

Amministrazione e rischio: dall'esperienza dell'anticorruzione all'antiriciclaggio

di Salvatore Esposito

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La prospettiva multilivello dell'AML: cenni alle fonti internazionali ed europee. – 3. Ruolo e doveri della pubblica amministrazione nella disciplina nazionale dell'antiriciclaggio. – 4. Il sistema di gestione del rischio di riciclaggio e i limiti del modello «a cascata». – 4.1 Anticorruzione e antiriciclaggio a confronto: analogie e differenze tra mappature, rischi e misure di prevenzione. – 4.2 Verso un modello «induttivo» sorto dalla prassi amministrativa. – 5. Norme di attuazione per la collaborazione attiva degli enti pubblici con l'UIF. – 5.1 Analisi e sintesi degli indicatori di anomalia quali “prime” misure di prevenzione. – 6. Presidi antiriciclaggio e procedimento amministrativo. – 7. Osservazioni conclusive e di sintesi.

1. *Premessa*

Muovendo dall'analisi del ruolo e dei doveri delle pubbliche amministrazioni italiane nell'ambito dell'organizzazione multilivello dell'*anti money laundering* e *counter terrorist financing*¹, il presente studio intende fornire alcuni spunti per l'elaborazione dei sistemi di gestione del rischio di riciclaggio e

¹ L'organizzazione multilivello dell'antiriciclaggio (AML) e antiterrorismo (CFT) si articola nella triplice dimensione internazionale, europea e nazionale: la prima e la seconda sono disciplinate, rispettivamente, da raccomandazioni e convenzioni internazionali, da regolamenti e direttive comunitarie (par. 2); invece, la terza è regolata per legge (par. 3) e, con specifico riferimento alla pubblica amministrazione, da norme interne di *soft law* (par. 4 e 5).

finanziamento del terrorismo, mediante il confronto con il modello anticorruzione², evidenziandone analogie, differenze e specificità³.

I problemi interpretativi e applicativi della normativa italiana⁴, aggravati dalla mancanza dell'atto di indirizzo nazionale sui presidi AML/CFT presso gli enti pubblici⁵, alimentano l'interesse verso la ricerca di

² Siamo al terzo lustro dall'avvio di un indirizzo legislativo di contrasto alla corruzione con importanti effetti innovativi sul volto della pubblica Amministrazione, generalmente identificato con l'avvento di Cantone alla guida della al tempo neonata Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Pur non essendo questa la sede per un bilancio su tale riforma, può sinteticamente dirsi che se, da un lato, non del tutto infondate sembrano le critiche al vizio della "burocratizzazione" della nuova disciplina, a causa per esempio della tecnica copia-incolla dei piani anticorruzione, dall'altro deve tenersi conto dei necessari tempi fisiologici per la effettiva presa di coscienza del modello "Cantone" da parte delle Istituzioni, i cui tratti di fondo sono divenuti punto di riferimento anche della regolamentazione post-nazionale. In argomento, v. da ultimo R. CANTONE, *L'anticorruzione: un bilancio tra prevenzione e repressione*, in *Istituzioni del Federal.*, n. 3/2022, pp. 321-350 e R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano, 2018.

³ Le vigenti linee-guida per la costruzione del sistema di gestione del rischio di corruzione presso ciascuna pubblica amministrazione sono fornite dall'ANAC: in particolare, nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) del 2019, all'allegato 1 recante «Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi», in www.anticorruzione.it (par. 4 e 4.1).

⁴ Secondo l'Unità di Informazione Finanziaria, in *Le pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio*, *Quaderni dell'antiriciclaggio*, n. 19/2022, spec. pp. 22-26 reperibile in ujf.bancaditalia.it, questi sorgono dalla recente sostituzione degli obblighi della pubblica amministrazione di «segnalazione» (cui erano formalmente assoggettati dal 1991) con quelli di «comunicazione» (dal 2017) di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo. Tale mutamento terminologico, unitamente al nuovo contenuto delle disposizioni riguardanti enti pubblici (par. 3 e 5) ha comportato alcuni dubbi interpretativi, in sintesi: (i) riguardo l'estensibilità ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni delle norme a presidio della riservatezza e delle varie forme di responsabilità in caso di comunicazione di operazioni anomale; (ii) circa i poteri-doveri degli uffici di identificare la titolarità effettiva delle operazioni; (iii) infine, sulla delimitazione del campo di applicazione entro cui i doveri di comunicazione devono essere esercitati. Questi ultimi si accompagnano a problemi applicativi, dovuti in breve: (i) alla mancanza di una netta linea di demarcazione tra antiriciclaggio e anticorruzione, settore già di per sé contraddistinto di resistenze amministrative; (ii) all'assenza di atti di indirizzo specifici e puntuali sull'adozione dei presidi antiriciclaggio; (iii) alle non chiare conseguenze sul piano delle responsabilità degli organi amministrativi competenti in caso di mancata attuazione della normativa.

⁵ Cfr. d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, in www.normattiva.it, sulla «Prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e le relative misure di esecuzione», il quale all'art. 10, recante «Pubbliche amministrazioni», comma 3, affida al Comitato di Sicurezza

regole metodologiche per la costruzione di idonei sistemi di prevenzione e contrasto di tali rischi⁶, nell'ottica dell'integrazione con l'azione anticorruzione.

Risulta ancora esiguo il numero di enti pubblici che, in assenza di un

Finanziaria l'adozione delle «linee guida per la mappatura e la valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui gli uffici delle Pubbliche amministrazioni, responsabili dei procedimenti di cui al comma 1, sono esposti nell'esercizio della propria attività istituzionale».

⁶ Sulla differenza tra “pericolo” e “rischio” e, nel secondo ambito, tra “rischio sistemico” e “rischio funzionale”, è indispensabile il riferimento a E. PICOZZA, *Diritto dell'economia: strumento di unificazione*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2015, pp. 507-526: «Mentre il “pericolo” deriva da eventi che sono, o comunque vengono percepiti, come esterni rispetto ad un sistema o ad un campo di possibilità definiti e quindi in ultima analisi dipende dall'ambiente in cui viviamo (in senso lato), il “rischio” è insito nelle stesse decisioni del sistema e dunque appare congenito al suo funzionamento (...) Una seconda fondamentale differenza posta in luce dalla sociologia è che il concetto di pericolo esprime una mera “possibilità”, anche imminente, ma incerta, mentre il rischio è “contingente”, cioè è un concetto di potenza ed è connesso da uno stretto legame con il presente, come dimostra una per tutte l'esempio del rischio di inquinamento ambientale (...) Ed è per questo che essendo una riduzione dall'universale (pericolo) al particolare (rischio) questo termine è entrato nel linguaggio della sociologia e della stessa economia» e, infine, nel diritto. In tale quadro, quindi: «Mentre il pericolo va temuto, affrontato o esorcizzato, il rischio va essenzialmente prevenuto, come la malattia, l'inquinamento o la disoccupazione, laddove la prevenzione stessa, però, costituisce a sua volta un rischio» (*passim*, p. 515). Invece, la seconda distinzione tra “rischio sistemico” e “rischio funzionale” «chiama in causa la c.d. teoria dei sistemi ed in particolare la differenza tra funzione e struttura del sistema (...) Il rischio ha natura funzionale quando pur toccando uno degli elementi essenziali ai fini della costruzione di un sistema, può essere affrontato validamente mediante l'adozione di misure congiunturali anche permanenti o transitorie, ma comunque tali da non mettere in crisi l'intero sistema (...). Invece il rischio ha carattere sistemico quando vengono a manifestarsi al suo interno uno o più eventi che possono provocare mutazioni essenziali (cioè strutturali) all'intero sistema preso in considerazione» (*passim*, 516-518). Come evidenziato dall'A., la distinzione “sintetica” delle due coppie di concetti esaminati prende le mosse dagli studi sociologici di U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci Roma, 2000; N. LUHMANN, *Sociologia del rischio*, Mondadori, Milano, 1996, ripresi da P.P. FIORINI, *Il concetto di rischio tra dismisura e sistema*, in *Rivista della scuola superiore dell'economia e delle finanze*, 3/2005, alla luce dei quali i rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo possono essere letti in entrambi i modi, funzionale o sistemico, a seconda del punto di osservazione. Secondo una prospettiva luhmaniana, questi rischi potrebbero sembrare “funzionali” poiché essi sono legati alle decisioni interne di specifici sistemi nazionali, europei e internazionali (es. bancario, finanziario o amministrativo, come in specie), le autorità preposte prevedono e

modello settoriale come quello previsto per l'anticorruzione, si sono autonomamente dotati di propri sistemi di gestione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo⁷, favorendo una nascente prassi amministrativa, indispensabile per garantire l'effettiva collaborazione attiva nell'ambito dell'organizzazione nazionale ed europea⁸.

Pertanto, l'adozione di misure generali e specifiche di prevenzione dei rischi si rivela necessaria allo svolgimento dei controlli sulla presenza degli «indicatori di anomalia»⁹, per il riconoscimento e la comunicazione di «operazioni sospette» da parte delle P.A. all'Unità di Informazione Finan-

gestiscono questi rischi attraverso apposite procedure operative (dai controlli interni alle segnalazioni di operazioni sospette etc.) e ogni banca, ente privato o pubblico affronta il rischio come parte della propria funzione, tentando di prevenirlo e contrastarlo. Invece, nella visione di Beck, il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo potrebbero apparire «sistemici» poiché transnazionali e oltre i confini convenzionali degli Stati e delle organizzazioni internazionali, e non completamente controllabili con gli strumenti tradizionali, in ragione del carattere emergente e mutevole delle forme adoperate (*crypto, dark web* etc.), potendo minacciare interi sistemi economici, politici e sociali.

⁷ Più precisamente, dai dati forniti dalla Banca d'Italia, nell'ultimo *Rapporto Annuale sull'attività svolta dall'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*, n. 18/2023, sempre in *uif.bancaditalia.it*, emerge che il numero delle pubbliche Amministrazioni iscritte al Portale informatico «Info-Stat» (*condicio sine qua non* salvo eccezioni per l'attivazione della collaborazione attiva tra enti pubblici e UIF, in quanto atto di formale ingresso nel sistema nazionale antiriciclaggio) si aggira intorno alle quattro centinaia, in un panorama notevolmente più ampio che, come noto, annovera circa otto migliaia di enti pubblici in Italia. A ciò va aggiunto che non tutte le Amministrazioni che hanno istituito «formale» collegamento con la Banca d'Italia hanno poi trasmesso comunicazioni di «operazioni sospette» di riciclaggio, che comunque sono in aumento (da due centinaia nel 2022 a quattro centinaia nel 2023); anzi, più dei tre/quarti non ha ancora utilizzato il predetto portale informatico.

⁸ Sulle buone pratiche adottate dalle pubbliche amministrazioni «virtuose», cioè quelle che hanno compiuto comunicazioni di operazioni sospette dotandosi autonomamente di un proprio sistema di gestione del rischio, anche in assenza delle linee-guida nazionali, cfr. *I doveri antiriciclaggio nella pubblica amministrazione. Un'analisi empirica dei fattori abilitanti svolta nell'ambito della Comunità di pratica degli RPCT*, 2023, reperibile in *www.sna.gov.it*, ossia lo studio realizzato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) in attuazione del Quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto (5NAP), che si avrà modo di approfondire in seguito (par. 4.2).

⁹ Individuati nelle *Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte delle pubbliche amministrazioni*, 2018, *uif.bancaditalia.it*.

ziaria (UIF)¹⁰, ai fini delle successive analisi economiche e delle eventuali trasmissioni degli atti agli organi competenti¹¹.

Sicché, l'assenza di linee-guida nazionali, in uno con l'indirizzo tracciato dall'ANAC¹², fanno sorgere interrogativi in ordine al rapporto di «complementarietà» tra antiriciclaggio e anticorruzione¹³ e rendono neces-

¹⁰ L'UIF è l'autorità nazionale incaricata di prevenire e contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, che opera con compiti autonomi all'interno della Banca d'Italia, subentrando all'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC); per approfondire il ruolo e i poteri, v. *uif.bancaditalia.it*.

¹¹ Si tratta della Guardia di Finanza (GdF), della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e dell'Autorità giudiziaria.

¹² Cfr. *Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024*, in *www.anticorruzione.it*, che prevede per la prima volta la gestione «congiunta» dei rischi (di corruzione e riciclaggio), come si avrà modo di precisare in seguito.

¹³ Cfr. C. NICOLOSI, *Antiriciclaggio e pubblica amministrazione*, Cedam, Milano-Padova, 2023; ID. *Anticorruzione e antiriciclaggio: spunti critici*, in *Ambienteditto.it*, n. 2/2023, pp. 77-100 e ID. *Funzione amministrativa e rischio riciclaggio*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2023, pp. 367-390, ove il sistema amministrativo antiriciclaggio è ricondotto al più ampio ambito del «diritto del rischio», teorizzato per la prima volta sul piano giuridico da A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006, cui seguono ID., *La regolazione giuridica del rischio*, in F. ALICINO, R. MARTINO (a cura di), *L'impatto delle situazioni di urgenza sulle attività umane regolate dal diritto*, Giuffrè, Milano, 2018, il cui lavoro è ripreso e portato avanti da R. DAGOSTINO, *Le corti nel diritto del rischio*, Bari, Cacucci, 2020. In particolare, tale teorizzazione giuridica muove da quella sociologica, come evidenziato da E. PICOZZA, *Diritto dell'economia: strumento di unificazione*, op. cit., p. 515: «Proprio come insegnava Giannini, il diritto positivo deve avere l'umiltà di prendere le mosse da altre discipline ed in particolare da un lato dalla sociologia e dall'altro dalle scienze politiche, per limitarci al campo delle scienze sociali»; più precisamente essa si sviluppa a partire dagli studi di U. BECK, *From Industrial Society to the Risk Society: Questions of survival, Social structure and Ecological Enlightenment*, in M. FEATHERSTONE (a cura di), *Cultural Theory and Cultural Change*, Sage, London, 1992 e ID., *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, 1997, trad. it. di E. CAFAGNA, C. SANDRELLI, Carocci, Roma, 1999, e ancora ID., *La società del rischio. Verso la seconda modernità*, Carocci, Roma, 2000; e gli studi di N. LUHMANN, *Sociologia del rischio*, Mondadori, Milano, 1996. Invece, sui rischi ambientali e per la salute, tra gli studi oramai numerosi, per esemplificazione si rinvia a F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005 e più di recente C.R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Il Mulino, Bologna, 2010; B. BERTARINI, *Tutela della salute, principio di precauzione e mercato del medicinale*, Giappichelli, Torino, 2016; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 2018; AA.VV., *La società del rischio e il governo dell'emergenza. Le fonti dell'emergenza e prevenzione e precauzione*, Ambienteditto editore, 2020. Sul rischio d'impresa e sulla responsabilità dell'imprenditore, v. per tutti P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità*

sario il tentativo di definizione del nascente modello di gestione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

In questa prospettiva vuole inserirsi il presente contributo, con la tripla finalità di: (i) individuare i caratteri essenziali del modello di gestione del rischio corruttivo; (ii) esaminare i tratti comuni e differenziali rispetto all'anticiclaggio¹⁴; (iii) e, tenuto conto dei limiti di tale modello anticor-

oggettiva, Milano Giuffrè, 1961 e la nota enciclopedica di F. CAVAZZUTI, *Rischio d'impresa*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, VI, Milano, Giuffrè, 2000.

Invece, per un'analisi della disciplina e delle molteplici questioni sottese al tema dell'anticorruzione, senza alcuna pretesa di esaustività, nella vastissima letteratura, si v. almeno G.M. FLICK, *Antiriciclaggio, corruzione e ruolo degli intermediari: un'agenda comune*, in D. MASCIANDARO (a cura di), *Antiriciclaggio: la legalità come valore di mercato*, Bancaria editrice, Roma, 2000; a seguito dell'entrata in vigore della legge Severino, v. B.G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 63 e ss.; S. FOÀ, *Le novità della legge anticorruzione*, in *Urb. e app.*, 2013, 3, pp. 293-306; F. DI CRISTINA, *La prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, in *Studium iuris*, 2013, 662-671; M. IMMORDINO, *Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano. Relazione introduttiva*, in *Nuove autonomie*, 2014, pp. 395-413; G.M. FLICK, *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, in *Cass. pen.*, 2014, pp. 2754-2764; F. MARTINES, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in *Federalismi.it*, n. 5/2015, pp. 1-29; P. PIRAS, *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale*, in *Diritto dell'economia*, 2015, 1, pp. 35-48; N. GULLO, *La prevenzione della corruzione nel sistema amministrativo: impulsi del diritto europeo e tendenze evolutive della legislazione italiana*, in *Riv. dir. e proc.*, 2017, 3, pp. 939-996; A. BARONE, *La prevenzione della corruzione nella "governance" del territorio*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, pp. 571-595; R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano, 2018; F. DI LASCIO, *Anticorruzione e contratti pubblici: verso un nuovo modello di integrazione tra controlli amministrativi?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2019, pp. 805-834; G. GALLONE, A.G. OROFINO, *Tra misure preventive e strumenti di contrasto: la via italiana all'anticorruzione*, in *Federalismi.it*, n. 29/2020, pp. 77-88; più di recente, M. RAMAJOLI, A. MARRA, *Università e anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2022; E. CARLONI, *Dove va l'anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2022, pp. 303-317; F. MERLONI, *L'Autorità nazionale anticorruzione a dieci anni dalla legge n. 190 del 2012: funzioni, poteri e modello organizzativo*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2022, pp. 481-514; da ultimo, AA.VV., *Trasparenza e anticorruzione in sanità*, Franco Angeli, Milano, 2024.

¹⁴ Cfr. nuovamente il PNA 2022-2024 che, prevedendo per la prima volta la gestione «congiunta» dei rischi (di corruzione e riciclaggio), individua tra gli ambiti comuni e di collegamento quello della «identificazione del titolare effettivo», di rilievo centrale sia nel primo ambito, con riferimento al problema del «conflitto di interessi», sia nel secondo alla luce di numerosi indicatori di anomalia regolati l'UIF.

ruzione, delineare gli elementi per la costruzione di efficienti sistemi anti-riciclaggio a tutela dell'amministrazione, secondo la ormai positivizzata logica di risultato.

In altre parole, in base a una lettura *de jure condendo* delle scarse norme di settore, si tratta di stabilire qual è il risultato che le pubbliche amministrazioni debbono perseguire nell'ambito dell'organizzazione multilivello dell'AML; quali ostacoli normativi e amministrativi impediscono il relativo raggiungimento; e, in ultima analisi, quali caratteri dovrebbe assumere il modello di prevenzione e gestione perché diventi capace di assicurare l'effetto voluto dal legislatore.

2. *La prospettiva multilivello dell'AML: cenni alle fonti internazionali ed europee*

L'istituto dell'antiriciclaggio nella pubblica Amministrazione va esaminato adottando una prospettiva multilivello, ossia partendo dagli aspetti generali della disciplina internazionale ed europea, per poi occuparsi di quelli specifici della normativa nazionale e sino alle relative norme di attuazione, al fine di collocare gli enti pubblici italiani nel più ampio quadro del sistema globale dell'AML.

La principale fonte internazionale sull'*anti-money laundering/counter terrorist financing* è rappresentata dagli «*International standards on combating money laundering and the financing of terrorism and proliferation*», adottati dal «*Financial Action Task Forces*» (FATF)¹⁵.

Tale organizzazione internazionale, il cui scopo consiste nella difesa del sistema economico e finanziario dalle minacce del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ha quindi adottato un insieme di raccomandazioni, in costante aggiornamento, che stabiliscono gli standard cui gli Stati membri devono attenersi allo scopo di prevenire e contrastare i predetti fenomeni criminosi.

Le «*FATF recommendations*» stabiliscono i «*principi generali*» in materia

¹⁵ Si tratta degli *Standard internazionali sulla lotta al riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo*, reperibili in www.fatf-gafi.org, adottati dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), organismo intergovernativo «costituito nel 1989 in occasione del G7 di Parigi (...) che ha per scopo l'elaborazione e lo sviluppo di strategie di lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e, dal 2001, anche di prevenzione del finanziamento al terrorismo» (così il sito istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, www.dt.mef.gov.it).

di gestione (prevenzione e contrasto) del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, che l'Italia e gli altri soggetti coinvolti si impegnano a recepire nei rispettivi ordinamenti giuridici, con significativi effetti sul piano amministrativo.

In particolare, le quaranta raccomandazioni possono essere suddivise per aree di intervento: dalle «politiche e coordinamento internazionale» e dalle generali «misure preventive per istituzioni finanziarie e altri soggetti obbligati», verso le regole generali sulla «trasparenza e beneficiari effettivi» e alle «autorità di contrasto» e ai relativi «poteri» anche sanzionatori, fino alla «cooperazione internazionale»¹⁶.

Tra questi, nel primo dei predetti «ambiti», figura il principio del «*risk based approach*» (o «approccio basato sul rischio»), secondo cui gli Stati sono tenuti a identificare i settori più esposti secondo ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e, conseguentemente, ad adottare e attuare misure «proporzionate» agli stessi¹⁷.

Nel secondo campo, invece, il principio della criminalizzazione del riciclaggio impone di qualificare il fenomeno del riciclaggio (e quello del finanziamento del terrorismo) come reato autonomo, indipendentemente da altre fattispecie criminose, nonché di prevedere sanzioni per congelare, sequestrare e confiscare beni di origine illecita¹⁸.

Inoltre, le raccomandazioni prevedono l'adozione di «misure preventive» per il settore finanziario e, più in generale, per quello economico, tra queste: l'identificazione del cliente o titolare effettivo delle operazioni, la *due diligence* rafforzata per persone politicamente esposte e soprattutto gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette alle Autorità di controllo, garantendo la riservatezza della provenienza delle informazioni.

Infine, secondo gli standard, ciascuno Stato deve dotarsi di una «*Financial Intelligence Unit*» («FIU» o «Unità di informazione finanziaria»), Autorità nazionale preposta a ricevere, analizzare e trasmettere informazioni sulle operazioni finanziarie sospette alle Forze dell'ordine e alle Autorità

¹⁶ Cfr. lo schema in forma tabellare delle quaranta raccomandazioni, pp. 5-6 degli *Standard*.

¹⁷ Sul punto, vedasi prima di tutto la *raccomandation* n. 1, «*Assessing risks and applying a risk-based approach*», pp. 9-11.

¹⁸ Dopo la «*National cooperation and coordination*», vedasi il successivo standard n. 3, «*Money laundering and confiscation*» relativamente all'*offense* del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo.

giudiziarie, le quali sono chiamate a collaborare tra loro in un'ottica di cooperazione, interna ed esterna, ossia europea e internazionale.

Tali raccomandazioni sono oggetto di recepimento da parte della legislazione europea, la quale ha parimenti sancito e specificato gli originari «principi generali» di matrice internazionale, al fine di armonizzare le regole degli Stati membri in materia di antiriciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Tuttavia, mentre l'attuazione degli standard internazionali incide sul piano della valutazione degli Stati nel contesto globale dell'AML, le direttive e i regolamenti dell'Unione sono pienamente vincolanti per i Paesi membri e perciò foriere di significative conseguenze in caso di violazione.

Inoltre, mentre il GAFI ha funzioni «indirette» di supervisione e stima sullo stato dei predetti fenomeni criminosi e delle misure atte a mitigarli, la costituenda «Autorità europea AML» assume poteri (anche) «diretti» di controllo dell'applicazione corretta delle norme antiriciclaggio da parte delle UIF nazionali e di relativo «coordinamento»¹⁹. Quest'ultima (l'AMLA) ha anche il compito di ospitare e gestire la piattaforma di interscambio di informazioni tra Autorità nazionali (*FIU.net*, prossimamente attiva), in modo da avviare e partecipare ad analisi congiunte di sospetti a carattere transfrontaliero.

Oltre a tali differenze sul piano della “natura” delle norme e dei “compiti” di supervisione sui fenomeni di riciclaggio, va sottolineato che i principi generali trovano maggiore livello di dettaglio nella disciplina europea, in un'ottica di armonizzazione europea. Basti pensare, per esempio, alla disciplina dell'identificazione del beneficiario dell'operazione (c.d. titolare effettivo): la normativa comunitaria impone l'adozione di registri pubblici, mentre quella internazionale si limita a raccomandare la trasparenza, lasciando ampia discrezionalità applicativa.

Tali differenze emergono dalle direttive europee, in parte ancora efficaci, nonché dal vigente regolamento che impone l'adozione di una serie di misure «uniformi», da parte dei soggetti tenuti agli obblighi anticorruzione, in tutti gli Stati membri²⁰. Siffatto approccio, nella prospettiva della

¹⁹ L'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo è istituita con l'ultima fonte comunitaria in materia, ossia il regolamento dell'Unione europea del 31 maggio 2024, n. 1620, in *www.eur-lex.europa.eu*, con funzioni di supervisione diretta, di *enforcement* e sanzionatori, e indiretta quale centro di coordinamento per le FIU nazionali.

²⁰ Da ultimo, l'Unione europea ha adottato il c.d. «*Anti-Money Laundering Package*», che regola la nuova disciplina in tema di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del

predetta armonizzazione, si propone di allineare le misure organizzative e funzionali tra i vari paesi, garantendo una più agevole «collaborazione» tra le UIF nazionali verso una maggiore efficacia nella prevenzione e nel contrasto dei predetti fenomeni criminali.

Tra i profili di principale interesse della normativa europea, emerge il vasto campo di applicazione soggettivo (tra cui si annoverano istituti di credito, finanziari, revisori contabili, notai, agenti immobiliari etc.) e, come detto, misure di *due diligence* sull'identità dei soggetti che compiono le operazioni (finanziarie, bancarie o di altra tipologia), con particolare riferimento al c.d. «titolare effettivo», ossia il beneficiario reale dell'atto o attività; in tale contesto, figura l'obbligo per gli Stati di inserire in registri pubblici e rendere accessibili tali informazioni.

Inoltre, sono dedicate disposizioni specifiche alle segnalazioni di operazioni sospette (SOS), poiché la legislazione europea fissa un insieme di criteri per il relativo svolgimento da parte dei soggetti obbligati, nei confronti delle Autorità nazionali competenti. Infine, è imposta la previsione, da parte dei Paesi membri, di sanzioni e misure correttive per garantire l'applicazione dei presidi antiriciclaggio da parte dei numerosi soggetti coinvolti.

Sicché, in coerenza con le linee-guida tracciate dal GAFI, la disciplina europea recepisce e valorizza l'approccio basato sul rischio e i principi internazionali, fissando il campo di applicazione soggettivo e oggettivo e imponendo obblighi uniformi e più specifici nell'ottica di una crescente collaborazione a livello comunitario.

terrorismo (AML e CFT). Le norme sono entrate in vigore ma acquisiranno efficacia gradualmente (tra il 2025 e il 2029). Il nuovo pacchetto antiriciclaggio si fonda su tre «pilastri»: (i) il regolamento AML 31 maggio 2024, n. 1620 (altrimenti detto «*Single rulebook*»), quale disciplina generale «Relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo»; (ii) la coeva VI direttiva antiriciclaggio n. 1640, «Relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo»; (iii) il predetto reg. AMLA n. 1620; tutti reperibili sul sito istituzionale www.eur-lex.europa.eu.

3. *Ruolo e doveri della pubblica amministrazione nella disciplina nazionale dell'antiriciclaggio*

Per quanto qui di interesse, nel recepimento della normativa sovranazionale dell'AML, il legislatore italiano ha adottato la disciplina nazionale²¹ determinando un ampliamento della platea dei soggetti interni tenuti ad assolvere agli obblighi per la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo rispetto a quella europea²².

²¹ Si tratta del citato art. 10, recante «Pubbliche amministrazioni», del d.lgs. n. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90, in *www.normattiva.it*, su spinta del diritto europeo, come risulta espressamente dalla relativa rubrica «Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE», recepite proprio dall'originario decreto antiriciclaggio del 2007.

²² Come rammentato in *Le pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio*, op. cit.: «Gli uffici delle pubbliche amministrazioni sono chiamati a svolgere un importante ruolo nel sistema italiano di prevenzione del riciclaggio fin dal 1991», quando, su spinta comunitaria della I direttiva sulla lotta contro il riciclaggio (dir. 28 giugno 1991, n. 91, in *www.eur-lex.europa.eu*), il legislatore italiano ha adottato il d.l. 3 maggio 1991, n. 143 (convertito con l. 5 luglio 1991, n. 197, in *www.normattiva.it*), ponendo «a loro carico, fra l'altro, obblighi di identificazione e di segnalazione di operazioni sospette» al Questore. Nel recepimento della II direttiva 4 dicembre 2001, n. 97, si sono sollevati gli uffici delle pp.aa. dall'applicazione delle disposizioni in materia di identificazione, mantenendo però il (formale) obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, non più al Questore bensì all'Ufficio italiano dei cambi (UIC), nel d.lgs. 20 febbraio 2004, n. 566, in *www.normattiva.it*. I doveri sono rimasti inalterati anche in seguito, con il recepimento della III e IV direttiva antiriciclaggio (dir. 26 ottobre 2005, n. 60/e 10 agosto 2006, n. 70, in *www.eur-lex.europa.eu*) da parte del predetto d.lgs. 231/2007, tuttora vigente, che ha previsto l'istituzione dell'Unità di Informazione Finanziaria presso cui effettuare le segnalazioni, la quale ha assunto il ruolo di Financial Intelligence Unit nazionale; tuttavia, l'originario art. 10 si limitava soltanto ad annoverare anche «gli uffici della pubblica amministrazione» tra i soggetti tenuti agli obblighi di segnalazione di operazioni sospette (al comma 2, lettera g), senza dettare una disciplina specifica. Le nuove regole *ad hoc*, come anticipato, sono state introdotte soltanto dal predetto d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90, che come si avrà modo di precisare in seguito: (i) perimetra il campo di applicazione degli obblighi di comunicazione di operazioni sospette, individuando gli uffici ad essi assoggettati; (ii) prevede l'adozione presso gli enti pubblici di un sistema di prevenzione del rischio di riciclaggio (fondato sul *risk based approach*: mappature, individuazione dei rischi e delle misure etc.); (iii) fissa le regole essenziali di collaborazione attiva tra pubbliche amministrazioni e UIF.

In particolare, la legge antiriciclaggio si rivolge altresì alla pubblica Amministrazione, introducendo un sistema di collaborazione tra Autorità pubbliche, preordinato a consentire la tempestiva intercettazione di possibili infiltrazioni criminali nel sistema economico-legale da parte dell'UIF e degli altri organi competenti per i successivi approfondimenti investigativi.

Tale «co-gestione»²³ attiva, a fini di prevenzione del fenomeno criminoso del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo, è affidata agli enti pubblici in collaborazione con la FIU nazionale, preposta a ricevere le comunicazioni di operazioni sospette provenienti da ciascuna amministrazione.

Sicché, l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia diviene *trait d'union* tra gli enti pubblici e le altre autorità chiamate alla salvaguardia e al contrasto del rischio-riciclaggio, quali il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (NSPV) e la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) oltre all'Autorità giudiziaria, ove ravvisi ipotesi di reato.

Così, l'UIF si pone al centro del sistema interno antiriciclaggio, in qualità di principale attore dell'organizzazione nazionale, con compiti di raccolta e analisi dei dati patrimoniali e finanziari relativi a operazioni sospette, segnalate o comunicate non solo da enti privati, come previsto dalla normativa internazionale ed europea (intermediari bancari e finanziari, operatori finanziari e professionisti etc.) ma anche da enti pubblici secondo la disciplina nazionale.

Tanto premesso, giova evidenziare che la scelta del legislatore italiano di coinvolgere la pubblica Amministrazione si fonda saldamente sul relativo ruolo nel rapporto con i privati che operano sul mercato. Ciò appare evidente ove appena si consideri che, nel perseguimento degli interessi pubblici, essa esercita buona parte della sua attività nei confronti

²³ In tal senso, C. NICOLOSI, *Antiriciclaggio e pubblica amministrazione*, op. cit., pp. 351 e ss., secondo cui tale fenomeno trova fondamento nell'art. 41, co. 2 Cost., che «da un lato, riconosce la libertà di iniziativa economica privata, dall'altro impone che questa sia soggetta a obblighi precauzionali, ovvero non possa svolgersi in modo da recare danno alla libertà, alla dignità e alla sicurezza umana»; in altri termini, come precisato da Id., *Funzione amministrativa e rischio riciclaggio*, p. 373 (richiamando A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., p. 112, che a sua volta cita I.M. MARINO, *Presentazione del Master in "Gestione globale del rischio"*, LUM-Jean Monnet, Casamassima, 14 maggio 2004), si «impone ai destinatari privati della normativa di raggiungere il profitto, loro scopo istituzionale, senza contrapporlo, ma anzi affiancandolo, al perseguimento dell'interesse pubblico».

e a favore di cittadini e imprese. In altri termini, l'Amministrazione opera sul mercato a vario titolo, prima di tutto acquistando lavori, beni e servizi, secondo la disciplina dell'evidenza pubblica, ma anche intervenendo sulla trasformazione e valorizzazione del territorio, in attuazione delle regole dell'urbanistica e dell'edilizia, nonché sul tessuto sociale ed economico soccorrendo e finanziando soggetti privati a fini assistenziali o imprenditoriali. Pertanto, interviene sul mercato investendo risorse pubbliche sia per la propria organizzazione e il proprio funzionamento, sia a favore dei cittadini e delle imprese rivolgendosi al settore privato, oltre che autorizzando l'esercizio di attività commerciali, sanitarie, industriali e di altro tipo.

Tali aspetti giustificano a pieno titolo l'opportunità, colta dal legislatore nazionale, di assegnare alla pubblica Amministrazione degli essenziali compiti di riconoscimento di fattispecie sospette, cioè potenzialmente foriere di fenomeni di riciclaggio, che appaiono riconoscibili sulla base di anomalie da riscontrare nei fatti, negli atti o nei comportamenti dei cittadini e delle imprese che intrattengono rapporti con gli enti pubblici.

In definitiva, se i procedimenti amministrativi implicano la gestione e la perequazione di risorse economiche e finanziarie, allora appare ben possibile che esse siano intercettate da privati per utilizzi illeciti, quale presupposto per avviare o proseguire in attività di riciclaggio o a esso riconducibili. Per questo, la legge antiriciclaggio richiede agli enti pubblici di sviluppare una particolare attenzione per il rischio di riciclaggio e una parimenti indispensabile capacità di riconoscimento di operazioni contraddistinte da anomalie, allo scopo di tutelare il sistema economico e sociale da sue possibili e pregiudizievoli incursioni.

Alla luce della illustrata *ratio iuris* dell'introduzione dei presidi antiriciclaggio nel settore pubblico, ossia della disciplina della collaborazione attiva tra autorità pubbliche (*id est*: tra PA e UIF), occorre ora esaminare la disciplina nazionale dell'antiriciclaggio nella pubblica amministrazione, soffermandosi in particolare: sul "campo di applicazione oggettivo"; sugli "obblighi organizzativi e funzionali per gli enti pubblici"; e infine sul "sistema di gestione del rischio-riciclaggio" (nel paragrafo successivo).

In primo luogo, bisogna premettere che i «doveri di comunicazione» antiriciclaggio riguardano gli uffici degli enti competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione, attiva o di controllo, nell'ambito dei proce-

dimenti autorizzatori, delle procedure di affidamento di contratti pubblici e dei procedimenti per l'attribuzione di vantaggi economici²⁴.

Tuttavia, la legge conserva una "disposizione di apertura" per l'individuazione di altri procedimenti, ulteriori rispetto a quelli indicati, per i quali può essere stabilita dal Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) l'applicazione degli obblighi di comunicazione antiriciclaggio; parimenti, il CSF può individuare categorie di attività amministrative, nell'ambito dei procedimenti per cui sono previsti gli obblighi, rispetto alle quali non si applicano gli obblighi di comunicazione²⁵.

In secondo luogo, bisogna precisare che gli uffici degli enti obbligati, rientranti nel campo di applicazione della normativa, sono tenuti a comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti le «operazioni sospette» di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale; ciò, al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate volte a far emergere fenomeni di riciclaggio e finanziamento al terrorismo²⁶. Come detto in apertura, gli enti pubblici devono verificare la presenza degli «indicatori di anomalia» con riguardo ai procedimenti di propria competenza, per il conseguente riconoscimento e, infine, per la comunicazione di «operazioni sospette» da parte delle pubbliche Amministrazioni all'UIF. Tanto, allo scopo di consentire le successive analisi finanziarie e

²⁴ Cfr. art. 10, comma 1, del decreto antiriciclaggio, secondo cui tali obblighi le amministrazioni con compiti di amministrazione attiva e di controllo su: «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».

²⁵ Cfr. il successivo comma 2 dell'art. 10, d.lgs. 231/2007, ritenuto dalla dottrina «certamente espressione della generale "crisi" del principio di legalità e del relativo mutamento del rapporto legge-amministrazione» (così, C. NICOLOSI, *Funzione amministrativa e rischio riciclaggio*, op. cit., p. 380); su questo tema, sia consentito rinviare almeno ad A. TRAVI, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Giuffrè, Milano, 2008; G. CORSO, *Principio di legalità e interpretazione della legge*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

²⁶ Cfr. art. 10, comma 4, ove si precisa pure che «l'UIF, in apposite istruzioni, adottate sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, individua i dati e le informazioni da trasmettere, le modalità e i termini della relativa comunicazione nonché gli indicatori per agevolare la rilevazione delle operazioni sospette»; queste ultime sono state emanate il 23 maggio 2018, sotto la rubrica «Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte delle pubbliche amministrazioni», come detto reperibili sul sito istituzionale uif.bancaditalia.it.

l'eventuale trasmissione degli atti agli organi competenti²⁷ la GdF, la DIA e l'Autorità giudiziaria.

A tal fine, ciascuna pubblica amministrazione deve nominare un «Gestore», quale soggetto competente a valutare ed effettuare le comunicazioni di operazioni sospette all'Unità di Informazione Finanziaria. Tuttavia, poiché tale figura non può coincidere con quella di responsabile o dirigente degli uffici che svolgono compiti di amministrazione attiva o di controllo nel campo di applicazione delineato, è promossa l'integrazione dei compiti di questo in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'ente pubblico²⁷. Inoltre, il Gestore è considerato dall'UIF quale unico interlocutore per tutte le comunicazioni e i relativi approfondimenti per garantire efficacia e riservatezza nella gestione delle informazioni provenienti dalle pubbliche Amministrazioni²⁸.

Inoltre, la disciplina nazionale dell'antiriciclaggio impone agli enti pubblici coinvolti di acquisire o affinare le competenze per esaminare le informazioni e i dati, di cui già dispongono in forza dello svolgimento delle proprie funzioni, in modo tale da riconoscere eventuali anomalie (nei fatti, negli atti, nei comportamenti del privato etc.) che portano a considerare un'operazione come “sospetta” di rischio riciclaggio.

Sicché, il *risk based approach* fa ingresso nell'attività ordinaria degli uffici e comporta un ulteriore onere da assolvere con peculiare metodo critico del dipendente pubblico preposto all'ufficio competente, da sviluppare secondo l'esperienza e la formazione specializzata in materia²⁹.

²⁷ Soluzione suggerita dal previgente decreto del Ministro dell'Interno del 25 settembre 2015, in *www.normattiva.it*, che per primo ha individuato i c.d. indicatori di anomalia di operazioni sospette di riciclaggio, come espressamente si evince dalla relativa rubrica «Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione».

Sul RPCT, cfr. art. 1, commi 7-8-10 l. 6 novembre 2012, n. 190, c.d. «legge anticorruzione» (o «Severino»), in *www.normattiva.it*, rispettivamente, sulla nomina, sul ruolo e sui relativi compiti, individuato, di norma, tra i dirigenti di ruolo in servizio e negli enti locali nel segretario generale salva diversa e motivata determinazione.

²⁸ Cfr. art. 11, comma 2, delle predette Istruzioni dell'UIF sulle comunicazioni di operazioni sospette da parte delle pp.aa. adottate nel 2018, che individuano nuovi indicatori di anomalia sostituendo quelli elencati in precedenza con il predetto d.m. del 2015.

²⁹ Cfr. art. 10, comma 5, decreto antiriciclaggio, per cui «le pubbliche amministrazioni responsabili», ossia quelle i cui uffici sono assoggettati agli obblighi antiriciclaggio, «nel quadro dei programmi di formazione continua del personale realizzati in attuazione

4. *Il sistema di gestione del rischio riciclaggio e i limiti del modello «a cascata»*

Al fine di promuovere il corretto adempimento degli obblighi organizzativi e funzionali per la comunicazione di operazioni sospette da parte degli uffici pubblici competenti all'UIF, la disciplina nazionale anti-riciclaggio impone alle pubbliche amministrazioni l'adozione di un vero e proprio "sistema di gestione del rischio di riciclaggio": a partire dalla mappatura dei processi di competenza degli uffici, verso l'individuazione e la valutazione dei rischi di riciclaggio, fino alla fissazione delle misure di prevenzione e contrasto di tale fenomeno.

Più precisamente, la legge affida al CSF il compito di elaborare le linee-guida nazionali per la mappatura e la valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo, cui gli uffici pubblici responsabili dei predetti procedimenti individuati dal legislatore sono esposti nell'esercizio della propria attività istituzionale; sulla base di esse, gli enti pubblici adottano procedure interne, proporzionate alle proprie dimensioni organizzative e operative, idonee a valutare il livello di esposizione dei propri uffici al rischio, nonché delle opportune misure atte a mitigarli³⁰.

Sicché, sembra emergere un modello nazionale «a cascata»³¹, presso-

dell'articolo 3 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, adottano misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti delle fattispecie meritevoli di essere comunicate», cioè operazioni sospette (anche secondo gli indicatori di anomalia individuati dall'UIF).

³⁰ Cfr. art. 10, comma 3, del d.lgs. 231/2007, che esprime una «riserva di amministrazione», come evidenziato da C. NICOLOSI, *Funzione amministrativa e rischio riciclaggio*, op. cit., p. 380, richiamando sul punto A. BARONE, *Il diritto del rischio*, op. cit., p. 70; per un'analisi delle molteplici questioni sottese al tema, senza alcuna pretesa di esaustività, v. almeno D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1996; S. AMOROSINO, *Leggi e programmazioni amministrative: diversità funzionale, riserva di amministrazione e reciproche «invasioni di campo»*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2006, pp. 229-247; F. CINTIOLI, *La riserva di amministrazione e le materie trasversali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2008, 3072-3086; F. CORTESE, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *Le Regioni*, n. 4/2018, 759-765; L.R. PERFETTI, *Legge-provvedimento, emergenza e giurisdizione*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2019, 1021-1040; da ultimo, v. G. GARGANO, *La riserva di procedimento amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

³¹ L'espressione «pianificazione a cascata» è presa in prestito da F. MARTINES, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in *Federalismi.it*, n. 5/2015, pp. 1-29; sull'ordinazione gerarchica tra PNA dell'ANAC e Piani triennali degli enti pubblici, v. altresì M. CLARICH, *La prevenzione della corruzione*, in B.G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 63 e ss.

ché analogo a quello anticorruzione, ai sensi del quale: l'ANAC elabora nel PNA le linee-guida per la gestione del rischio corruttivo (analisi del contesto, valutazione dei rischi, individuazione delle misure, monitoraggio e riesame etc.); e alla luce di queste, nell'ambito dei propri Piani integrati di attività e organizzazione (PIAO)³² o Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTCPT), le amministrazioni adottano i propri «sistemi di prevenzione e contrasto del rischio», mappando i processi e identificando i rischi e le misure atti a prevenirli.

Allo stesso modo, nella disciplina AML è prevista l'adozione di un atto di indirizzo nazionale, stavolta riguardante le indicazioni metodologiche per l'elaborazione del sistema di gestione del diverso rischio di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo, che «a cascata» si rivolge alla pianificazione di tutti gli enti pubblici competenti, ossia di quelli che annoverano uffici con compiti di amministrazione, attiva o di controllo, per i procedimenti indicati dalla legge.

Tuttavia, sebbene le linee-guida nazionali rappresentino uno strumento utile per l'elaborazione, presso ciascun ente pubblico, del relativo sistema di gestione del rischio, la prassi amministrativa ha dimostrato che il tradizionale modello «a cascata» (dall'ANAC ai singoli enti) presenta dei «limiti» intrinseci e pertanto può essere fonte di significative criticità.

Come può agevolmente riscontrarsi dallo studio di campioni casuali di Piani anticorruzione (o dalla mera lettura di PIAO o PTPCT di alcuni enti), le indicazioni metodologiche nazionali portano sovente all'adozione di un'impostazione «formale», piuttosto che «sostanziale», eludendo l'ap-

³² L'introduzione del PIAO, con d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (convertito dalla l. 6 agosto 2021, n. 113), in *www.normattiva.it*, si propone di semplificare la pianificazione attraverso l'integrazione e la sostituzione di diversi strumenti, quali il PTPCT (Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza) il piano della performance, i piani triennali dei fabbisogni di personale, i piani di formazione e altri strumenti di programmazione organizzativa e gestionale (diversi in base alla tipologia di ente pubblico); come noto, i contenuti e le modalità di redazione del PIAO, nonché i modelli e tempistiche per l'adozione del piano, sono disciplinati dal successivo d.P.R. 24 giugno 2022, n. 81, in *www.normattiva.it*; il resto delle disposizioni sul tema sono contenute nei PNA, a partire da quello del triennio 2022-2024, in *www.anticorruzione.it*. In dottrina, v. tra i principali saggi almeno S. VILLAMENA, *PLAO e valore pubblico*, in *Diritti e Società*, n. 3/2023, pp. 569-584 e da ultimo A.F. URICCHIO, *Il PLAO e il piano di prevenzione della corruzione*, in *Trasparenza e anticorruzione in Sanità*, op. cit.

proccio flessibile, contestualizzato e concreto del sistema di gestione del singolo ente, indispensabile per garantirne l'effettività.

Viepiù che il limite intrinseco dell'irrigidimento dell'approccio, derivante dall'applicazione delle dettagliate regole nazionali, è aggravato dal consueto fenomeno della "complicazione"³³. In particolare, esso discende dall'applicazione di regole metodologiche in parte superflue rispetto al risultato da perseguire, in luogo delle regole essenziali per mappare i processi, individuare i rischi e stabilire le misure per prevenirli³⁴.

Pertanto, se il modello «a cascata» si presenta quale "necessario punto di partenza"³⁵ per lo studio degli enti pubblici sulla propria organizzazione e sul proprio funzionamento, preordinato a individuare e mitigare i pericoli di cattiva amministrazione e corruzione, la sua attuazione può allontanarsi dall'auspicato approccio sostanziale, in favore di un approccio compilativo, formalista e inutilmente burocratico³⁶.

Tuttavia, si ritiene che siffatti "limiti" del paradigma tradizionale, cioè

³³ Sul concetto di «complicazioni», cfr. F. MONCERI, *Complessità e semplificazione nell'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 7 e seguenti, per cui si tratta di tutte quelle «disonomie o appesantimenti e orpelli, che hanno afflitto il concreto esercizio dell'amministrazione e i presupposti normativi. Inoltre, devono essere ricomprese in tali categorie tutte quelle procedure inutili o inutilmente gravose (...) oneri di qualsiasi genere non necessari o sproporzionati rispetto alla tutela dell'interesse pubblico».

³⁴ Basti pensare al frequente caso, tra l'altro paradossale, definibile in termini di "rischi valutati ma non individuati", che si verifica quando nel Piano dell'ente pubblico è rinvenibile un'analitica misurazione del rischio corruttivo (ad esempio definito di "impatto altissimo" e di "probabilità media"), ma non è dato comprendere di quale rischio si tratti né di che tipo sia, né tantomeno di quali siano i suoi fattori abilitanti; il tutto nell'ambito di pianificazioni estremamente complesse e dense di riferimenti formali alla disciplina dei PNA e del predetto allegato 1 sulle indicazioni metodologiche per l'adozione del sistema di gestione del rischio corruttivo.

³⁵ L'atto di indirizzo nazionale appare indispensabile poiché la sua assenza accresce «il senso di estraneità e di deresponsabilizzazione degli uffici pubblici, ostacolando la piena comprensione della collaborazione a essi richiesta dalla normativa antiriciclaggio» (in tal senso UIF, in *Le pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio*, op. cit., p. 15, n. 12), come dimostrato dal numero di enti pubblici che si sono dotati di un proprio sistema di gestione del rischio riciclaggio, intorno alle poche centinaia sul totale di circa otto migliaia di pubbliche amministrazioni italiane.

³⁶ Si pensi alla presenza di carenze nella mappatura dei processi a rischio e nella definizione di misure preventive specifiche; oppure all'uso limitato a rinvii o modifiche parziali di piani precedenti, in luogo dell'adozione di nuovi piani, compromettendone la chiarezza e l'efficacia. Sulla mancata adozione dei piani e sulle predette carenze, v. *ex aliis* le delibere 14 giugno 2022, n. 287; 16 marzo 2022, n. 124; 11 gennaio 2023 del n. 8.

l'eccessivo rigore e il conseguente irrigidimento dei sistemi di prevenzione, possano essere superati con uno sforzo di "semplificazione" orientato all'individuazione delle indicazioni metodologiche essenziali, ai fini dell'elaborazione di un modello di gestione dei rischi privo di complicazioni superflue o addirittura disutili alla luce della cattiva prassi amministrativa³⁷.

Tale rinnovato approccio si riferisce sia al settore anticorruzione, sia ai nuovi sistemi di gestione del rischio di antiriciclaggio e di finanziamento al terrorismo, poiché anche in mancanza delle linee-guida del CSF non (ancora) emanate dal Comitato di Sicurezza Finanziaria (dal 2017), le pubbliche Amministrazioni sono comunque tenute ad adottarli ai fini della collaborazione attiva con l'UIF, e ancora in tempo per promuovere un modello scevro da inutili complicazioni e pertanto ispirato a una logica di risultato.

4.1 *Anticorruzione e antiriciclaggio a confronto: analogie e differenze tra mappature, rischi e misure di prevenzione*

Il *risk based approach* accomuna i modelli antiriciclaggio e anticorruzione e la relativa elaborazione, imponendo agli enti pubblici, pressoché allo stesso modo, di mappare i processi interni in modo da scoprire le carenze degli uffici, di individuare il rischio e i relativi fattori abilitanti e, infine, di stabilire le misure di prevenzione adeguate³⁸.

³⁷ Riprendendo l'esempio dei "rischi analizzati ma non individuati", si intende evidenziare che la l'analisi del rischio, successiva e consequenziale rispetto alla previa individuazione, invece essenziale al fine di individuare le misure di prevenzione, diviene superflua e quasi disutile al risultato da conseguire, complicando inutilmente le pianificazioni meramente formale.

³⁸ Sul sistema di gestione del rischio corruttivo e soprattutto, più in generale, sulla prevenzione del fenomeno della c.d. *maladministration*, senza pretese di completezza, si rinvia a S. CASSESE, «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro italiano*, V, 1992, pp. 2-15; M. D'ALBERTI, R. FINOCCHI, *Corruzione e sistema istituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994; G. MELIS, *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, CUEN, Napoli, 1999; F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli Editore, Firenze 2010; M. D'ALBERTI, *Corruzione*, in *Enc. Ital.*, IX Appendice, Treccani, Roma, 2015; F. FRACCHIA, *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, in *Il diritto dell'econ.*, n. 3/2015; M.G. RACCA, *Corruzione* (dir. amm.), in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, Utet, Torino, 2017, pp. 208 ss.; F. ROTA, *La gestione del rischio nel contrasto alla corruzione: interventi specifici e qualità dell'amministrazione*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2018, pp. 285-292; G. PIPERATA, *Il siste-*

Inoltre, a ben vedere, il coinvolgimento degli uffici pubblici in fenomeni di riciclaggio può rientrare a pieno titolo nella nozione ampia di *maladministration*, da intendersi quale esercizio scorretto dei compiti e dei poteri pubblici, con effetti pregiudizievoli per gli enti pubblici, i cittadini e le imprese. Infatti, sia nei casi di corruzione sia di riciclaggio, si verifica una “strumentalizzazione” degli uffici pubblici a fini illeciti, o comunque in contrasto con quelli previsti dalla legge o dalla pubblica amministrazione, a detrimento dei principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento.

Peraltro, i due fenomeni possono verificarsi con un certo grado di «continuità», sfruttando gli enti pubblici quali «passaggio intermedio», mediante il riciclaggio, nel percorso di proventi illeciti verso l'economia legale; oppure quali «destinazione finale», attraverso la corruzione, di proventi illeciti derivanti dal riciclaggio; così, la prevenzione della corruzione si propone di intervenire negli uffici pubblici per ridurre il rischio di riciclaggio, invece quella antiriciclaggio intende evitare l'impiego di proventi illeciti anche a fini di corruzione³⁹.

Alla luce di tale «complementarietà»⁴⁰, è agevole individuare alcuni ambiti in cui entrambi i fenomeni possono configurarsi, sia “autonomamente” sia in “collegamento” l'uno con l'altro, risultando possibile e pure

ma di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: un'introduzione, in F. CERIONI, V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2019; M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2019, pp. 61-75; G. SIGISMONDI, *La prevenzione della corruzione mediante l'organizzazione: il ruolo del responsabile della prevenzione*, in *JusOnline*, n. 6/2021, pp. 45-70; A. LALLI, *I conflitti di interessi: tendenze e problemi aperti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2022, pp. 515-554; B. BOSCHETTI, N. BERTI, *La prevenzione della corruzione nei contratti pubblici a dieci anni dalla l. n. 190/2012: prove di un nuovo diritto amministrativo*, in *Istituz. del Federal.*, n. 3/2022, pp. 599-633; R. CANTONE, *L'anticorruzione: un bilancio tra prevenzione e repressione*, in *Istituz. del Federal.*, n. 3/2022, pp. 321-350; ivi, M. DE BENEDETTO, *Regolazione e anticorruzione*, pp. 395-431; E. CARLONI, *Cambiamenti di prospettiva. Riforma del “whistleblowing” e trasformazione dell'anticorruzione*, in *Munus*, n. 2/2023, pp. 319-348; da ultimo, per un «nuovo sistema digitale di prevenzione e contrasto alla cattiva amministrazione fondato sulla collaborazione tra amministrazione e operatori economici basato su un nuovo patto di “fiducia digitale”», v. G.M. RACCA, *Abuso d'ufficio e contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 16/2024, pp. 291-304.

³⁹ In tal senso, C. NICOLOSI, *Anticorruzione e antiriciclaggio: spunti critici*, op. cit., p. 83 e seguenti.

⁴⁰ Ivi, pp. 77 e ss.

opportuna la gestione “congiunta” dei relativi rischi, individuando misure di prevenzione comuni.

In particolare, la fattispecie del «conflitto di interessi», nonché della correlata identificazione del «titolare effettivo», sono accomunate dalla volontà di gestire il rischio che le procedure di affidamento dei contratti pubblici e gli altri procedimenti amministrativi che erogano risorse pubbliche siano condizionati e strumentalizzati per interessi privati, oltre che illecitamente a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo⁴¹. Oltre a tali fattispecie, la peculiare disciplina della «tracciabilità dei flussi finanziari», nel centrale settore dei contratti pubblici, dimostra la «complementarietà» tra i presidi, giacché dalla relativa applicazione possono emergere entrambi i fenomeni in esame, sia di corruzione sia di AML/CFT, “autonomi” o tra loro “collegati”⁴².

In altri termini, sembra possibile addivenire a un sistema di gestione del rischio che tenga conto della “continuità” tra i fenomeni, come dimostrato dagli istituti comuni del «conflitto di interessi», dell’«individuazione del titolare effettivo» e della «tracciabilità dei flussi finanziari», nonché del possibile “collegamento” tra fattispecie concrete di corruzione e di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Per questo, l’ANAC ha promosso il «coordinamento» della prevenzione della corruzione con quella la prevenzione del riciclaggio e del

⁴¹ Cfr. sempre il PNA in esame, p. 22, per cui: «Nell’attuale momento storico, l’apparato antiriciclaggio, come quello anticorruzione, può dare un contributo fondamentale alla prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale nell’impiego dei fondi rivenienti dal PNRR, consentendo la tempestiva individuazione di eventuali sospetti di sviamento delle risorse rispetto all’obiettivo per cui sono state stanziare ed evitando che le stesse finiscano per alimentare l’economia illegale». Sulla disciplina del «conflitto di interessi», vedasi *ivi*, pp. 96 a 111, oltre all’art. 16 del nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, in *www.normattiva.it*. Sul «titolare effettivo», cfr. invece la richiamata normativa internazionale ed europea, nonché la disciplina nazionale, e sul piano attuativo il decreto interministeriale 11 marzo 2022, n. 55, in *www.normattiva.it*, che contiene le disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva, cui seguono una serie di altri d.m. e interministeriali sugli aspetti tecnici.

⁴² Cfr. art. 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, recante «Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia», la quale si occupa di disciplinare l’uso dei conti correnti e degli strumenti di pagamento nel settore dei contratti pubblici (affidamenti diretti, appalti di lavori, servizi e forniture, concessioni di lavori e servizi, partenariati pubblico-privati, subappalto e contraente generale), da parte dei principali soggetti coinvolti (appaltatori, subcontraenti, concessionari).

finanziamento del terrorismo tra gli obiettivi strategici che le pubbliche Amministrazioni sono tenute a perseguire, in uno alle misure da adottare nella propria pianificazione, proprio al fine di prevenire «strumentalizzazioni» illecite delle risorse pubbliche⁴³.

Tuttavia, nel confronto tra i sistemi anticorruzione e quello antiriciclaggio, va rilevata una significativa differenza di fondo, riguardante la “prospettiva” assunta dall’ente tenuto ad adottare i presidi, nonché dagli uffici preposti ad attuarli.

In particolare, mentre le misure anticorruzione intervengono nei rapporti “interni” dell’ente per gestire fenomeni di cattiva amministrazione, oltre che corruttivi in senso stretto, che coinvolgono i propri dipendenti; le misure AML/CFT agiscono “anche e soprattutto” nei rapporti “esterni” dell’amministrazione, per prevenire e contrastare fenomeni di riciclaggio e finanziamento al terrorismo da parte degli utenti che entrano in relazione con gli uffici pubblici, comunicando all’UIF eventuali operazioni sospette.

Pertanto, si ritiene che la richiamata prospettiva di “gestione congiunta” dei rischi (o coordinamento dei sistemi di prevenzione) debba essere preceduta dall’elaborazione di un modello di gestione del riciclaggio “autonomo” ed “efficace”, poiché la pubblica Amministrazione può ben essere strumentalizzata a fini di AML/CFT a prescindere da eventi di corruzione. Trattare il rischio di riciclaggio come mero accessorio di quello di corruzione, infatti, potrebbe comportare una prematura e inutile sovrapposizione dei sistemi di gestione contrariamente a quanto previsto dal decreto antiriciclaggio, che invece richiede mappatura dei processi, individuazione dei rischi e programmazione delle misure *ad hoc*, indipendentemente dal modello anticorruzione.

A tal fine, appare indispensabile svolgere un confronto analitico con il modello anticorruzione, nel tentativo di fornire essenziali spunti per l’elaborazione di un sistema di gestione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo autonomo e, come detto, ispirato a una logica di risultato.

Sicché, per emergere le analogie, le differenze e le specificità dei modelli, occorre anzitutto esaminare compiutamente quello per la (costruzione del sistema di) gestione del rischio corruttivo⁴⁴.

⁴³ Cfr. Piano Nazionale Anticorruzione 2022, adottato con del. 17 gennaio 2023, n. 7, pp. 23 e 29, in *www.anticorruzione.it*.

⁴⁴ Cfr. Piano Nazionale Anticorruzione 2019, allegato n. 1, rubricato «Indicazioni

In primo luogo, le indicazioni metodologiche per la predisposizione del sistema di gestione del rischio corruttivo sanciscono il «principio generale» secondo cui il carattere non omogeneo delle pubbliche amministrazioni (diverse per dimensioni, organizzazione, funzioni, competenze etc.) impone l'adozione di un «approccio sostanziale, flessibile e contestualizzato»⁴⁵.

A tal fine, il RPCT coordina la mappatura dei processi di ciascun ufficio di cui si compone l'amministrazione, servendosi della collaborazione attiva di tutti i suoi dipendenti⁴⁶.

Tale assetto si fonda sull'obbligo di legge, posto in capo ai dirigenti delle pubbliche Amministrazioni, ai sensi del quale essi sono tenuti a fornire le informazioni richieste dal Responsabile anticorruzione (o suoi ausiliari, quali i referenti c.d. Referenti trasparenza e anticorruzione o TAC) per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione, nonché a formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo⁴⁷. A ciò si aggiunge il dovere, previsto più in generale per tutti dipendenti pubblici, di prestare collaborazione attiva al responsabile della prevenzione della corruzione⁴⁸.

In secondo luogo, tali norme di dettaglio individuano le tre «fasi centrali» in cui si sviluppa il processo di gestione del rischio: (i) l'analisi del contesto; (ii) la valutazione del rischio; (iii) e il relativo trattamento. A que-

metodologiche per la gestione del rischio corruttivo», espressamente definito dall'ANAC quale unico atto da seguire, da parte pubbliche amministrazioni, per la predisposizione della parte dei Piani degli enti pubblici (PTPCT o PIAO) relativa al «sistema di gestione del rischio corruttivo».

⁴⁵ Ivi, pp. 3-14.

⁴⁶ Il riferimento è al citato allegato n. 1 al PNA 2019, tuttora vigente per gli enti pubblici, che «fornisce indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del Sistema di gestione del rischio corruttivo»; in particolare, si tratta dell'«unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei Piani» delle Amministrazioni «per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo» (così a p. 3).

⁴⁷ Cfr. art. 16, comma 1-*bis*, lettera 1-*ter*, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», in *www.normattiva.it*.

⁴⁸ Cfr. art. 8 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, dalla rubrica «Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», in *www.normattiva.it*.

ste si aggiungono le ulteriori «fasi trasversali», quali: (iv) il monitoraggio e il riesame dei risultati; (v) e, infine, la consultazione e la comunicazione⁴⁹.

Le indicazioni metodologiche precisano che tali fasi devono svolgersi secondo il principio generale della «consequenzialità», proprio al fine di garantire l'elaborazione di un modello: non solo «su misura» per ciascuna amministrazione, ma anche e soprattutto «ciclico»⁵⁰ in vista del suo costante miglioramento e adattamento ai cambiamenti, interni ed esterni all'ente⁵¹.

In particolare, il processo di (costruzione del sistema di) gestione del rischio corruttivo prende le mosse dalla macro-fase dell'«analisi del contesto», che a sua volta si suddivide in «esterno» e «interno».

La prima sotto-fase⁵² è preordinata ad acquisire il patrimonio informativo per la successiva identificazione del rischio corruttivo, mirando a definire il rapporto tra «ambiente esterno» e «rischio corruttivo». L'analisi del contesto esterno, infatti, consiste nell'esame delle caratteristiche sociali, economiche e culturali del territorio, dei settori specifici di riferimento (diversi a seconda della tipologia di ente) e delle relazioni che intercorrono tra l'amministrazione e gli *stakeholder* per ciascun ambito. Sicché, l'indagine intende mettere in luce le dinamiche territoriali e gli specifici rapporti tra l'Amministrazione, i cittadini e le imprese che possano esercitare influenze o pressioni significative, condizionando l'azione pubblica.

Le norme di dettaglio disciplinano persino i «passaggi operativi» da seguire per il corretto sviluppo della sotto-fase in esame.

Prima di tutto, esse impongono un'«attività di ricerca» dei dati rilevanti per l'analisi del «contesto esterno», con l'indicazione specifica delle «fonti» cui attingere. Queste ultime sono a loro volta distinte in «esterne» (tra cui, banche dati e studi di soggetti istituzionali, quali l'ISTAT, i Ministeri, le

⁴⁹ Ivi, p. 5, fig. 1.

⁵⁰ Tale carattere sembra rinvviare implicitamente al celebre modello del “Ciclo di Deming” (noto anche come PDCA: “plan; do; check; act”, ossia “pianifica, fai, verifica, migliora”), quale approccio ciclico alla gestione della qualità e al miglioramento continuo dei processi, che spesso ricorre per orientare la pianificazione delle pubbliche amministrazioni, per la gestione delle *performance*, la valutazione delle politiche pubbliche, i controlli pluriennali (es. PCNP) etc. Come ricordato da G. RAISS, *Un Sistema Qualità per la Pubblica Amministrazione*, in *I Quaderni dell'Autorità per l'Informatica*, n. 5, 2000: «Il ciclo fu ideato dallo statistico W. SHEWHART negli anni '30 del XX secolo e sviluppato poi nei '50 da E. DEMING, *Out of the crisis*, MIT Press, Boston 1986».

⁵¹ Ivi, pp. 5-14.

⁵² Ivi, pp. 10-12.

Autorità Giudiziarie, Università e centri di ricerca per le informazioni sul contesto economico-sociale) e «interne» (tra cui, le segnalazioni dal canale interno del *whistleblowing*⁵³, i risultati del monitoraggio dell'RPCT, interviste e *focus group* per le informazioni relative all'ente e ai rapporti con gli *stakeholders* e i gruppi d'interesse che vi interagiscono).

In seguito, le indicazioni metodologiche prescrivono di procedere con l'«interpretazione dei dati» ottenuti a seguito della predetta ricerca e acquisiti tramite le diverse fonti (interne ed esterne). Tale passaggio operativo è volto all'«estrazione degli elementi utili», ossia rilevanti per l'Amministrazione, quale base per la successiva identificazione degli eventi rischiosi e, infine, per l'elaborazione delle misure di prevenzione «specifiche» su misura per l'ente, di cui si tratterà nel prosieguo.

Il processo di (costruzione del sistema di) gestione del rischio corruttivo prosegue sequenzialmente con la sotto-fase dell'«analisi del contesto interno»⁵⁴, anch'essa finalizzata ad acquisire le informazioni necessarie

⁵³ La disciplina sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (ex art. 54-*bis*, d.lgs. 162/2001) è stata recentemente riformata dal d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, (c.d. «decreto *whistleblowings*») in www.normattiva.it, nel recepimento della direttiva 23 ottobre 2019, n. 1937, in www.eur-lex.eu, a integrazione e parziale modifica della precedente, ampliandone il campo di applicazione al settore privato, introducendo nuove tutele della riservatezza e del *whistleblower* rispetto a provvedimenti ritorsivi e riformando le modalità di segnalazione; invero, la maggior parte delle novità già emergeva dalla disciplina di dettaglio, contenuta nelle linee-guida di ANAC adottate con delibera 9 giugno 2021, n. 469, durante la vigenza della norma del testo unico sul pubblico impiego. In ogni caso, il nuovo decreto prevede un campo di applicazione esteso poiché annovera, oltre ai dipendenti, anche lavoratori autonomi, stagisti, volontari, consulenti, ex dipendenti e persino candidati a una posizione lavorativa, anche fornitori e appaltatori possono essere segnalatori (artt. 3-4); l'identità del segnalante è strettamente riservata e vi è dovere di adozione di misure tecniche e organizzative per proteggerla, compreso l'obbligo di istituire un canale interno di segnalazione (artt. 12, 13 e 16); a quest'ultimo, preferenziale se disponibile, si aggiunge sia quello esterno presso l'ANAC, utilizzabile se canale interno è assente, non sicuro o inefficace, sia la divulgazione pubblica (a mezzo stampa o *social media*), da adoperare solo in casi gravi di pericolo imminente o inerzia dell'Autorità (artt. 5, 7 e 15); le sanzioni pecuniarie di competenza dell'ANAC, già in essere con la previgente disciplina, possono essere irrogate sia in caso di ostacolo alla segnalazione, sia di violazione della riservatezza, sia di mancata attivazione dei canali interni, oltre che per ritorsioni (art. 21); con riferimento a quest'ultima fattispecie, è introdotta una presunzione di ritorsione, tale per cui se il *whistleblower* subisce una discriminazione dopo la segnalazione, si presume che sia una ritorsione, che sia licenziamento o demansionamento o trasferimento, mobbing etc., dovendo il datore di lavoro provare il contrario (art. 20).

⁵⁴ Ivi, pp. 12-27.

per la successiva individuazione del rischio corruttivo, mirando a definire il rapporto tra «ambiente interno» (o «struttura dell'ente») e «rischio corruttivo».

Più precisamente, essa consiste nell'analisi della «struttura organizzativa» e nella conseguente «mappatura dei processi», al fine di ricostruire analiticamente l'organizzazione e il funzionamento dell'Amministrazione. Tale esame si propone di individuare il sistema delle responsabilità, degli uffici e dei «processi» di competenza dell'ente per mettere in luce gli aspetti organizzativi e funzionali forieri di rischio corruttivo.

Quanto alla «struttura organizzativa», dal punto di vista operativo, l'«acquisizione dei dati» è circoscritta dalle indicazioni metodologiche a un elenco di informazioni già selezionate e definite dall'ANAC «utili» (tra queste, l'organigramma dell'ente, i ruoli e le responsabilità, la quantità e la qualità del personale, i processi decisionali, le relazioni interne ed esterne etc.). Pertanto, la predetta «interpretazione dei dati» si risolve nella scelta delle informazioni idonee ai fini dell'individuazione delle carenze (*i.e.* «debolezze») del sistema organizzativo e funzionale che possono comportare rischi per l'Amministrazione.

Nel rapporto tra analisi della «struttura» e «mappatura dei processi», già emerge la predetta logica consequenziale (dell'intero sistema di gestione del rischio), poiché la seconda presuppone la suddivisione dell'ente in segmenti organizzativi preordinati alla gestione dei processi di sua competenza.

Infatti, lo scopo della mappatura è quello di studiare tutta l'attività dell'Amministrazione, al duplice fine di: individuare gli uffici, le responsabilità e i processi di relativa competenza; e identificare le aree e i settori che, in forza delle loro caratteristiche, si presentano potenzialmente esposti a rischi corruttivi.

Nell'ambito della mappatura dei processi, le indicazioni metodologiche individuano quale «unità di misura» dell'attività non il procedimento amministrativo, bensì il «processo»: si tratta di una nozione organizzativo-funzionale proveniente dalle discipline aziendali; in particolare, per tale si intende una sequenza di segmenti di attività «interrelate» e «interagenti», che trasformano l'attività e le risorse (*input*) in servizi e beni destinati ai cittadini e agli *stakeholders* (*output*).

Per un verso, la sua introduzione intende restituire maggiore «flessibilità» nell'elaborazione delle mappature rispetto al «procedimento ammi-

nistrativo» come risulta dalle norme che lo regolano (nazionali, regionali, locali etc.). A tal fine, la nozione di processo si offre per segmentare e descrivere l'attività dell'ufficio secondo quel livello di dettaglio meglio rispondente ai consequenziali scopi dell'analisi del rischio (identificazione dei rischi, dei fattori abilitanti etc.).

Pertanto, non essendo definito in modo «esogeno» (da legge, da regolamento etc.), il processo può presentarsi più sintetico o più analitico del procedimento, definito dalle norme che lo regolano, o sovrapporsi in parte o in tutto a esso.

Per altro verso, la nozione di processo intende conferire migliore «gestibilità» al sistema, ben potendo essere ricondotti al suo interno più tipologie di procedimenti amministrativi che presentino analogie sul piano organizzativo-funzionale, ossia da ritenersi «omogenei» per fasi e svolgimento nell'ufficio.

Inoltre, dalle indicazioni metodologiche, viene attribuita al «processo» maggiore «completezza», giacché in grado di ricomprendere e sintetizzare tutta l'attività amministrativa dell'ufficio a partire dall'*input* fino all'*output*, soffermandosi anche su quei passaggi non contemplati dalla normativa che disciplina il procedimento amministrativo.

Infine, il processo intende restituire maggiore «concretezza» alla mappatura, data la necessaria individuazione, nell'ambito delle competenze di ciascuna unità organizzativa, del «chi, come e quando» (responsabilità, attività, termini) l'attività viene effettivamente svolta nella pratica, nonché nella prassi, non come essa dovrebbe svolgersi sulla base del mero dato normativo.

In definitiva, la possibilità di slegarsi dal dato normativo si ritiene rappresenti una delle principali potenzialità della nozione aziendalistica di «processo».

Dal punto di vista operativo, l'opera di «mappatura dei processi» deve svolgersi attraverso la preliminare fissazione dell'unità di riferimento, che consiste nell'individuare i processi di competenza degli uffici. Tale passaggio iniziale dev'essere seguito dall'elaborazione dell'elenco completo dei processi, dalla relativa descrizione analitica e, infine, dalla rappresentazione in forma tabellare per consentirne la trasparente fruizione. Invero, ai fini dell'identificazione dei «processi», occorre muovere dall'elencazione dei «procedimenti» di competenza dell'ente, come detto, spingendosi anche a ricomprendere insiemi di attività non sovrapponibili alla categoria

del procedimento amministrativo, nella predetta ottica di flessibilità, gestibilità e soprattutto «concretezza»⁵⁵.

Una volta individuati, essi vanno ricollegati alle c.d. «aree di rischio», le quali si distinguono in «generalì» e «specifiche». Le prime sono comuni a tutte le Amministrazioni (fra queste, affidamenti di contratti pubblici, reclutamento e gestione del personale, gestione dei rifiuti etc.); le altre sono individuate dall'ente a seconda delle proprie funzioni e caratteristiche, cioè degli esiti dell'analisi del «contesto esterno» e delle peculiarità emerse in sede di studio della «struttura organizzativa».

Una volta elencati i procedimenti e le altre attività dell'ente, ricollegati alle aree a rischio, è necessario ricostruire i «processi» attraverso la segmentazione di tali attività dal predetto punto di vista organizzativo-funzionale e, soprattutto, delle prassi operative di ciascuna Amministrazione per ragioni di concretezza.

Infatti, è ben possibile che le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa (non solo dei procedimenti amministrativi) si differenzino in modo significativo tra le amministrazioni. Per esempio, a seconda della pratica in uso possono essere superiori o inferiori le soglie di trasparenza e certezza garantite dall'ente (a titolo esemplificativo e in buona approssimazione, si pensi alla differenza tra un ente che consente la ricezione dell'istanza a mano e un altro che, invece, esige la posta elettronica certificata). Tale aspetto, come altri, può incidere sui fattori e sugli eventi di rischio (con riferimento all'esempio riportato, basti considerare il problema dell'integrità della documentazione e dei tempi di ricezione dell'istanza).

Sicché, per conseguire la citata maggiore «flessibilità», «gestibilità» e «concretezza», data dal passaggio dal procedimento amministrativo al «processo», è indispensabile analizzare l'attività sia sulla base del dato normativo, sia su quello della pratica e della prassi amministrativa dell'ente.

Tale ineludibile presupposto va realizzato seguendo le specifiche indicazioni metodologiche sul tema, ossia gli «elementi essenziali» per la corretta e completa ricostruzione dei processi degli uffici dell'ente.

Nell'ambito di tali elementi essenziali del processo, figura *in primis* la denominazione del processo, che descrive in breve la materia e lo scopo

⁵⁵ Si pensi all'insieme delle attività che definiscono la comunicazione interna, la gestione del protocollo, dei sistemi informatici, dei servizi generali e logistici, al redazione di documenti statistici etc.

da esso perseguito, seguita dall'elemento o atto che da avvio al processo (c.d. *input*), le ulteriori attività di cui si compone, fino ad arrivare al provvedimento o altro risultato dello stesso (c.d. *output*). *In secundis*, devono essere indicate le responsabilità del processo (es. di cosa si occupa il dirigente e di cos'altro il funzionario etc.) i tempi (eventualmente già risultanti nella descrizione delle attività in cui si sviluppa), le regole da osservare, le eventuali interrelazioni tra processi di competenza di altri uffici, le criticità del processo, le risorse finanziarie e umane.

Una volta individuati e descritti i processi, suddivisi per ufficio, e individuate le relative responsabilità, l'analisi del contesto interno si conclude con la finale «rappresentazione dei processi». Tra le forme possibili, è promossa quella tabellare (oltre al pure presente riferimento ai c.d. diagrammi di flusso).

Pertanto, la prima macro-fase dell'analisi del contesto può dirsi completata con successo, una volta compiuta la ricostruzione dell'ente in uffici e dei processi di competenza di questi ultimi presso l'amministrazione in esame (all'esito della valutazione del contesto esterno e della struttura organizzativa e funzionale dell'ente). Come detto, a seconda del grado di analiticità, i processi potranno essere o meno descritti compiutamente, a partire dall'*input* e fino al relativo *output*.

Ciò posto, le norme di dettaglio descrivono il metodo per affrontare la seconda macro-fase del processo di (costruzione del sistema di) gestione del rischio, ossia quella della «valutazione» (ii).

In particolare, essa si suddivide in tre sotto-fasi, in cui il rischio va identificato, analizzato e ponderato rispetto agli altri rischi, presumibilmente al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure di prevenzione.

La prima sotto-fase⁵⁶ dell'«identificazione del rischio» si propone di riconoscere i comportamenti o fatti o atti di cattiva amministrazione (o di corruzione in senso stretto) che possono verificarsi negli uffici e nei processi di relativa competenza, mirando a definire il rapporto tra «uffici e processi» e «rischio corruttivo».

Sul piano operativo, le indicazioni metodologiche stabiliscono che, ai fini dell'«identificazione del rischio», bisogna muovere dalla definizione dell'«oggetto dell'analisi», per servirsi all'uopo di specifiche «tecniche di identificazione» che presuppongono un lavoro di studio di alcune fonti

⁵⁶ Ivi, pp. 28-30.

informative, per addivenire a individuare «quali sono i rischi» (“dandogli un nome”). Con riguardo al primo passaggio operativo, anche qui l’amministrazione sceglie il livello di analisi cui accedere, giacché l’oggetto dell’analisi può essere l’intero processo di competenza dell’ufficio oppure una o più delle singole attività di cui esso si compone. Quanto al secondo, va precisato che per «tecniche» si intendono i modi di utilizzo delle fonti informative interne (incontri o segnalazioni, anche informali) ed esterne (dati giudiziari o giornalistici), anche già verificate in sede di analisi di contesto esterno e interno. Infine, il terzo passaggio operativo si concreta nell’elaborazione di un elenco di possibili eventi rischiosi (di diverso grado di probabilità) per uffici e processi, sino a farli corrispondere con le relative, singole attività, alla ricerca della sua «causa».

La seconda sotto-fase dell’«analisi del rischio»⁵⁷ intende garantire una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi in precedenza identificati ed elencati per uffici e processi (ed eventualmente per singole attività), alla ricerca dei «fattori abilitanti» e del «livello di esposizione al rischio».

In particolare, le norme di dettaglio evidenziano la necessità di muovere dal “cosa”, ossia i rischi riconosciuti e individuati, verso il “perché” degli eventi, vale a dire le cause che comportano la probabilità che si verifichi il comportamento, il fatto o l’atto di *maladministration*. Tali cause vanno intese quali fattori di contesto, che provocano o agevolano il possibile verificarsi di eventi di corruzione, e sono definite nelle indicazioni metodologiche come «fattori abilitanti»; a fini operativi, l’ANAC ne fornisce un utile elenco esemplificativo (per es., l’eccessiva complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento; la scarsa responsabilizzazione interna, l’inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi etc.).

Soltanto dopo aver chiarito il “perché” degli eventi di rischio individuati, è richiesta la stima del livello di esposizione al rischio.

Dal punto di vista operativo, occorre scegliere l’approccio qualitativo o quantitativo per condurre la valutazione, cioè basandosi rispettivamente sull’impatto e sulla probabilità (statistica) del verificarsi dell’evento. Quindi, soltanto dopo averlo individuato e meditato circa i suoi presupposti causali, il rischio va valutato sul duplice piano della «probabilità» e

⁵⁷ Ivi, pp. 31-35.

dell'«impatto», combinando i due parametri, dando vita a un «giudizio sintetico».

Com'è agevole intuire, la probabilità si riferisce al grado di possibilità che l'evento di corruzione o *maladministration* si verifichi e va calcolata in base a elementi di carattere oggettivo, quali a esempio la sussistenza di precedenti (dati giudiziari, giornalistici, segnalazioni anche informali etc.), e di carattere soggettivo, tenendo conto delle risultanze dello studio del contesto interno ed esterno. Invece, l'impatto è da misurarsi guardando alle conseguenze dirette (per es. gli effetti sull'appalto o sul concorso) e indirette (l'immagine dell'ente etc.) sull'amministrazione e l'intera società civile nel rapporto con essa.

Infine, durante la successiva sotto-fase della «ponderazione del rischio»⁵⁸, occorre stabilire le «priorità» tra i rischi da trattare mediante le misure di prevenzione (e/o altre azioni organizzative per ridurre la probabilità degli eventi a maggiore o minore rischio).

L'«analisi del contesto» e la «valutazione del rischio» sono seguite dalla terza macro-fase del sistema di gestione (*iii*), che consiste nel relativo «trattamento», il cui obiettivo si risolve nell'individuazione e fissazione delle misure adeguate a fronteggiarlo, mirando a definire il rapporto tra «prevenzione» e «rischio di corruzione».

In particolare, essa si distingue nell'«individuazione delle misure» di prevenzione e nella relativa «programmazione». Ciò significa che, per i rischi identificati e valutati (e le singole attività o processi di competenza degli uffici cui si riferiscono) è stabilito l'elenco delle misure di prevenzione della corruzione, da programmare e attuare secondo un ordine di priorità.

Con riguardo alla prima sotto-fase dell'«identificazione delle misure»⁵⁹, le indicazioni metodologiche distinguono le misure dal punto di vista «oggettivo» e «soggettivo», cioè incidenti sull'organizzazione o sul funzionamento dell'ente pubblico.

Inoltre, occorre tener distinte le misure «generali» da quelle «specifiche»: le prime investono trasversalmente l'organizzazione dell'amministrazione (per es., l'applicazione della disciplina sul c.d. *whistleblowing* o del testo unico trasparenza); invece, le seconde si attuano per singoli uffici, o

⁵⁸ Ivi, pp. 36-37.

⁵⁹ Ivi, pp. 38-42.

processi degli uffici, o specifiche attività dei processi di competenza degli uffici.

Infine, sono individuate numerose categorie, tra cui vanno menzionate le misure di controllo, di trasparenza, regolamentazione, semplificazione, formazione, rotazione etc., ben riconducibili alle precedenti categorie (oggettive o soggettive; generali o specifiche). In ogni caso, le indicazioni metodologiche prescrivono la necessità di individuare misure «adatte» alle caratteristiche del contesto strutturale e funzionale, «capaci» di neutralizzare i rischi, o addirittura i fattori abilitanti, oltre che «sostenibili» sul piano economico e organizzativo. Sul piano della relativa formalizzazione (o rappresentazione), le misure devono essere individuate con accuratezza, cioè va garantita l'intelligibilità dell'atto o del comportamento da adottare o tenere, nonché l'obiettivo perseguito in termini di prevenzione.

Una volta individuate le misure, si apre la sotto-fase della «programmazione»⁶⁰, che si svolge al fine di individuare le «modalità» di attuazione della misura, le eventuali «fasi», la «tempistica» necessaria, le «responsabilità» e i c.d. «indicatori di monitoraggio». Infatti, può essere necessario stabilire una serie di atti prodromici alla sua adozione, ovvero articolare la relativa attuazione in fasi, dato il necessario coinvolgimento di più uffici, in tal caso indicando i responsabili dell'adozione degli atti propedeutici alle misure (e/o alle relative fasi), oppure fissare un cronoprogramma per ciascuna fase.

In tale contesto di programmazione, che varia a seconda del tipo, del campo di applicazione e dell'entità della misura, figurano gli indicatori di monitoraggio, finalizzati a garantire l'adozione di correttivi ogniqualvolta uno o più degli elementi elencati (modalità, fasi, tempi, responsabilità) si dimostrino inadeguati all'effettiva attuazione delle misure.

Al termine delle macro-fasi «centrali», secondo una logica «sequenziale» ma soprattutto «ciclica», dall'individuazione e programmazione delle misure da attuare, si passa alle «fasi trasversali»: (i) il monitoraggio e riesame dei risultati; (ii) la consultazione e la comunicazione.

Il monitoraggio e il riesame assumono, rispettivamente, un approccio «particolare» e «generale»⁶¹. Infatti, il «monitoraggio» va inteso come fase permanente di verifica dello «stato di attuazione» nonché della «capacità» e «adeguatezza» delle singole misure di trattamento del rischio (che può

⁶⁰ Ivi, pp. 43-45.

⁶¹ Ivi, pp. 46-51.

essere distinto in due livelli, il primo appannaggio degli ausiliari, il secondo del RPCT). Invece, il «riesame» consiste nell'attività svolta a intervalli costanti sulla generale tenuta del complessivo sistema di gestione del rischio.

Infine, alle due ulteriori fasi menzionate, si aggiungono «consultazione e comunicazione»⁶², anch'esse trasversali rispetto alle precedenti, ove la prima prevede il coinvolgimento dei soggetti interni ed esterni (rispettivamente, personali e organi politici etc. e cittadini, associazioni etc.) all'amministrazione, sempre al fine di reperire informazioni e dati utili da utilizzare nell'analisi del contesto, nell'individuazione dei rischi e nel relativo trattamento; per contro, la seconda implica attività di comunicazione tra soggetti interni ed esterni (dirigenti e responsabili degli uffici con il RPCT e tra quest'ultimo e gli organi di indirizzo politico e l'OIV), in ogni caso per favorire il confronto a scopi di monitoraggio e riesame delle misure e dell'intero sistema.

Orbene, terminata l'analisi del sistema di gestione del rischio di corruzione, esaminato nelle sue fasi e sotto-fasi, centrali e trasversali, possono formularsi le prime osservazioni sui caratteri che il modello di prevenzione e contrasto del rischio di riciclaggio potrebbe (o dovrebbe) assumere.

Innanzitutto, occorre conservare (e preservare) il principio generale dell'approccio flessibile, contestualizzato e concreto per l'elaborazione del sistema di gestione rischio di riciclaggio, che in tal caso va attuato tenendo conto delle peculiarità di ciascuna amministrazione e, soprattutto, degli uffici responsabili dei doveri di comunicazione di operazioni sospette.

Però, a tal fine non possono ragionevolmente applicarsi le disposizioni di legge e di regolamento sugli obblighi di collaborazione attiva dei dipendenti e dei dirigenti con il RPCT, cui sono affidati essenziali compiti di coordinamento ed elaborazione per la pianificazione anticorruzione⁶³; ecco perché, come suggerito dalla dottrina, occorrerebbe un intervento legislativo volto all'ingresso degli obblighi antiriciclaggio all'interno del codice nazionale di comportamento dei dipendenti pubblici, e di conseguenza, in quelli dei singoli enti pubblici⁶⁴.

In secondo luogo, il principio di consequenzialità diviene, anche per

⁶² Ivi, pp. 52-54.

⁶³ Il riferimento è rivolto ai citati artt. 16, comma 1-bis, lettera l-ter, d.lgs. 165/2001 e 8, d.P.R. 62/2013.

⁶⁴ Cfr. C. NICOLOSI, *Anticorruzione e antiriciclaggio: spunti critici*, op. cit., pp. da 97 a 99.

l'antiriciclaggio, indispensabile per garantire l'effettività del sistema di gestione del rischio, giacché dalla completezza e qualità delle mappature dipende la capacità di riconoscere i rischi, come dall'analisi dei relativi fattori abilitanti dipende l'individuazione delle migliori misure per prevenirli e contrastarli.

Tuttavia, in questa sede il principio trova soltanto parziale attuazione, in quanto risultano giocoforza assenti diverse sotto-fasi, essenziali per la prevenzione del rischio di corruzione, ma superflue per la gestione del rischio AML/CFT.

Tale impostazione sembra trovare conferma nella lettera del decreto antiriciclaggio, in prima battuta ove fa riferimento non all'analisi del contesto (né esterna, né interna), bensì direttamente alla mappatura delle procedure. Infatti, l'analisi del contesto esterno, quale primo momento di studio dell'amministrazione dal punto di vista dei rapporti che intercorrono con l'ambiente esterno, è preordinata proprio all'individuazione di possibili rischi per gli uffici dell'ente pubblico; però, poiché non si tratta di individuare possibili e diversi rischi di *maladministration*, bensì sempre del predeterminato rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, tale sotto-fase può ritenersi inessenziale alle successive fasi in un'ottica consequenziale. Lo stesso ragionamento non può estendersi all'analisi del contesto interno, rivolta alla struttura dell'ente pubblico, che è indispensabile alle mappature dei processi; pertanto, la sua assenza nell'enunciato legislativo può ritenersi frutto della scelta del legislatore di evitare di duplicare un'analisi da compiersi già in sede antiriciclaggio, la cui previsione avrebbe portato a un'inutile duplicazione; del resto, lo studio dell'organigramma e, più in generale, della struttura dell'amministrazione non cambia a seconda degli obiettivi, cioè porta agli stessi esiti se svolto a fini anticorruzione o antiriciclaggio.

Adottando per ipotesi la tesi per cui il legislatore si riferisce direttamente alle mappature dei procedimenti poiché gli oneri dell'analisi del contesto esterno e della struttura dell'ente sono già assolte in sede anticorruzione, a maggior ragione va ritenuto autonomo il sistema di gestione del rischio di riciclaggio. Ciò, in quanto il decreto richiederebbe ragionevolmente un'ulteriore e diversa mappatura per tutti i procedimenti degli uffici responsabili, ai fini di riconoscere gli indicatori di anomalia e, conseguentemente, comunicare le operazioni sospette all'UIF.

In altri termini, sarebbe richiesta una mappatura *ad hoc*, cioè flessibile,

concreta e contestualizzata secondo la prospettiva della prevenzione dei rischi AML/CFT, già tenendo a mente quali sono i pericoli da mitigare, diversamente da quanto avviene per l'antiriciclaggio, dove la mappatura è tesa proprio a individuare i possibili rischi per gli uffici degli enti pubblici.

In ogni caso, è senza dubbio richiesta dalla legge la «mappatura» delle procedure ai fini antiriciclaggio, secondo quell'approccio flessibile, contestualizzato e concreto e in una prospettiva di consequenzialità nel rapporto con le successive fasi per l'elaborazione del sistema di gestione del rischio. Questa può utilmente servirsi della nozione di “processo”, della quale si è detto in precedenza, proprio nella prospettiva di orientare la ricostruzione delle attività degli uffici responsabili verso l'obiettivo del riconoscimento delle fattispecie anomale, per comunicarle all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia.

Pertanto, nell'ambito dei procedimenti e delle procedure per le quali sono previsti gli obblighi antiriciclaggio, la mappatura deve consistere nell'individuazione dei processi di competenza degli uffici, delle relative attività e infine responsabilità, anche al fine di stabilire consequenzialmente le misure di prevenzione da adottare con riferimento a specifiche attività e, quindi, a specifici organi competenti. Basti pensare che gli indicatori di anomalia in materia di contratti pubblici, come si vedrà in seguito, riguardano tutte le fasi delle procedure (dalla partecipazione, all'aggiudicazione, all'esecuzione e alla gestione in generale delle commesse); sicché, le misure di prevenzione ben potrebbero e in più applicarsi a diversi soggetti responsabili per lo stesso processo (per es. l'uso delle *check-list* prima da parte del funzionario e poi del dirigente dell'ufficio; oppure, prima dal responsabile di fase e poi dal responsabile di progetto, appartenente ad altro ufficio).

Quanto alla successiva macro-fase della «valutazione del rischio», è agevole rilevare che la sotto-fase dell'«identificazione» sembra potersi ritenere superflua se non addirittura assente, dato che sono in esame i predeterminati rischi AML e CFT. Poi, con riferimento alla successiva sotto-fase della analisi del rischio, appare altresì sovrabbondante sia la ricerca dei relativi fattori abilitanti (chiedendosi il “perché” di questi rischi), sia la già di per sé secondaria valutazione dell'impatto e della probabilità, che non aggiungono nulla in termini di approccio concreto ai fenomeni, né corruttivi né di riciclaggio; anzi, sovente complicano il quadro aggravando la pianificazione e la relativa rappresentazione (spesso in forma tabellare).

La stessa prospettiva interessa la «ponderazione» del rischio, orientata a fissare una sorta di classifica di priorità da adottare nell'affrontare i fenomeni di *maladministration*, ma che in questo caso si presenta priva di pregio sul piano operativo, giacché si tratta di una sola categoria di rischi; peraltro, l'UIF ha pure precisato che i controlli finalizzati al riconoscimento di indicatori di anomalia e alla comunicazione di operazioni sospette prescinde dall'entità delle operazioni stesse.

Tanto premesso sulle macro-fasi dell'analisi del contesto e della valutazione del rischio, bisogna evidenziare che il successivo «trattamento del rischio», a sua volta suddiviso in «individuazione» e «programmazione» delle misure, trova già pieno riscontro nel decreto antiriciclaggio e nelle norme di dettaglio (*id est*: le Istruzioni dell'UIF sulle comunicazioni di operazioni sospette, su cui v. par. 5).

In particolare, da un lato, la disciplina nazionale impone di svolgere attività di “formazione” mirata per consentire ai dipendenti, preposti agli uffici responsabili dei doveri di comunicazione, di riconoscere le operazioni sospette e quindi di segnalarle all'UIF; dall'altro lato, le istruzioni della Banca d'Italia forniscono un diffuso elenco di “indicatori di anomalia”, quale base per la formazione e lo studio dei dipendenti pubblici competenti a fini antiriciclaggio, promuovendo l'omogeneità e la qualità delle comunicazioni di operazioni sospette e agevolandone il riconoscimento; del resto, quel che si richiede è la capacità di individuare fattispecie sospette, non di svolgere analisi finanziarie complesse al posto dell'UIF o della GdF o di altra Autorità pubblica.

Pertanto, gli indicatori di anomalia (in forma di *check-list*) e la formazione specialistica ben possono configurarsi quali “prime” misure di prevenzione del rischio di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo.

Con riferimento a esse, la sotto-fase della «programmazione» appare indispensabile per verificare lo stato di attuazione delle misure e, quindi, il grado di conoscenza e di *expertise* dei dipendenti preposti agli uffici responsabili, nonché il grado di funzionalità (efficacia ed efficienza) delle liste di verifica.

Lo stesso vale per le successive fasi trasversali del «monitoraggio» e del «riesame», rispettivamente volte a valutare lo stato di attuazione della formazione e delle *check-list* e, quindi, quanto risultano adatte allo scopo e operative, nonché il funzionamento del sistema generale dopo un certo periodo di tempo, da valutare in base ai dati del RPCT/Gestore (per es.,

se sono pervenute comunicazioni dai dipendenti, ai dirigenti e al Responsabile stesso).

Infine, la consultazione e la comunicazione appaiono utili per reperire ulteriori informazioni da utilizzare ai fini di opportune modifiche del sistema di gestione e per condividere i risultati con gli altri organi dell'ente, anche di indirizzo politico, per ottenere buone proposte.

Conclusivamente, tra i sistemi di gestione dei rischi anticorruzione e antiriciclaggio emergono diverse analogie e altrettante differenze, derivanti dalle specificità del modello definito in via generale dal legislatore e dalle caratteristiche del fenomeno AML/CFT. In particolare, l'autonomia e le peculiarità della prevenzione del rischio-riciclaggio, rispetto ai presidi anticorruzione, portano a optare per la preliminare e necessaria elaborazione di sistemi indipendenti. Solo successivamente, essi potranno essere integrati nella predetta prospettiva della gestione integrata, cioè una volta raggiunta la piena maturità sul piano operativo. Infatti, si ritiene che la sovrapposizione dei sistemi sia prematura, richiedendo prima uno sforzo di rieducazione delle indicazioni metodologiche per l'elaborazione dei sistemi di gestione dei rischi AML/CFT, da rivolgere pure al modello anticorruzione per eliminare inutili complicazioni. Nella prospettiva di una semplificazione efficace ed efficiente, occorre però un indispensabile sforzo di dotare gli uffici responsabili degli strumenti essenziali per riconoscere gli indicatori di anomalia e quindi le operazioni sospette, a partire dalla mappatura dei processi al fine di ricostruire le relative responsabilità e le misure da applicare, per poi passare all'applicazione delle misure di prevenzione per riconoscere i fenomeni criminosi.

4.2 *Verso un modello «induttivo» sorto dalla prassi amministrativa*

Dopo aver indagato “pregi e difetti” della pianificazione «a cascata», nonché le principali “analogie e differenze” tra il sistema di gestione del rischio di corruzione e il possibile modello antiriciclaggio, occorre esaminare la buona prassi amministrativa degli enti pubblici che collaborano attivamente con l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia. Come detto in apertura, la mancanza dell'atto di indirizzo del CSF sulle mappature, sull'analisi del pericolo AML/CFT e sull'individuazione delle misure per prevenirlo, ha portato le poche pubbliche Amministrazioni attive ad adottare sistemi di gestione del rischio tra loro diversi. Così, le scelte degli

enti pubblici che hanno effettuato comunicazioni di operazioni sospette hanno gettato le basi per l'elaborazione del nuovo modello di prevenzione del rischio in esame, a partire dalle modalità di analisi del contesto, passando per la valutazione del rischio, fino ad arrivare all'individuazione delle misure di prevenzione e contrasto del fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo prescelte.

In altri termini, sebbene in assenza di specifiche linee-guida nazionali in tema che, secondo la tradizionale impostazione «a cascata», orientano le strategie di gestione del rischio, alcune pubbliche Amministrazioni si sono comunque spinte nel tentativo di individuare autonomamente le soluzioni efficaci per garantire il riconoscimento degli indicatori di anomalie e la comunicazione di operazioni sospette all'UIF. Pertanto, tali esperienze hanno già di recente tracciato il percorso virtuoso lungo il quale ricercare le migliori soluzioni, anche innovative rispetto al modello tradizionale, che con metodo «induttivo» hanno gettato le basi per un approccio efficace ed efficiente al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Sicché, una volta esplorato il presumibile passaggio dalla pianificazione nazionale anticorruzione a quella antiriciclaggio, la ricerca procede “da casi particolari per addivenire a conclusioni generali” sulle regole essenziali per garantire l'efficacia dei sistemi di gestione dei rischi AML e CFT. Come detto, a tal fine, occorre prendere le mosse dalle buone pratiche sorte dall'esperienza degli enti pubblici attivi, che svolgono in concreto attività collaborativa con la FIU nazionale.

Invero, a oggi tra le fonti dottrinali e ufficiali sul tema, figura soltanto una prima accurata indagine empirica sui presidi AML/CFT, i cui presupposti ed esiti appaiono indispensabili per distinguere le *best practice* degli enti attivi, al fine di elaborare degli standard amministrativi per la prevenzione del rischio di riciclaggio⁶⁵.

In via preliminare, bisogna perimetrare il “campo di analisi” e le “finalità” del predetto studio della Comunità pratica degli RPCT che, come anticipato, riguarda la prassi delle pubbliche anche allo scopo di individuare le possibili prospettive di gestione integrata dei rischi antiriciclaggio e anticorruzione. Quindi, l'obiettivo è duplice e si apre alla ricerca di

⁶⁵ Cfr. lo studio della Comunità pratica RPCT presso la SNA, dal titolo *I doveri anti-riciclaggio nella pubblica amministrazione. Un'analisi empirica dei fattori abilitanti svolta nell'ambito della Comunità di pratica degli RPCT*, 2023, reperibile in www.sna.gov.it, realizzato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, in attuazione del Quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto (5NAP).

possibili prospettive di superamento della c.d. logica a silos dell'approccio basato sul rischio, ove anticorruzione e antiriciclaggio ancora non trovano soluzioni comuni.

Tanto premesso sull'«oggetto» e sugli «obiettivi» della ricerca, va evidenziato che nell'ambito dei «soggetti» coinvolti, figurano due categorie: da un lato, coloro i quali hanno organizzato e diretto il progetto di ricerca (c.d. «gruppo di lavoro»), selezionando gli enti pubblici ammessi a partecipare, ove già segnalanti e presumibilmente provvisti di misure antiriciclaggio; dall'altro, RPCT e Gestori che hanno candidato le proprie amministrazioni per concorrere ad alimentare lo scambio di esperienze e buone pratiche, fornendo la propria visione su possibili modelli di gestione del rischio di riciclaggio, anche secondo la prospettiva integrata con l'anticorruzione⁶⁶.

Va precisato che tale approccio «olistico» alla prevenzione dei rischi, che trova saldo fondamento in dottrina⁶⁷ e nel nuovo indirizzo stabilito dall'ANAC⁶⁸, si esplica almeno su tre diversi piani: su quello «teleologico», giacché antiriciclaggio e anticorruzione mirano a tutelare l'integrità e la legalità dell'amministrazione pubblica; sul piano «oggettivo», in quanto i sistemi di gestione si servono di un approccio basato su analisi del contesto, individuazione dei rischi e delle misure per prevenirli, con l'ausilio anche di canali di comunicazione di fattispecie illecite (basti pensare alla richiamata disciplina del *whistleblowing*); su quello «soggettivo», attesa la scelta di concentrare nel RPCT anche i compiti antiriciclaggio propri del Gestore, in parte analoghi per la parte relativa alla gestione del rischio.

Quanto alle «modalità» con cui è stata condotta l'analisi, risulta che le attività del gruppo di lavoro presso la SNA si sono svolte secondo eventi formativi, incontri e confronti collettivi e individuali con gli enti pubblici partecipanti, per trattare dell'antiriciclaggio dal punto di vista delle misure concrete poste in essere per l'individuazione degli indicatori di anomalia,

⁶⁶ Più precisamente, l'indagine ha coinvolto ben ventitré (23) amministrazioni, selezionate secondo due principali criteri: il primo «segnalatico», per cui l'ente pubblico deve aver effettuato almeno una comunicazione di operazione sospetta all'UIF; il secondo «temporale», per cui la predetta comunicazione dev'essere stata inviata nei due anni precedenti. Tra gli enti pubblici selezionati, figurano diverse tipologie, quali: comuni, regioni, province, città metropolitane, società pubbliche nazionali, regionali o locali.

⁶⁷ C. NICOLOSI, *Anticorruzione e antiriciclaggio: spunti critici*, op. cit.

⁶⁸ Vedasi in tal senso il già citato Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024, in www.anticorruzione.it.

la valutazione e la comunicazione di operazioni sospette. Pertanto, le amministrazioni selezionate hanno presentato le proprie prassi, elaborate autonomamente in assenza delle predette linee-guida.

In particolare, la ricerca si appunta sull'individuazione dei c.d. «fattori abilitanti», da non intendersi secondo l'accezione dell'anticorruzione⁶⁹, bensì come quelle misure organizzative o funzionali, soggettive o oggettive etc., ritenute dalle amministrazioni attive come “indispensabili” ai fini del riconoscimento delle anomalie e delle comunicazioni di operazioni sospette alla FIU nazionale.

A tal fine, è stato individuato a priori dal gruppo di lavoro un «set» di fattori abilitanti, annoverabili nelle seguenti aree tematiche: capitale umano, sociale e tecnologico; organizzazione; rendicontazione; riconoscimento degli organi di indirizzo; assistenza e *networking* tra istituzioni. In tale contesto, ciascuna delle amministrazioni coinvolte nella ricerca è stata chiamata a indicare gli «specifici fattori abilitanti» che, nella propria e autonoma esperienza, hanno rivestito un ruolo fondamentale per il riconoscimento degli indicatori di anomalia e le conseguenti comunicazioni di operazioni sospette all'UIF.

In altri termini, gli enti pubblici coinvolti hanno selezionato, tra quelle indicate dalla Comunità degli RPCT, le misure di prevenzione di sperimentato rilievo pratico ai fini della collaborazione attiva con la FIU nazionale.

Così, dallo studio è emerso che le opinioni dei RPCT/Gestori partecipanti convergono su pochissimi fattori abilitanti, i cui caratteri possono essere così riassunti: «origine empirica», poiché la loro utilità discende dall'aver intuitivamente (o per fortuna) determinato il successo della regola di AML, cioè il riconoscimento delle anomalie, senza predeterminazione da parte di atti di indirizzo; «indispensabilità a fini di collaborazione attiva», giacché ritenuti *condicio sine qua non*, secondo un ragionamento causa-effetto tra fattore abilitante e riconoscimento dell'anomalia e comunicazione.

Sicché, tali fattori (o misure) presentano un comprovato «rilievo pra-

⁶⁹ Cfr. il predetto allegato 1, PNA 2019, pp. 31 e ss. ove essi sono definiti «fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione», quali ad esempio: «l'esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto; la scarsa responsabilizzazione interna; l'inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi; l'inadeguata diffusione della cultura della legalità nell'ufficio (etc.).»

tico, i quali, per quanto limitati alle poche amministrazioni coinvolte, e per quanto si tratti di argomenti e valutazioni per natura opinabili, hanno portato al riconoscimento di fattispecie sospette e alla comunicazione di operazioni anomale.

Dallo studio emerge, inoltre, che gli altri fattori individuati in sede di ipotesi dalla SNA, pur selezionabili in quanto considerati importanti in linea teorica, non lo erano in concreto, dal momento che non venivano selezionati da quasi nessuna amministrazione. Al contrario, questi si caratterizzano per: «origine teorica e dogmatica», in quanto la loro utilità discende da ragionamenti deduttivi e fondati su pretese analogie con i presidi antiriciclaggio; «non indispensabilità» o addirittura «inutilità», poiché ritenuti non decisivi o superflui nell'organizzazione e funzionamento dei presidi AML.

Quindi, con riferimento alle altre misure discende la mancanza di rilievo pratico, totale o parziale, il cui ruolo è smentito sul piano empirico da parte degli enti pubblici coinvolti nella ricerca in commento.

Nell'ambito della prima categoria, cioè delle misure di prevenzione (o fattori abilitanti) ritenuti «indispensabili» e, pertanto, rilevanti dal punto di vista pratico, si annoverano prima di tutto: la «collaborazione con gli uffici che gestiscono processi a rischio»; le collegate «competenze dei soggetti coinvolti nella filiera interna della comunicazione e del personale responsabile di sviluppare e inviare le segnalazioni»; nonché, la «capacità di integrare presidi antiriciclaggio e obiettivi istituzionali». A questi, si collegano la «qualità e i risultati della formazione erogata» in materia e il «confronto dialettico», tra RPCT/Gestore e uffici responsabili, nonché la complementarietà e integrazione tra le misure AML/CFT e gli altri *target* istituzionali dell'ente pubblico.

Per contro, tra i fattori abilitanti ritenuti non indispensabili o persino inutili, si annoverano: la «disponibilità di soluzioni tecnologiche dedicate»; la «partecipazione a reti, tavoli di lavoro, coordinamenti che coinvolgono istituzioni e amministrazioni a livello locale»; il «ricorso a consulenze esterne»; l'«appoggio e/o impegno da parte degli organi di indirizzo politico»; e, infine, la «partecipazione a reti di esperti di settore», le «forme ed efficacia della comunicazione istituzionale e ritorno in termini di percezione», la «sensibilità agli *input* provenienti dal contesto esterno».

Pertanto, dall'analisi svolta emerge la centralità delle misure di prevenzione e contrasto del rischio che incidono concretamente sull'«or-

ganizzazione» degli uffici responsabili e il relativo coordinamento con il Gestore e i relativi ausiliari, sull'imprescindibile presupposto dell'adeguata formazione e conseguente competenza ed *expertise* del «capitale umano».

Sicché, in primo luogo, appare essenziale la competenza dei soggetti preposti agli uffici responsabili, competenti a rilevare le anomalie; parimenti, lo è coinvolgere nella filiera di comunicazione persone che abbiano competenze adeguate; nonché, definire forme di collaborazione e di dialogo con il RPCT/Gestore e i suoi eventuali ausiliari.

In secondo luogo, è fondamentale inserire le attività AML nella *mission* istituzionale e predisporre le misure di formazione e organizzative essenziali per il concreto riconoscimento degli indicatori di anomalia e quindi delle fattispecie di sospetto.

In terzo luogo, emerge che l'invio di comunicazioni di operazioni sospette alla UIF non richiede necessariamente ingenti investimenti, in termini di consulenze e acquisto di soluzioni tecnologiche, né il coinvolgimento o l'impegno degli organi di indirizzo politico. Forme di rendicontazione, capitale tecnologico e sociale, assistenza e reti di esperti e *networking* tra istituzioni risultano del tutto "secondarie" rispetto al capitale umano e all'organizzazione tra uffici responsabili e gestore, quali essenziali "sostanza e forma" del sistema amministrativo di comunicazione di operazioni sospette.

In definitiva, dal pur circoscritto studio sulle buone pratiche delle amministrazioni attive nel sistema antiriciclaggio, si desume un modello «induttivo» fondato sull'apporto centrale del «capitale umano», per il riconoscimento e le comunicazioni di operazioni sospette, da intendersi quale conoscenza, competenza e sensibilità all'individuazione degli indicatori di anomalia; tale presupposto, in uno con l'introduzione di «misure organizzative» volte a garantire il concreto dialogo e la collaborazione interna tra gli uffici responsabili e il RPCT/gestore, permette di procedere verso l'effettività del modello di gestione del rischio, anche nella prospettiva generale dell'integrazione con il sistema anticorruzione, in parte analogo e diverso, sia sul piano strutturale, sia su quello funzionale.

5. *Norme di attuazione per la collaborazione attiva degli enti pubblici con l'UIF*

Come detto, la disciplina nazionale dell'antiriciclaggio impone all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia di stabilire le «norme attuative» per abilitare e promuovere la collaborazione attiva delle pubbliche amministrazioni, ossia la comunicazione di operazioni sospette di AML/CFT in presenza di fatti, atti e comportamenti che presentino profili di anomalia. In particolare, il decreto antiriciclaggio affida all'UIF il compito di stabilire i «dati e le informazioni» da trasmettere, le relative «modalità» e i «termini», nonché gli «indicatori di anomalia» per agevolare la rilevazione delle operazioni sospette e la conseguente segnalazione da parte degli enti pubblici⁷⁰.

Sicché, la FIU italiana ha adottato le «Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni», le quali regolano il campo di applicazione, i presupposti, i contenuti, le forme e i mezzi per effettuare le comunicazioni e individua i c.d. “indicatori di anomalia”; oltre a stabilire alcuni presidi fondamentali a garanzia della riservatezza dei dipendenti pubblici, precisando le differenze sostanziali della mera segnalazione rispetto alla denuncia di reato⁷¹.

Quanto al “campo di applicazione”, cioè al tipo di operazioni sospette da comunicare, le norme di dettaglio stabiliscono che le comunicazioni vanno effettuate anche nel caso in cui esse siano «rifiutate» o «interrotte» presso le pubbliche amministrazioni, involgendo non soltanto le operazioni «compiute» (si pensi al contratto pubblico affidato, al finanziamento pubblico erogato etc.)⁷². Inoltre, le segnalazioni devono essere

⁷⁰ Come anticipato, gli indicatori di anomalia (cfr. art. 10, comma 4, d.lgs. 231/2007) consistono nei segnali, comportamenti o elementi oggettivi che secondo l'UIF possono suggerire la presenza di attività sospette di riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo.

⁷¹ Come detto, emanate dall'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, il 23 maggio 2018, pp. 1-12, reperibili sul sito istituzionale uif.bancaditalia.it.

⁷² Cfr. le predette *Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni*, all'art. 1, comma 3, ove il riferimento a operazioni “interrotte” o “rifiutate” implica, in presenza di indicatori di anomalia rilevati dall'ufficio, la comunicazione dell'operazione sospetta anche qualora l'amministrazione non abbia erogato alcun beneficio o altra corresponsione di risorse pubbliche (es. non ha affidato il contratto a quell'operatore economico sospetto, oppure ha rigettato l'istanza per accedere ai fondi pubblici).

svolte «indipendentemente dalla rilevanza e dall'importo» dell'operazione sospetta; quindi, l'entità della manovra anomala non rileva ai fini dell'attività di controllo, né tantomeno rispetto alla conseguente comunicazione⁷³.

Quanto al “contenuto” delle comunicazioni, le istruzioni stabiliscono la relativa articolazione in quattro parti⁷⁴: la prima riguarda i «dati identificativi» della pubblica amministrazione e dell'operazione e precisa se il sospetto riguarda il fenomeno del riciclaggio o quello del finanziamento del terrorismo; la seconda illustra gli «elementi informativi» in forma strutturata dell'attività sospetta (oggetti, soggetti, rapporti, legami etc.); la terza consiste nella descrizione in forma libera degli «elementi» dell'operazione anomala e dei motivi di sospetto; la quarta consiste negli eventuali documenti da allegare.

Sulle “modalità di comunicazione”, le indicazioni prevedono l'utilizzo del portale «Infostat-UIF» presso il sito istituzionale della Banca d'Italia, che richiede la preventiva registrazione del Gestore per conto della propria Amministrazione di appartenenza; invero, è fatta salva la possibilità per gli enti pubblici di chiedere specifiche deroghe all'uso della modalità telematica⁷⁵.

Sul diverso piano della “tutela del segnalante”, le istruzioni rafforzano e specificano le disposizioni di legge a tutela della *privacy*, giacché prevedono che le pubbliche Amministrazioni devono assicurare la massima riservatezza dell'identità delle persone che svolgono la comunicazione e del relativo contenuto con misure proprie. Pertanto, la norma si riferisce alla “filiera” interna dell'antiriciclaggio, nell'ambito della quale occorre fissare delle regole a garanzia dei dipendenti pubblici che effettuano comunicazioni al Gestore (o, prim'ancora, al dirigente o responsabile dell'ufficio competente, a seconda dell'auto-organizzazione dell'ente pubblico)⁷⁶. Inoltre, a tutela della riservatezza dei funzionari preposti agli uffici che compiono comunicazioni (di I livello, per così dire), l'unico interlocutore delle segnalazioni viene individuato dall'UIF nella persona del RPCT/Gestore indicato in sede di iscrizione al portale “Infostat”⁷⁷.

Infine, le istruzioni della FIU ribadiscono che le comunicazioni di operazioni sospette da parte degli enti pubblici rappresentano un atto

⁷³ Cfr. art. 1, recante «Comunicazioni», comma 1, delle Istruzioni.

⁷⁴ Si v. i successivi artt. da 4 a 8.

⁷⁵ Cfr. art. 3, recante «modalità e termini», dell'atto in commento.

⁷⁶ In tal senso l'art. 1, comma 7.

⁷⁷ Cfr. art. 11, comma 2.

autonomo e distinto dalla denuncia di fatti penalmente rilevanti, rappresentando mere informazioni su operazioni sospette, fondate sulla sussistenza di indicatori di anomalia e altri elementi oggettivi e soggettivi, la cui valutazione è rimessa alla Banca d'Italia e, se del caso, alle altre autorità competenti, anche giudiziarie⁷⁸.

Sui "presupposti" delle segnalazioni, le istruzioni dell'UIF prevedono che l'accertamento dell'anomalia deve fondare su una valutazione complessiva degli «elementi oggettivi e soggettivi» dell'operazione, acquisiti durante l'attività istituzionale svolta dell'ufficio; e precisano che tali elementi possono discendere anche da dati e informazioni, sempre acquisiti dall'ente, però riguardanti operazioni eseguite presso altri soggetti obbligati a compiere segnalazioni (anche diversi da pp. aa.)⁷⁹.

Nel contesto degli elementi soggettivi e oggettivi a fondamento del sospetto, si inseriscono gli "indicatori di anomalia", ossia quegli aspetti o profili dell'operazione che, secondo l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, appartengono con probabilità a operazioni legate a fenomeni di AML o CFT⁸⁰. Questi ultimi sono disciplinati ed elencati nelle istruzioni dalla Banca d'Italia, al fine di promuovere il riconoscimento di comportamenti, atti e attività anomale da parte dei funzionari pubblici, contribuendo alla qualità (da intendersi come "non manifesta infondatezza") e all'omogeneità delle comunicazioni provenienti dalle pubbliche Amministrazioni⁸¹.

Tuttavia, l'elenco degli indicatori va inteso come meramente «esemplificativo», non esaustivo né tantomeno tassativo, quale mero strumento di ausilio per gli uffici pubblici competenti e i «Gestori» nella valutazione della sussistenza degli elementi (soggettivi e/o oggettivi) propri delle operazioni sospette. Ciò significa, da un lato, che la non sussumibilità

⁷⁸ In tal senso i *Quaderni dell'antiriciclaggio*, op. cit., per cui: «La comunicazione di operazioni sospette alla UIF non va confusa con la denuncia di reato all'Autorità giudiziaria che pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio sono tenuti a effettuare, in base all'art. 331 del codice di procedura penale, quando, per le informazioni acquisite nell'esercizio della funzione ovvero a causa delle funzioni o del servizio, hanno notizia di un reato perseguibile d'ufficio, e che si fonda sull'individuazione di fatti specifici corrispondenti a una fattispecie penalmente rilevante».

⁷⁹ V. il successivo comma 2, sempre all'art. 1.

⁸⁰ Cfr. art. 2, dal titolo «Indicatori di anomalia», nonché l'elenco generale e specifico per settore, contenuto nelle Istruzioni, pp. 6-12, che si avrà modo di approfondire nel paragrafo successivo.

⁸¹ In tal senso, art. 2, comma 1 delle norme di dettaglio dell'UIF.

della fattispecie concreta nell'ambito di un indicatore di sospetto non è sufficiente a escludere l'anomalia dell'operazione; dall'altro, che la mera riconducibilità del dato, fatto, atto o comportamento a un indicatore di anomalia non è idonea a dimostrare che l'operazione è sospetta; però, ben può fondare il sospetto quale punto di partenza per una più approfondita valutazione sul piano soggettivo e oggettivo⁸².

5.1 *Analisi e sintesi degli indicatori di anomalia quale "prima" misura di prevenzione*

Come anticipato, gli «indicatori di anomalia» consistono nei fatti, atti o comportamenti anomali da cui, secondo l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, emerge il sospetto che l'operazione in esame si presenti a rischio di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo.

In particolare, questi sono elaborati e suddivisi dalla FIU nazionale in due macro-categorie: 1) indicatori e sub-indici «generalisti», valevoli per tutte le tipologie di operazioni e per i campi di attività amministrativa; 2) indicatori e sub-indici «specifici», da utilizzare per i settori «appalti e contratti pubblici», «finanziamenti pubblici» e «immobili e commercio»⁸³.

Quindi, gli indicatori «principali» sono sviluppati in sub-indici volti a «favorirne la lettura e la comprensione», da parte dei dipendenti pubblici chiamati a valutarne la sussistenza, rappresentando secondo l'UIF delle «esemplificazioni» dell'anomalia di riferimento; sicché, le relative circostanze oggettive e soggettive vanno esaminate congiuntamente a quelle dell'indicatore principale, che sia «generale» o riguardante settori «specifici»⁸⁴.

Tuttavia, l'elenco fornito dall'UIF appare «provvisto di analisi ma privo di sintesi», poiché si sviluppa a partire da indicatori «principali», rappresentati da complessi periodi unici e comunque generici, nel tentativo di raccogliere e riassumere gli innumerevoli indici «subordinati» (o sub-indici). Più precisamente, tali articolate proposizioni, che descrivono gli indicatori «principali», sembrano il risultato della mera somma alla

⁸² Cfr. il seguente comma 2, art. 2 delle Istruzioni.

⁸³ Cfr. sempre le *Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni*, art. 2, comma 7.

⁸⁴ Ivi, art. 2, comma 6.

rinfusa degli indici «subordinati», piuttosto che della “sintesi” del tipo di anomalia sul piano sostanziale⁸⁵.

Presumibilmente, la circostanza potrebbe determinare difficoltà significative nello svolgimento dell'attività, del singolo funzionario pubblico preposto all'ufficio responsabile, di studio degli indicatori e soprattutto di ricerca in concreto di questi ultimi nell'ambito delle operazioni svolte dal privato nel rapporto con l'amministrazione.

A ben vedere, la stessa UIF ha precisato che le gli enti pubblici devono applicare gli indicatori rilevanti alla luce dell'attività istituzionale in concreto svolta⁸⁶: ciò significa che gli indicatori, “formalmente”, rappresentano il “punto di partenza” generale per l'indagine particolare sulla configurabilità e la relativa attinenza rispetto attività amministrativa svolta in concreto, rappresentando un elenco soltanto “esemplificativo”.

Però, è verosimile che gli enti pubblici possano non procedere autonomamente a riprogettare gli indicatori di anomalia a seconda delle pro-

⁸⁵ Si v., per esempio, il primo indicatore generale e principale dell'elenco: «Il soggetto cui è riferita l'operazione ha residenza, cittadinanza o sede in Paesi terzi ad alto rischio, ovvero opera con controparti situate in tali Paesi, e richiede ovvero effettua operazioni di significativo ammontare con modalità inusuali, in assenza di plausibili ragioni», che sintetizza in forma discorsiva e con un solo periodo ben cinque sub-indici: «Il soggetto cui è riferita l'operazione ha residenza, cittadinanza o sede in un Paese la cui legislazione non consente l'identificazione dei nominativi che ne detengono la proprietà o il controllo; il soggetto cui è riferita l'operazione risiede in una zona o in un territorio notoriamente considerati a rischio, in ragione tra l'altro dell'elevato grado di infiltrazione criminale, di economia sommersa o di degrado economico-istituzionale; il soggetto cui è riferita l'operazione risiede ovvero opera con controparti situate in aree di conflitto o in Paesi che notoriamente finanziano o sostengono attività terroristiche o nei quali operano organizzazioni terroristiche, ovvero in zone limitrofe o di transito rispetto alle predette aree; il soggetto cui è riferita l'operazione presenta documenti (quali, ad esempio, titoli o certificati), specie se di dubbia autenticità, attestanti l'esistenza di cospicue disponibilità economiche o finanziarie in Paesi terzi ad alto rischio; Il soggetto cui è riferita l'operazione presenta garanzie reali o personali rilasciate da soggetti con residenza, cittadinanza o sede in paesi terzi ad alto rischio ovvero attinenti a beni ubicati nei suddetti Paesi» (così l'allegato alle *Istruzioni*, lett. A, n. 1).

⁸⁶ Cfr. art. 1, comma 2, delle *Istruzioni*, per cui «Il sospetto deve essere basato su una compiuta valutazione degli elementi oggettivi e soggettivi acquisiti nell'ambito dell'attività istituzionale svolta, anche alla luce degli indicatori di anomalia riportati in allegato», che riprende la disposizione dell'art. 10, comma 4, del decreto antiriciclaggio, ai sensi della quale le pubbliche amministrazioni comunicano «dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale».

prie attività istituzionali (appalti e/o concessioni e/o autorizzazioni etc.). Così, “sostanzialmente”, le fattispecie di sospetto della FIU ben possono costituire il “punto di arresto” (più che di arrivo), conservando l’originaria formulazione complessa e priva di sintesi degli indicatori.

Sicché, il sentiero da percorrere sembra doversi tracciare verso la migliore rielaborazione possibile degli indicatori di anomalia, già forniti dall’UIF, in modo da passare “dall’analisi alla sintesi” dei fatti, atti e comportamenti anomali, consentendo ai funzionari pubblici di acquisire vantaggiosamente la conoscenza e, soprattutto, gli strumenti necessari per l’individuazione in concreto delle operazioni a rischio.

Se l’obiettivo degli indicatori di sospetto consiste nel riconoscimento da parte del dipendente pubblico di fattispecie, soggettive e oggettive, potenzialmente foriere del rischio di riciclaggio, allora il mero elenco va ricostruito secondo la forma che ne garantisca la più agevole e rapida, materiale applicazione da parte degli uffici pubblici responsabili.

In tale quadro, un ribaltato approccio “dal generale al particolare” ben può semplificare l’applicazione degli indicatori, ovvero sia il consapevole e corretto uso delle relative liste, cui è attribuito formalmente carattere esemplificativo, ma che sostanzialmente rappresentano gli indispensabili criteri su cui funzionari, responsabili, dirigenti e gestori fondano presumibilmente la propria attività di prevenzione.

Ciò, in quanto, nella prassi amministrativa, gli indicatori di anomalia ben possono assurgere a condizione necessaria (anche se ritenuta dall’UIF “non sufficiente”) per lo svolgimento delle comunicazioni di operazioni sospette da parte delle Amministrazioni. In concreto, è ragionevole ritenere che essi si presentano quale ineludibile presupposto per acquisire le competenze e l’*expertise* necessaria a “mettere in moto” il sistema amministrativo antiriciclaggio presso gli uffici pubblici responsabili.

Pertanto, occorre procedere alla relativa “analisi”, per addivenire a una “sintesi” degli stessi (“dal particolare al generale”), nel tentativo di ricostruire con piena coscienza un elenco di indicatori di anomalia maggiormente fruibile, da modellare e applicare secondo le esigenze specifiche di ciascuna Amministrazione. Infatti, come si avrà modo di approfondire in seguito, l’attività degli uffici volta al rilievo delle anomalie va compiuta sulla base della medesima istruttoria già svolta nell’attività istituzionale e ordinaria senza aggravare i procedimenti.

Sicché, lo studio e la riorganizzazione degli indicatori secondo un

approccio sintetico, che favorisca un approccio intuitivo, non formale e burocratico, che contribuisca alla formazione dell'esperienza degli agenti pubblici in materia, appare il punto di arrivo da perseguire per garantire l'effettività dei presidi AML.

Orbene, gli «indicatori generali» sono distinti in: A) «indicatori di anomalia connessi con l'identità o il comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione» (per così dire, «indicatori soggettivi»); B) «indicatori di anomalia connessi con le modalità di richiesta o esecuzione delle operazioni» (o «indicatori oggettivi»).

Con riguardo alla prima «categoria»⁸⁷, va evidenziato che per «soggetto cui è riferita l'operazione» si intende la persona fisica o entità giuridica che entra in relazione con l'ente pubblico (ai fini del contratto pubblico, del provvedimento autorizzatorio, del finanziamento etc.); e con riferimento al quale emergono elementi di sospetto di riciclaggio, di finanziamento del terrorismo o di provenienza da attività criminosa delle risorse economiche e finanziarie⁸⁸.

Sul punto, giova evidenziare che dall'analisi dei singoli indicatori emerge che la qualificazione delle fattispecie, in termini di «operazione sospetta», può dipendere dalla sussistenza di una lunga serie di ipotesi di anomalia riguardanti il soggetto cui è riferita l'operazione.

Tuttavia, tale congerie di indicatori può ben essere ricostruita «in forma sintetica», per esempio secondo il seguente schema, che si appunta sul relativo contenuto essenziale: anomalie derivanti dalla «provenienza» del soggetto o di sue controparti (paesi in *black-list* o *grey-list*)⁸⁹; quelle riguardanti il suo «comportamento» nei confronti dell'amministrazione (riluttanza, reticenza, rinunce e altro); quelle derivanti dalla «documentazione» presentata (contraffazioni, difformità, incoerenze e altro); quelle circa la relativa «posizione giudiziaria» (procedimenti penali, condanne, misure di prevenzione e altro); anomalie derivanti dalla sussistenza di «legami con fenomeni di terrorismo»; dai «collegamenti istituzionali» del

⁸⁷ Ivi, pp. 6-7.

⁸⁸ Art. 2, comma 5, delle *Istruzioni*.

⁸⁹ Il GAFI individua i Paesi con carenze nelle misure di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo attraverso la predisposizione di due liste (lista «Paesi ad alto rischio» e lista «Altri Paesi monitorati»). Da ultimo, al termine delle riunioni tenutesi il 19, 20 e 21 febbraio 2025, ha pubblicato la lista dei paesi ad alto rischio (c.d. *black list*) e la lista dei paesi con deficienze strategiche nei sistemi AML/CFT sottoposti ad intenso monitoraggio (c.d. *grey list*).

soggetto (organizzazioni non profit e non governative e altro); anomalie derivanti dalla “trasparenza societaria” (problemi di titolarità effettiva e prestanome, struttura complessa e artificiosa e altro); ancora, dalla “rilevanza ed esposizione politica” del soggetto (contiguità con persone che rivestono cariche pubbliche) e, infine, derivanti dalla “gestione delle risorse economico-finanziarie” (contributi, pagamenti, investimenti illogici, incoerenti, antieconomici).

Invece, dall’analisi degli indicatori “oggettivi” emergono le seguenti categorie: anomalie derivanti dalla “incoerenza” delle operazioni (sul piano dell’entità o scopo o rispetto all’oggetto sociale e altro); o dalla “sproporzione” della disponibilità di risorse e/o beni oppure dalla “incertezza” della relativa provenienza; anomalie derivanti dalle “modalità” in concreto adottate (conto terzi e impazienza); o da “ingiustificato intervento di terzi” nell’operazione (per l’estinzione o la garanzia).

Allo stesso modo, gli indicatori di sospetto per il settore dei contratti pubblici possono essere ricostruiti “in forma sintetica”, suddividendoli in: anomalie nella “partecipazione” (per es., assenza dei requisiti o di convenienza economica, RTI sproporzionato, incoerenza con il contratto di rete, irragionevolezza dell’avalimento plurimo o frazionato etc.); nelle “offerte” (ribasso anomalo etc.); nella fase di “esecuzione” (modifiche del contratto o della società, subappalto oltre quota, cessione di crediti); infine, nella “gestione” delle procedure (tempi ristretti, requisiti stringenti, modifiche del bando, frazionamenti, ripetuti affidamenti).

A fronte di una così complessa articolazione di indicatori di anomalia, individuati dall’UIF appositamente per le pubbliche Amministrazioni, occorre pertanto uno sforzo di ricostruzione che vada oltre l’elenco fornito, che è meramente esemplificativo, teso a raggruppare le anomalie in categorie, in modo tale da consentire agli uffici coinvolti e quindi a ciascun funzionario preposto: (i) di avere un quadro generale di più semplice e immediata comprensione, quale presupposto per il rapido, intuitivo o fortunato riconoscimento delle particolari fattispecie di anomalia, oppure per l’individuazione a valle dell’esame della rinnovata analisi degli indicatori di anomalia come sviluppati dall’UIF; (ii) di non limitarsi alla mera ricognizione burocratica della sussistenza dei sub-indici nell’ambito della fattispecie concreta, dato il carattere esemplificativo dei casi appartenenti alle categorie «principali» di indicatori.

I raggruppamenti suesposti rappresentano soltanto possibili esempi

di “sintesi” degli indicatori, ai fini della costruzione di vantaggiose “*check-list*”, quale punto di partenza per la formazione e l’approfondimento del riconoscimento di operazioni sospette. Infatti, le liste di indicatori possono rappresentare tanto un “volano”, quanto un “ostacolo” all’immediata e agevole ricognizione degli indicatori di anomalia da parte degli uffici durante l’esercizio della propria attività istituzionale, rendendo il sistema antiriciclaggio sostanzialmente inefficace.

La prassi amministrativa dimostra che il passaggio “dall’analisi alla sintesi” (nei pochi ma sussistenti casi di rielaborazione degli indicatori forniti dall’UIF) può determinare modelli di gestione del rischio AML più o meno funzionali. Invero, sovente emerge una “semplificazione eccessiva” dei gruppi di indicatori, che non promuove lo studio dell’AML né aiuta la rapida ricognizione degli indicatori specifici: infatti, spesso le *check list* adottate dagli enti pubblici non riproducono la suddivisione tra indicatori «generalisti» e «specifici»; a volte non distinguono tra indicatori «principali» e «subordinati»; oppure, gli indicatori rielaborati dall’amministrazione non rispettano l’ordine dell’elenco degli indicatori della UIF, impedendo la ricerca di quelli «subordinati», cioè riconducibili a quelli «principali»; altre volte, le macro-categorie individuate non riescono a sintetizzare l’aspetto qualificante dell’indicatore, che dovrebbe consentire al dipendente pubblico preposto all’ufficio di riconoscere una possibile anomalia in concreto. In altre ipotesi, le *check-list* degli indicatori di anomalia ricalcano pedissequamente quelli forniti dall’UIF, senza alcun apporto sintetico a favore degli uffici, né tantomeno alcuna rielaborazione a seconda delle caratteristiche organizzative e funzionali dell’ente pubblico.

Infine, va evidenziato che la riorganizzazione degli indicatori appare utile anche per rimuovere complicazioni procedurali inutili quali, per esempio, le fattispecie non pertinenti rispetto a un particolare settore dell’attività amministrativa: basti pensare agli indicatori riguardanti il «comportamento del soggetto» (inteso come atteggiamento e atti della persona fisica) nel rapporto con il funzionario preposto dell’ufficio responsabile (anch’essa, intesa come persona fisica che interagisce con il privato) nel settore degli appalti, che si svolgono digitalmente sulle piattaforme di *e-procurement* e quindi non implicano, di regola, l’interazione umana, mettendo in secondo piano quella particolare categoria di indicatori.

Per quanto sinora osservato, l’adeguamento degli indicatori di anomalia e la relativa rielaborazione in forma sintetica può essere foriera di

conseguenze positive sul piano operativo, rendendo presumibilmente più organizzato, rapido e quindi sostenibile il lavoro dell'ufficio, che deve svolgersi senza aggravamenti per l'esercizio dell'attività amministrativa "ordinaria". Nella ricostruzione degli indicatori utili per l'amministrazione, al fine di semplificare l'azione dei funzionari preposti alle verifiche antiriciclaggio, si pensi soltanto ai benefici dell'elaborazione "sintetica", per esempio: (i) con struttura schematica e/o tabellare, che garantisce una più chiara e rapida ricognizione delle categorie di anomalie sul piano sostanziale, nonché il possibile e conseguente riconoscimento di indicatori facenti parte dell'elenco dell'UIF o ulteriori; (ii) in forma interrogativa, con l'uso della doppia opzione "sì/no" (circa la ricorrenza dell'indicatore «principale» o «subordinato»), presumibilmente anche a fini di responsabilizzazione dei funzionari preposti agli uffici.

6. *Presidi antiriciclaggio e procedimento amministrativo*

Alla luce di quanto finora illustrato con riferimento ai caratteri di un possibile modello di gestione del rischio di riciclaggio, proprio ai fini di promuovere la formazione e la competenza dei dipendenti preposti agli uffici pubblici responsabili, si ritiene che la "prima" ed essenziale misura di prevenzione, da programmare nella pianificazione autonoma degli enti, consista nell'elaborazione e nell'uso di apposite *check-list*. Ciò, ai fini del riconoscimento delle operazioni sospette di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, rappresentando il punto di arrivo di uno studio "analitico e poi sintetico" degli indicatori di anomalia predisposti dall'UIF, quale fondamentale "strumento" in mano agli agenti pubblici, che riguarda il "come" svolgere le doverose verifiche.

Infatti, gli indicatori di anomalia forniti dall'UIF, da cui partire per un'utile ricostruzione sintetica delle fattispecie a rischio, sono lo strumento per promuovere le conoscenze e le capacità degli uffici responsabili, volti a ridurre i margini di incertezza delle valutazioni, soggettive e oggettive, connesse alle comunicazioni di operazioni sospette e a contribuire al contenimento degli oneri posti in capo agli uffici pubblici.

Tanto premesso, va evidenziato che tali controlli devono per legge essere svolti nell'ambito dell'attività istituzionale degli enti,⁹⁰ ossia, presu-

⁹⁰ Cfr. nuovamente l'art. 10, comma 4, del decreto antiriciclaggio.

mibilmente, all'esito dell'istruttoria svolta in via ordinaria per i procedimenti di relativa competenza, senza comportare alcun aggravamento procedimentale. La previsione del decreto antiriciclaggio si pone in linea con il principio di non aggravamento del procedimento, che trova eccezione soltanto nella presenza di straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria⁹¹.

Pertanto, il legislatore sembra escludere verifiche ulteriori o attività istruttorie eccedenti quelle previste nell'ambito del procedimento considerato. E la norma pare volta anche a evitare sospensioni o interruzioni dell'azione amministrativa che potrebbero comprometterne la tempestività o, più in generale, l'efficacia, l'efficienza o l'economicità.

Inoltre, la legge antiriciclaggio prevede che le pubbliche amministrazioni adottino procedure interne, proporzionate alle proprie dimensioni organizzative e operative, idonee a valutare il livello di esposizione al rischio e a mitigarlo⁹².

Quindi, il legislatore impone alle Amministrazioni di adottare misure idonee ad assicurare il riconoscimento delle fattispecie meritevoli di segnalazione, da parte degli uffici con compiti, attivi o di controllo, per i procedimenti interessati dagli obblighi AML, prim'ancora che dal RPCT/Gestore⁹³.

Sicché, gli uffici svolgono le verifiche adoperando, come detto, le proprie *check-list* per promuovere il riconoscimento di fattispecie anomale, sulla base dell'istruttoria svolta ordinariamente, diversa a seconda del tipo di attività (contratti pubblici, provvedimenti autorizzatori, finanziamenti pubblici etc.), presumibilmente al suo esito. Inoltre, specialmente con riguardo ai procedimenti già connotati da alta complessità e onerosità, le amministrazioni adottano procedure interne per evitare ulteriori aggravii o sospensioni o interruzioni procedurali.

Tuttavia, posto il "come" e la "base informativa" su cui effettuare i controlli, occorre soffermarsi sul "quando", poiché dallo studio degli indicatori di anomalia emergono alcuni dubbi: infatti, sovente si riferiscono a fatti, atti e comportamenti configurabili e pertanto accertabili durante

⁹¹ Cfr. art. 1, comma 2, l. 7 agosto 1990, n. 241, in *www.normattiva.it*.

⁹² Vedasi il precedente comma 3 dello stesso articolo.

⁹³ Sul punto, giova evidenziare che, proprio a tutela della riservatezza dei funzionari preposti a tali uffici e al fine di evitare omissioni o inerzie legate alla paura di ritorsioni o responsabilità, l'unico interlocutore delle segnalazioni viene individuato dall'UIF nella persona del «Gestore» (indicata in sede di iscrizione al portale Infostat).

diverse fasi procedurali (o procedurali), quindi in momenti distinti anche sul piano temporale. A titolo esemplificativo, basti pensare che, nel settore degli appalti pubblici, le amministrazioni sono tenute a verificare la sussistenza di anomalie con riguardo: alla mera “partecipazione” (quali per es., il RTI sproporzionato, l’incoerenza con il contratto di rete o l’irragionevolezza dell’avvalimento plurimo o frazionato)⁹⁴, alla presentazione delle “offerte” (per es., la proposta anormalmente bassa)⁹⁵, alla “esecuzione” del contratto (a es. ricorso al subappalto oltre la quota prevista dalla *lex specialis*)⁹⁶. Viepiù che alcuni indicatori si riferiscono anche a operatori economici diversi dagli affidatari o aggiudicatari proposti (basti pensare all’indicatore dell’offerta anormalmente bassa, o a quello che implica l’assenza dei requisiti di partecipazione)⁹⁷. Infine, altri indicatori riguar-

⁹⁴ Cfr. l’allegato delle *Istruzioni*, lett. C) recante «Indicatori specifici per settore di attività», p. 9, che elenca i seguenti indicatori di anomalia: «Partecipazione a procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture da parte di un raggruppamento temporaneo di imprese, costituito da un numero di partecipanti del tutto sproporzionato in relazione al valore economico e alle prestazioni oggetto del contratto, specie se il singolo partecipante è a sua volta riunito, raggruppato o consorziato»; «partecipazione a procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture da parte di una rete di imprese il cui programma comune non contempla tale partecipazione tra i propri scopi strategici»; «Partecipazione a procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture mediante ricorso al meccanismo dell’avvalimento plurimo o frazionato, ai fini del raggiungimento della qualificazione richiesta per l’aggiudicazione della gara, qualora il concorrente non dimostri l’effettiva disponibilità dei mezzi facenti capo all’impresa avvalsa, necessari all’esecuzione dell’appalto, ovvero qualora dal contratto di avvalimento o da altri elementi assunti nel corso del procedimento se ne desuma l’eccessiva onerosità ovvero l’irragionevolezza».

⁹⁵ Ivi, p. 10: «Presentazione di offerta con un ribasso sull’importo a base di gara particolarmente elevato nei casi in cui sia stabilito un criterio di aggiudicazione al prezzo più basso, ovvero che risulta anormalmente bassa sulla base degli elementi specifici acquisiti dalla stazione appaltante, specie se il contratto è caratterizzato da complessità elevata».

⁹⁶ Ibidem: «Ricorso al subappalto oltre la quota parte subappaltabile, in assenza di preventiva indicazione in sede di offerta ovvero senza il necessario deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante o della documentazione attestante il possesso da parte del subappaltatore dei requisiti di legge».

⁹⁷ Ivi, p. 9: «Partecipazione a gara per la realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità, specie se non programmati, in assenza dei necessari requisiti (soggettivi, economici, tecnico-realizzativi, organizzativi e gestionali) con apporto di rilevanti mezzi finanziari privati, specie se di incerta provenienza o non compatibili con il profilo economico-patrimoniale dell’impresa, ovvero con una forte disponibilità di anticipazioni finanziarie e particolari garanzie di rendimento prive di idonea giustificazione».

dano, più in generale, la “gestione” delle commesse pubbliche da parte dell'ufficio responsabile (a es. termini stretti, requisiti stringenti, ripetuti affidamenti al medesimo operatore economico)⁹⁸, lasciando intravedere la possibilità che i controlli si svolgano anche a distanza di tempo dall'esecuzione dei contratti.

Pertanto, al di là delle ipotesi di c.d. inversione procedimentale nelle procedure di affidamento, sembra ragionevole ritenere che le amministrazioni debbano adottare procedure interne per garantire il rilievo delle anomalie appartenenti a ciascuna fase dei procedimenti amministrativi, non potendosi lasciare di certo al Gestore il compito di effettuare i controlli su tutta l'attività amministrativa dell'ente pubblico⁹⁹.

Con riferimento all'esempio delle procedure evidenziali, le verifiche involgono senza dubbio diverse fasi e quindi più soggetti: si pensi ai diversi compiti che possono essere ripartiti tra responsabile di fase e RUP. Inoltre, riguardano non solo l'affidatario o aggiudicatario proposto, bensì anche gli altri partecipanti; lo stesso ragionamento vale in tema di finanziamenti pubblici, in relazione ai quali sono previsti indicatori riguardanti operazioni rifiutate o interrotte, e non solo vantaggi economici erogati, involgendo una molteplicità di soggetti.

In definitiva, poiché le buone pratiche, in precedenza analizzate, disvelano il ruolo centrale della collaborazione tra uffici responsabili e RPCT/Gestore, si ritiene che le verifiche (di primo grado, per così dire, cioè i controlli sulla presenza delle diverse categorie di anomalia): (i) debbano essere poste a carico dei soggetti cui sono attribuiti compiti di ammi-

⁹⁸ Ivi, pp. 9-10.

⁹⁹ Si pensi a una procedura negoziata per l'affidamento della manutenzione straordinaria di immobili pubblici, seguita dalla relativa esecuzione, durante la quale l'impresa appaltatrice svolga una richiesta di autorizzazione al subappalto da parte dell'ente appaltante. Nella fase di esecuzione, il RUP deve verificare la legittimità e la coerenza del ricorso al subappalto rispetto a quanto previsto dalla *lex specialis* e alla struttura originaria dell'offerta. In concreto, secondo la competenza acquisita o comunque sulla base della *check-list* interna, il responsabile verifica la richiesta di subappalto, confrontandola con la quota subappaltabile prevista dal bando o avviso ed eventualmente autorizzata nel contratto originario, e con i requisiti dichiarati dall'affidatario in sede di gara; a questo si aggiungono le verifiche sull'impresa subappaltatrice, quindi sulla sua struttura (verifica sull'iscrizione SOA, visura camerale, etc.). In presenza di indicatori di anomalia, tra cui rientra il superamento della quota subappaltabile, oltre a eventuali profili di opacità dell'impresa coinvolta, il responsabile procede alla comunicazione interna al Gestore/RPCT.

nistrazione attiva o di controllo¹⁰⁰; (ii) possano utilmente essere suddivise per fasi dei processi di competenza degli uffici, e quindi distribuite tra i soggetti cui è attribuita la relativa responsabilità, emergendo con nitore la ricorrente necessità delle mappature¹⁰¹; (iii) ciò, fermo restando i poteri di controllo e approfondimento del RPCT/Gestore.

Tali azioni risultano indispensabili per garantire effettivi controlli anti-riciclaggio, che non aggravino i procedimenti di competenza degli uffici responsabili, da effettuare nelle fasi ordinarie dell'azione amministrativa e di norma sulla base dell'istruttoria compiuta, da distribuire tra i soggetti competenti per fase secondo le mappature prescelte¹⁰², contribuendo alla costruzione graduale di un sistema reattivo e proporzionato.

¹⁰⁰ A fini esemplificativi, si pensi a una procedura aperta per l'affidamento di un appalto di lavori pubblici sopra la soglia di centocinquantamila euro, avviata da un ente locale con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nella fase della valutazione delle offerte, il RUP, con eventuale ausilio da parte della Commissione giudicatrice, procede per legge alla "verifica dell'offerta anomala", che produce effetti sia sul piano della partecipazione, sia su quello della comunicazione di operazioni sospette. In concreto, secondo la competenza acquisita o comunque sulla base della *check-list* interna, il responsabile verifica l'anomalia dell'offerta, che costituisce autonomo "indicatore di anomalia" dell'operazione ai fini antiriciclaggio e, se questa è confermata e non adeguatamente giustificata (per es. da economie di scala, efficienze dimostrabili o altri elementi oggettivi), procede alla comunicazione interna al Gestore/RPCT.

¹⁰¹ Sempre per esemplificare, basti pensare a una gara d'appalto per l'affidamento dei servizi di manutenzione del verde urbano, di importo superiore alla soglia comunitaria. Dopo la valutazione delle offerte secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e prima dell'aggiudicazione, il responsabile di fase effettua la verifica dei requisiti di partecipazione dell'aggiudicatario proposto, tra cui i controlli antimafia: vale a dire, tramite richiesta telematica alla BDNA chiede che il soggetto aggiudicatario e gli eventuali componenti del RTI siano liberi da interdittive o comunicazioni antimafia ostative; i provvedimenti antimafia producono effetti sia sul piano della partecipazione, sia su quello della comunicazione di operazioni sospette. In concreto, secondo la competenza acquisita o comunque sulla base della *check-list* interna, il responsabile di fase (di regola, altrimenti il RUP) effettua le verifiche antimafia e, in caso di esito negativo o comunque in presenza di altri indicatori di anomalia collegati (per es. impresa di recente costituzione o con sede in area ad alto rischio; o con assetto societario opaco o mutato poco prima della gara; possibile tentativo di elusione delle misure antimafia mediante schermo societario) procede alla comunicazione interna, che può essere al Dirigente prim'ancora che al RPCT/Gestore, ove previsto da regolamento interno dell'ente.

¹⁰² Basti pensare alla ripartizione di verifiche tra responsabile di fase (ad es., per tutte le anomalie in sede di partecipazione e affidamento) e RUP (ad es., per tutti gli indicatori

7. Osservazioni conclusive e di sintesi

Dopo aver collocato la pubblica amministrazione italiana nella più ampia prospettiva europea e internazionale dell'antiriciclaggio e dell'antiterrorismo, il presente studio si è appuntato sugli specifici obblighi posti in capo agli uffici pubblici responsabili, che consistono nella formazione mirata del personale, ai fini del riconoscimento di anomalie, e nella conseguente comunicazione di operazioni sospette di AML e CFT all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, per le relative e successive analisi finanziarie e l'eventuale trasmissione degli atti agli organi investigativi e giudiziari competenti¹⁰³.

Tuttavia, la collaborazione attiva tra P.A. e UIF incontra una serie di ostacoli sul piano normativo e amministrativo: da un lato, il legislatore ha introdotto il termine "comunicazione" in luogo della tradizionale dizione "segnalazione", imposta invece agli enti privati coinvolti dalla disciplina antiriciclaggio, sicché, il nuovo vocabolo ha destato legittimi, ma infondati dubbi circa la possibilità di estendere le tutele del decreto ai dipendenti pubblici¹⁰⁴; dall'altro, permane la mancata adozione da parte del CSF delle indicazioni metodologiche nazionali per l'adozione dei sistemi di gestione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; quale atto di indirizzo per la pianificazione specifica dei singoli enti pubblici, appare indispensabile poiché propedeutico all'individuazione delle misure per il riconoscimento delle fattispecie anomale da parte degli uffici responsabili e alla comunicazione di operazioni sospette da parte del Gestore¹⁰⁵.

di anomalia riguardanti l'esecuzione dei contratti), oltre al possibile ruolo di ausilio della Commissione giudicatrice.

¹⁰³ Tanto per rispondere sinteticamente alla domanda che, in principio, infatti, la ricerca si era posta: qual è il risultato che la pubblica Amministrazione deve perseguire nell'ambito dell'antiriciclaggio e dell'antiterrorismo?

¹⁰⁴ Cfr. *Quaderni dell'antiriciclaggio*, op. cit., per cui si tratta, principalmente: dell'essenzione di ogni forma di responsabilità per le informazioni segnalate in buona fede dai soggetti obbligati (di cui all'art. 35, d.lgs. 231/2007); delle tutele del segnalante quanto alla riservatezza dei propri dati identificativi, sia in sede procedimentale, sia processuale penale e le conseguenti sanzioni penali per chi riveli tali informazioni (al successivo art. 38); infine, della comunicazione degli esiti della segnalazione da parte dell'UIF (all'art. 41).

¹⁰⁵ In premessa ci si era posti tale, secondo interrogativo: quali sono gli ostacoli normativi e amministrativi all'attuazione della collaborazione attiva tra amministrazioni e UIF?

Tuttavia, anche in assenza di linee-guida nazionali sul tema, la legge impone “comunque” alle pubbliche Amministrazioni di procedere sia alla mappatura dei processi di competenza degli uffici responsabili, sia alla valutazione dei rischi di riciclaggio e all’adozione delle relative misure di prevenzione.

Pertanto, nel tentativo di fornire alcuni spunti per l’elaborazione di un modello efficace e sostenibile di gestione dei rischi AML/CFT, dal confronto con le regole metodologiche per l’elaborazione dei sistemi di prevenzione dei rischi corruttivi, sono emersi: (i) il carattere “secondario” dell’analisi del contesto esterno e di quello interno, da intendersi come studio della struttura dell’amministrazione, peraltro da compiersi o compiuti già a fini anticorruzione, nonché della valutazione del rischio, intesa come analisi e ponderazione, atteso che in materia i pericoli sono già individuati a priori dal legislatore; (ii) quello “principale” e necessario delle mappature dei processi di competenza degli uffici responsabili, anche ai fini della ripartizione della responsabilità dei compiti antiriciclaggio tra i soggetti preposti agli uffici e il RPCT, nonché della programmazione e monitoraggio delle misure di prevenzione. In tale quadro, i controlli antiriciclaggio vanno inseriti nella mappatura dell’attività istituzionale ordinaria dell’ufficio, quali misure proporzionate e non aggravanti i procedimenti di competenza, da esercitare tempestivamente rispetto alle fasi procedimentale in cui vanno verificate le anomalie, ripartite con precisione tra i soggetti responsabili coinvolti nella filiera interna antiriciclaggio, a partire da ciascun dipendente, passando per i dirigenti, fino al Gestore/RPCT.

Nell’elaborazione del sistema interno di gestione del rischio, è indispensabile soffermarsi con maggiore rigidità sul carattere “conseguenziale” delle fasi del predetto sistema di prevenzione del rischio, portate dall’anticorruzione verso un possibile modello antiriciclaggio, significa restituire centralità agli aspetti “abilitanti”, cioè quelli che rendono attiva la collaborazione tra la P.A. e l’UIF, tra cui spiccano le misure di prevenzione di tipo formativo e organizzativo. Proprio sulla scorta della cattiva prassi dell’adozione meramente formale dei presidi anticorruzione, a volte di difficile individuazione nella pianificazione degli enti pubblici o pressoché sconosciuti, appare essenziale epurare i sistemi di gestione del rischio di riciclaggio da complicazioni superflue, quali l’analisi del rischio, specie se in assenza della previa e relativa individuazione.

In altri termini, i fenomeni anticorruzione e antiriciclaggio «non vanno

meramente e formalmente sovrapposti e il secondo non va inteso come mero rischio nell'ambito dell'anticorruzione»¹⁰⁶; altrimenti, paventandosi il concreto rischio di un'integrazione soltanto «formale» dei presidi, data dal “copia-incolla” dei piani in un unico atto (trasparenza, anticorruzione, fabbisogno di personale, antiriciclaggio etc.), che già di per sé presentano «asimmetrie» ontologiche sul piano degli obiettivi¹⁰⁷.

Viepiù che un modello nazionale «a cascata» (da ANAC o CFS alle amministrazioni), sebbene fornisca indicazioni e addirittura passaggi operativi da seguire per un completo sistema di gestione del rischio, potrebbe portare a un ulteriore effetto di «irrigidimento»¹⁰⁸, ove appesantisce i sistemi di gestione dei rischi AML/CFT di regole complesse e in parte superflue al risultato da perseguire, aggravando la nuova pianificazione.

Sicché, anche la buona prassi delle amministrazioni, che si risolve nell'adozione delle opportune *check-list* per agevolare le verifiche degli uffici responsabili, pedissequamente riproduttive degli indicatori di anomalia forniti dall'UIF, porta con sé il rischio di aggiungere un ulteriore tassello al mosaico di quella burocrazia inutile, di ostacolo al risultato da perseguire, che attenga all'anticorruzione o all'antiriciclaggio.

Così, nel rilanciare l'approccio “sostanziale” ai sistemi di gestione dei rischi, nel caso in esame AML e CFT, si è proposto di procedere dall'analisi alla sintesi delle fattispecie di sospetto, quale “prima” misura di prevenzione indispensabile per costruire delle liste di indicatori funzionali e agevolmente utilizzabili, in modo da fornire agli uffici responsabili e agli RPCT uno strumento agile e propedeutico ad acquisire le competenze richieste in materia.

L'efficacia di tale prospettiva “antiformalistica”, di cui la ricostruzione analitica e sintetica delle *check-list* si rivela uno dei principali profili, ha trovato dimostrazione inconfutabile nella prassi amministrativa “virtuosa” esaminata; essa, ancorché risultante da un campione di enti pubblici esiguo, per vero si presenta numericamente significativa non rispetto al numero totale degli enti pubblici, bensì a quello delle amministrazioni attive secondo le statistiche ufficiali. Inoltre, è emersa la centralità delle competenze dei soggetti coinvolti nella filiera interna della comunicazio-

¹⁰⁶ Cfr. C. NICOLOSI, *Anticorruzione e antiriciclaggio: spunti critici*, op. cit., p. 92.

¹⁰⁷ In tal senso, S. VILLAMENA, *PLAO e valore pubblico*, op. cit., *passim*.

¹⁰⁸ Cfr. F. MARTINES, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, op. cit. p. 14.

ne di operazioni sospette e della collaborazione dei Gestori con gli uffici dell'ente che si occupano dei processi a rischio.

Pertanto, la pianificazione di misure di formazione mirata del personale e di organizzazione finalizzata al riconoscimento degli indicatori di anomalia e alle comunicazioni interne verso dirigenti e RPCT, da parte dei singoli dipendenti preposti agli uffici, risulta condizione necessaria per garantire l'effettività dei sistemi di gestione del rischio di riciclaggio.

In definitiva, appare indispensabile perseguire l'adozione di un modello di gestione dei rischi AML e CFT scevro da complicazioni: semplificato rispetto a quello anticorruzione, ma al contempo inderogabile nei suoi tratti fondamentali, tra cui in primo luogo la mappatura dei processi degli uffici responsabili; incentrato sul tradizionale principio della consequenzialità e su misure essenziali di formazione e organizzazione, adeguatamente programmate e monitorate in base ai risultati conseguiti¹⁰⁹. Soltanto al raggiungimento di tali obiettivi, sembra possibile procedere alla ricerca di soluzioni efficaci per un'integrazione effettiva tra i complementari sistemi di gestione del rischio anticorruzione e antiriciclaggio.

¹⁰⁹ Tanto per rispondere, infine, all'ultimo interrogativo posto in premessa: cosa manca al modello di prevenzione e gestione perché diventi capace di assicurare l'effetto voluto dal legislatore? Del resto, proprio l'ANAC sancisce, nel predetto allegato I, PNA 2019, che: «Un piano privo di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge».

Abstract

Il presente contributo intende fornire alcuni spunti per l'elaborazione di un efficace e sostenibile modello gestione del rischio di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo da parte degli enti pubblici. Dopo aver collocato i doveri della pubblica amministrazione italiana in materia nel più ampio quadro del sistema internazionale ed europeo di prevenzione e contrasto dell'*anti-money laundering* e del *counter terrorist financing*, lo studio esamina le analogie e le differenze tra la disciplina dell'antiriciclaggio e quella dell'anticorruzione, a partire dalle regole sulla pianificazione delle mappature, dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione. Evidenziando i limiti del modello anticorruzione «a cascata» e la mancanza di un atto di indirizzo per la costruzione dei sistemi di gestione del rischio di riciclaggio da parte delle amministrazioni, la ricerca analizza la prassi delle amministrazioni attive nell'organizzazione nazionale AML/CFT alla ricerca di inediti modelli «induttivamente» sorti dalle *best practice* degli enti pubblici virtuosi. Infine, sottolineata la centralità di misure di prevenzione sostanziali, incidenti sulle competenze e sull'organizzazione degli uffici responsabili e dei RPCT delle amministrazioni, a partire dall'«analisi e sintesi» degli indicatori di anomalia, il contributo indaga il rapporto tra i presidi antiriciclaggio e l'attività amministrativa, traendo infine le proprie osservazioni conclusive e di sintesi sulle prospettive per una possibile gestione integrata dei rischi anticorruzione e antiriciclaggio.

Administration and risk: from anti-corruption experience to anti-money laundering

This research aims to deal with the role and obligations of public administration within the legal framework of anti-money laundering, placing it from the national level within the broader framework of the European and international system. In particular, the present work carries out a comparison between the anti-corruption risk management system and the anti-money laundering system, in order to bring out similarities and differences and investigate possible perspectives for an integrated management of the relevant risk prevention systems. Once the anti-money laundering legislation and proper administrative practice have been

examined, the contribution provides some ideas for the development of a risk prevention model that is effective and sustainable by the public bodies obliged to adopt it.