 2024); 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 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.

Questi fattori, 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 e struttura organizzativa), 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.

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

La prevenzione anticorruzione e quella antiriciclaggio traducono due dimensioni, 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 rivenienti 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.c., 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 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.

Purtroppo, a dispetto delle enormi potenzialità informative, il numero di comunicazioni pervenute negli ultimi anni dalle pubbliche amministrazioni si attesta nell’ordine di poche decine rispetto alle centinaia di migliaia di segnalazioni provenienti dagli altri soggetti obbligati. In particolare, nel periodo 2018-2022, dalle amministrazioni sono pervenute complessivamente 444 comunicazioni, a fronte di 611.956 segnalazioni provenienti dagli altri operatori<sup>1</sup>.

Da quando è stata varata la vigente disciplina antiriciclaggio ad esse applicabile, la UIF ha svolto un’intensa azione di sensibilizzazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni: nell’aprile 2018 ha emanato uno specifico provvedimento recante indicazioni organizzative e indicatori di anomalia per la corretta valutazione di casi sospetti; ha tenuto incontri e iniziative di formazione a beneficio di singoli enti; ha svolto numerose attività di comunicazione istituzionale culminate con la pubblicazione, nel 2022, di un *Quaderno di analisi e studi* che riporta, tra l’altro, casistiche rappresentative di profili di anomalia comunicati all’Unità e da questa analizzati<sup>2</sup>. Da ultimo, l’indagine che viene presentata in queste pagine ha inteso andare ancora più in profondità nell’esplorazione dei fattori che rendono possibile, in concreto, l’attivazione della comunicazione di operazioni sospette.

### **1.3. Il campione di amministrazioni**

L’indagine ha coinvolto i Gestori di 23 pubbliche amministrazioni<sup>3</sup>, identificate dalla UIF con i seguenti criteri:

---

<sup>1</sup> Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia, Rapporto annuale sull’attività svolta, anni vari.

<sup>2</sup> Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia, Quaderni dell’antiriciclaggio, n. 19: “Le Pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio”, Settembre 2022.

<sup>3</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

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

Nel campione erano presenti diverse tipologie di amministrazione (tabella 1)<sup>4</sup>.

*Tabella 1: campione di amministrazioni coinvolte nella ricerca*

<b>Tipologia di amministrazione</b>	<b>Quantità</b>
<i>Comuni (A - B - C - D - E - F - G - H - I)</i>	9
<i>Regioni, Province, Città Metropolitane (J - K - L)</i>	3
<i>Società pubbliche nazionali (M - N - O - P)</i>	4
<i>Enti, società, aziende pubbliche regionali o locali (Q - R - S - T - U - V - W)</i>	7
<b>TOTALE</b>	<b>23</b>

Il campione oggetto della rilevazione, ancorché caratterizzato da una forte dominanza di amministrazioni comunali, è apparso comunque rappresentativo dell'universo degli uffici pubblici maggiormente coinvolti nella possibile attività segnaletica.

Alla data del 30 settembre 2021 risultavano iscritte al portale Infostat-UIF 147 amministrazioni pubbliche, ma soltanto 35 hanno inviato comunicazioni di operazioni sospette di riciclaggio; e di queste ultime, ben 27 erano Comuni, Enti territoriali, Camere di Commercio e Aziende Sanitarie Locali<sup>5</sup>. Di conseguenza, il nostro campione ha coinvolto il 65% delle amministrazioni segnalanti, con un'incidenza di enti nazionali che è di 5 punti percentuali più bassa rispetto al dato reale (17% contro 22%).

#### **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

---

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<sup>6</sup>.

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>4</sup> Per mantenere la riservatezza delle amministrazioni segnalanti, nel presente documento le denominazioni delle amministrazioni coinvolte nell'indagine sono state omesse e sostituite con delle lettere maiuscole.

<sup>5</sup> Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, *Quaderni dell'antiriciclaggio*, n. 19 cit.

le operazioni sospette e inviare le relative comunicazioni alla UIF<sup>6</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>7</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 2). 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 2: i fattori abilitanti**

<b>Aree</b>	<b>Fattori abilitanti</b>
<b>Capitale umano</b>	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
	Qualità e risultati della formazione eventualmente erogata
<b>Riconoscimento</b>	Appoggio e/o impegno da parte degli organi di indirizzo (politico)
<b>Organizzazione</b>	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
<b>Rendicontazione</b>	Forme ed efficacia della comunicazione istituzionale e ritorno in termini di percezione
<b>Capitale tecnologico</b>	Disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate
<b>Assistenza</b>	Ricorso a consulenze esterne

<sup>6</sup> La filiera interna di analisi e sviluppo della comunicazione di operazione sospetta è trasversale e coinvolge diversi soggetti: il personale degli uffici che possono "innescare" il processo segnalativo, 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>7</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.

<u>Aree</u>	<u>Fattori abilitanti</u>
	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). Tali fattori sono elencati nella tabella di sintesi allegata al presente documento (allegato 1).

## 2. I risultati

### 2.1. Osservazioni d'insieme

Con l'avanzare delle interviste si è rilevato che le opinioni dei Gestori tendevano a convergere maggiormente su pochi fattori abilitanti, mentre altri, pur presenti nella griglia in quanto considerati importanti in linea teorica, non lo erano in concreto, dal momento che non venivano selezionati da quasi nessun intervistato. Il *ranking globale* delle preferenze espresse dai Gestori è sintetizzato nella tabella seguente<sup>8</sup>:

*Tabella 3: Fattori abilitanti percepiti come rilevanti dai Gestori (Ranking globale)*

<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	<u>Ranking globale</u> Occorrenze
<i>Capitale umano</i>	Competenza dello staff dedicato al compito e della "filiera interna della comunicazione"	10
	Chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio	8
	Confronto dialettico interno aperto e costruttivo sul tema della collaborazione attiva	9
	Qualità e risultati della formazione eventualmente erogata	8
<i>Riconoscimento</i>	Appoggio e/o impegno da parte degli organi di indirizzo (politico)	3
<i>Organizzazione</i>	Modello organizzativo (integrazione vs specializzazione)	8

<sup>8</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 tre punteggi più elevati (evidenziati in ordine decrescente con i colori rosso, arancione e giallo).

		<u>Ranking globale</u>
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	<u>Occorrenze</u>
	Qualità quadro regolamentare interno	6
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative interne all'ente	5
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative esterne all'ente	5
	Complementarità/collaborazione/integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali	11
	Efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio	13
	Efficacia dei sistemi di controllo interno e/o di risk management	5
<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	4
<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	4

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

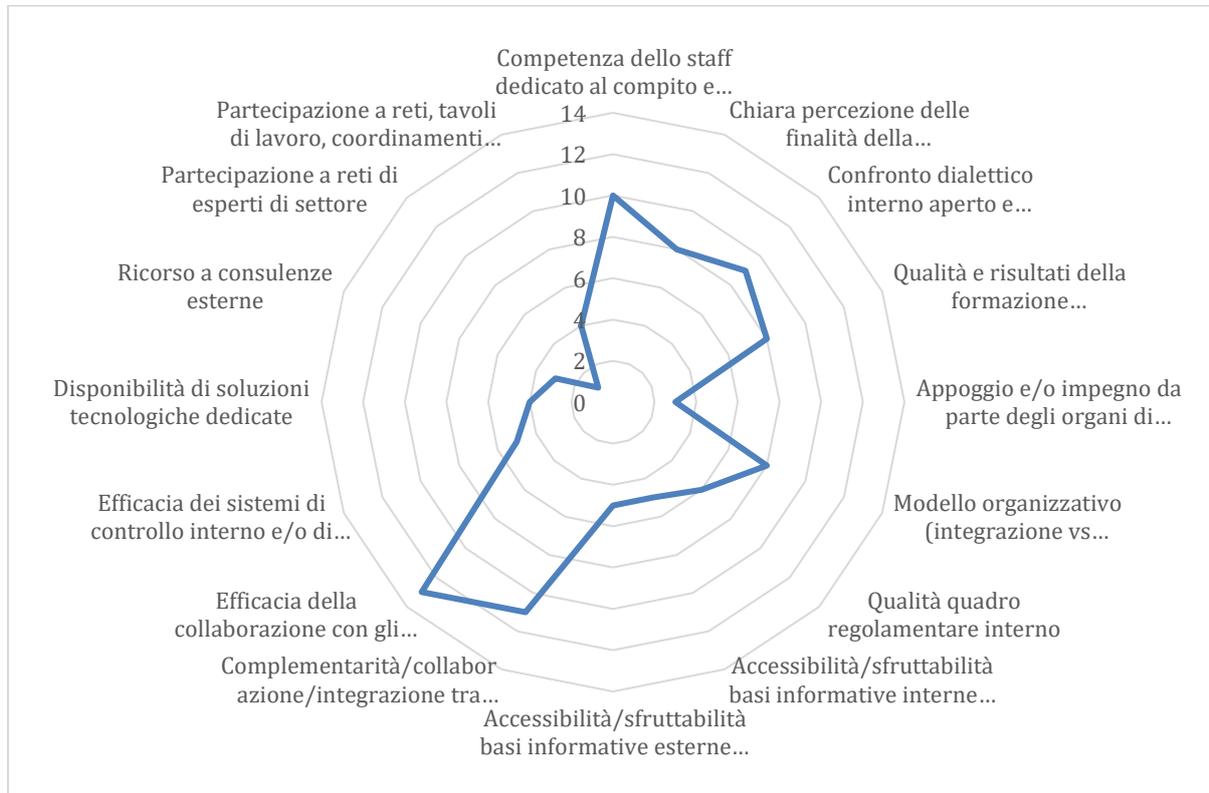
- più della metà dei Gestori ha ritenuto fondamentale **la collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio** (13 occorrenze, in rosso nella tabella);
- altrettanto decisiva è stata valutata **la capacità dell'amministrazione di integrare presidi antiriciclaggio e obiettivi istituzionali** (11 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** (10 occorrenze, in giallo nella tabella).

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):

- **disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate** (4 occorrenze);
- **partecipazione a reti, tavoli di lavoro, coordinamenti che coinvolgono istituzioni e amministrazioni a livello locale** (4 occorrenze);
- **ricorso a consulenze esterne** (3 occorrenze);
- **appoggio e/o impegno da parte degli organi di indirizzo politico** (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.



Dalle evidenze appena illustrate possono già evincersi talune considerazioni di carattere generale, utili per le pubbliche amministrazioni che intendono avviare il percorso di definizione di un sistema di prevenzione del riciclaggio.

In primo luogo, l'invio di comunicazioni di operazioni sospette alla UIF non richiede ingenti investimenti in termini di consulenze e acquisto di soluzioni tecnologiche. È sufficiente percepire tale attività come pienamente integrata nella *mission* istituzionale dell'organizzazione, nel presupposto che anche la prevenzione e il contrasto al riciclaggio e ad ogni altra forma di illecito ad esso collegata consentano la realizzazione effettiva della stessa *mission*; è sufficiente definire forme di collaborazione e di dialogo con gli uffici che possono rilevare le anomalie; e infine è sufficiente coinvolgere nella filiera di segnalazione persone che abbiano competenze adeguate<sup>9</sup>.

In secondo luogo, la scarsa attenzione riservata dai Gestori intervistati ad alcuni fattori abilitanti sembra indicare che la prevenzione del riciclaggio non riveste uno specifico interesse per gli organi di indirizzo delle pubbliche amministrazioni e non è considerata un elemento essenziale delle politiche di *open government*. Una tale carenza di *commitment*, di sensibilità

<sup>9</sup> Il limitato numero di fattori che sembrano essere sufficienti ad abilitare il flusso segnalativo di operazioni sospette è coerente con il limitato numero di adempimenti che la normativa antiriciclaggio pone in capo alle organizzazioni del settore pubblico. Per gli altri soggetti obbligati (art. 3 del d.lgs. 231/2007), invece, la complessità degli adempimenti richiede un maggiore investimento in termini organizzativi e tecnologici.

agli input del contesto esterno e di rendicontazione pubblica delle attività svolte, che nelle 23 organizzazioni incluse nel campione di indagine è talmente estesa da apparire come una carenza strutturale, rischia di spingere la prevenzione del riciclaggio alla periferia delle politiche pubbliche di promozione della legalità.

In quasi tutti i colloqui condotti è emersa, quale dato costante, l'importanza dell'elemento "personale", essendo la qualità e l'efficacia della collaborazione attiva delle PA indissolubilmente legata alla sensibilità e alle competenze delle persone (e spesso della singola persona) alle quali tale funzione è attribuita. Questo elemento è al contempo un punto di forza ma anche di fragilità della funzione medesima, poiché si corre spesso il rischio che il naturale *turnover* del personale, così come la rotazione degli uffici richiesta dalla normativa anticorruzione, ne determini un indebolimento, specie laddove al trasferimento dell'incarico non si associ anche il trasferimento delle conoscenze e delle competenze acquisite in ambito AML.

Molto rilevanti sono risultate altresì le scelte effettuate dagli enti intervistati sul piano organizzativo. In mancanza di indicazioni specifiche a livello legislativo e, soprattutto, nelle more dell'emanazione da parte del Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) presso il Ministero dell'Economia delle Linee guida previste dallo stesso art. 10, comma 3, del d.lgs. 231/2007<sup>10</sup>, ciascuna Amministrazione ha adottato in autonomia le procedure interne ritenute maggiormente idonee tenuto conto della specificità dell'attività svolta e delle dimensioni organizzative e operative.

Frequente è risultata la nomina, in qualità di Gestore, del medesimo soggetto che svolge la funzione di RPCT. In altri casi è stato, invece, ritenuto preferibile concentrare i controlli antiriciclaggio all'interno di strutture competenti al perseguimento di altre attività istituzionali dell'ente, come ad esempio il contrasto all'evasione fiscale. Tale ultima soluzione, oltre a consentire una maggiore razionalizzazione e integrazione tra tipologie di controlli diversi, ha permesso alle amministrazioni che l'hanno adottata di utilizzare per finalità di prevenzione del riciclaggio anche informazioni e basi dati ordinariamente adoperate per lo svolgimento delle predette attività istituzionali di accertamento, rivelatesi fondamentali per l'individuazione di fenomeni sospetti.

Quest'ultimo elemento, ossia la capacità dell'Amministrazione di acquisire, utilizzare e mettere a sistema tra loro dati e informazioni di cui dispone per finalità diverse si rivela decisivo per l'individuazione, la valutazione e la successiva comunicazione alla UIF delle operazioni sospette. Talvolta – anche se in termini numerici non rilevanti (come emerge dai dati riportati nella Tabella 3) – tale lettura integrata dei dati è stata agevolata dalla predisposizione e dall'utilizzo di soluzioni tecnologiche dedicate; ciò è avvenuto principalmente in talune realtà (ad esempio, le società a partecipazione pubblica) che gestiscono elevate quantità di dati e che dispongono delle risorse economiche necessarie per poter sostenere il relativo investimento.

## **2.2. Pubblica amministrazione e società pubbliche: analogie e differenze**

Il campione di indagine può essere diviso in due sottogruppi quantitativamente e qualitativamente abbastanza omogenei:

---

<sup>10</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".

- Pubbliche amministrazioni “in senso stretto” (Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni).
- Società, enti e aziende pubbliche (società pubbliche nazionali, aziende sanitarie locali, enti controllati da amministrazioni comunali, provinciali o regionali).

Il sottogruppo delle società, degli enti e delle aziende pubbliche rappresenta circa il 50% del campione (11 Gestori su 23) ed evidenzia punteggi allineati quasi totalmente al *ranking globale* (tabella 4):

**Tabella 4: 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>	<u>Società, enti, aziende pubbliche</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”	10	5
	Chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio	8	2
	Confronto dialettico interno aperto e costruttivo sul tema della collaborazione attiva	9	5
	Qualità e risultati della formazione eventualmente erogata	8	3
<b>Riconoscimento</b>	Appoggio e/o impegno da parte degli organi di indirizzo (politico)	3	3
<b>Organizzazione</b>	Modello organizzativo (integrazione vs specializzazione)	8	4
	Qualità quadro regolamentare interno	6	4
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative interne all’ente	5	1
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative esterne all’ente	5	2
	Complementarità/collaborazione/integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali	11	6
	Efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio	13	9
	Efficacia dei sistemi di controllo interno e/o di risk management	5	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	4	3
<b>Assistenza</b>	Ricorso a consulenze esterne	3	1

		<u>Ranking globale</u>	<u>Società, enti, aziende pubbliche</u>
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	Occorrenze	Occorrenze
	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	4	0

La quasi totalità dei Gestori (9 su 11) ritiene fondamentale **l'efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio**, mentre più della metà (6 su 11) considera **la complementarità/collaborazione/integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali** un fattore abilitante di primaria importanza. Nell'area "*Capitale umano*", invece, 5 Gestori su 11 ritengono fondamentali non solo **le competenze dello staff dedicato al compito e della "filiera interna della comunicazione"**, ma anche **il confronto dialettico interno aperto e costruttivo sul tema della collaborazione attiva**. Infine, i fattori che afferiscono alle aree "*Rendicontazione*", "*Assistenza*", "*Capitale sociale*", e "*Networking tra istituzioni*" hanno ottenuto i punteggi più bassi (tra 0 a 2) insieme a quattro fattori delle aree "*Capitale umano*" e "*Organizzazione*":

- **chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio** (2 occorrenze);
- **accessibilità/sfruttabilità basi informative interne all'ente** (2 occorrenze);
- **accessibilità/sfruttabilità basi informative esterne all'ente** (1 occorrenza);
- **efficacia dei sistemi di controllo interno e/o di risk management** (2 occorrenze).

La minore rilevanza dei fattori che chiamano in causa la consapevolezza del personale, l'accesso alle informazioni e i sistemi di controllo sembra emergere come tratto caratteristico dei Gestori che operano in società, enti e nelle aziende controllate dalla pubblica amministrazione.

Più in generale, è emerso come la gran parte di questi soggetti, svolgendo attività in parte assimilabili a quelle proprie di altri soggetti obbligati a fini antiriciclaggio ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 231/2007 (ad esempio, operatori finanziari), siano maggiormente portati ad analizzare le proprie attività anche in termini di "rischio" e, conseguentemente, a intercettare anomalie e potenziali operazioni sospette.

Le pubbliche amministrazioni "in senso stretto", invece, rappresentano l'altra metà del campione coinvolto nell'indagine (12 Gestori su 23). Anche in questo sottogruppo emerge la tendenza a privilegiare le aree "*Capitale umano*" e "*Organizzazione*", ma entro tali aree i Gestori hanno meno la tendenza a convergere su un numero limitato di fattori abilitanti (tabella 5):

**Tabella 5: raffronto tra il "ranking globale" dei fattori abilitanti e i punteggi assegnati dai Gestori delle pubbliche amministrazioni**

		<u>Ranking globale</u>	<u>Pubbliche amministrazioni</u>
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	Occorrenze	Occorrenze
<i>Capitale umano</i>	Competenza dello staff dedicato al compito e della "filiera interna della comunicazione"	10	5

		<u>Ranking globale</u>	<u>Pubbliche amministrazioni</u>
<u>Aree</u>	<u>Fattori Abilitanti</u>	<u>Occorrenze</u>	<u>Occorrenze</u>
	Chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio	8	6
	Confronto dialettico interno aperto e costruttivo sul tema della collaborazione attiva	9	4
	Qualità e risultati della formazione eventualmente erogata	8	5
<b>Riconoscimento</b>	Appoggio e/o impegno da parte degli organi di indirizzo (politico)	3	0
<b>Organizzazione</b>	Modello organizzativo (integrazione vs specializzazione)	8	4
	Qualità quadro regolamentare interno	6	2
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative interne all'ente	5	4
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative esterne all'ente	5	2
	Complementarità/collaborazione/integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali	11	5
	Efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio	13	4
	Efficacia dei sistemi di controllo interno e/o di risk management	5	3
<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	4	1
<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	4	4

Le pubbliche amministrazioni sembrano puntare soprattutto sulla formazione e sullo sviluppo diffuso del capitale umano e non esclusivamente sulle competenze tecniche dei soggetti coinvolti nella filiera di segnalazione. In quest'ottica diventano fondamentali anche i seguenti fattori abilitanti:

- **chiara percezione delle finalità della collaborazione attiva da parte degli addetti degli uffici che gestiscono processi considerati a rischio** (6 occorrenze);
- **qualità e risultati della formazione eventualmente erogata** (5 occorrenze);

- **confronto dialettico interno aperto e costruttivo sul tema della collaborazione attiva** (4 occorrenze).

A livello organizzativo invece, oltre alla **complementarità, collaborazione o integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali** (5 occorrenze), e oltre **all'efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio** (4 occorrenze), sono percepiti come rilevanti:

- **modello organizzativo** (4 occorrenze);
- **accessibilità/sfruttabilità basi informative interne all'ente** ( 4 occorrenze);
- **efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio** (4 occorrenze).

L'altro dato caratteristico delle pubbliche amministrazioni è la tendenza a valorizzare il *“Networking tra istituzioni”*: i Gestori che, in sede di intervista, hanno dichiarato che **la partecipazione a reti, tavoli di lavoro o coordinamenti** è stata fondamentale, ai fini dell'invio delle comunicazioni alla UIF, appartengono tutti al sottogruppo delle pubbliche amministrazioni.

Se andiamo a guardare la parte “bassa” della classifica (fattori con punteggi compresi tra 0 e 2), troviamo, come di consueto, i fattori abilitanti delle aree *“Riconoscimento”*, *“Rendicontazione”*, *“Capitale tecnologico”* e *“Assistenza”*, ma anche due fattori dell'area *“Organizzazione”*:

- **qualità del quadro regolamentare interno** (2 occorrenze);
- **accessibilità/sfruttabilità basi informative esterne all'ente** (2 occorrenze).

Può sembrare strano che un gran numero di Gestori (10 su 12), pur lavorando all'interno di amministrazioni piene di regolamenti, piani di prevenzione e documenti di programmazione, ritengano così poco rilevante la qualità del quadro regolamentare in materia di antiriciclaggio; ma i risultati delle singole interviste, che sono stati validati dai singoli Gestori e sono sintetizzati nell'allegato 1, sono questi. E forse la posizione dei Gestori è anche comprensibile: nelle pubbliche amministrazioni, soggette ad un eccesso di regolamentazione, l'aggiunta di nuovi regolamenti non è di per sé un fattore sufficiente ad abilitare le segnalazioni.

Da tali elementi si trae la conferma che per attivare lo strumento della comunicazione di operazioni sospette non serve impiantare nuove regole, ma occorre invece una specifica sensibilità nell'applicazione di quelle esistenti, allo scopo di utilizzare l'ordinaria attività procedimentale pubblica - e le informazioni da essa desumibili - anche ai fini della possibile intercettazione e comunicazione di anomalie o fenomeni sospetti.

### **3. Conclusioni: verso un modello organizzativo per la prevenzione del riciclaggio nel settore pubblico**

Le interviste hanno portato alla luce alcune esperienze “virtuose” 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). Ancora, l'esigenza di valorizzare lo strumento degli indicatori di anomalia, da intendersi non come mera check-list ma come "modello comportamentale" che richiede sensibilità specifica a chi gestisce il procedimento amministrativo per conoscere e intercettare talune circostanze sintomatiche di illeciti.

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.

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. Lo stesso vale per la mancata acquisizione da parte dell'ente di eventuali segnalazioni di fenomeni di riciclaggio da parte della società civile. Insomma, 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.

Dato che l'indagine rientra nelle attività del Quinto Piano di Azione nazionale per il Governo Aperto che mira ad esaltare il dialogo tra amministrazioni e società civile e che promuove un'*accountability* a tutti i livelli dell'azione amministrativa, abbiamo considerato alquanto insoddisfacente questa particolare evidenza. Gli organi di indirizzo politico non vengono percepiti 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*. Ed 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.

In una visione di medio-lungo periodo, un soggetto Gestore dovrebbe cogliere l'opportunità di entrare a far parte di reti e network locali che coinvolgono altre amministrazioni, così come di reti nazionali (ad esempio, la Comunità di pratica dei Responsabili della prevenzione della corruzione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione).

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.

Un terzo spunto riguarda il modello di pubblica amministrazione che emerge dall'analisi, quale importante attore del sistema economico, a tutela della legalità e dell'integrità. Ciò 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 non solo per l'attuazione del PNRR, ma anche 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.

La ricerca fin qui illustrata non può ancora fornire risultati statisticamente rilevanti, a causa dell'esiguità e della disomogeneità del campione di enti intervistati. Essa 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 un buon punto di partenza per proseguire il percorso di supporto alle pubbliche amministrazioni italiane che devono dare il proprio contributo alla prevenzione del riciclaggio.

Si possono immaginare due linee di sviluppo future. Da un lato, sarà necessario intervistare ulteriori Gestori, per allargare il campione di indagine e verificare i risultati emersi in questa prima fase della ricerca. Dall'altro, sarà opportuno identificare, sempre con il supporto delle amministrazioni, le strategie più adeguate ad *attivare* i fattori abilitanti all'interno delle organizzazioni.

Può di fatto affermarsi, quale sintesi finale di queste pagine, che 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 nell'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 nei quali 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*).

Queste scelte e questi percorsi meritano di essere ulteriormente studiati e valorizzati nell'intero settore pubblico. Lungo questa direttrice la ricerca potrà essere utilmente proseguita nel prossimo futuro.



Aree	Fattori Abilitanti	COMUNI									Regioni, province, Città Metropolitane			Società pubbliche nazionali				Enti, società, aziende pubbliche regionali o locali							Totale Occorrenze
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	
	Accessibilità/sfruttabilità basi informative esterne all'ente						1			1		1							1		1				5
	Complementarità/collaborazione/integrazione tra presidi AML e altri obiettivi istituzionali	1					1	1		1			1		1	1	1	1			1			1	11
	Efficacia della collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio			1	1						1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1	13
	Efficacia dei sistemi di controllo interno e/o di risk management	1		1						1									1	1					5
<b>Rendicontazione</b>	Forme ed efficacia della comunicazione istituzionale e ritorno in termini di percezione																								0
<b>Capitale tecnologico</b>	Disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate									1				1	1		1								4
<b>Assistenza</b>	Ricorso a consulenze esterne	1										1										1			3
	Partecipazione a reti di esperti di settore																					1			1
<b>Capitale sociale</b>	Sensibilità agli input provenienti dal contesto esterno																								0
<b>Networking tra istituzioni</b>	Partecipazione a reti, tavoli di lavoro, coordinamenti che coinvolgono istituzioni e amministrazioni a livello locale		1		1		1					1													4