



3 GIUGNO 2026

La prevenzione della corruzione e del
riciclaggio tra PIAO, PNA 2025 e
Valore Pubblico

di Paola Lombardi

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Brescia

La prevenzione della corruzione e del riciclaggio tra PIAO, PNA 2025 e Valore Pubblico *

di Paola Lombardi

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Brescia

Abstract [It]: Questo scritto esamina alcuni dei più rilevanti punti di contatto che esistono tra la prevenzione della corruzione e del riciclaggio, per evidenziare i benefici che discendono da una loro considerazione integrata. La ricerca si concentra poi sulle caratteristiche del PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione) come strumento capace di ricomprendere virtuosamente l'integrazione delle due strategie, nella prospettiva della produzione e della protezione di Valore Pubblico.

Title: Preventing corruption and money laundering: the PIAO, the 2025 National Anti-Corruption Plan and Public Value

Abstract [En]: This paper examines some of the most relevant points of contact between anti-corruption and anti-money laundering measures, from a preventive perspective, to highlight the benefits arising from an integrated approach. The research also focuses on the features of the PIAO (Integrated Plan of Activities and Organization) as a planning tool capable of virtuously integrating the two strategies, from the perspective of producing and protecting Public Value.

Parole chiave: Corruzione, Riciclaggio, PIAO, PNA 2025, Valore Pubblico

Keywords: Corruption, Money Laundering, PIAO, PNA 2025, Public Value

Sommario: 1. Introduzione. 2. Tra corruzione e riciclaggio. Un breve *focus* sull'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette da parte delle pubbliche amministrazioni. 3. Il PIAO come punto d'incontro della prevenzione della corruzione e del riciclaggio: l'integrazione fra le due strategie nella prospettiva del Valore Pubblico. 4. Alla ricerca di nuovi spunti per una corretta integrazione tra strategie di prevenzione: le indicazioni provenienti dal PNA 2025. 5. Tra *Linee Guida* e *Manuali Operativi* del 2025 per la redazione del PIAO: quando il Valore Pubblico non è più solo all'orizzonte.

1. Introduzione

Le analisi nazionali dei rischi di riciclaggio di denaro, recentemente svolte dal Comitato di sicurezza finanziaria, definiscono come molto significativa la minaccia che questo fenomeno interessi il sistema economico italiano: è attraverso il riciclaggio che i proventi che originano da attività criminali come la corruzione ottengono il reinserimento nel circuito economico-finanziario domestico¹.

In effetti, e come del resto segnalato da tempo, la corruzione ed il riciclaggio del denaro costituente il profitto di attività criminali presentano una pericolosità sociale particolarmente elevata: possono

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ I. BORRELLO, *Presidi, strumenti e modelli di prevenzione per la tutela della legalità nell'economia: una prospettiva integrata*, in *Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi*, n. 30, pubblicato l'11 luglio 2025 sul sito istituzionale dell'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia, p. 37.

provocare rilevanti effetti distorsivi nell'economia legale di uno Stato², specie se si considera che la corruzione rappresenta uno dei principali reati che producono proventi da riciclare.

Il riciclaggio agisce spesso in continuità con la corruzione, trasformando la possibilità di godere dei suoi proventi da potenziale ad effettiva³: non a caso, la Convenzione di Mérida contro la corruzione, adottata nel 2003 dalle Nazioni Unite come strumento anticorruzione universale legalmente vincolante⁴ e ratificata dall'Italia nel 2009, dedica specifica attenzione all'attuazione di misure di contrasto al riciclaggio, in quella sede considerato come principale forma di criminalità economica⁵.

Entrambi sono poi fenomeni fortemente pervasivi, in quanto portati per loro natura a trascendere la dimensione nazionale: secondo un recente studio, il riciclaggio genera flussi economici in Europa il cui valore si stima tra fra i 100 ed i 200 miliardi di euro, che possono raggiungere anche i 1.800 miliardi se si amplia la prospettiva all'intero globo⁶.

Inoltre, i relativi sistemi di contrasto evidenziano una grande convergenza di obiettivi. Per fare un significativo esempio, se per la normativa antiriciclaggio è fondamentale la verifica dell'identità degli operatori che attuano una transazione economica, questa verifica è un presidio anticorruzione di particolare rilievo nelle gare pubbliche, in cui la presentazione di offerte apparentemente concorrenti, e in realtà riconducibili ad un unico centro decisionale, costituisce una minaccia anticompetitiva⁷.

Non solo. Occorre più in generale considerare con particolare attenzione il rapporto che la pubblica amministrazione spesso intrattiene, nel doveroso perseguimento degli interessi pubblici affidati alle sue cure, con operatori economici il cui *modus operandi* può nascondere "l'intenzione di insinuarsi nelle maglie dei procedimenti amministrativi per inquinare lo svolgimento, sfruttando l'ausilio inconsapevole di amministratori pubblici"⁸.

² C. CLEMENTE, *Prevenzione del riciclaggio e della corruzione: strategie convergenti, modelli comuni, possibili integrazioni*, pubblicato il 9 novembre 2015 sul sito istituzionale dell'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia, p. 3.

³ I. BORRELLO, *I presidi antiriciclaggio e il contrasto alla corruzione. L'esperienza dell'Unità di Informazione finanziaria per l'Italia*, in *Argomenti. Rivista di Economia, Cultura e Ricerca Sociale*, f. 6/2017, p. 6.

⁴ Così G. BUSIA, *Vent'anni dalla Convenzione di Mérida: prevenzione essenziale nella lotta alla corruzione*, pubblicato il 16 febbraio 2023 sul sito istituzionale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

⁵ M.F. ARTUSI, *Antiriciclaggio e anticorruzione*, in C. SANTORIELLO (a cura di), *Gestione del rischio riciclaggio. Tecniche e metodi*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 119.

⁶ F.M. MANCIOPPI, *L'Autorità per la lotta al riciclaggio (AMLA): un nuovo modello europeo di supervisione?*, in questa *Rivista*, f. 22/2025, p. 226.

⁷ T. ATRIGNA-D. IELO, *Gli (specifici) obblighi antiriciclaggio posti a carico delle partecipate pubbliche. Un focus sull'affidamento dei contratti pubblici e sulle connessioni antiriciclaggio/anticorruzione*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, f. 3/2018, p. 125. In materia, per una riflessione sui sistemi di prevenzione della criminalità nel mercato degli appalti pubblici, G. DI MITRI, *La prevenzione della corruzione nei rapporti tra imprese e Pubblica Amministrazione, dal D.lgs. n. 50/2016 al D.lgs. n. 36/2023*, in questa *Rivista*, f. 9/2024, pp. 82 ss.

⁸ Così I. BORRELLO, *Presidi, strumenti e modelli di prevenzione per la tutela della legalità nell'economia: una prospettiva integrata*, *cit.*, p. 60.

Come chi scrive ha già avuto modo di osservare⁹, l'impatto economico negativo della corruzione è evidente soprattutto nella sua capacità di incidere sul più importante requisito reputazionale che uno Stato possiede a livello mondiale e che è conseguentemente in grado di influenzare la fiducia di soggetti privati ed operatori economici virtuosi, riposta anche nell'effettiva capacità da parte delle pubbliche amministrazioni di giungere ad una corretta applicazione del principio costituzionale del buon andamento: il *Corruption Perception Index* (CPI), che assegna un punteggio a 182 Paesi di tutto il mondo, sulla base del livello di corruzione percepito da esperti del settore pubblico¹⁰, secondo una scala che va da 0 (alto livello di corruzione percepita) a 100 (basso livello di corruzione percepita).

A tal proposito, si noti che il 10 febbraio 2026 *Transparency International* ha pubblicato l'edizione 2025 del CPI, che ha assegnato all'Italia 53 punti, consentendole di mantenere la 52^o posizione, sui 182 Stati considerati, già raggiunta nel 2024¹¹.

Il dato è tutt'altro che confortante, benché si collochi nel quadro generale di un'Europa e di un mondo che, secondo quanto si legge nel *Report* relativo al CPI 2025, dimostrano di arretrare nella lotta alla corruzione: se si guarda al periodo in cui l'Italia ha scelto, attraverso la Legge Severino n. 190/2012, di attuare per la prima volta una vera e propria strategia di "prevenzione" – e non solo di "repressione" – della corruzione, conseguendo un progressivo aumento di punteggio, il 2025 evidenzia un calo (-1) rispetto ai 54 punti del 2024, anno in cui si è registrata per la prima volta un'inversione di tendenza del *trend* positivo rilevato a partire dal 2012: nel 2024, l'Italia ha infatti perso ben 10 posizioni¹².

È interessante leggere quanto è riportato sul sito *web* di *Transparency International*, da cui risulta come la lotta alla corruzione in Italia sia attualmente in difficoltà, risentendo in particolare dell'indebolimento delle misure anticorruzione provocato dalla depenalizzazione dell'abuso di ufficio.

Fermo restando che questo specifico rapporto di causa-effetto è in verità tutto da dimostrare, sullo sfondo permangono i dubbi – risalenti quanto mai risolti – sull'effettiva capacità del CPI di fornire un dato realistico sul livello di corruzione, soprattutto a causa dell'indiscutibile limite insito in un sistema di misurazione effettuato solo alla luce di indicatori basati sulla mera percezione del fenomeno (benché molto qualificata), poiché sovente gli stessi non sono allineati con la realtà a causa dell'effetto distorsivo provocato dalle informazioni che circolano attraverso i mezzi di comunicazione.

⁹ Sia consentito rinviare a P. LOMBARDI, *PLAO e prevenzione della corruzione: l'orizzonte del Valore Pubblico*, in questa *Rivista*, 26 luglio 2023, pp. 187-188.

¹⁰ Per un recente approfondimento della dicotomia tra corruzione "reale", basata prevalentemente sulle statistiche giudiziarie, e corruzione "percepita", fondata sulle risposte fornite da campioni selezionati dei soggetti intervistati e spesso sovradimensionata anche per l'effetto del clamore mediatico suscitato dagli episodi di cronaca alla corruzione connessi, P. FONTANA, *Il diritto amministrativo contro la corruzione*, Dike Giuridica, Pozzuoli, 2023, pp. 90 ss.

¹¹ L'andamento del CPI è consultabile sul sito istituzionale di *Transparency International*, insieme alle informazioni che lo riguardano e che sono riportate in questo scritto.

¹² Nel 2023 l'Italia si trovava in 42^o posizione, con 56 punti: due in più rispetto al 2024.

È altresì vero che i diversi indicatori connessi alla corruzione vissuta scontano una più o meno ampia reticenza degli intervistati a raccontare le proprie esperienze, così come quelli basati sulle statistiche giudiziarie intercettano la sola corruzione già consumata, nulla dicendo a proposito di altri aspetti di rilievo, come la corruzione “grigia” ed i fatti di *maladministration*.

Portando il ragionamento ad ulteriori conseguenze, condivisibile appare allora l’opinione di chi segnala la necessità di procedere ad una misurazione del fenomeno corruttivo che sia “integrata” e pertanto idonea ad intercettarne le molteplici sfaccettature giuridicamente rilevanti, anche sfruttando l’ingente quantità di dati ed informazioni posseduti dalle pubbliche amministrazioni idonei ad identificarlo¹³ e disvelando per questa via inediti spazi di applicazione e di sviluppo delle nuove tecnologie volte all’implementazione dell’uso digitale di questo patrimonio.

Se si vuole che la suddetta integrazione fornisca un efficace supporto al contrasto della corruzione nell’anticipata prospettiva della sua prevenzione e del trattamento del relativo rischio, pare possibile sostenere che essa debba raggiungere anche fenomeni contigui a quello corruttivo: il riciclaggio ne costituisce senza dubbio uno dei più significativi esempi e, per questo motivo, si presenta come particolarmente idoneo a fornire elementi utili all’economia di questo lavoro.

Poiché è stato recentemente osservato come la crescente complementarità tra i presidi antiriciclaggio e gli strumenti di contrasto alla corruzione, nel loro essere ugualmente preordinati al mantenimento di condizioni d’integrità dell’economia e dei mercati, sia uno dei tratti peculiari della legislazione degli ultimi anni¹⁴, il presente scritto si pone quale precipuo scopo la ricerca delle più recenti conferme di questa tesi, attraverso un’analisi che, senza alcuna pretesa di completezza e focalizzando l’attenzione su alcuni aspetti più rilevanti, accosti il riciclaggio alla corruzione, prendendo le mosse da un profilo eminentemente descrittivo per giungere ad individuare il virtuoso effetto moltiplicatore che discende dalla considerazione in modo integrato delle relative strategie di prevenzione.

A completamento del quadro, opportuno sarà poi domandarsi se esista oggi uno strumento pianificatorio in cui quest’integrazione di strategie possa trovare utile collocazione, dando allo stesso una rinnovata lettura che, soprattutto alla luce della più recente disciplina nazionale emanata per la sua redazione, consenta di mettere a fuoco i veri obiettivi che deve realizzare.

¹³ Così P. FONTANA, *Il diritto amministrativo contro la corruzione*, cit., p. 102.

¹⁴ I. BORRELLO, *Presidi, strumenti e modelli di prevenzione per la tutela della legalità nell’economia: una prospettiva integrata*, cit., p. 58.

2. Tra corruzione e riciclaggio. Un breve *focus* sull'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette da parte delle pubbliche amministrazioni

Il primo e più importante punto di contatto tra corruzione e riciclaggio è dato dall'obiettivo generale che condividono i rispettivi sistemi di contrasto, costituito dal preservare l'economia ed i mercati.

In vista della sua realizzazione, è importante sottolineare come i due sistemi facciano “affidamento sull'integrità di quegli operatori disponibili a intercettare possibili condotte illecite grazie ad efficaci presidi organizzativi, procedurali e di controllo”¹⁵.

In altre parole, essi richiedono un contesto che, tanto sul piano dell'organizzazione quanto sul piano dell'attività, sia il più possibile refrattario alla realizzazione di illeciti.

Del resto, se la corruzione rappresenta uno dei principali reati che producono proventi da riciclare, gli ostacoli al riciclaggio indubbiamente rendono la corruzione meno vantaggiosa.

Visti nella prospettiva del corretto utilizzo di denaro pubblico, è certamente possibile affermare che una più feconda considerazione dei sistemi di anticorruzione e antiriciclaggio debba incentrarsi sulla nozione propriamente “amministrativa” del fenomeno criminale¹⁶, collocandosi in una dimensione anticipatoria dello stesso: e di questo aspetto è fondamentale che siano innanzitutto gli attori coinvolti ad acquisire la giusta consapevolezza.

Entrambi, e a ben vedere come diretta conseguenza, sono poi collegati al concetto di “rischio” ed al suo trattamento, in relazione ai quali calibrare correttamente le misure preventive.

Guardando ora più direttamente al sistema antiriciclaggio, si noti come il perno fondamentale su cui ruota è costituito dall'obbligo di segnalazione delle operazioni “sospettate” di essere collegate all'appropriazione e/o all'improprio utilizzo di risorse pubbliche, in quanto, ad esempio, non coerenti con il profilo economico-patrimoniale del soggetto che ne compare come autore (comportamenti, tra l'altro, tipicamente riconducibili alla corruzione)¹⁷.

Interessante è il fatto che il mero “sospetto” sia di per sé sufficiente a giustificare una segnalazione, a prescindere dall'effettiva consumazione di un reato: infatti, la segnalazione non si colloca in una prospettiva repressiva del fenomeno e non integra una vera e propria *notitia criminis*, essendo piuttosto connessa all'attitudine preventiva dello strumento.

¹⁵ C. CLEMENTE, *Prevenzione del riciclaggio e della corruzione*, cit., p. 5.

¹⁶ Così, efficacemente, I. BORRELLO, *I presidi antiriciclaggio e il contrasto alla corruzione*, cit., p. 9, nonché ID., *Presidi, strumenti e modelli di prevenzione per la tutela della legalità nell'economia: una prospettiva integrata*, cit., p. 38. In materia, anche I. BORRELLO-A. CUZZOCREA-L. LA ROCCA, *Normative antiriciclaggio e anticorruzione*, in R. RAZZANTE (a cura di), *Corruzione, riciclaggio e mafia*, Aracne editrice, Ariccia, 2015, *passim*.

¹⁷ C. CLEMENTE, *Prevenzione del riciclaggio e della corruzione*, cit., pp. 6 ss.

L'obbligo grava su una vasta platea di operatori finanziari qualificati, in favore di un'unità d'*intelligence* finanziaria (voluta da una normativa ultra-nazionale¹⁸ che, di recente, ha modificato l'architettura istituzionale dell'antiriciclaggio nella direzione di un suo accentramento euro-unionale mediante la costituzione dell'AMLA¹⁹), avente funzioni di raccordo tra tali soggetti e gli organi preposti all'accertamento di condotte illecite, oltre che di sviluppo di un efficace sistema di collaborazioni basato sullo scambio tra Stati di informazioni su operazioni sospette.

La legislazione italiana, con l'art. 6 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 sulla prevenzione e sul contrasto dell'uso del sistema economico e finanziario a scopo di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, ha assegnato questa funzione all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)²⁰, la quale, oltre a svolgere l'analisi finanziaria delle operazioni segnalate come sospette, fornisce agli obbligati degli indicatori di anomalia, su cui si tornerà a breve, in grado di agevolare il compito di segnalazione fornendo un elenco di comportamenti anomali e, in quanto tali, idonei a rivelare intenti di riciclaggio.

È evidente come, attraverso l'attività della UIF, venga prodotto un patrimonio d'informazioni che può rendere un buon servizio non solo agli organi d'investigazione ed agli stessi segnalanti, ma in generale a tutti soggetti che, in virtù delle proprie funzioni, abbiano la possibilità di disporre di risorse pubbliche o siano chiamati a vigilare sulla loro corretta allocazione. Nel sistema dell'antiriciclaggio, poi, la previsione di adempimenti aggiuntivi per la verifica delle persone politicamente esposte costituisce un presidio particolarmente efficace anche a scopo di prevenzione della corruzione²¹.

Fin dal 1991, l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette è stato esteso anche alle pubbliche amministrazioni²², creando una peculiarità del sistema antiriciclaggio italiano rispetto a quanto emerge dal panorama internazionale.

¹⁸ In generale, tra i più recenti approfondimenti dottrinali della normativa antiriciclaggio a livello nazionale, europeo ed internazionale, D. ANDRACCHIO, *Profili evolutivi della disciplina antiriciclaggio*, Lefebvre Giuffrè, Milano, 2024, *passim*, C. NICOLOSI, *Antiriciclaggio e pubblica amministrazione*, Cedam Wolters Kluwer, Milano, 2023, pp. 73 ss., M. CARBONE (a cura di), *Le nuove regole antiriciclaggio*, Cedam Wolters Kluwer, Milano, 2023, pp. 137 ss., R. RAZZANTE, *Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio*, Giappichelli, Torino, 2023, *passim* e C. RUGGIERO, *L'incidenza delle norme antiriciclaggio sull'economia*, in *amministrativ@mente*, f. 3/2022, pp. 108 ss.

¹⁹ Così D. ANDRACCHIO, «Pluteunomia». *La vigilanza bancaria europea alla prova della supervisione antiriciclaggio*, in questa *Rivista*, f. 24/2024, p. 26. Pur esulando dall'economia del presente lavoro il relativo approfondimento, sul recente regolamento (UE) 2024/1620 che ha istituito l'Autorità europea per la lotta al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo (AMLA), definendone in modo innovativo organizzazione, compiti e funzioni, si segnalano F.M. MANCIOPPI, *L'Autorità per la lotta al riciclaggio (AMLA): un nuovo modello europeo di supervisione?*, *cit.*, pp. 221 ss., A. MAGLIARI, *Il sistema europeo di contrasto al riciclaggio: alcune considerazioni sui "modelli" di integrazione amministrativa nell'UE*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, f. 2/2025, pp. 275 ss. e I. BORRELLO, *Il nuovo ordinamento antiriciclaggio europeo*, in *Giorn. dir. amm.*, f. 1/2025, pp. 47 ss.

²⁰ Sulle caratteristiche di questo organismo e sulle sue funzioni, I. BORRELLO, *I presidi antiriciclaggio e il contrasto alla corruzione*, *cit.*, pp. 24 ss. e, più di recente, ID., *L'antiriciclaggio e il presidio della legalità negli enti pubblici: un'analisi "strategica" della UIF*, in *Giorn. dir. amm.*, f. 6/2025, pp. 710 ss.

²¹ I. BORRELLO, *I presidi antiriciclaggio e il contrasto alla corruzione*, *cit.*, p. 17.

²² È stato il decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito con l. 5 luglio 1991, n. 197, a porre per la prima volta a carico dei pubblici obblighi di identificazione e di segnalazione di operazioni sospette.

Attualmente, la relativa disciplina è contenuta nell'art. 10 del già citato d.lgs. 231/2007, il cui primo comma indica, quali procedimenti oggetto di particolare attenzione in ambito di antiriciclaggio, quelli finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione, le procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture secondo il Codice dei contratti pubblici, i procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati: in altre parole, quegli stessi procedimenti che sarebbero stati fatti oggetto di particolare attenzione dalla Legge Severino del 2012²³, sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, e dai suoi provvedimenti attuativi.

A tal proposito, si noti che, secondo l'ultima reportistica pubblicata in materia di antiriciclaggio nella pubblica amministrazione e riferita al periodo 2018-2021²⁴, oltre il 60% delle complessive segnalazioni ha avuto origine da istruttorie condotte da enti pubblici nelle fasi propedeutiche all'erogazione di fondi o finanziamenti pubblici, o in quelle successive dei controlli sull'utilizzo di tali somme di denaro, ed ha prevalentemente riguardato soggetti d'interesse per l'autorità giudiziaria o soggetti per i quali sono sorte anomalie in fase di identificazione: più di un terzo delle comunicazioni ha interessato somme elargite durante l'emergenza sanitaria da COVID-19, a testimonianza del fatto che, nel periodo della pandemia, le misure adottate dai governi per attenuarne l'impatto economico e sociale hanno creato nuove opportunità di condotte illecite²⁵.

Un altro dato, tuttavia, maggiormente rileva.

Con specifico riferimento all'attività di segnalazione svolta da enti pubblici a carattere territoriale, per quanto l'incidenza del flusso segnaletico sia aumentata nel corso degli anni anche grazie a congiunti controlli attuativi di protocolli d'intesa stipulati con l'Agenzia delle entrate e con la Guardia di Finanza²⁶, si registra una rilevante difformità quantitativa del contributo prestato dai singoli soggetti pubblici: in particolare, guardando alle Regioni, l'88,5% delle segnalazioni è stato fatto da un unico segnalante, mentre con riferimento agli enti territoriali di dimensioni più piccole, solo due Comuni hanno inviato il 79% delle comunicazioni del relativo gruppo²⁷.

²³ M.F. ARTUSI, *Antiriciclaggio e anticorruzione*, cit., p. 122.

²⁴ AA.VV., *Le pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio*, cit., *passim*.

²⁵ Questo aspetto è ben approfondito da C. RUGGIERO, *L'incidenza delle norme antiriciclaggio sull'economia*, cit., pp. 120 ss.

²⁶ Quanto alle funzioni svolte dalla Guardia di Finanza in materia di antiriciclaggio, di recente, M. CARBONE (a cura di), *Le nuove regole antiriciclaggio*, cit., pp. 428 ss.

²⁷ Per una significativa rappresentazione della casistica rilevata nei contesti degli enti territoriali in virtù delle segnalazioni ricevute tra gennaio 2018 e settembre 2021, si veda nuovamente AA.VV., *Le pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio*, cit., pp. 49 ss., cui *adde* più in generale il successivo studio di AA.VV., *Casistiche di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*, in *Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi*, n. 25, pubblicato il 20 dicembre 2024 sul sito istituzionale dell'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia, *passim*.

Alla luce di quanto precede, è evidente come l'obbligo di segnalazione, ancora in tempi recenti, non risulti utilizzato in modo del tutto efficace da parte degli enti pubblici: tra le principali cause di questa situazione vi è in primo luogo la scarsa consapevolezza da parte degli stessi del proprio ruolo svolto nel sistema²⁸, come dimostra il fatto che sovente la segnalazione giunge non tempestiva, come mero adempimento burocratico, o addirittura in funzione solo “reattiva” rispetto ad una notizia di reato, al punto da rivelare una mancata comprensione delle potenzialità dello strumento²⁹, specie nella direzione anticipatoria dei fenomeni criminosi.

A ben vedere, le criticità discendenti da una ridotta percezione di funzioni e potenzialità della segnalazione non sembrano riguardare le sole pubbliche amministrazioni ma, in generale, un po' tutti i soggetti obbligati.

Depone in tal senso la riforma della disciplina degli indicatori di anomalia utili alla rilevazione delle operazioni sospette, introdotta dall'UIF con provvedimento del 12 maggio 2023 e applicata a partire dal 1° gennaio 2024: con la previsione di un nuovo sistema di indicatori “a cascata”³⁰ e rivolti indifferentemente a tutti i soggetti obbligati, il provvedimento muove proprio dall'esigenza di ridurre le segnalazioni infondate, superflue o addirittura “difensive”, vale a dire fatte senza sospetti e per il solo scopo di evitare sanzioni in caso di controlli³¹.

Resta il fatto che una scarsa consapevolezza da parte della pubblica amministrazione del proprio ruolo nella segnalazione di operazioni sospette è tanto più problematica quanto più si rilevi che i soggetti pubblici rappresentano un fondamentale punto di snodo delle strategie di contrasto tanto del riciclaggio quanto della corruzione, specie se si considera il terribile connubio che si è creato in periodo post-pandemico tra nuove possibilità di immissione di fondi illeciti nell'economia legale e distrazione di denaro dalla cura concreta degli interessi pubblici, molto spesso di rilievo costituzionale.

²⁸ Sul punto, AA.VV., *Le pubbliche amministrazioni nel sistema di prevenzione del riciclaggio*, in *Quaderni dell'antiriciclaggio. Analisi e studi*, n. 19, pubblicato il 26 settembre 2022 sul sito istituzionale dell'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia, p. 5. Più di recente, ha rilevato questa circostanza I. BORRELLO, *L'antiriciclaggio e il presidio della legalità negli enti pubblici: un'analisi “strategica” della UIF*, cit., p. 718.

²⁹ C. NICOLSI, *Funzione amministrativa e rischio riciclaggio*, in *PA Persona e Amministrazione*, f. 1/2023, spec. pp. 374 ss., cui si rinvia più in generale per un'analisi critica dell'effettivo ruolo svolto dalla pubblica amministrazione in funzione antiriciclaggio, anche alla luce di una reportistica che si unisce a quella che sta per essere esaminata in questo scritto. Sul punto, anche ID., *Antiriciclaggio e pubblica amministrazione*, cit., pp. 48 ss.

³⁰ La strutturazione “a cascata” indica la presenza di indicatori, riferiti a circostanze sia soggettive che oggettive, che vanno analizzati in via prioritaria per comprendere se occorrono ulteriori approfondimenti alla luce dei connessi sub-indici, previsti per verificare se realmente la situazione esaminata contenga delle anomalie.

³¹ Per un commento critico dei nuovi indicatori, soprattutto in ragione del frequente uso del condizionale fatto dal provvedimento nel dare rilievo ad alcuni elementi (si parla ad esempio di indicatori che si “dovrebbero” applicare a certe categorie di destinatari), che non contribuirebbe a dare agli obbligati quelle certezze che il provvedimento ricercava, C. COCUZZA-G. INNAMORATO, *I nuovi indicatori di anomalia nel contrasto al riciclaggio*, in *Diritto ed Economia dell'Impresa*, f. 1/2024, pp. 103 ss. Per un ulteriore approfondimento dei nuovi indicatori, C. GUACCI, *L'indeterminatezza delle operazioni sospette di riciclaggio*, in *Nuove Autonomie*, f. 1/2025, pp. 164 ss.

3. Il PIAO come punto d'incontro della prevenzione della corruzione e del riciclaggio: l'integrazione fra le due strategie nella prospettiva del Valore Pubblico

A conferma di quanto in precedenza già osservato, da tempo è stato efficacemente scritto come sia ormai chiara l'esigenza che la prevenzione del riciclaggio e quella della corruzione integrino le rispettive azioni, nel quadro di strategie complementari e condivise. È infatti nel concetto di prevenzione che è possibile rinvenire significative chiavi interpretative dei due fenomeni³²: le regole per la prevenzione del riciclaggio vanno infatti affiancate ai presidi anti-corruzione, condividendone la logica di fondo³³.

In tale prospettiva, fondamentali si rivelano in primo luogo alcuni presidi “esterni” alle pubbliche amministrazioni, proprio come quelli costituiti da una corretta elaborazione da parte delle competenti autorità di indicatori di anomalia efficaci in quanto integrati nella duplice prospettiva dell'anticorruzione e dell'antiriciclaggio, anche allo scopo di superare le criticità da ultimo segnalate.

Sotto questo punto di vista, il protocollo d'intesa siglato da ANAC e UIF fin dal 2014 e successivamente aggiornato per regolare, coordinare e sviluppare nel tempo l'attività di collaborazione e lo scambio di informazioni, rappresenta certamente la base giuridica per addivenire a risultati fecondi nella direzione di un vero e proprio approccio “integrato” alla gestione dei rischi di corruzione e riciclaggio.

Sul punto, opportunamente si è parlato della necessità di creare un sistema di *combined assurance* anticorruzione/antiriciclaggio³⁴, in grado di coordinare i controlli massimizzandone il livello di copertura, di restituire una visione complessiva dei rischi e di ottimizzare la gestione di tutte le informazioni raccolte. In realtà vi è di più.

Se, fin dalle prime battute di questo scritto, è stato segnalato come la protezione dell'economia e dei mercati, obiettivo condiviso da entrambi i sistemi di contrasto, passi attraverso efficaci presidi organizzativi, procedurali e di controllo “interni” alle pubbliche amministrazioni, si noti come l'ordinamento italiano possieda ormai da qualche anno uno strumento di pianificazione in cui la prevenzione della corruzione e del riciclaggio possano trovare idonea collocazione in un'ottica di vera e propria “co-gestione” dei rischi: il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione, meglio conosciuto con l'acronimo PIAO.

Il PIAO è stato introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano dall'art. 6 del d.l. 80/2021, il quale, individuando tra i suoi principali scopi il miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini ed alle imprese, evidenzia in modo chiaro come questi ultimi ed il loro benessere debbano essere posti al centro della “missione” di ogni pubblica amministrazione.

³² C. CLEMENTE, *Prevenzione del riciclaggio e della corruzione*, cit., p. 12.

³³ I. BORRELLO, *Presidi, strumenti e modelli di prevenzione per la tutela della legalità nell'economia: una prospettiva integrata*, cit., p. 38.

³⁴ T. ATRIGNA-D. IELO, *Gli (specifici) obblighi antiriciclaggio posti a carico delle partecipate pubbliche*, cit., p. 128.

Ciò consente di riconoscere fin da subito la forte valenza strategica del documento ed il suo valore comunicativo. È dunque importante che sia intellegibile anche da parte degli stessi beneficiari delle strategie che mette in campo³⁵: i cittadini e le imprese, che dovranno infatti essere messi in grado di comprendere la relazione tra le grandezze finanziarie di un ente pubblico e l'aumento del loro benessere³⁶. E questo alla luce del momento di trasformazione eccezionale che, anche e soprattutto a causa della pandemia da COVID-19, hanno vissuto (ed ancora vivono) le pubbliche amministrazioni, nel quale un rinnovato scenario culturale ha riaperto il dibattito sulla centralità di attività e servizi pubblici maggiormente capaci di rispondere a bisogni sociali crescenti e sempre più diversificati³⁷.

Successivamente disciplinato nei contenuti dal d.m. 132/2022, il Piano è suddiviso in sezioni e sottosezioni di programmazione, le quali, secondo le indicazioni fornite dal d.p.r. 81/2022, hanno assorbito numerosi piani alla cui predisposizione erano precedentemente tenute le pubbliche amministrazioni, come il piano dei fabbisogni, il piano delle azioni concrete, il piano della *performance* ed il piano triennale di prevenzione della corruzione.

Di particolare interesse in questa sede è la prima sezione del PIAO, intitolata “Valore Pubblico, *Performance* e Anticorruzione”, suddivisa in tre distinte sottosezioni di programmazione dall’art. 3 d.m. 132/2022³⁸.

Nella prima sottosezione, ogni pubblica amministrazione deve individuare gli obiettivi di Valore Pubblico che si propone di realizzare in un determinato periodo, declinati come incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e delle imprese.

Nella seconda sottosezione è necessario che vengano programmati gli indicatori e gli obiettivi di *performance* che siano evidentemente funzionali al raggiungimento del Valore Pubblico definito nella sezione precedente.

Infine, è sulla base del complesso degli obiettivi così determinati che l’ente potrà redigere la parte del PIAO su “Rischi corruttivi e Trasparenza”, che la normativa chiama al pieno rispetto del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e degli atti di regolazione generali adottati dall’ANAC.

Per comprendere l’importanza di questa sottosezione ed il carattere innovativo della struttura del Piano, è necessario concentrare l’attenzione sulla seconda lettera dell’acronimo PIAO: “I” come “Integrato”.

³⁵ F. FORTI-M. VECCHI, *PLAO – Un approccio operativo al monitoraggio del valore pubblico*, in *Finanza e Tributi Locali*, f. 8/2023, pp. 19 e 22.

³⁶ Sul punto, L. MERCATI, *PLAO e programmazione finanziaria nell’ente locale: le complessità di una necessaria integrazione*, in *Bilancio Comunità Persona*, f. 2/2024, p. 51.

³⁷ E. DEIDDA GAGLIARDO-R. SAPORITO, *Il PLAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore Pubblico*, in *Rivista Italiana di Public Management*, f. 2/2021, p. 197.

³⁸ Per un approfondimento delle funzioni e dei contenuti del PIAO, soprattutto con riferimento alla prima dottrina che di esso si è occupata, sia nuovamente consentito rinviare a P. LOMBARDI, *PLAO e prevenzione della corruzione: l’orizzonte del Valore Pubblico*, cit., pp. 186 ss.

Tutte le sezioni e sottosezioni del PIAO devono infatti integrarsi a vicenda. L'eliminazione dei precedenti strumenti di pianificazione, voluta dalla citata normativa del 2021-2022, intende porre rimedio alle inefficienze provocate da una loro isolata considerazione, determinandone piuttosto una "confluenza integrata"³⁹ nel nuovo strumento: l'integrazione diviene per questa via il vero e più efficace "metodo" alla luce del quale interpretarne i contenuti, lasciando intendere come la definizione dei piani confluiti nel PIAO, stante la rilevante funzione che gli stessi hanno tradizionalmente svolto, abbia comportato una vera e propria "operazione di ingegneria amministrativa"⁴⁰.

Delle finalità di questa operazione è necessario che la pubblica amministrazione sia del tutto consapevole, onde evitare che attorno al PIAO si consolidino aspettative – in effetti ben presenti – di una sua modesta capacità d'informare i processi decisionali reali, facendo dei vecchi piani l'oggetto di una riflessione critica finalizzata ad orientare l'azione del nuovo⁴¹.

Non solo. L'integrazione voluta dal PIAO riguarda altresì i vari cicli di *performance* effettuati nel tempo da una pubblica amministrazione, nel senso che, in vista degli obiettivi fissati, i risultati dei cicli precedenti fungono da efficace ausilio per il miglioramento di quelli successivi, come dimostra la particolare attenzione dedicata dal d.m. 132/2022 al "Monitoraggio", oggetto di specifica sezione del Piano: ne emerge l'importanza che le pubbliche amministrazioni seguano logiche "di processo", più che "di procedimento", superando le rigidità delle seconde per addivenire a soluzioni organizzative e decisionali flessibili ed in grado di adattarsi più rapidamente alle sopraggiunte esigenze imposte dagli obiettivi da realizzare⁴².

È proprio alla luce di queste considerazioni che vanno letti i contenuti della sottosezione dei PIAO più specificamente dedicata all'anticorruzione.

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. c), del più volte citato decreto ministeriale, essa deve contenere: «1) la valutazione di impatto del contesto esterno, che evidenzia se le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente culturale, sociale ed economico nel quale l'amministrazione opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi; 2) la valutazione di impatto del contesto interno, che evidenzia se lo scopo dell'ente o la sua struttura organizzativa possano influenzare l'esposizione al rischio corruttivo; 3) la mappatura dei processi, per individuare le criticità che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività, espongono l'amministrazione a rischi corruttivi con particolare attenzione ai processi per il raggiungimento degli obiettivi di *performance* volti a incrementare il Valore Pubblico; 4) l'identificazione e

³⁹ L. FALDUTO-M. ROSSI-G. FORMICHELLA, DUP, *PLAO e valore pubblico*, in *Azienditalia*, f. 6/2025, p. 704.

⁴⁰ E. DEIDDA GAGLIARDO-R. SAPORITO, *Il PLAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore Pubblico*, cit., p. 204.

⁴¹ Così, molto efficacemente, E. DEIDDA GAGLIARDO-R. SAPORITO, *op. cit.*, pp. 230-231.

⁴² Il profilo è ben sviluppato da A. RIPEPI, *Amministrare per processi. Il PNRR, il PLAO e il Business Process Reengineering nelle Pubbliche Amministrazioni: un'occasione da non perdere*, in *Rass. avv. Stato*, f. 1/2023, pp. 1 ss.

valutazione dei rischi corruttivi, in funzione della programmazione da parte delle pubbliche amministrazioni delle misure previste dalla [legge n. 190 del 2012](#) e di quelle specifiche per contenere i rischi corruttivi individuati; 5) la progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio, privilegiando l'adozione di misure di semplificazione, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa; 6) il monitoraggio sull'idoneità e sull'attuazione delle misure; 7) la programmazione dell'attuazione della trasparenza e il monitoraggio delle misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato, ai sensi del [d.lgs. n. 33 del 2013](#)».

Una corretta integrazione muove dalla consapevolezza che ogni parte del PIAO è orientata “verso l'esterno” della pubblica amministrazione, in quanto deve essere funzionale alla realizzazione di obiettivi d'incremento del benessere di cittadini ed imprese, e ciò vale evidentemente anche per la sottosezione dedicata ai rischi corruttivi ed alla trasparenza: molto interessante è il fatto che questa venga messa in stretta correlazione con la *performance* della pubblica amministrazione e, soprattutto, con gli obiettivi di Valore Pubblico che un soggetto pubblico ha definito ed intende raggiungere.

“Concetto caleidoscopico che misura il soddisfacimento delle esigenze finali della comunità di riferimento a partire dalle esigenze funzionali dell'ente”⁴³, il Valore Pubblico è in effetti correlato alla capacità di un ente pubblico di generare per essa benessere economico, sociale, ambientale e sanitario.

È stato ancora di recente sottolineato come l'integrazione sia ormai divenuta uno snodo fondamentale per generare Valore Pubblico negli attuali contesti “esterni” alle pubbliche amministrazioni (caratterizzati da “policrisi” sociali, ambientali, economiche e sanitarie), così come nei contesti “interni” alle stesse (contraddistinti da “policrisi” organizzative e professionali)⁴⁴.

Dato quanto sopra, una buona progettazione di questa sottosezione richiede che le misure di gestione dei rischi di corruzione non siano genericamente riferite all'amministrazione, bensì specificamente programmate in modo funzionale agli obiettivi di Valore Pubblico ed ai livelli di *performance* che l'ente ritiene necessari per raggiungerli: ne consegue che, esaminati il contesto interno e quello esterno, nella fase di valutazione del rischio l'ente dovrà identificarlo, analizzarlo e ponderarne quella parte che potrebbe maggiormente compromettere il raggiungimento dei suddetti obiettivi, mentre nella fase di trattamento del rischio l'amministrazione dovrà identificare tutte le misure di gestione di questa parte

⁴³ E. DEIDDA GAGLIARDO-R. IEVOLI-L. PAGLIERI, *Il PIAO quale strumento per la creazione di Valore Pubblico. Traiettorie evolutive nelle esperienze dei Ministeri italiani*, in *Azienda Pubblica*, f. 4/2024, p. 727, scritto al quale si può fare riferimento (*passim*), per la letteratura scientifica che si è occupata della definizione del concetto di Valore Pubblico.

⁴⁴ E. DEIDDA GAGLIARDO- L. PAPI-G. GOBBO-M. TUFFANELLI, *Public Value Integration: buone pratiche d'integrazione funzionale al Valore Pubblico dalle PA dei diversi comparti*, in *Azienda Pubblica*, f. 4/2025, p. 832.

programmando e calibrando quelle ritenute più funzionali al raggiungimento degli obiettivi operativi specifici⁴⁵.

E tutto questo nella consapevolezza che la sottosezione del PIAO dedicata all'anticorruzione non è solo presidio di protezione del Valore Pubblico creato dalla *performance* di un'amministrazione, ma è essa stessa "strumento di creazione di Valore Pubblico", secondo quanto sottolineato fin dal PNA 2022, il primo ad essere stato elaborato successivamente all'entrata in vigore della normativa sul PIAO e che ha privilegiato una nozione ampia di Valore Pubblico: "ANAC sostiene che, se le attività delle pubbliche amministrazioni hanno come orizzonte quello del valore pubblico, le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza sono essenziali per conseguire tale obiettivo e per contribuire alla sua generazione e protezione mediante la riduzione del rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi. (...) In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente"⁴⁶.

In realtà vi è di più.

Si consideri infatti che, proprio nel Piano del 2022, ANAC ha sottolineato come le misure di prevenzione del riciclaggio – al pari dei presidi anticorruzione – costituiscano esse stesse uno strumento sia di protezione, che di creazione di Valore Pubblico, in quanto volte a fronteggiare il rischio che l'amministrazione entri in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali⁴⁷.

Per tale motivo, nei paragrafi di quel PNA contenenti le indicazioni utili all'elaborazione degli obiettivi strategici da inserire nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, aveva sottolineato come, per favorire la creazione di Valore Pubblico, un'amministrazione dovrebbe prevedere come specifico obiettivo strategico il "coordinamento della strategia di prevenzione della corruzione con quella di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", ricordando altresì come la valutazione e la mappatura dei rischi richieste al PIAO siano tra i principali adempimenti imposti agli uffici pubblici anche dalla normativa antiriciclaggio del 2007 al fine di individuare e presidiare le aree di attività maggiormente esposte al rischio di riciclaggio, specie valutando caratteristiche, comportamenti ed attività dei soggetti coinvolti dai procedimenti amministrativi⁴⁸.

⁴⁵ E. DEIDDA GAGLIARDO-R. SAPORITO, *Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore Pubblico*, cit., pp. 221-222.

⁴⁶ PNA 2022, approvato dall'ANAC con delibera n. 7 del 17 gennaio 2023 e pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità, pp. 22-23. Per una ricostruzione delle posizioni dottrinali sul ruolo della prevenzione della corruzione nella prospettiva del Valore Pubblico, A. SCATTAGLIA, *Valore Pubblico e prevenzione della corruzione: strategie integrate per una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, f. 4/2024, pp. 1 ss.

⁴⁷ Così il PNA 2022, cit., p. 23, più di recente ripreso sul punto da I. BORRELLO, *Presidi, strumenti e modelli di prevenzione per la tutela della legalità nell'economia: una prospettiva integrata*, cit., p. 60.

⁴⁸ PNA 2022, cit., pp. 29 e 32.

Se dunque nel PIAO è necessario che la prevenzione della corruzione si integri in primo luogo con gli strumenti che disciplinano l'organizzazione e la *performance* delle pubbliche amministrazioni, da tutte le considerazioni che precedono appare ormai evidente come questa integrazione oggi più che mai necessiti di ulteriore e significativa estensione, fino a raggiungere altri ed ugualmente rilevanti sistemi di prevenzione: primo fra tutti, proprio quello che riguarda il riciclaggio.

Si tratta, del resto, di una consapevolezza già maturata in ambito europeo.

Va infatti evidenziato come, recentemente, il 26 marzo 2026 il Parlamento Europeo abbia approvato la direttiva sulla lotta contro la corruzione, richiamando la necessità che tale contrasto si fondi in primo luogo su meccanismi caratterizzati da un'ampia gamma di misure preventive, legislative e cooperative le quali rivolgano particolare attenzione al riciclaggio⁴⁹.

Una corretta integrazione tra prevenzione della corruzione e del riciclaggio compiuta attraverso lo strumento del PIAO dovrebbe anche riuscire a rendere le pubbliche amministrazioni più consapevoli del ruolo ad esse attribuito dalla normativa antiriciclaggio in materia di segnalazione delle operazioni sospette, ruolo che – fino a questo momento – non è stato svolto, come visto, in modo particolarmente virtuoso.

4. Alla ricerca di nuovi spunti per una corretta integrazione tra strategie di prevenzione: le indicazioni provenienti dal PNA 2025

Data la centralità del ruolo dell'integrazione, per un'efficace redazione del PIAO, può essere utile volgere lo sguardo ai contenuti del PNA 2025, approvato dall'ANAC con delibera n. 19 del 28 gennaio 2026.

Il nuovo Piano nazionale si colloca nel solco già tracciato dal PNA 2022 nella prospettiva del Valore Pubblico, confermando che la prevenzione della corruzione è leva per la sua creazione e protezione, avente natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale delle pubbliche amministrazioni.

Peraltro, questo Piano presenta caratteristiche innovative rispetto al passato: come si legge nella sua Premessa, esso propone per la prima volta, con riferimento alla programmazione anticorruzione del triennio 2026-2028, “un disegno di strategia” per la prevenzione della corruzione (che si compone di linee strategiche articolate in obiettivi ed azioni concrete), secondo un approccio che viene definito come

⁴⁹ Il testo della nuova direttiva è consultabile sul sito istituzionale del Parlamento Europeo. Per approfondire il faticoso percorso compiuto dalle istituzioni europee alla ricerca di una strategia condivisa a livello di Unione Europea in materia di lotta alla corruzione, F. MERENDA, *L'anticorruzione tra l'integrazione con le altre politiche e la prospettiva della nuova Direttiva Europea*, in questa *Rivista*, f. 1/2025, pp. 39 ss., il quale espressamente identifica (pp. 55 ss.) nel nesso tra lotta al riciclaggio di denaro e lotta alla corruzione una delle più rilevanti motivazioni della necessaria integrazione tra le relative politiche di contrasto.

fortemente raccomandato dalla principali organizzazioni internazionali e considerato idoneo a valorizzare i contenuti del documento⁵⁰.

Di rilievo è in primo luogo il fatto che, nel paragrafo in cui descrive i principali aspetti dell'integrazione richiesta al PIAO tra la sezione "Rischi corruttivi e Trasparenza" e le altre sezioni e sottosezioni, il PNA richiami nuovamente tra gli obiettivi strategici di questa integrazione il coordinamento della strategia di prevenzione della corruzione con quella di prevenzione del riciclaggio, ancora una volta unica strategia ad essere accostata all'anticorruzione.

Tuttavia, l'aspetto veramente qualificante del nuovo Piano nazionale è costituito dai contenuti degli obiettivi e delle azioni in cui si articolano le specifiche linee strategiche che per la prima volta mette in campo, la cui attuazione, a ben vedere, può dare un benefico impulso proprio alla logica dell'integrazione con la prevenzione del riciclaggio.

Per ognuno di essi, sono definiti i risultati attesi, i tempi e gli indicatori di tipo quantitativo (con percentuali e numeri) o dicotomico (sì/no, presenza/assenza) come parametri verificabili attraverso i quali monitorare, in modo tangibile ed oggettivo, i risultati raggiunti.

In questa sede, significativa è la *Linea strategica 1*, intitolata "Razionalizzazione della pubblicazione di dati e documenti pubblici per una maggiore accessibilità e fruibilità e per una trasparenza al servizio dei cittadini", nel cui *Obiettivo 1.1* su semplificazione, digitalizzazione e interoperabilità tra banche dati è prevista come prima azione la "Realizzazione della Piattaforma Unica della Trasparenza (PUT) alimentata automaticamente attraverso le banche dati gestite da ANAC", mentre come azioni successive sono indicate la realizzazione di un applicativo di *web crawling* per la scansione della sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti *web* delle pubbliche amministrazioni (sezione di cui la Linea strategica prevede un progressivo aggiornamento) e di un applicativo di *web scraping* per l'automazione dei processi di raccolta dei dati in tale sezione pubblicati, funzionale alla definizione ed elaborazione di un *set* di indicatori dei dati raccolti per verificare la qualità dei processi di trasparenza pro-attiva messi in atto.

Ancora, nella *Linea strategica 2* volta a "Semplificare e digitalizzare i processi di predisposizione dei piani di integrità (sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO/PTPCT) per ridurre gli oneri sulle amministrazioni e fornire strumenti più accessibili da parte dei cittadini", l'*Obiettivo 2.1* sulla semplificazione e digitalizzazione della programmazione delle misure di prevenzione della corruzione indica una serie di azioni volte alla realizzazione e progressiva evoluzione di uno specifico sistema informatico per la redazione della sezione del PIAO ad esse dedicata, seguita da una specifica azione dell'*Obiettivo 2.2* diretta a promuovere la partecipazione alle iniziative di formazione sulle funzionalità del nuovo sistema da parte di tutte le amministrazioni da questo coinvolte.

⁵⁰ PNA 2025, p. 15. Il Piano è consultabile sul sito istituzionale dell'ANAC.

Da ultimo, e non certo per importanza, si segnala che, nella *Linea strategica 3* dedicata alla “Creazione e protezione di “valore pubblico” attraverso gli strumenti di prevenzione della corruzione e promozione dell’integrità” è previsto un *Obiettivo 3.1* la cui unica azione è destinata a fornire indicazioni operative per l’integrazione dell’analisi dei rischi di corruzione con i processi di *performance*, organizzazione, e capitale umano.

Alla luce di tutto ciò che precede, è ragionevole pensare che la forte spinta emersa dal PNA 2025 nella direzione dell’uso delle nuove tecnologie per la predisposizione del PIAO possa produrre un effetto benefico anche sull’integrazione tra la prevenzione della corruzione e del riciclaggio.

In particolare, la digitalizzazione della mappatura dei processi di un ente pubblico svolgerà una funzione trasversale anche a beneficio delle strategie antiriciclaggio: non è un caso, del resto, che ANAC sottolinei la necessità che la mappatura, “unica e integrata”, identifichi “tutti” i processi con riferimento all’intera attività svolta dall’amministrazione considerata, e non solo quelli ritenuti a rischio maggiore. Diversamente, si correrebbe il pericolo di erodere proprio il Valore Pubblico verso cui tendono le politiche di prevenzione.

Sul versante di queste ultime, non si dimentichi del resto che l’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia intrattiene, per volontà della normativa che ne disciplina le funzioni, un’efficiente “rete” nazionale ed internazionale di scambio di informazioni connesse alle segnalazioni di operazioni sospette e, attraverso l’attuazione di protocolli d’intesa *ad hoc*, collabora con ANAC e con la Guardia di Finanza alla ricerca di modalità d’integrazione informativa avanzate che consentano di individuare anche fattori di rischio connessi a fenomeni corruttivi⁵¹.

Il patrimonio conoscitivo che ne consegue confluisce in un vastissimo *database* i cui contenuti sono potenzialmente idonei a realizzare fini ulteriori rispetto a quelli del solo contrasto al riciclaggio, rivelandosi decisivo per l’elaborazione di analisi strategiche ed integrate per singole aree geografiche su specifiche operatività finanziarie che possano costituire il sintomo di condotte di tipo corruttivo.

Peraltro, è fondamentale non cedere alla tentazione di ridurre il rischio riciclaggio a mero accessorio o componente del rischio corruttivo, poiché i due non sono perfettamente sovrapponibili: se la prevenzione della corruzione guarda in primo luogo all’”interno” della pubblica amministrazione ed al corretto operato dei suoi funzionari, la prevenzione del riciclaggio guarda all’”esterno” della stessa, attraverso la valutazione dell’attività di coloro che entrano in contatto con l’ufficio pubblico⁵².

⁵¹ I. BORRELLO, *I presidi antiriciclaggio e il contrasto alla corruzione*, cit., pp. 29 ss.

⁵² Il profilo è ben messo in evidenza da C. NICOLOSI, *Antiriciclaggio e pubblica amministrazione*, cit., pp. 401 ss.

5. Tra *Linee Guida* e *Manuali Operativi* del 2025 per la redazione del PIAO: quando il Valore Pubblico non è più solo all'orizzonte

Tutte le considerazioni fin qui svolte consentono di arrivare ad un'importante conclusione: il vero punto di partenza da cui muove una corretta redazione del PIAO è rappresentato da una seria riflessione da parte delle pubbliche amministrazioni sul significato di questo strumento e, soprattutto, dall'acquisita consapevolezza che la sua elaborazione può costituire per un ente pubblico l'occasione per ripensare le proprie finalità e priorità strategiche nella prospettiva del Valore Pubblico, i rischi che queste comportano, le risorse che dovranno essere messe in campo per realizzarle, il reperimento, la formazione e l'aggiornamento del proprio capitale umano⁵³.

A dire il vero, quello di Valore Pubblico risulta ad oggi un concetto scarsamente indagato dagli studiosi del diritto amministrativo, ancora poco avvezzi a percepirne l'importanza nella pianificazione dell'organizzazione e dell'attività delle pubbliche amministrazioni nella prospettiva integrata di cui si è dato conto.

Ne discende il pericolo che il PIAO sia uno strumento di scarsa rilevanza strategica, in quanto privo di una "funzionalità programmatica all'abilitazione, alla protezione e alla creazione di VP"⁵⁴.

Si tratta di un pericolo molto concreto, se si guarda anche solo agli esiti delle verifiche svolte dall'ANAC sulla corretta stesura della sezione del PIAO dedicata all'anticorruzione nel triennio 2023-2025 e riportati nell'ultimo PNA⁵⁵.

In particolare, l'Autorità ha rilevato una scarsa attenzione per il monitoraggio, che inibisce una valutazione complessiva del sistema di prevenzione ed il miglioramento ciclico dello stesso, cui si associa, soprattutto nei Piani degli enti locali di piccole dimensioni, "un ridotto livello di dettaglio nella descrizione delle analisi effettuate, delle mappature e delle misure di prevenzione consequenzialmente adottate, rispetto alle quali si rileva una mera ripetizione delle indicazioni delle precedenti annualità ovvero una standardizzazione dei contenuti avulse dalla singola realtà amministrativa"⁵⁶.

Eppure, una corretta comprensione della prospettiva integrata in cui si colloca il PIAO, vale a dire quella della produzione e protezione di Valore Pubblico, consentirebbe anche alla prevenzione del riciclaggio di

⁵³ In questo senso, R. DALL'ANESE, *Integrazione e rivisitazione del sistema di programmazione e controllo: le nuove sfide del PIAO*, in *Risorse Umane*, f. 1/2022, pp. 55-56.

⁵⁴ E. DEIDDA GAGLIARDO-R. IEVOLI-L. PAGLIERI, *Il PIAO quale strumento per la creazione di Valore Pubblico. Traiettorie evolutive nelle esperienze dei Ministeri italiani*, cit., p. 738, cui adde E. DEIDDA GAGLIARDO- L. PAPI-G. GOBBO-M. TUFFANELLI, *Public Value Integration: buone pratiche d'integrazione funzionale al Valore Pubblico dalle PA dei diversi comparti*, cit., p. 833. Lo scritto si segnala in generale (pp. 831 ss.) per un recente studio che contiene sulle buone pratiche attualmente esistenti tra le pubbliche amministrazioni italiane nell'impostazione di PIAO nella logica dell'integrazione funzionale al Valore Pubblico, buone pratiche definite come esempi utili ad orientare il miglioramento delle altre amministrazioni appartenenti ai diversi comparti esaminati.

⁵⁵ PNA 2025, cit., pp. 40 ss.

⁵⁶ PNA 2025, cit., p. 42.

colmare le sue lacune, come quella costituita dalla mancanza di procedimentalizzazione e pianificazione dei rischi, rendendo più effettiva la funzione di prevenzione dello stesso ed opportunamente recuperando per questa via la dimensione più squisitamente “amministrativa” delle attività di contrasto al riciclaggio⁵⁷. In più, l’integrazione prospettata contribuirebbe ad implementare una “cultura” della prevenzione della corruzione e del riciclaggio, fatta soprattutto di consapevolezza delle potenzialità insite negli strumenti di contrasto disponibili, e, pertanto, di formazione e aggiornamento del personale, di conoscenza delle norme e di sostegno al loro rispetto: si tratta in primo luogo di una “cultura organizzativa”, poiché la promozione di comportamenti indirizzati all’integrazione favorisce la creazione di un ambiente i cui membri si sentono incentivati a collaborare, sviluppando una mentalità collettiva orientata verso i programmati obiettivi di Valore Pubblico⁵⁸.

È proprio alla luce di tali considerazioni che, per una buona predisposizione del PIAO, è stato ad esempio proposto di valutare la sua qualità sulla base di una classificazione che tenga presente l’approccio al Valore Pubblico adottato da una pubblica amministrazione⁵⁹.

In realtà, le più utili indicazioni per una corretta stesura del PIAO provengono oggi dalla *Linee Guida 2025 sul Piano integrato di Attività e di Organizzazione (PLAO) e sul Report del PLAO* e dai relativi *Manuali Operativi 2025* destinati ai Ministeri ed alle altre Amministrazioni centrali, alle Regioni, alle Province, alle Città Metropolitane e ai Comuni, redatti dall’Osservatorio Nazionale per il Lavoro Pubblico ed approvati con decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione il 30 ottobre 2025⁶⁰.

Secondo quanto si legge nella parte introduttiva dei relativi documenti, le *Linee Guida* ed i *Manuali Operativi* hanno l’obiettivo di fornire alle pubbliche amministrazioni, in modo non prescrittivo e nel rispetto della loro autonomia politica, strategica e gestionale, un supporto metodologico orientativo per predisporre un PIAO e un *Report* utili e di qualità, fondato in particolare sull’integrazione tra le diverse filiere programmatiche, interne ed esterne alle amministrazioni, e destinato ad un miglioramento graduale delle competenze e degli strumenti: le *Linee Guida* propongono indicazioni metodologiche sintetiche e valide per tutte le pubbliche amministrazioni, con un *focus* principale sul processo di predisposizione e sui soggetti coinvolti, mentre i *Manuali Operativi* propongono indicazioni metodologiche analitiche e contestualizzate per comparto e tipologia di amministrazione, con un *focus* principale sui contenuti.

⁵⁷ C. NICOLOSI, *Antiriciclaggio e pubblica amministrazione*, cit., pp. 129 ss.

⁵⁸ E. DEIDDA GAGLIARDO- L. PAPI-G. GOBBO-M. TUFFANELLI, *Public Value Integration: buone pratiche d’integrazione funzionale al Valore Pubblico dalle PA dei diversi comparti*, cit., p. 836.

⁵⁹ Ci si riferisce alla proposta avanzata da E. DEIDDA GAGLIARDO-R. IEVOLI-L. PAGLIERI, *Il PIAO quale strumento per la creazione di Valore Pubblico. Traiettorie evolutive nelle esperienze dei Ministeri italiani*, cit., pp. 739-740, che, con specifico riferimento a questa particolare categoria di amministrazioni pubbliche, ne prospetta la suddivisione in quattro diversi gruppi così identificati, sulla base della crescente qualità del rispettivo PIAO: “Non funzionale al VP”, “Consapevole del VP”, “Funzionale al VP” e “Guidato dal VP”.

⁶⁰ Tutti i documenti indicati nel testo sono stati ufficialmente presentati a metà dicembre 2025 e sono consultabili sul sito istituzionale del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Partendo dal presupposto secondo cui la programmazione integrata del PIAO è volta a produrre impatti multidimensionali migliorativi del benessere complessivo delle comunità di riferimento, curando la “salute” dell’amministrazione, migliorando la sua *performance* e riducendo i rischi (*in primis* corruttivi, ma non solo), le *Linee Guida* ritengono fondamentale che il Piano sia ispirato a 7 *principi guida*⁶¹, di seguito elencati: 1) *Funzionalità al Valore Pubblico*: le *performance* dell’amministrazione lo creano, così come l’anticorruzione lo crea e lo protegge; 2) *Selettività*: occorre individuare pochi obiettivi di Valore Pubblico prioritari, in virtù della loro rilevanza per gli *stakeholder* e, soprattutto, realizzabili in concreto; 3) *Adeguatezza*: gli obiettivi individuati devono essere “sfidanti” e connessi ad indicatori congrui (l’anticorruzione si valuta tramite gli indicatori di attuazione delle misure adottate); 4) *Integrazione*: sia in senso verticale (tra strategie e tattiche operative), sia in senso orizzontale (tra funzioni aziendali come *performance* e anticorruzione); 5) *Semplificazione*: essa dovrebbe essere naturale conseguenza di una corretta applicazione dei principi di selettività ed integrazione; 6) *Partecipazione*: la pianificazione richiede il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, sia all’interno che all’esterno dell’amministrazione, per generare un Valore Pubblico condiviso; 7) *Chiarezza dei ruoli e dei tempi*: deve essere noto, fin dall’inizio del processo di predisposizione del documento, “chi fa cosa, come e quando”.

Viene quindi proposta una *checklist*, schematizzata sotto forma di domande guida, cui è possibile rispondere NO/SI, oppure dare una valutazione percentuale circa la corretta applicazione di ogni principio, cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere per autovalutare la qualità del proprio PIAO, al fine di mantenerlo e aggiornarlo in vista del successivo ciclo di programmazione.

Il sistema delle domande guida viene utilizzato anche da tutti i *Manuali Operativi* al fine di agevolare, per quanto qui interessa, la stesura della sezione del PIAO dedicata a “Rischi Corruttivi e Trasparenza”, proponendo una guida operativa alla programmazione degli obiettivi anticorruzione (e delle relative misure) da seguire nell’imprescindibile rispetto del PNA, con il quale la documentazione che si sta esaminando è, in realtà, del tutto coordinata: lo dimostra il fatto che, nelle tabelle che forniscono l’elencazione dei vari obiettivi, è indicato il coordinamento della strategia di prevenzione del riciclaggio con quella della corruzione, già richiamato dalla pianificazione nazionale anticorruzione esaminata con riferimento al 2022 e 2025, ed al quale vengono associate, come specifiche misure in cui può essere declinato, “integrazione” e “semplificazione”⁶².

Si aggiunga che le prime pagine degli stessi documenti, nella parte dedicata alla logica dell’integrazione funzionale del PIAO, riportano gli esiti dell’analisi di numerosi PIAO di amministrazioni appartenenti ai

⁶¹ *Linee Guida 2025*, cit., pp. 4 e 6-7.

⁶² Sul punto, si vedano i già citati *Manuali Operativi* dei Ministeri e delle altre Amministrazioni centrali (*Tabella 23*, pag. 41), delle Regioni (*Tabella 23*, pag. 45), delle Province (*Tabella 26*, pag. 44), delle Città Metropolitane e dei Comuni (*Tabella 28*, pag. 42).

diversi comparti (con riferimento ai cicli che vanno dal 2022-2024 al 2025-2026) e, per migliorare i Piani dei cicli successivi, riportano le criticità riscontrate e le soluzioni per rimediare alle stesse proprio seguendo la successione dei sette principi elencati nelle *Linee Guida*⁶³.

In conclusione, è evidente come il Valore Pubblico ormai non sia più solo all'orizzonte: tutti i documenti da ultimo richiamati lo hanno portato talmente vicino al punto di osservazione che non è più possibile non comprenderne il significato e l'urgenza della sua produzione e protezione.

⁶³ In particolare, avuto riguardo all'elenco dei principi guida già riportati nel testo, tutti i *Manuali Operativi* richiamano l'applicazione: 1) del primo principio per rimediare all'autoreferenzialità (obiettivi fini a sé stessi); 2) del secondo principio per ovviare alla dispersione programmatica (prevalenza di una molteplicità di attività ordinarie); 3) del terzo principio per intervenire sulla scarsa qualità degli obiettivi (non sfidanti) e degli indicatori (non congrui rispetto agli obiettivi); 4) del quarto principio per evitare *silos* programmatici sovrapposti e indipendenti, nonché la frattura tra Valore Pubblico e programmazione del personale; 5) del quinto principio per contrastare la burocrazia (piani numerosi, complessi, lunghi, ridondanti); 6) del sesto principio per evitare un basso livello di coinvolgimento e d'integrazione tra i soggetti della programmazione, sia interni che esterni all'amministrazione; 7) del settimo principio come antidoto di un processo confuso e rovesciato (programmazione senza chiarezza sul "chi fa cosa, come e quando", che parte dalle *performance* invece che dagli impatti attesi).