



**“PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA”
E PREVENZIONE DELLE INFILTRAZIONI CRIMINALI
- IL SISTEMA ITALIA -**

Roma, settembre 2021

Sommario

CAPITOLO I.....	3
PNRR ITALIANO. CONTENUTI E SVILUPPO	3
1. GLI INTERVENTI COLLEGATI AL PIANO DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR).....	3
2. OBIETTIVI DELLE MISSIONI.....	3
3. LE RIFORME PREVISTE DAL PIANO	4
4. CRONOPROGRAMMA PNRR	5
5. MODIFICHE ALLA DISCIPLINA GENERALE DEI CONTRATTI PUBBLICI.....	8
CAPITOLO II	14
PRESIDI ANTIMAFIA OPERATIVI.....	14
1. AZIONE DI CONTRASTO AI PATRIMONI ILLECITI.....	15
2. SISTEMA ANTIRICICLAGGIO	30
3. SISTEMA DI PREVENZIONE ANTIMAFIA.....	34
CAPITOLO III	41
MISURE ORGANIZZATIVE ADOTTATE DALLE FORZE DI POLIZIA.....	41
1. POLIZIA DI STATO.....	43
2. ARMA DEI CARABINIERI.....	45
3. GUARDIA DI FINANZA	46

CAPITOLO I

PNRR ITALIANO. CONTENUTI E SVILUPPO

1. GLI INTERVENTI COLLEGATI AL PIANO DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Il programma *Next generation Eu* è uno strumento finanziario dell'UE, consistente in uno stanziamento di complessivi 750 miliardi di euro per sostenere gli Stati membri nel periodo della crisi pandemica, rilanciare l'economia europea e favorire l'adozione di riforme da parte dei singoli Stati. In analogia agli altri Paesi dell'UE, l'Italia ha predisposto un Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) approvato il 13/7/2021 dal Consiglio dell'UE, con l'obiettivo di utilizzare le risorse messe a disposizione dall'UE, ammontanti a 191,5 miliardi di euro, cui vanno aggiunti 30,6 miliardi provenienti dal PNC (Piano nazionale per gli investimenti complementari, previsto dal D.L. 59/2021) ricavati da risorse nazionali.

Le risorse del PNRR saranno concentrate su sei missioni, che rappresentano altrettante aree strutturali di intervento:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile
4. Istruzione e Ricerca
5. Inclusione e Coesione
6. Salute.

2. OBIETTIVI DELLE MISSIONI

1. Digitalizzazione: promuovere la trasformazione digitale del Paese, sostenere l'innovazione nel sistema produttivo e investire nei settori del turismo e della cultura (risorse complessive: 49,8 miliardi di euro)
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica: migliorare la sostenibilità del sistema economico e assicurare una transazione ambientale equa ed inclusiva (risorse complessive: 69,94 miliardi di euro)
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile: sviluppare un'infrastruttura di trasporto moderna, ambientalmente sostenibile e estesa a tutto il Paese (risorse complessive: 31,46 miliardi di euro)

4. Istruzione e ricerca: rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e tecnico-scientifiche, la ricerca e il trasferimento tecnologico (risorse complessive: 33,81 miliardi di euro)
5. Inclusione e coesione: agevolare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, rafforzare le politiche attive del lavoro e favorire l'inclusione sociale (risorse complessive: 29,83 miliardi di euro)
6. Salute: rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare il sistema sanitario e garantire l'equità di accesso alle cure (risorse complessive: 20,23 miliardi di euro).

Il Piano prevede un sistema integrato di investimenti e riforme per migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del sistema Paese e accrescere la fiducia di cittadini e imprese.

3. LE RIFORME PREVISTE DAL PIANO

Le riforme previste dal Piano di Ripresa e Resilienza si distinguono in :

- orizzontali: così definite perché trasversali a tutte le missioni di Piano. Quelle individuate nel PNRR sono la riforma della pubblica amministrazione e quella della giustizia. Un primo intervento riformatore della pubblica amministrazione è il D.L. Reclutamento (D.L. 80/2021, convertito con legge 6/8/2021, n. 113). La riforma della giustizia comprende la riforma del processo civile, quella del processo penale e del sistema sanzionatorio penale, quella della giustizia tributaria e quella dell'ordinamento giudiziario.
- abilitanti: sono funzionali a garantire gli obiettivi del Piano e a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano l'attività economica e la qualità dei servizi per cittadini e imprese. Le più importanti sono la semplificazione della legislazione e la promozione della concorrenza.
- settoriali: riguardano ambiti specifici di intervento per introdurre regimi regolatori più efficienti (ad esempio, la semplificazione dei progetti su fonti rinnovabili, la legge quadro sulla disabilità, il Piano strategico contro il lavoro sommerso etc.)

Il compito di garantire il monitoraggio sull'avanzamento del PNRR è affidato ad una Cabina di regia (art. 2 del D.L.31/5/2021, n.77 , convertito con legge 29 luglio 2021 n. 108, da qui in poi Decreto semplificazioni 2021), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che avrà anche compiti di rafforzamento della cooperazione

con il partenariato economico, sociale ed industriale e poteri sostitutivi in caso di inerzia degli enti competenti per le varie misure di attuazione del Piano. La Cabina di regia riferisce ogni sei mesi al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

Il coordinamento centralizzato sul monitoraggio del PNRR e il contatto con la Commissione europea (soprattutto per quanto riguarda le richieste di pagamento) sono invece affidati ad una struttura centralizzata costituita presso il Ministero dell'economia e finanze (art. 6 Decreto semplificazioni 2021), che ha il compito di rilevare l'attuazione finanziaria, di verificare l'avanzamento del Piano attraverso indicatori di realizzazione e comunicare i risultati alla Cabina di regia. I processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR saranno verificati attraverso il Sistema informativo ReGis, sviluppato dal Ministero dell'Economia in attuazione dell'art.1, comma 1043, della legge di bilancio 2021.

Gli interventi specifici e le riforme di settore sono invece affidati ai Ministeri e agli Enti locali territoriali di volta in volta competenti. Su di essi ricade la responsabilità di controllare la regolarità delle procedure e delle spese e di adottare le misure di prevenzione di irregolarità e sprechi, garantendo la completa tracciabilità delle operazioni per l'utilizzo delle risorse del PNRR.

4. CRONOPROGRAMMA PNRR

Il raggiungimento degli obiettivi del PNRR prevede l'adozione di misure legislative per la realizzazione delle tre tipologie di riforme previste dal Piano (orizzontali, abilitanti e settoriali) tra il maggio 2021 e il marzo 2026. L'elenco che segue comprende quelli realizzati con il decreto semplificazioni 2021:

- Monitoraggio PNRR presso Ministero economia;
- Semplificazione contratti pubblici;
- Semplificazioni ambientali;
- Semplificazione oneri burocratici per l'attuazione del PNRR;
- Definizione della struttura di *governance* del PNRR;
- Semplificazione reclutamento risorse umane del PNRR (ulteriormente perfezionato con il D.L. 80/2021 " Reclutamento").
- Edilizia, urbanistica e rigenerazione urbana (il c.d Superbonus).

Altri interventi legislativi da adottare entro il 2021:

1. Legge delega Riforma dell'ordinamento giudiziario (attualmente all'esame della Camera).
2. Legge delega sui contratti pubblici (attualmente all'esame del Senato).
3. Legge delega di revisione delle norme anticorruzione (intervento sulla legge 190/2012).
4. Decreto legge riforma carriere pubblica amministrazione.
5. Legge delega per la promozione e il consumo di gas rinnovabile.
6. Legge di semplificazione fiscale e riforma dell'IRPEF.
7. Legge annuale concorrenza 2021 (servizi pubblici locali, trasporti, energia, rifiuti).
8. Legge per gli incentivi alle imprese e gli investimenti nel Sud.
9. Legge delega di riforma del processo civile.
10. Legge delega di riforma della giustizia tributaria.
11. Legge delega sulla riforma del processo penale.
12. Legge delega per la semplificazione delle normative in materia ambientale.
13. Legge per l'adozione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico.
14. Legge di riforma degli Istituti tecnici professionali.

Interventi legislativi da adottare entro il 2022:

1. Legge sulle infrastrutture idriche.
2. Legge delega di riforma del pubblico impiego.
3. Legge annuale concorrenza 2022 (Piani di sviluppo energia elettrica).
4. Legge reclutamento insegnanti.
5. Legge sulla *tax compliance*.
6. Legge incentivi fiscali idrogeno.
7. Legge gestione rischi idrogeologici.
8. Legge garanzia servizi idrici.
9. Legge sulla prevenzione sanitaria.
10. Legge per ridurre le emissioni delle navi (*cold ironing*).
11. Legge sulla modificazione strategica portuale.
12. Legge di riforma dell'Istruzione.
13. Decreto Legge sulla formazione del personale scolastico.
14. Legge di modifica del codice delle pari opportunità.
15. Legge bonifica dei siti potenzialmente contaminati (c.d. siti orfani).

16. Decreto legislativo di riforma istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.
17. Decreto legge di approvazione del regolamento di organizzazione dell' Agenzia per la cyber sicurezza nazionale.

Interventi da adottare entro il 2023:

1. Legge per la riduzione dei tempi di pagamento della P.A.
2. Legge per la semplificazione e la riduzione degli ostacoli alla diffusione dell'idrogeno.
3. Legge delega di riforma della normativa per gli anziani non autosufficienti.
4. Legge di bonifica del Po.
5. Legge riforma concessioni stradali.
6. Decreto legislativo di riforma della proprietà industriale.
7. Legge per la gestione della risorse umane della P.A..
8. Legge sul piano di sviluppo rete energia elettrica.
9. Legge sull'ordinamento delle guide turistiche.
10. Legge sulla digitalizzazione del sistema giudiziario.

Interventi da adottare entro il 2024:

1. Legge semplificazione autorizzazioni impianti per energie rinnovabili.
2. Legge per la digitalizzazione dei servizi portuali passeggeri e merci.

Interventi da adottare entro il 2025:

Legge annuale concorrenza 2024.

Interventi da adottare entro il 2026:

Legge completamento federalismo fiscale.

Sono collegati al PNRR anche i seguenti interventi, che non rientrano nel cronoprogramma:

1. Legge per il contrasto al consumo del suolo.
2. Legge per la valorizzazione e il sostegno della famiglia (c.d. *Family Act*).
3. Legge di riforma ammortizzatori sociali.

5. MODIFICHE ALLA DISCIPLINA GENERALE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Il decreto semplificazioni 2021 contiene alcune importanti modifiche alla disciplina generale dei contratti pubblici (artt. da 48 a 56). Dette modifiche sono dettate in un'ottica di snellimento delle procedure per la realizzazione dei progetti (soprattutto per evitare la perdita dei finanziamenti unionali, vincolati a precise scadenze). Nello stesso tempo, tuttavia, un alleggerimento delle procedure può creare possibilità di inserimento di imprese controllate dalla criminalità organizzata.

L'**art. 48** introduce misure di **semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici**, per le procedure relative agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'UE. Nello specifico, rileva l'utilizzazione, secondo determinate condizioni, della **procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara**, l'assegnazione di un **punteggio premiale** per l'uso nella **progettazione** dei metodi e strumenti elettronici specifici, l'espressione del **parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici**, esclusivamente sui progetti di fattibilità tecnica ed economica di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo pari o superiore ai 100 milioni di euro. Il progetto di fattibilità tecnica, previsto dall'art. 23 del codice dei contratti pubblici, comprende gli obiettivi del progetto e le caratteristiche dell'opera da eseguire. La novità dell'art. 48 è la possibilità, per i progetti PNRR, di evitare i due passaggi successivi allo studio di fattibilità (il progetto definitivo con i lavori da eseguire e il progetto esecutivo con i costi dettagliati e il cronoprogramma dei lavori).

Un'altra novità (art. 48 comma 3) è la possibilità per le stazioni appaltanti di ricorrere alla procedura negoziata di cui all'art. 63 del Codice dei contratti pubblici quando per circostanze imprevedibili l'applicazione dei termini ordinari anche abbreviati può compromettere la realizzazione dei progetti PNRR. La procedura negoziata non prevede la pubblicazione di un bando di gara, ma si rivolge ad un numero limitato di operatori, contattati dalla stazione appaltante in base ad una selezione preventiva. Finora questo istituto, introdotto nell'art. 63 recependo l'art. 32 della Direttiva 2014/24/UE, era riservato a situazioni particolari individuate nel Codice.

Di notevole importanza è l'art. 49 del decreto semplificazioni 2021, che riforma la disciplina del subappalto. In particolare, con decorrenza dalla data di entrata in vigore del decreto (31 maggio 2021) e fino al 31 ottobre 2021, in deroga all'art. 105, commi 2 e 5, del Codice dei contratti pubblici, il subappalto non può superare la quota del 50 per cento dell'importo complessivo del contratto (il limite precedente era del 40%, fissato nell'art. 1, comma 18, primo periodo, del D.L. n. 32/2019, cd.

decreto sblocca cantieri, fino al 30 giugno 2021). Sono inoltre introdotte una serie di modifiche all'art. 105 del Codice destinate, invece, ad entrare in vigore dal 1° novembre 2021, tra cui:

- a) l'eliminazione per il subappalto del limite del 30 per cento dell'importo complessivo dell'opera;
- b) l'affidamento alle stazioni appaltanti del compito di indicare nei documenti di gara, previa adeguata motivazione, le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario. Il vincolo di esecuzione dell'affidatario dell'appalto è anche finalizzato a rafforzare il controllo delle attività di cantiere per garantire la sicurezza dei lavoratori e la prevenzione delle infiltrazioni criminali. Tale vincolo è attenuato se i subappaltatori sono iscritti nelle *white list* previste dalla legge 6/11/2012, n. 190 o nell'anagrafe antimafia degli esecutori (art. 30 decreto-legge 17/10/2016, n. 189);
- c) il riferimento direttamente al subappaltatore dell'obbligo di attestare il possesso dei requisiti speciali di qualificazione previsti dal Codice dei contratti in relazione alla prestazione subappaltata;
- d) l'introduzione della responsabilità solidale del contraente principale e del subappaltatore nei confronti della stazione appaltante, in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto.

Nella legislazione italiana, il subappalto è sempre stato sottoposto a vincoli rigidi, perché le sue caratteristiche si prestavano a favorire le infiltrazioni criminali. Negli ultimi anni, tali vincoli sono stati attenuati per adeguare la disciplina del subappalto alle Direttive europee (in particolare alla direttiva 2014/24/UE). Il decreto semplificazioni 2021 rappresenta quindi un compromesso, che agevola il ricorso al subappalto introducendo tuttavia alcuni contrappesi, il più importante dei quali è la responsabilizzazione degli aggiudicatari e delle stazioni appaltanti.

L'**art. 50** reca disposizioni relative alla **fase esecutiva dei contratti pubblici**, finalizzate a garantire il rispetto dei tempi di attuazione degli investimenti del PNRR, del PNC e dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'UE. Viene inoltre introdotto un "**premio di accelerazione**" per i casi di anticipata ultimazione dei lavori ed è contestualmente innalzato l'importo delle penali per il ritardato adempimento.

L'**art. 51** interviene su diverse disposizioni relative, in particolare, all'affidamento diretto o comunque semplificato di appalti pubblici al di sotto di determinati importi di **valore** (cd. **sottosoglia**), alle verifiche antimafia, e in materia di sospensione

dell'esecuzione dell'opera pubblica, prorogando tali procedure fino al 30 giugno 2023, e stabilendo, tra l'altro, l'affidamento diretto (scelta di un contraente tramite determina a contrarre o selezione, da parte della stazione appaltante, in un elenco di operatori economici o in un'indagine di mercato) per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro. **In particolare, la disciplina delle verifiche antimafia semplificata per consentire gli interventi di sostegno e rilancio del sistema economico post pandemia è stata applicata a tutte le procedure dei contratti pubblici per lavori, servizi e forniture avviate entro il 30/6/2023, ed è sintetizzata nei seguenti punti:**

- **corresponsione ai privati di agevolazioni o benefici economici in assenza della documentazione antimafia, con vincolo di restituzione in caso di emanazione dell'interdittiva (*controllo a valle*);**
- **stipulazione contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sulla base di una informativa liberatoria provvisoria, valida per 60 giorni, con vincolo di recesso in caso di interdittiva negativa;**
- **equiparazione alla liberatoria antimafia dell'iscrizione nelle white list o nell'anagrafe antimafia degli esecutori;**
- **verifiche antimafia con utilizzazione di tutte le banche dati disponibili (senza specificare quali);**
- **introduzione di un nuovo art. 83 bis nel codice delle leggi antimafia per la stipulazione di Protocolli di legalità fra il Ministero dell'Interno, le associazioni di categoria e le grandi imprese per estendere la documentazione antimafia anche ai rapporti fra privati. Nel bando di gara, può essere inserita la clausola di risoluzione per mancato rispetto del protocollo.**

Anche in questo caso, si è cercato di compensare la riduzione dei termini per il rilascio delle informazioni antimafia, che costituiscono il presidio più collaudato contro le infiltrazioni criminali nelle procedure di contrattazione pubblica, con la valorizzazione di alcuni strumenti di prevenzione, come i protocolli di legalità, le *white list*, l'anagrafe degli esecutori antimafia e la possibilità di recesso delle stazioni appaltanti. Se una riduzione dei termini può incidere sulla incisività delle verifiche antimafia, il sistema di contrappesi rappresentato dai citati strumenti evita perdite di efficacia del sistema nel suo complesso, salvaguardando nel contempo i termini di attuazione dei progetti finanziati con le risorse UE.

L'art. 52 reca, tra le altre disposizioni, misure per la **riduzione delle stazioni appaltanti** per le procedure relative alle opere PNRR e PNC, e proroga fino all'anno 2023 l'efficacia di diverse norme contenute nell'art. 1 del D.L. 32/2019 riguardanti (tra l'altro) la sospensione del divieto di "**appalto integrato**" (che prevede l'affidamento ad uno stesso soggetto della progettazione e dell'esecuzione dell'opera) e la sospensione dell'obbligo di indicazione della **terna di subappaltatori**.

Il Codice dei contratti ha reso autonome le due fasi della progettazione e dell'esecuzione dell'opera, per evitare che i difetti della prima si ripercuotessero nella seconda. Quindi la fase della progettazione (che può essere interna e o esterna alla stazione appaltante) viene verificata da soggetti non coinvolti nella fase esecutiva.

L'affidamento congiunto (art. 59 del Codice dei contratti pubblici) era quindi consentito solo in due casi:

- particolare rapporto tra stazione appaltante e contrente privato (partenariato, finanza di progetto, concessione, contratto di disponibilità e tutte le altre o ipotesi di cui all'art. 59, comma 1, del Codice dei contratti, tutte accomunate dal fatto che la controparte privata si assume il rischio di realizzare le varianti)
- lavori che comprendono opere di forte caratterizzazione tecnologica o operativa (art. 59, comma 1 bis). Il decreto 32/2019 (c.d. decreto sbloccacantieri), con lo scopo generale di rilanciare gli investimenti pubblici, aveva eliminato fino al 31/12/2021 il divieto di affidamento congiunto. Quest'ultimo termine è stato prorogato al 30/6/2023 dal decreto semplificazioni 2021.

L'obbligo di indicare la terna dei subappaltatori, previsto nell'art. 105, comma 6, del Codice dei contratti pubblici, per le attività a particolare rischio di infiltrazione mafiosa, già sospeso sperimentalmente dal decreto sbloccacantieri fino al 31/12/2021, è stato ulteriormente sospeso fino al 31/12/2023, insieme all'obbligo per il concorrente di dimostrare, in sede di gara, l'assenza di motivi di esclusione del subappaltatore ex art. 80 del Codice dei contratti. Ciò può costituire un fattore di rischio infiltrazione, parzialmente scongiurato in caso di scelta di subappaltatori nelle white list o nell'anagrafe antimafia degli esecutori.

L'art. 53 del decreto semplificazioni 2021 reca norme di semplificazione degli **acquisti di beni e servizi informatici** strumentali alla realizzazione del PNRR. Nello specifico, si prevede il ricorso all'affidamento diretto per i contratti sottosoglia comunitaria, ammettendo comunque il ricorso a tale procedura quando, in base a determinate condizioni, non sia possibile ricorrere ad altra procedura di affidamento.

Va inoltre ricordato che l'art. 8 del decreto 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni 2020) ha introdotto le seguenti misure di semplificazione per i contratti pubblici avviati dopo il 17 luglio 2020:

- autorizzazione permanente alla consegna in via d'urgenza per i lavori e per la provvisoria esecuzione del contratto in caso di servizi o forniture (i possibili motivi di esclusione dell'operatore e i requisiti di partecipazione vengono verificati dopo);
- obbligo del sopralluogo per l'operatore solo se strettamente indispensabile;
- applicazione generalizzata delle riduzioni dei termini procedurali per ragioni di urgenza
- possibilità di prevedere affidamenti anche non preventivamente programmati, con il solo obbligo di aggiornare i documenti programmatici.

Tali misure saranno applicate a tutte le procedure di contratti pubblici avviate prima del 30/6/2023 (in base alla modifica introdotta dall'art. 51, comma 1, del decreto semplificazioni 2021).

L'intera legislazione italiana in materia di contratti pubblici dovrà essere rivista secondo i criteri indicati nel PNRR (pag. 66). La riforma prevista ha il compito di recepire le direttive UE 2014/23, 2014/24 e 2014/25 integrandole esclusivamente nelle parti di non immediata esecuzione e ordinandole in una disciplina più snella rispetto a quella vigente, che riduca al massimo le richieste ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa europea, anche sulla base del confronto con analoghe norme di altri Stati UE.

La legge delega in materia dovrà essere approvata dal Parlamento entro la fine del 2021 ed attuata con una serie di decreti legislativi da varare entro nove mesi dall'approvazione della legge. I criteri contenuti nella legge attualmente in esame sono i seguenti:

- Precisazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza e specificazione delle relative modalità attuative.
- Individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione dei decreti legislativi e di discipline specifiche per particolari tipologie di contratti pubblici in ragione della peculiarità del loro contenuto.

- Previsione di misure volte a garantire la sostenibilità energetica e ambientale e la tutela della salute e del lavoro nell'affidamento dei contratti.
- Regolazione espressa dei casi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta.
- Realizzazione di una *e-platform* ai fini della valutazione della capacità di approvvigionamento.
- Revisione della disciplina dell'appalto integrato, con riduzione dei divieti (già oggetto dell'art. 48, comma, del D.L. semplificazioni 2021).
- Revisione della disciplina del subappalto (già oggetto dell'art. 49 del D.L. semplificazioni 2021).
- Tendentiale divieto di clausole di proroga e di rinnovo automatico nei contratti di concessione.
- Rafforzamento delle strutture pubbliche per il controllo sulle opere stradali e ferroviarie, fermi restando gli obblighi di controllo tramite strutture indipendenti e quello di manutenzione a carico del concessionario, con le relative conseguenti sanzioni in caso di inadempimento.
- Rafforzamento degli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi alle azioni dinanzi al giudice.

CAPITOLO II

PRESIDI ANTIMAFIA OPERATIVI

L'azione di contenimento dell'espansione delle organizzazioni criminali nell'economia si sviluppa parallelamente alle indagini di polizia giudiziaria con le investigazioni di carattere preventivo che hanno lo scopo di eliminare i possibili fenomeni d'infiltrazione nelle attività produttive del *sistema Paese* attraverso l'adozione dei **provvedimenti giudiziari di prevenzione ablatori nonché di quelli amministrativi interdittivi previsti dal c. d. Codice antimafia** (Decreto legislativo 6/9/2011, n. 159).

Inoltre, nel tempo le Istituzioni hanno affinato gli strumenti per prevenire tanto l'inquinamento mafioso dell'economia legale, quanto il connesso riciclaggio dei proventi illeciti, nella consapevolezza di dover esercitare una funzione fondamentale di salvaguardia dell'economia italiana unitamente alla repressione penale e all'azione di prevenzione dei correlati delitti.

L'efficacia della normativa di settore, infatti, è stata rafforzata dallo sviluppo di intese e rapporti di collaborazione tra i principali attori istituzionali, nel cui ambito si collocano fondamentali presidi antimafia.

In proposito, è opportuno ricordare il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 che, adeguando la normativa italiana a quella europea, ha affermato la punibilità delle persone giuridiche per i reati commessi nell'interesse o a vantaggio dell'ente da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale e da persone che esercitano anche di fatto la gestione o il controllo dell'ente. La norma, che genera sanzioni di tipo amministrativo (pecuniarie o interdittive), ha anche lo scopo di colpire le condotte delle organizzazioni criminali che tendono a utilizzare le società d'impresa come schermo per le proprie attività illecite. Tra i numerosi reati che generano la responsabilità amministrativa rientrano anche quelli tipici della criminalità organizzata, quali l'associazione di tipo mafioso, l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti e i delitti commessi avvalendosi del vincolo di associazione mafiosa o per agevolare l'attività di tali organizzazioni.

1. AZIONE DI CONTRASTO AI PATRIMONI ILLECITI

Premessa

L'azione di contrasto svolta, in Italia, dall'Autorità giudiziaria e dalle Forze di polizia, nei confronti delle principali forme di criminalità comune e organizzata, dell'eversione e del terrorismo internazionale ha potuto avvalersi, a partire dagli anni '50 del secolo scorso, non solo degli strumenti previsti dal sistema penale ma anche di quelli offerti dal parallelo **sistema delle misure di prevenzione**.

Le misure di prevenzione possono essere, sinteticamente, definite come provvedimenti limitativi della libertà personale, della libertà di circolazione, del diritto di proprietà e della libertà d'iniziativa economica, irrogati dall'Autorità giudiziaria e, in alcuni casi, dall'Autorità di pubblica sicurezza, nei confronti di soggetti, appartenenti a determinate categorie espressamente indicate dalla legge, che si ritengono - sulla base di elementi certi o circostanze obiettive e concrete e, comunque, non di semplici sospetti - pericolose per la loro riconosciuta attitudine a porre in essere condotte idonee a ledere o esporre a rischio la sicurezza pubblica.

Tali misure non richiedono, pertanto, per la loro applicazione, l'accertamento della responsabilità per un fatto costituente reato, ma esclusivamente una verifica complessiva della pericolosità sociale del soggetto, dalla quale consegua, con ragionevole grado di probabilità, la previsione che il medesimo continuerà ad adottare comportamenti illeciti.

L'efficacia di questi strumenti ha condotto ad un graduale ampliamento del loro ambito di applicazione, con numerosi interventi legislativi che si sono stratificati nel tempo, rendendo il sistema complesso e articolato fino a quando il legislatore non ha riunito la disciplina in materia in un unico testo, il già menzionato **Decreto Legislativo n. 159 del 2011, c.d. "Codice Antimafia"**.

In tale evoluzione legislativa, una tappa sicuramente fondamentale è stata la **legge 13 settembre 1982, n. 646, c.d. "Legge Rognoni-La Torre"**, che ha segnato una **svolta radicale nell'impegno dello Stato italiano contro le varie forme di criminalità organizzata**. Grazie alla legge citata, il contrasto a questi fenomeni criminali non si è più solo concentrato sul piano dell'**ordine pubblico**, ma anche, e soprattutto, su quello **economico e finanziario, allo scopo di sottrarre le risorse finanziarie indispensabili per sostenere le attività delittuose e mantenere le organizzazioni**.

Non è casuale che questo provvedimento, con il quale, tra l'altro, è stato introdotto nel codice penale italiano anche il delitto di **associazione di tipo mafioso**, sia stato

emanato poco dopo l'omicidio del Prefetto di Palermo Carlo Alberto Dalla Chiesa, inviato in Sicilia per dare nuovo impulso alla lotta alla mafia. La legge trae origine dalle proposte presentate da due autorevoli rappresentanti del Governo e dell'opposizione: l'allora Ministro dell'Interno Virginio Rognoni ed il Deputato Pio La Torre, assassinato da Cosa Nostra il 30 aprile 1982 proprio per il suo impegno contro la criminalità organizzata.

Classificazione delle misure di prevenzione

Le misure di prevenzione previste dal Codice Antimafia sono definite **"tipiche"**. Ulteriori misure, dette **"atipiche"**, sono invece previste da normative di settore, per particolari finalità.

Le **misure di prevenzione "tipiche"** sono applicabili, attualmente, a **quattordici categorie di soggetti**, riconducibili, sostanzialmente, a **quattro tipologie di pericolosità sociale**:

- **"comune o generica"**, che comprende, ad esempio, le persone abitualmente dedite a traffici delittuosi o che vivano abitualmente, anche in parte, dei proventi di attività delittuose;
- **"qualificata"**, nel cui ambito sono ricompresi, in particolare, gli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o di gravi delitti connessi alla criminalità organizzata, ossia coloro nei cui confronti siano rilevabili sufficienti circostanze di fatto, oggettivamente valutabili e controllabili, che conducano a un giudizio di ragionevole probabilità che il soggetto appartenga al sodalizio criminoso o commetta i reati previsti;
- **"eversiva"**, nella quale si collocano i soggetti che, isolatamente o in gruppo, risultino impegnati in attività di sovversione dell'ordinamento statale o di terrorismo anche internazionale;
- **"sportiva"**, che riguarda, principalmente, i soggetti che debbano ritenersi dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone, in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive;

Si distinguono in **"personali"** e **"patrimoniali"**: le prime comportano limitazioni, anche severe, alla libertà personale o di circolazione del destinatario del provvedimento, le seconde lo privano dei beni e dei capitali illecitamente accumulati oppure lo inibiscono temporaneamente dalla gestione di cespiti o dall'esercizio di attività economiche.

Il sequestro e la confisca di prevenzione. I presupposti soggettivi e oggettivi

Le misure di prevenzione patrimoniali previste dal Codice Antimafia sono sei: il "sequestro", la "confisca", la "cauzione", l'"amministrazione giudiziaria dei beni personali", l'"amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende" ed il "controllo giudiziario".

Il **sequestro** e la **confisca di prevenzione** sono state le prime misure di prevenzione patrimoniale ad essere introdotte, **per effetto della legge 13 settembre 1982, n. 646, c.d. "Legge Rognoni-LaTorre"**, nell'ordinamento giuridico italiano e la loro applicazione è di competenza dell'Autorità giudiziaria, con cui collaborano le Forze di polizia nella delicata fase delle indagini patrimoniali. Le misure di prevenzione patrimoniale possono essere **proposte dal Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, dal Procuratore della Repubblica distrettuale, dal Questore o dal Direttore della Direzione Investigativa Antimafia**, con norme che prevedono opportune forme di raccordo informativo e coordinamento investigativo tra queste quattro autorità.

Il **sequestro** è un provvedimento diretto a sottrarre provvisoriamente i beni al destinatario della misura, il c.d. proposto o prevenuto, con affidamento a un organo dello Stato che li amministra nel corso del procedimento in cui si accertano gli eventuali presupposti della confisca. Il sequestro di prevenzione ha, infatti, natura cautelare ed è diretto ad impedire che il proposto trasferisca, occulti o disperda il proprio patrimonio in attesa che si decida sulla confisca.

La **confisca** di prevenzione attua la definitiva ablazione dei beni del prevenuto e comporta il loro trasferimento coattivo al patrimonio dello Stato.

L'applicazione della confisca di prevenzione e, quindi, anche del preliminare sequestro, richiede precisi presupposti soggettivi e oggettivi.

I **presupposti soggettivi** sono:

- la **riconcucibilità della persona a una delle categorie di pericolosità delineate dal Legislatore**: per non incorrere in censure di illegittimità costituzionale, sotto il profilo del rispetto del principio di tassatività, il Legislatore ha individuato, come sopra accennato, le singole categorie di pericolosità, per renderle più determinate e non fondate su elementi vaghi ed incerti. Lo scopo è stato quello di evitare, come avveniva in passato, giudizi soggettivi ed arbitrari, basati sulla valutazione del modo di essere della persona, ovvero del disvalore sociale o morale della sua condotta;

- la **pericolosità sociale della persona**, intesa come l'accertata predisposizione al delitto, che sia conseguente ad una valutazione globale dell'intera personalità del soggetto risultante da tutte le manifestazioni sociali della sua vita. La valutazione va compiuta sulla base di comportamenti obiettivamente identificabili, di circostanze oggettive, fattuali, che consentano di pronunciare una prognosi di ragionevole probabilità di commissione di attività delittuose, dovendosi quindi escludere sospetti, illazioni, congetture e quanto non oggettivamente riscontrabile. Per effetto del principio di applicazione disgiunta¹, non è necessaria l'attualità della pericolosità sociale al momento della richiesta della misura di prevenzione patrimoniale, sebbene ciò non significhi affatto che l'applicazione della confisca di prevenzione possa prescindere dalla verifica, in concreto e in via incidentale, dell'esistenza di questo presupposto al momento dell'acquisizione dei cespiti che si chiede di sottoporre alla misura ablatoria.

In conseguenza del medesimo principio - e della specificità del procedimento prevenzione, in cui, a differenza che nel procedimento penale, non opera il principio di personalità della responsabilità penale, che vieta allo Stato di esercitare la potestà punitiva su soggetti diversi dall'autore del fatto criminoso - la confisca di prevenzione è possibile **anche in caso di morte del proposto**, sia se sopraggiunta dopo l'inizio del procedimento, che proseguirà, in tal caso, nei confronti degli eredi o, comunque, degli aventi causa, sia se intervenuta prima che nei suoi confronti fosse stata presentata la richiesta di applicazione, che potrà, in questa ipotesi, essere avanzata entro cinque anni dal decesso nei confronti dei successori a titolo universale o particolare.

I **presupposti oggettivi** sono, invece:

- la **disponibilità, diretta o indiretta, del bene da parte del proposto**. La disponibilità va intesa in senso sostanziale, includendo non solo i beni sui quali il destinatario della misura eserciti formalmente un diritto di proprietà o altro diritto reale, ma anche quelli, intestati a terzi, di cui risulti l'effettivo *dominus*. La prova della disponibilità indiretta deve essere rigorosa, poiché si va ad incidere sul diritto di proprietà di una terza persona, anche se può essere fornita sulla base di elementi gravi, precisi e concordanti dai quali si possa dedurre il carattere

¹ Fino al 2008, le misure di prevenzione patrimoniali si potevano applicare solo congiuntamente a quelle personali, in virtù del principio di accessorietà, in forza del quale le stesse formavano un binomio tendenzialmente inscindibile. Le riforme legislative degli anni 2008 e 2009 hanno ridisegnato il procedimento di prevenzione, introducendo il **principio dell'applicazione disgiunta** tra misure personali e patrimoniali, così rescindendo il nesso di pregiudizialità tra le prime e le seconde che caratterizzava precedentemente il sistema.

puramente formale dell'intestazione e, corrispondentemente, il permanere dei beni nella sfera patrimoniale del proposto.

Alcune presunzioni di legge semplificano l'onere probatorio gravante sull'organo proponente, nella fase del sequestro e sul giudice, nella fase della confisca, relativamente alla dimostrazione della riconducibilità dei beni in capo al proposto. Infatti, **si presumono, fino a prova contraria, fittizi** i trasferimenti e le intestazioni che il soggetto destinatario della misura, nei due anni antecedenti la proposta di applicazione, abbia effettuato:

✓ a qualunque titolo, quindi anche a titolo oneroso, nei confronti dell'ascendente, del discendente, del coniuge o della persona stabilmente convivente, nonché dei parenti entro il sesto grado e degli affini entro il quarto grado;

✓ a titolo gratuito o fiduciario, nei confronti di altre persone fisiche o giuridiche;

- l'esistenza **di sufficienti indizi in ordine alla provenienza illecita dei beni**, tali da far ritenere che siano frutto di attività illecita o ne costituiscano il reimpiego. La formula usata dal legislatore - che coincide sostanzialmente con la nozione di provento del reato recepita a livello internazionale (ad esempio nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, approvata a Palermo il 15 dicembre 2000) e unionale (da ultimo, ad esempio, nel Regolamento UE/2018/1805, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, nel quale si fa riferimento a "*ogni vantaggio economico derivato, direttamente o indirettamente, da reati, consistente in qualsiasi bene e comprendente successivi reinvestimenti o trasformazioni di proventi diretti e qualsiasi vantaggio economicamente valutabile*") - rende suscettibili di confisca non solo le utilità economiche conseguite per effetto della realizzazione delle attività delittuose ma altresì ogni forma di utilizzazione ovvero di investimento dei proventi delle condotte criminose in attività economiche o finanziarie.

Allo scopo di assicurare l'efficacia della misura in fase di esecuzione, la normativa prevede che, qualora non sia possibile procedere, per qualunque ragione, all'apprensione diretta dei beni di provenienza illecita, ad esempio perché dispersi, distratti, svalutati o alienati a terzi in buona fede allo scopo di eludere l'applicazione del provvedimento ablativo, la confisca di prevenzione possa essere disposta anche nella forma "**per equivalente**", ossia può avere ad oggetto denaro o altri beni del proposto, anche se di origine lecita, di valore corrispondente al patrimonio illecito accertato;

- **la sproporzione del valore dei beni** rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta dal proposto. In alternativa alla dimostrazione che i beni del

proposto siano frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, il legislatore ha stabilito che l'origine illecita del patrimonio si possa presumere qualora lo stesso risulti incoerente con i redditi dichiarati al fisco ovvero con l'attività economica esercitata, da intendere come parametri alternativi per cui, una volta accertata la sproporzione rispetto al primo, non occorre un'ulteriore verifica anche rispetto al secondo.

Il giudizio sulla "sproporzione" va condotto non già attraverso una valutazione globale e omnicomprensiva del patrimonio della persona, bensì in relazione a ciascun bene di cui il patrimonio del proposto si compone, facendo riferimento al momento dei singoli acquisti, e dunque al valore dei beni di volta in volta entrati a far parte del patrimonio del soggetto. E' necessaria, inoltre, **la c.d. "correlazione temporale"**, cioè la coincidenza tra il periodo in cui la persona si è manifestata "pericolosa" e il momento in cui il bene risulta essere stato acquistato o comunque confluito nella sua sfera patrimoniale.

La presunzione è relativa e, pertanto, superabile mediante la giustificazione della legittima provenienza dei cespiti, che il proposto può sempre fornire mediante la mera allegazione di fatti, situazioni o eventi che, ove riscontrabili, siano idonei, "ragionevolmente e plausibilmente", ad dimostrare l'origine lecita dei beni. In ogni caso, per espressa disposizione normativa, preceduta da un conforme orientamento giurisprudenziale, il destinatario delle misura ablativa non può giustificare la legittima provenienza dei beni adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale.

La compatibilità della confisca di prevenzione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo

La **natura giuridica della confisca** in esame è stata oggetto, in Italia, di dibattito in dottrina e di pronunce giurisprudenziali contrastanti, almeno fino al 2014, allorquando le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno stabilito che la "*ratio*" perseguita dal Legislatore nella disciplina di questo tipo di confisca è quella di rimuovere beni di illecita provenienza dal circuito dell'economia legale, per cui si deve riconoscere a questa forma di ablazione **una natura assimilabile alla misura di sicurezza reali ed una finalità preventiva**, consistente nel "*dissuadere il soggetto inciso dalla commissione di ulteriori reati e da stili di vita contrastanti con le regole del consorzio civile*".

Nell'ambito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la confisca di prevenzione italiana è stata considerata dalla Corte di Strasburgo alla stregua di uno

strumento limitativo del diritto di proprietà privata, legittimo in quanto conforme ai requisiti dell'art. 1 del Prot. add. CEDU e non soggetto all'applicazione delle norme convenzionali proprie della "materia penale".

Sotto il profilo della qualificazione in termini extra-penali della confisca in esame, la Corte fa leva sull'aspetto funzionalistico della misura, sostenendo che essa non è destinata a reprimere una violazione ma ad impedire la commissione di gravi reati. In questo modo la confisca di prevenzione è stata ritenuta convenzionalmente legittima, in quanto "dotata di base legale" e "proporzionata" rispetto all'interesse pubblico perseguito, in ragione dell'indispensabilità di simili misure nel quadro di politiche criminali volte a combattere il fenomeno della criminalità organizzata, del pericoloso potere economico di una organizzazione come la mafia, rispetto alla quale la confisca appare quale "*effective and necessary weapon in the combat against this cancer*".

Nella sua giurisprudenza in materia, la Corte europea ha osservato che - avuto riguardo al quadro normativo nazionale e internazionale di riferimento e a prescindere dalla qualificazione fornita dal legislatore nazionale - alle ipotesi di confisca di beni di origine delittuosa che prescindono da una sentenza di condanna in sede penale si deve attribuire una natura civile e, per tale motivo, il ricorso allo standard probatorio della "*preponderance of evidence*" (cioè del "più probabile che non") può dirsi proporzionato rispetto agli scopi, di compensazione economica e di prevenzione della criminalità, che la misura si prefigge, trattandosi non di sanzione penale ma di un istituto volto a regolare e limitare l'esercizio del diritto di proprietà per ragioni di pubblico interesse.

Una simile natura, è stata dalla Corte riconosciuta ad un'altra analoga forma di "*non-conviction based confiscation*", cioè di "confisca senza condanna", prevista nell'ordinamento statunitense, che prende il nome di "*civil forfeiture*". Quest'ultima misura - definibile come "actio in rem", ossia diretta contro i beni da confiscare e non contro il proprietario degli stessi - presenta tratti di spiccata analogia con la confisca di prevenzione italiana in quanto, al di fuori degli schemi del procedimento penale e di una condanna per uno specifico reato, consente l'ablazione di beni ritenuti di origine delittuosa. La "*civil forfeiture*" può avere ad oggetto i beni utilizzati per la realizzazione del reato ("*instrumentalities*"), quelli che ne hanno agevolato la commissione ("*facilitating property*"), nonché i proventi del reato ("*criminal proceeds*") e quelli cui è di per sé illecita la detenzione ("*contraband*") ed è applicata all'esito di un procedimento giurisdizionale originato da una "*civil action*" dell'autorità pubblica con cui si conviene in giudizio il titolare dei beni che si intende confiscare, secondo schemi che ricalcano sotto molti aspetti le cause propriamente civili in materia

proprietaria pur consistendo in una misura specificamente volta a contrastare la criminalità di matrice economica.

La cooperazione in materia di confisca di prevenzione nell'ambito dell'Unione Europea

La cooperazione giudiziaria e di polizia in materia di sequestro e confisca di prevenzione assume un particolare rilievo se si tiene conto delle **proiezioni transnazionali sempre più spiccate** manifestate dalle principali forme di criminalità, in particolare da quella di tipo mafioso.

Sotto questo profilo, è possibile osservare che, **nell'ambito dell'Unione Europea**, se, da un lato, esistono efficaci strumenti di collaborazione per quanto riguarda lo svolgimento all'estero delle indagini dirette alla ricostruzione del patrimonio, della posizione economica e della situazione finanziaria di un soggetto - assicurati dalla Decisione quadro 2007/845/GAI del 6 dicembre 2007, attuata con Decreto del Capo della Polizia del 2011, che ha previsto l'istituzione in ogni Stato Membro degli "*Uffici per il recupero dei beni (Asset Recovery Offices (A.R.O.))*", dalla Decisione quadro 2002/465/GAI del 13 giugno 2002, relativa alla costituzione ed al funzionamento delle "*Squadre investigative comuni (Joint Investigation Teams)*", recepita in Italia dal D.Lgs. 15 febbraio 2016 n. 34 e dalla Direttiva 2014/41/EU del 3 aprile 2014, che ha introdotto l'"*Ordine europeo di indagine penale (European Investigation Order)*", recepita in Italia dal D.Lgs. 21 giugno 2017, n. 108 - dall'altro, fino alla fine del 2020, non erano vigenti forme di cooperazione, previste dal diritto unionale, che disciplinassero, per quanto riguarda le misure di prevenzione patrimoniali, l'apprensione dei cespiti localizzati in altri Stati membri. L'attuazione di questi provvedimenti ablatori all'estero era, infatti, affidata, agli strumenti messi a disposizione dalle convenzioni internazionali, come la Convenzione di Strasburgo del Consiglio d'Europa, firmata l'8 novembre 1990, sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato oppure da accordi bilaterali.

Tuttavia, il **19 dicembre 2020**, è entrato in vigore il **Regolamento 2018/1805** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, per il **reciproco riconoscimento di tutti i tipi di provvedimenti di sequestro e confisca emanati**

nell'ambito di un procedimento in materia penale, inclusi i provvedimenti di confisca estesa, di confisca nei confronti dei terzi e di confisca senza condanna².

Il Regolamento è direttamente applicabile negli Stati membri ex art. 288 TFUE e sostituisce le decisioni quadro 2003/577 e 2006/783.

Nel suo ambito di applicazione, non vi è dubbio che rientrino tutte le forme di confisca previste dal sistema penale italiano. Si pone, invece, il problema di stabilire se possa essere applicato anche alla confisca di prevenzione disciplinata dal Codice Antimafia.

Nelle definizioni di cui all'art. 2 del Regolamento in parola, si precisa, al numero 2), che si considera «*“provvedimento di confisca”*: una sanzione o misura definitiva imposta da un organo giurisdizionale a seguito di un procedimento connesso a un reato, che provoca la privazione definitiva di un bene di una persona fisica o giuridica».

Tale definizione sembra rendere **possibile l'applicazione del Regolamento anche alla misura di prevenzione patrimoniale antimafia**, considerato che è applicata con un procedimento che rientra sicuramente nei *“procedimenti connessi ad un reato”*, presupponendo una valutazione di pericolosità sociale fondata, innanzitutto, sulla sussistenza di indizi della commissione di reati nella parte cognitiva del giudizio, nonché, se la pericolosità è attuale, sul giudizio prognostico di futura commissione di reati ed avendo come oggetto profitti o prodotti del reato (sia quando si tratti *“dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego”*, sia quando si tratti di beni *“in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica”* in quanto la sproporzione viene in rilievo come sintomo dell'origine illecita).

Questa interpretazione del Regolamento - che consente di estenderne il perimetro applicativo anche alle misure di prevenzione patrimoniali italiane, che, pertanto, dovranno essere riconosciute ed eseguite anche negli Stati membri la cui legislazione nazionale non prevede tali provvedimenti - è ritenuta corretta anche dal Ministero della Giustizia. Secondo la circolare datata 18 febbraio 2021 della Direzione Generale degli Affari Internazionali e della Cooperazione Giudiziaria, infatti, tale interpretazione è consentita perché:

² Il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni delle autorità giudiziarie degli Stati membri dell'UE, - codificato all'art. 82, Par. 1 TFUE rispetto a *“qualsiasi tipo di sentenza e decisione giudiziaria”* (comma 2 lett. a) - è stato innanzitutto adottato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, assurgendo a una delle *“pietre angolari”* in materia di libertà, sicurezza e giustizia: *“Criminals must find no ways of exploiting differences in the judicial systems of Member States”* and *“no hiding place for ... the proceeds of crime within the Union”*.

- ai sensi dell'art. 67, par. 3, del TFUE, uno degli obiettivi dell'Unione è *“adoperarsi per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, (...) nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali...”*;
- secondo il considerando n. 13 del Regolamento, il *“procedimento in materia penale”* è un concetto autonomo del diritto dell'Unione interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, e contempla anche i provvedimenti emessi in assenza di una condanna definitiva³;
- il titolo V del TFUE opera una distinzione tra *“cooperazione giudiziaria in materia penale”* (art. 82, par. 1, del TFUE) e *“cooperazione giudiziaria in materia civile”* (art. 81, par. 1, del TFUE). Pertanto, la nozione di materia penale può essere definita anche in modo negativo, nel senso che ne è esclusa la materia civile come interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁴;
- le caratteristiche sostanziali e procedurali delle misure di prevenzione ne giustificano oramai, a pieno titolo, la riconduzione all'autonomo concetto unionale di *“criminal matters”*: accertamento di pericolosità basato sul collegamento a specifiche fattispecie criminali, rilevanza dell'apprezzamento *“indiziario”*, tipico della materia penale, riconoscimento di tutte le garanzie essenziali e dei rimedi previsti in ambito penale.

A ulteriore sostegno di questa tesi, si pone in evidenza che il legislatore italiano ha già attribuito, in attuazione del principio del reciproco riconoscimento, natura penale al procedimento di prevenzione. L'art. 1, comma 3, lett. d) del D.Lgs. 7 agosto 2015, n. 137, recante *“Attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI”* relativa all'applicazione del principio di riconoscimento delle decisioni di confisca, indica, infatti, anche la confisca di prevenzione quale provvedimento emesso nell'ambito di un procedimento penale⁵.

³ Ai sensi del Considerando n. 13 del Regolamento, il *“procedimento in materia penale è un concetto autonomo del diritto dell'Unione interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ferma restando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale termine contempla pertanto tutti i tipi di provvedimenti di congelamento e provvedimenti di confisca emessi in seguito a procedimenti connessi ad un reato e non solo i provvedimenti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/42/UE. Esso contempla inoltre altri tipi di provvedimenti emessi in assenza di una condanna definitiva”*. Sono, quindi, esclusi dal raggio applicativo del Regolamento i provvedimenti di congelamento e i provvedimenti di confisca emessi nel quadro di procedimenti in materia civile o amministrativa.

⁴ La proposta di Regolamento, presentata dalla Commissione nel 2017, aveva un campo di applicazione limitato ai provvedimenti di congelamento e confisca disposti *“nel quadro di un procedimento penale”* (*“criminal proceedings”*), ovvero di un procedimento finalizzato all'accertamento giudiziario della responsabilità penale per specifici fatti. Su proposta italiana, a seguito dell'accordo dell'8 dicembre 2017, il Consiglio ha modificato l'art. 1.1 della proposta, ampliando l'ambito di applicazione del regolamento a quello ben più ampio dei provvedimenti disposti *“nel quadro di un procedimento in materia penale”* (*“proceeding in criminal matter”*).

⁵ Art. 1 Disposizioni di principio e definizioni.

3. Ai fini del presente decreto si intendono per:

La confisca per sproporzione

La “**confisca per sproporzione**” o “**allargata**” costituisce, attualmente, il principale strumento di contrasto, in ambito penale, alle forme di accumulazione patrimoniale illecite.

Questa forma di confisca - che presenta affinità sostanziali con la confisca di prevenzione, pur differendo strutturalmente in alcuni presupposti applicativi - è stata introdotta con l’art. 2, comma 1 del D.L. n. 399 del 1994, che ha inserito, nel corpus del D.L. 8 giugno 1992 n. 306 convertito dalla Legge 7 agosto 1992 n. 356, l’**art. 12-sexies**, rubricato “*Ipotesi particolari di confisca*”.

La modifica legislativa si rese necessaria a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell’art. 12-quinquies, comma 2 del D.L. n. 306/92 - decreto emanato dopo la strage di Capaci e convertito in legge dopo quella di via D’Amelio - che puniva, con la reclusione da due a cinque anni, il possesso ingiustificato di valori da parte di soggetti indiziati o imputati di determinati reati.

In applicazione del **principio della riserva di codice**, l’art. 12 sexies è stato, poi, trasfuso⁶ nel nuovo **art. 240-bis c.p.**, rubricato “*Confisca in casi particolari*”.

La disciplina della confisca allargata consente al giudice di ordinare la sottrazione di tutti i cespiti patrimoniali (beni, denaro o altra utilità) di cui una persona - già sottoposta a condanna o patteggiamento per taluno dei reati indicati dalla norma - non sia in grado di giustificare la legittima provenienza e ne sia titolare o ne abbia comunque la disponibilità, in valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all’attività economica esercitata.

L’operatività della confisca per sproporzione, dunque, si perimetra sulla base dei seguenti presupposti:

- la pronuncia di una **sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti** per una delle fattispecie delittuose previste;
- la **titolarità o disponibilità**, anche per interposta persona fisica o giuridica, **di beni, denaro o altre utilità**;

d) *decisione di confisca: un provvedimento emesso da un'autorità giudiziaria nell'ambito di un procedimento penale, che consiste nel privare definitivamente di un bene un soggetto, inclusi i provvedimenti di confisca disposti ai sensi dell'art. 12 sexies del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e quelli disposti ai sensi degli articoli 24 e 34 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni*”.

⁶ Dall’art. 6, comma 1 del D.Lgs. 1° marzo 2018 n. 21.

- la **sproporzione tra il valore dei beni** acquistati dal condannato e il suo **reddito dichiarato ai fini delle imposte o l'attività economica** dallo stesso esercitata;
- l'**incapacità per il reo di giustificare la provenienza** della ricchezza contestata.

L'**accertamento della responsabilità penale**⁷, a differenza di quanto avviene nell'ambito del sistema delle misure di prevenzione, rappresenta quindi un indicatore formale dell'accumulazione illecita della ricchezza che, in ragione della natura del reato commesso e delle utilità possedute in valore sproporzionato, si presume discenda da attività delittuose diverse e ulteriori rispetto a quelle vagliate nel processo.

È opportuno evidenziare che, per l'applicazione della confisca allargata, il giudice non deve effettuare **alcuna valutazione in merito alla sussistenza del nesso di pertinenzialità** dei beni individuati con l'attività delittuosa del reo, tratto distintivo quest'ultimo della confisca "ordinaria" di cui all'art. 240 c.p.⁸.

Non vi sono dubbi circa la definizione dei concetti di 'titolarità' e 'disponibilità': il primo consiste nell'intestazione giuridica formale del bene, il secondo, invece, allude alla possibilità per la persona di esercitare un'effettiva ingerenza sulla cosa, indipendentemente dall'intestazione formale della stessa. L'applicabilità della misura ablativa, dunque, prescinde dalla disponibilità diretta o indiretta dei cespiti patrimoniali, potendo altresì interessare beni posseduti dal condannato anche per interposta persona fisica o giuridica. In quest'ultimo caso, ai fini dell'applicazione della misura, sarà onere della pubblica accusa dimostrare **la concreta divergenza tra intestazione formale ed effettiva disponibilità del bene in capo al reo**⁹.

⁷ A seguito dell'introduzione dell'art. 578-bis c.p.p., ad opera dell'art. 6 D.Lgs. 21/2018, che ha recepito un precedente anche se non uniforme orientamento giurisprudenziale, è più corretto parlare - come fa la giurisprudenza di legittimità - di "*accertamento in positivo della colpevolezza per uno dei reati elevati dal legislatore a possibili indicatori di una accumulazione illecita*". Per via della suddetta norma, infatti, la confisca allargata può trovare applicazione anche laddove il reato venga dichiarato estinto per prescrizione o amnistia.

⁸ L'assenza di qualsivoglia nesso di derivazione/pertinenzialità, come sostenuto da una parte della dottrina, allontana la confisca allargata dal perimetro delle misure di sicurezza, avvicinandola invece a quello delle sanzioni patrimoniali tipicamente afflittive. Ciononostante, la giurisprudenza di gran lunga maggioritaria ritiene che la confisca per sproporzione sia una **misura di sicurezza** di natura **atipica**.

⁹ La situazione di interposizione fittizia deve essere dimostrata dal pubblico ministero, non sulla base di mere circostanze indiziarie, ma in ragione di elementi di fatto, connotati dai requisiti di gravità, precisione e concordanza, quali, ad esempio, la natura giuridica dell'atto dispositivo, il rapporto di parentela tra le parti in causa, le qualità personali dell'avente causa, l'oggetto dell'atto dispositivo, la destinazione del bene. Con specifico riferimento all'ipotesi in cui intestatario dei beni sia il coniuge (o comunque uno stretto congiunto) del condannato, la giurisprudenza di legittimità statuisce pacificamente che la presunzione relativa circa l'illecita accumulazione patrimoniale, prevista per la confisca "allargata" opera, oltre che in relazione ai beni del condannato, anche in riferimento ai beni intestati al coniuge dello stesso, qualora la sproporzione tra il patrimonio nella titolarità del coniuge e l'attività lavorativa svolta da quest'ultimo, confrontata con le altre circostanze che caratterizzano il fatto concreto, appaia dimostrativa della natura simulata dell'intestazione.

Quanto al tema della sproporzione, **l'ablazione patrimoniale** - in ragione dell'assenza di qualsivoglia vincolo di pertinenzialità tra cespiti confiscabili e reato - **opera indipendentemente dal momento di acquisto del bene** da sottoporre a confisca. La misura, in altre parole, può riguardare cespiti patrimoniali entrati nella disponibilità del condannato in momenti anteriori o successivi al compimento dell'attività delittuosa formalmente accertata. La giurisprudenza, tuttavia, ha individuato, nel tempo, alcuni **limiti** allo scopo di evitare una abnorme dilatazione della sfera di operatività di questo tipo di confisca. In particolare, secondo la Corte di Cassazione, il giudice deve valutare **la sussistenza di uno squilibrio incongruo e significativo**, tra reddito dichiarato o proventi dell'attività economica esercitata e valore del bene, **al momento dell'acquisizione di ogni singolo cespite** e non considerando il valore dell'intero patrimonio nel suo complesso risultante dalle indagini patrimoniali: in altri termini, deve stabilire se l'interessato disponeva o meno di risorse finanziarie lecite tali da consentirgli, alla data dell'operazione, di realizzare l'incremento patrimoniale. La Corte costituzionale, sulla scorta di quanto già argomentato dalla giurisprudenza di legittimità in materia di confisca di prevenzione, ha individuato un ulteriore limite, rappresentato dalla c.d. **ragionevolezza temporale**, sottolineando che la presunzione di provenienza illecita dei beni non può in ogni caso *"operare in modo illimitato e indiscriminato, ma deve necessariamente essere circoscritta in un ambito di ragionevolezza temporale che consenta di operare un collegamento tra i beni e il fatto criminoso"*, per cui non si può estendere a beni acquistati in momenti eccessivamente lontani rispetto alla commissione del reato ritenuto idoneo a produrre un'accumulazione illecita di ricchezza, per i quali sarebbe anche particolarmente problematico giustificare l'origine lecita.

La **presunzione di derivazione illecita** della ricchezza, una volta provata la sproporzione, è, tuttavia, **relativa**, essendo nella facoltà dell'imputato allegare in maniera precisa e puntuale tutti quegli elementi necessari per fornire una giustificazione plausibile della provenienza legittima di quanto detenuto: si tratta, in particolare, di una dimostrazione in positivo della liceità della derivazione della ricchezza contestata, non essendo, invece sufficiente un'argomentazione finalizzata semplicemente ad affermare la provenienza non delittuosa dei beni¹⁰. In proposito, si pone in rilievo che, analogamente a quanto previsto anche per la confisca di prevenzione, la norma esclude la possibilità per il reo di giustificare la provenienza

¹⁰ La Corte di Cassazione a sezioni unite ha escluso che si tratti di una vera e propria inversione dell'onere prova, essendo invece richiesto alla persona interessata di addurre fatti e circostanze che possano giustificare la provenienza legittima della ricchezza. Si tratterebbe, pertanto, di un mero onere di allegazione e non di un formale onere della prova.

dei beni adducendo che siano stati acquisiti con il provento o il reimpiego dell'evasione fiscale¹¹.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione, sebbene questa forma di confisca sia stata introdotta per il contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, la sua efficacia nell'assolvimento della funzione di ostacolo preventivo teso ad evitare il proliferare di ricchezza, di provenienza non giustificata, immessa nel circuito dell'economia legale, ha determinato, nel corso degli anni, un **costante ampliamento del suo perimetro applicativo**, che si è esteso ben oltre l'area delle attività delittuose direttamente connesse con la criminalità organizzata c.d. "qualificata".

In conseguenza dei molteplici interventi operati, nel tempo, dal Legislatore, la confisca per sproporzione, **ai sensi dell'art. 240-bis**, è attualmente **applicabile ai seguenti reati** (i c.d. "reati-spia" o "reati-sorgente"):

- associazioni di tipo mafioso anche straniere (**art. 416-bis c.p.**) e delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal medesima disposizione penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni di tipo mafioso anche straniere;
- **scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-ter c.p.)**, trasferimento fraudolento di valori (**art. 512-bis**), estorsione (**art. 629**), sequestro di persona a scopo di rapina (**art. 630**), usura (art. 644), ricettazione, ad eccezione di quella di particolare tenuità (**art. 648**), riciclaggio (**art. 648-bis**), impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (**art. 648-ter**) e autoriciclaggio (**art. 648-ter.1**);
- associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (**art. 74 D.P.R. n. 309 del 1990**)¹²;
- delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale o di eversione dell'ordine costituzionale;
- associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (**art. 291-quater D.P.R. n. 43 del 1973**)¹³;

¹¹ L'imputato, può fornire, tramite l'allegazione, tutti gli elementi per dimostrare che l'acquisto è avvenuto con redditi ulteriori rispetto a quelli regolarmente dichiarati (ad esempio, lasciti ereditari, vincite di gioco o redditi provenienti da attività lecite prima della scadenza del termine per la dichiarazione), a condizione che si tratti di provviste lecite e tracciabili. In particolare, la giurisprudenza di legittimità ha precisato che l'interessato non può dimostrare la proporzione tra redditi disponibili e valore degli acquisti o degli investimenti attraverso la mera indicazione e produzione degli attestati di riscossione di somme vinte al gioco in un concorso a pronostico che, in quanto rilasciati sulla base di presentazione di ricevute non nominative, certificano la sola percezione della somma, ma non il giocatore vincente che potrebbe averle cedute, anche dietro corresponsione di denaro, a chiunque avesse necessità di far apparire la liceità di una provvista.

¹² Ai sensi dell'art. 85-bis del D.P.R. n. 309 del 1990, la confisca allargata si applica anche ai delitti di **produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope**, previste dall'art. 73, esclusa l'ipotesi della lieve entità.

¹³ Per effetto dell'art. 301, comma 5-bis del D.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43, la confisca allargata si applica anche alle ipotesi di **contrabbando aggravato** previste dall'art. 295, comma 2 del medesimo decreto.

- **la maggior parte dei delitti contro la pubblica amministrazione**¹⁴;
- corruzione tra privati (art. 2635 c.c.);
- associazione per delinquere (art. 416 c.p.) finalizzata a taluni delitti in materia di immigrazione clandestina¹⁵;
- associazione per delinquere finalizzata a taluni delitti in materia di **contraffazione**¹⁶;
- associazione per delinquere finalizzata a taluni delitti in materia di falsificazione monetaria¹⁷;
- **disastro ambientale (art. 452-quater c.p.), attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-quaterdecies), associazione per delinquere finalizzata alla commissione di delitti contro l'ambiente (art. 452-octies, 1° comma)**;
- riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.), **tratta di persone (art. 601) e acquisto e alienazione di schiavi (art. 602) e associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei predetti delitti**;
- sfruttamento o induzione alla prostituzione minorile (art. 600-bis c.p.), pornografia minorile limitatamente allo sfruttamento e al commercio (art. 600-ter), pornografia virtuale, relativamente alla condotta di produzione o commercio di materiale pornografico (art. 600-quater.1), iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600-quinquies) e **associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei predetti delitti**;
- intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603-bis c.p.);
- indebito utilizzo e falsificazione delle carte di credito e di pagamento (art. 493-ter c.p.);

¹⁴ Si tratta in particolare dei reati di: **peculato (art. 314 c.p.), peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316), malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis), indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter), concussione (art. 317), corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319), corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter), induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater), corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320), istigazione alla corruzione (art. 322), peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322-bis), utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio (art. 325).**

¹⁵ Si tratta dei delitti previsti **dall'art. 12**, commi 1, 3 e 3-ter **D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286**.

¹⁶ Si tratta in particolare dei reati di: **contraffazione, alterazione o uso di marchio, segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni (art. 473 c.p.), introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi (art. 474), fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale (art. 517-ter), contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (art. 517-quater).**

¹⁷ Si tratta in particolare dei reati di: **falsificazione di monete, spendita e introduzione nello Stato, previo concerto, di monete falsificate (art. 453 c.p.), alterazione di monete (art.454), spendita e introduzione nello Stato, senza concerto, di monete falsificate (art. 455), contraffazione di carta filigranata in uso per la fabbricazione di carte di pubblico credito o di valori di bollo (art. 460), fabbricazione o detenzione di filigrane o di strumenti destinati alla falsificazione di monete, di valori di bollo o di carta filigranata (art. 461).**

- **taluni reati in materia di criminalità informatica**¹⁸, quando le condotte punite riguardano tre o più sistemi.

Ai reati sopra elencati, si devono, infine, aggiungere le fattispecie delittuose di natura tributaria alle quali la confisca allargata è applicabile per effetto dell'**art. 12-bis del D.Lgs. n. 74 del 2000**: si tratta, in specie, della dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, laddove l'importo degli elementi passivi fittizi sia superiore a 200.000 euro (**art. 2 D.Lgs. 74/2000**), della dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, se l'imposta evasa è superiore a 100.000 euro (**art. 3**), dell'emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, qualora l'importo non rispondente al vero indicato in fattura sia maggiore di 200.000 euro (**art. 8**) e della sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte (**art. 11**), se, nell'ipotesi prevista dal primo comma, l'ammontare di imposta, sanzioni e interessi è superiore a 100.000 euro e, in quella del secondo comma, qualora l'importo degli elementi attivi inferiori a quelli effettivi o degli elementi passivi fittizi sia superiore a 200.000 euro¹⁹.

Ai sensi dell'art. 321, comma 2 c.p.p., anche per i cespiti patrimoniali per i quali è prevista la confisca per proporzione è ammesso, a fini cautelari, **il sequestro preventivo**, per la cui concessione è sufficiente che il giudice accerti la sussistenza del c.d. "*periculum in mora*", ossia la presenza di seri indizi di esistenza delle condizioni che legittimano il provvedimento ablativo.

2. SISTEMA ANTIRICICLAGGIO

Il sistema antiriciclaggio persegue l'obiettivo di prevenire l'ingresso nel sistema legale di risorse di origine criminale; esso contribuisce, quindi, a preservare la stabilità, la concorrenza, il corretto funzionamento dei mercati finanziari e, più in generale, l'integrità dell'economia complessivamente intesa. Nel contempo l'azione

¹⁸ Si tratta in particolare dei reati di: **installazione di apparecchiature atte ad intercettare, impedire o interrompere comunicazioni informatiche o telematiche (art. 617-quinquies c.p.)**, **alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni informatiche o telematiche (art. 617-sexies)**, **danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici (art. 635-bis)**, **danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici utilizzati dallo stato o da altro ente pubblico o comunque di pubblica utilità (art. 635-ter)**, **danneggiamento di sistemi informatici o telematici (art. 635-quarter)**, **danneggiamento di sistemi informatici o telematici di pubblica utilità (art. 635-quinquies)**.

¹⁹ Tra gli artt. 240-bis c.p. e 12-bis, D.Lgs. 74/2000 esiste, pertanto, un rapporto di genere a specie: per l'operatività della confisca allargata tributaria - nella parte in cui il legislatore ha previsto il meccanismo delle 'soglie' - è infatti richiesto un "*quid pluris*" rispetto alla mera rilevanza penale delle condotte e del relativo accertamento della responsabilità.

di prevenzione è un importante complemento dell'attività di repressione dei reati, in quanto intercetta e ostacola l'impiego e la dissimulazione dei relativi proventi. L'apparato antiriciclaggio, per la sua capacità di individuare e ricostruire condotte criminali, è utilizzato anche per contrastare il finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa.

L'ordinamento italiano in materia si è sviluppato in coerenza con gli standard internazionali e le direttive europee. A tale scopo, è stata adottata una nozione di riciclaggio che comprende anche le attività di autoriciclaggio, vale a dire l'impiego in attività economiche o finanziarie dei proventi illeciti da parte di coloro che hanno commesso o concorso a commettere il reato presupposto.

Il sistema di prevenzione del riciclaggio si fonda sulla collaborazione tra operatori, autorità amministrative, organi investigativi e autorità giudiziaria.

L'Italia si è dotata da tempo di una procedura strutturata per valutare le minacce di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, individuare le vulnerabilità del sistema di prevenzione e contrasto di tali fenomeni e, quindi, i settori maggiormente esposti a tali rischi.

In linea con gli standard internazionali e con le disposizioni comunitarie, nell'ordinamento italiano sono state introdotte disposizioni tese a rafforzare la trasparenza della titolarità effettiva di persone giuridiche e trust, attraverso la creazione di un sistema centralizzato di registrazione dei titolari effettivi in apposite sezioni del Registro delle imprese.

Ulteriori misure di prevenzione tipiche dell'ordinamento italiano, finalizzate a ostacolare condotte a elevato rischio di riciclaggio, sono le limitazioni all'utilizzo del denaro contante e dei titoli al portatore e gli obblighi di canalizzazione delle relative operazioni per il tramite degli intermediari vigilati.

Operatori collocati ai varchi dei circuiti legali e in posizioni chiave per intercettare possibili fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo sono chiamati a collaborare con le Autorità, svolgendo un'azione di tempestiva individuazione e segnalazione di possibili operazioni riconducibili ad attività criminose. La platea dei destinatari degli obblighi è stata ampliata nel tempo e comprende oggi numerose categorie omogenee di soggetti. Un primo, tradizionale, gruppo di destinatari è rappresentato dagli intermediari bancari, finanziari e assicurativi e dagli altri operatori finanziari, al quale si sono aggiunte altre categorie di professionisti (notai, avvocati, dottori commercialisti, revisori contabili e società di revisione) e operatori

non finanziari (prestatori di servizi relativi a società e trust, soggetti che esercitano il commercio di cose antiche ecc...)

La Pubblica Amministrazione non è compresa formalmente tra i soggetti obbligati, ma taluni uffici sono tenuti a comunicare all'Unità di Informazione Finanziaria (U.I.F.) istituita presso la Banca d'Italia dati e informazioni concernenti le operazioni sospette, sulla base di istruzioni recentemente dettate dall'Unità stessa.

In ordine agli aspetti maggiormente operativi, occorre segnalare che la procedura di segnalazione di operazioni sospette si fonda sul coinvolgimento di soggetti privati e attori istituzionali, in cui:

- gli intermediari finanziari, i professionisti e gli altri operatori non finanziari procedono alla trasmissione delle segnalazioni sospette;
- l'Unità di Informazione Finanziaria svolge compiti di analisi finanziaria;
- il Nucleo Speciale Polizia Valutaria e la Direzione Investigativa Antimafia effettuano il successivo sviluppo investigativo.

L'U.I.F., una volta ricevute le segnalazioni di operazioni sospette inviate dagli intermediari o da un'altra categoria di operatori assoggettati agli adempimenti antiriciclaggio, effettua l'analisi finanziaria sulla base:

- dei risultati degli studi sui flussi finanziari elaborati sul mercato dei capitali e su singole anomalie, settori dell'economia ritenuti a rischio, categorie di strumenti di pagamento e specifiche realtà economiche territoriali;
- di ulteriori dati ed informazioni oltre a quelli segnalati, acquisiti presso gli intermediari, anche tramite ispezioni;
- dei dati contenuti nell'anagrafe dei rapporti finanziari (art. 37 del decreto legge n. 223/2006, convertito con modificazione dalla legge n. 248/2006);
- degli approfondimenti effettuati in collaborazione con le Autorità di vigilanza di settore, come convenuto in appositi protocolli d'intesa;
- dei dati e notizie scambiati con le Unità di Informazione Finanziaria di altri Stati;
- delle informazioni ricevute dalle Autorità di vigilanza e dagli Ordini professionali circa ipotesi di omissione di segnalazioni sospette;
- delle comunicazioni ricevute dall'Autorità Giudiziaria per i casi fondatamente ritenuti rilevanti per riciclaggio o reimpiego di proventi illeciti attraverso operazioni effettuate presso intermediari;

- delle informazioni ricevute dagli Organi delle indagini in merito a fatti e situazioni rilevanti per finalità antiriciclaggio.

All'esito, l'U.I.F. *trasmette senza indugio* le segnalazioni sospette alla DIA ed al Nucleo Speciale Polizia Valutaria; nel caso in cui dagli elementi acquisiti emergano già notizie di reato perseguibili d'ufficio, l'U.I.F. procede altresì, senza ritardo, a farne denuncia per iscritto al Pubblico Ministero o ad un ufficiale di p.g., ai sensi dell'art. 331 c.p.p..

Ogni segnalazione è corredata da una *relazione tecnica* contenente gli esiti dell'analisi finanziaria effettuata, nonché il *ranking* di rischio della segnalazione attribuito dalla medesima amministrazione. Infatti, l'U.I.F., nel trasmettere la segnalazione, fornisce un parametro di rilevanza del contesto che può variare da zero a cinque, in cui il livello zero fa riferimento alle trattazioni archiviate ed il livello cinque rappresenta le segnalazioni con il più elevato livello di rischio.

Ricevute le segnalazioni di operazioni sospette, la ripartizione interna dei carichi ispettivi tra DIA e Nucleo Speciale Polizia Valutaria viene effettuata sulla base del protocollo d'intesa stipulato secondo il quale:

- la D.I.A., in ottemperanza alle competenze attribuite dalla legge istitutiva, procede agli approfondimenti delle segnalazioni che risultano attinenti ai fenomeni associativi di tipo mafioso di cui all'art. 416 bis c.p.; negli altri casi agisce il Nucleo Speciale Polizia Valutaria;
- la D.I.A. effettua i necessari riscontri per verificare se la segnalazione sia direttamente o indirettamente riferibile a soggetti nei cui confronti abbia in corso indagini o che risultino coinvolti in pregresse operazioni. Qualora emergano dei collegamenti della specie, essa provvede agli ulteriori approfondimenti dandone, nel contempo, notizia al Nucleo Speciale. In caso contrario, la D.I.A. trasmette al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria le eventuali utili risultanze, comunque presenti agli atti;
- se nel corso delle indagini condotte dal Nucleo Speciale dovessero venire alla luce collegamenti con l'attività di associazioni di stampo mafioso o, nell'ambito degli accertamenti avviati dalla D.I.A., dovessero emergere fattispecie penali diverse, i due organi investigativi daranno vita ad un interscambio informativo, che verrà portato a conoscenza del Procuratore Nazionale Antimafia.

3. SISTEMA DI PREVENZIONE ANTIMAFIA

Interdittiva antimafia - Evoluzione storico normativa

L'esigenza di contrastare le organizzazioni criminali di stampo mafioso, anche nelle loro attività economiche, è stata avvertita fin dalla metà degli anni '60 del secolo scorso ed è sfociata in un susseguirsi di interventi normativi confluiti nel già richiamato Codice antimafia e nei successivi decreti integrativi e correttivi.

La lotta al fenomeno mafioso, con specifico riguardo all'ambito economico, risale originariamente alla Legge 31 maggio 1965, n. 575, la c.d. Legge antimafia, recante "Disposizioni contro la mafia", con la quale venne, per la prima volta, prevista la decadenza di diritto da licenze, concessioni e iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o di forniture pubbliche per quei soggetti colpiti da una misura di prevenzione di cui alla Legge 27 dicembre 1956, n. 1423. Tuttavia, anche a causa dell'allarme sociale venutosi a creare in conseguenza del continuo espandersi negli anni '70 del fenomeno mafioso, si compresero i limiti della citata normativa, in quanto la sola misura della decadenza delle licenze già conseguite non impediva alla criminalità organizzata di acquisirne di nuove e, di conseguenza, di accrescere le proprie fonti lecite di approvvigionamento.

Pertanto, prima, con la Legge 13 settembre 1982, n. 646, c.d. "Legge Rognoni-La Torre", (nota, in particolare, per avere introdotto nel codice penale la norma sull'associazione mafiosa) e, immediatamente dopo, con la Legge 23 dicembre 1982, n. 936, si introdusse, mediante la modifica all'art. 10 della Legge n. 575/1965, uno strumento più incisivo per contrastare le ingerenze della criminalità organizzata nella contrattazione pubblica: si impone alle Pubbliche Amministrazioni, in procinto di adottare licenze e/o autorizzazioni e di stipulare contratti di appalto, di richiedere al Prefetto una specifica documentazione, la "certificazione antimafia".

Si affidava al Prefetto il compito di comunicare alle pubbliche amministrazioni competenti l'esistenza di provvedimenti ostativi ad autorizzazioni, appalti, ecc., acquisiti attraverso un flusso di informazioni che passava dagli uffici giudiziari alle questure e da queste ultime alle prefetture.

La legge 19 marzo 1990, n. 55 introdusse la possibilità per il privato di richiedere la certificazione antimafia e di presentare in alcuni casi un'autocertificazione; nel 1991 e nel 1992 si estende l'ambito applicativo ricomprendendovi anche le condanne per alcuni reati tipici della criminalità organizzata.

La trasformazione, nel tempo, delle mafie storiche in piattaforme finanziarie ed imprenditoriali ha comportato, per conseguenza e reazione, la continua evoluzione delle cosiddette informazioni antimafia, trasformate dalle riforme del Legislatore (e

dalle interpretazioni della giurisprudenza) in uno strumento che va ad anticipare al massimo l'agire preventivo dello Stato, condividendo con le misure di prevenzione la logica spiccatamente cautelare.

Un successivo intervento ci fu nel 1994 con il Decreto Legislativo n. 490, introdotto dalla legge Delega n. 47 di pari anno, con il quale si provvedeva a distinguere i contratti in fasce di valore, individuando parimenti quelli esenti dall'obbligo di certificazione, quelli rientranti nella fascia intermedia sottoposti al rilascio della certificazione antimafia e quelli della fascia superiore oggetto della c.d. informazione. Quest'ultimo tipo di documentazione, oltre a coprire l'ambito della comunicazione, ha spinto anche alla valutazione della sussistenza del c.d. "tentativo di infiltrazione mafiosa" (art. 4, comma 4).

Negli anni successivi la legislazione antimafia è stata affinata sino all'approvazione del vigente Codice antimafia (D.Lgs. 6 ottobre 2011, n. 159), che, come già ricordato, ha unificato e coordinato le norme in materia.

Infatti, secondo la precedente normativa si potevano distinguere tre forme di informative interdittive: la prima riguardava le *interdittive ricognitive* di cause di divieto la cui evidenza cagionava automaticamente la decadenza del rapporto con la pubblica amministrazione (o impediva il suo costituirsi); una seconda tipologia riguardava quelle interdittive che, non operando automaticamente, costituivano manifestazione di potere discrezionale da parte del Prefetto, qualora egli avesse desunto dai propri accertamenti la presenza di un'infiltrazione mafiosa nell'impresa. La terza tipologia riguardava le c.d. *informative atipiche*, nelle quali il Prefetto, pur ravvisando l'assenza di cause ostative, segnalava all'Amministrazione interessata la presenza di alcune criticità; tali elementi sarebbero poi divenuti oggetto di valutazione discrezionale da parte della stessa Amministrazione. Il Codice delle leggi antimafia ha abrogato le interdittive atipiche attribuendo alle informative interdittive sempre un carattere vincolante.

Infine, nell'ottica di una tendenza espansiva delle informative prefettizie, si colloca anche la Legge 17 ottobre 2017, n. 161 che ha novellato il Codice antimafia. La *ratio* di quest'ultima norma consiste nel rafforzamento della lotta alla criminalità organizzata anche attraverso l'ampliamento delle situazioni sottoponibili alle verifiche antimafia di natura amministrativa suscettibili di portare, poi, all'emanazione di una interdittiva antimafia, ma anche l'utilizzazione di strumenti differenziati, interconnessi tra loro e capaci di essere modellati, nella loro incisività e invasività, sulle esigenze delle singole imprese a rischio, per poterle restituire alla legalità.

Aspetti significativi della riforma attengono però, in coerenza con quanto enunciato in premessa, anche alla revisione della disciplina dell'amministrazione giudiziaria e

all'introduzione *ex novo* dell'istituto del controllo giudiziario, collocati entrambi nella sezione del Codice relativa, appunto, alle misure di prevenzione diverse dalla confisca. A differenza di quest'ultima, gli istituti citati consentono allo Stato, per il tramite dell'autorità giudiziaria, di bonificare le aziende contaminate (o anche solo a rischio di contaminazione) da parte delle consorterie criminali, senza però estromettere del tutto gli imprenditori dalla gestione delle attività economiche.

Il comma 1 dell'art. 34 riguarda le ipotesi in cui sussistono "sufficienti indizi", ossia gravi, precisi e concordanti in relazione al materiale probatorio raccolto, che facciano ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche (anche a carattere imprenditoriale) sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'art. 416-bis del codice penale ovvero, *alternativamente*, che possa comunque agevolare l'attività di persone nei cui confronti è stata applicata, o anche solo proposta, una misura di prevenzione personale o patrimoniale di cui agli artt. 6 e 24 del Codice nonché di soggetti sottoposti a procedimento penale per una serie di delitti, considerati indici di infiltrazione mafiosa (c.d. *reati-spia*). Parallelamente la Legge n. 161/2017 ha anche introdotto *ex novo* la misura del controllo giudiziario delle aziende, art. 34-bis del Codice. La norma prevede che il controllo giudiziario può essere disposto, anche d'ufficio, dal tribunale laddove sussistano circostanze di fatto da cui è desumibile un pericolo concreto di infiltrazione mafiosa, idoneo a condizionare l'attività di impresa solo "in via occasionale". Relativamente ai soggetti destinatari della misura, l'art. 34-bis opera un rinvio al precedente articolo e richiama le stesse categorie di soggetti che possono essere interessate dall'applicazione dell'amministrazione giudiziaria.

Il comma 6 dell'art. 34-bis d.lgs. n. 159/11 prevede che il controllo giudiziario può essere richiesto direttamente dalle aziende che siano state destinatarie di interdittive antimafia di cui all'art. 84, commi 3 e 4, d.lgs. n.159, purché abbiano proposto impugnazione del relativo provvedimento emesso dal Prefetto davanti al Tar di competenza. Il successivo comma 7 dispone poi che il provvedimento che dispone il controllo giudiziario sospende gli effetti dell'interdittiva di cui all'art. 94 del medesimo decreto.

Interdittiva antimafia - Inquadramento giuridico

L'interdittiva antimafia si sostanzia in un provvedimento amministrativo di natura preventiva del Prefetto, che ha la finalità di tutelare l'ordine pubblico, la libera concorrenza tra le imprese e il buon andamento della Pubblica Amministrazione. Non si fonda su dati certi, ma su una valutazione probabilistica in base a indizi gravi,

precisi e concordanti e non ha natura afflittiva ma tende a impedire che la criminalità organizzata penetri e si infiltri all'interno dell'economia legale.

La discrezionalità amministrativa conferita dalle norme del Codice Antimafia ha indotto la giurisprudenza ad elaborare criteri per stabilire la legittimità delle valutazioni compiute dagli organi di governo in sede di interdittiva: così come sostenuto dal Consiglio di Stato, infatti, la valutazione compiuta dal Prefetto è "sindacabile in sede giurisdizionale in caso di manifesta illogicità, irragionevolezza e travisamento dei fatti", mentre al giudice amministrativo è precluso l'accertamento dei fatti posti a fondamento dell'atto. La costante giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito che il pericolo di infiltrazione mafiosa deve essere valutato secondo un ragionamento induttivo, di tipo probabilistico, che non richiede di attingere un livello di certezza oltre ogni ragionevole dubbio, tipica dell'accertamento finalizzato ad affermare la responsabilità penale, e quindi fondato su prove, ma implica una prognosi assistita da un attendibile grado di verosimiglianza, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, sì da far ritenere "più probabile che non", appunto, il pericolo di infiltrazione mafiosa. Quanto alla concezione probabilistica, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 4483 del 2017, ha stabilito che in caso di adozione di misura interdittiva "l'interprete è sempre vincolato a sviluppare un'argomentazione rigorosa sul piano metodologico, ancorché sia sufficiente accertare che l'ipotesi intorno a quel fatto sia più probabile di tutte le altre messe insieme, ossia rappresenti il 50% + 1 di possibilità, ovvero, con formulazione più appropriata, la c.d. probabilità cruciale".

La cornice normativa è definita dal comma 3 dell'art. 84 del D.Lgs. n. 159/2011 e consiste "nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67, nonché, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 91, comma 6, nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate indicati nel comma 4". Le cause di decadenza, come precisato dall'art 67 richiamato dall'art. 84, riguardano "licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni di cui al comma 1, nonché il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e sub-contratti, compresi i cottimi di qualsiasi tipo, i noli a caldo e le forniture con posa in opera." Il pericolo dell'infiltrazione mafiosa deve ancorarsi a condotte sintomatiche e fondarsi su una serie di elementi fattuali, taluni dei quali tipizzati dal legislatore (art. 84, comma 4, del D.Lgs. n. 159 del 2011), mentre altri, "a condotta libera", sono lasciati al prudente e motivato

apprezzamento discrezionale dell'autorità amministrativa, che "può" desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa, ai sensi dell'art. 91, comma 6, del D.Lgs. n. 159 del 2011, da provvedimenti di condanna non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali "unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività di impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata".

Tuttavia, il D.Lgs. n. 159 del 2011 prevede anche, nell'art. 84, comma 4, lett. d) che gli elementi sintomatici dell'infiltrazione mafiosa, anche al di là di quelli previsti dall'art. 91, comma 6, possano essere desunti anche «dagli accertamenti disposti dal Prefetto». Del resto l'atipicità della capacità, da parte delle mafie, di perseguire i propri fini impone, a servizio delle prefetture, un uso di strumenti, accertamenti, collegamenti, risultanze, necessariamente anche atipici.

Una menzione a parte meritano, poi, i c.d. "reati spia", ovvero "condotte che riflettono in sé il pericolo di infiltrazione mafiosa, in quanto si tratta di fattispecie che destano maggiore allarme sociale, intorno alle quali con maggiore regolarità statistica gravita il mondo della criminalità organizzata di stampo mafioso", di cui all'art. 84, comma 4, lett. a) del Codice Antimafia, il quale stabilisce che il pericolo di infiltrazione mafiosa sotteso all'adozione di informazione antimafia interdittiva è desunto "dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353-bis, 603-bis, 629, 640-bis, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356" .

Tale impianto normativo vede quali attori principali il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari (CCASIIP) che opera a livello centrale in maniera multidisciplinare, ed i Gruppi Interforze Antimafia (GIA), che operano a livello periferico presso le Prefetture. Questi ultimi assicurano la necessaria sinergia tra le Forze di Polizia e l'Autorità governativa provinciale segnatamente per tutte le esigenze connesse con la lotta alla infiltrazione mafiosa nei pubblici appalti.

Ancora in tema di appalti pubblici, un altro importante presidio antimafia è la Struttura di Missione, presieduta da un Prefetto ed incardinata in seno al Ministero dell'Interno. L'organo è impegnato nella prevenzione e contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nei contratti pubblici e privati connessi con la

ricostruzione delle aree del centro Italia colpite dagli eventi sismici. In particolare, essa ha il compito di eseguire le verifiche per il rilascio dell'informazione antimafia, certificazione indispensabile per l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici e privati che usufruiscono dei contributi pubblici. Gli operatori economici che intendono partecipare agli interventi per la ricostruzione, infatti, devono presentare richiesta di iscrizione nell'Anagrafe antimafia degli esecutori che è un elenco gestito dalla Struttura in raccordo con le Prefetture delle province interessate da tali eventi tellurici. Si deve poi tener conto che nell'ambito dell'azione preventiva, condotta attraverso la raccolta degli elementi informativi disposta dalle Prefetture, assume una funzione "baricentrica" e di raccordo con la Struttura di Missione **l'Osservatorio Centrale Appalti Pubblici (O.C.A.P.)**. Esso è costituito in seno alla DIA e concorre ad assicurare che il delicato settore degli appalti pubblici rimanga esente dall'inquinamento mafioso. In particolare, l'Osservatorio avvalendosi della collaborazione delle articolazioni territoriali della DIA svolge accertamenti funzionali all'iscrizione nella suddetta Anagrafe antimafia degli esecutori. La Struttura di Missione investe poi il Gruppo Interforze Centrale, istituito in seno al Servizio Analisi Criminale della Direzione Centrale della Polizia Criminale, per ulteriori approfondimenti ed analisi di contesto di quelle realtà imprenditoriali che da un primo esame possono aver evidenziato possibili "criticità".

In estrema sintesi il monitoraggio degli appalti pubblici è dunque finalizzato ad individuare iniziative imprenditoriali solo all'apparenza lecite e quindi colpire società permeabili o permeate da condizionamenti mafiosi, anche occultati o dissimulati mediante il ricorso a prestanome.

Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia (Bdna)

La Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia (Bdna), istituita presso il Ministero dell'Interno, è stata realizzata per accelerare il rilascio delle comunicazioni e informazioni antimafia liberatorie in modalità automatica ad amministrazioni pubbliche, enti pubblici ed aziende vigilate dallo Stato.

La documentazione rilasciata dalla Bdna è necessaria prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici o prima di consentire il rilascio di provvedimenti previsti dal Codice antimafia.

Per accedere alla predetta banca dati, le amministrazioni pubbliche, gli enti pubblici e le aziende vigilate dallo Stato devono essere accreditate dalle Prefetture competenti con il rilascio di credenziali di accesso.

La Bdna, che dispone di collegamenti con altre banche dati, è disciplinata dal decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri n.193 del 30 ottobre 2014 che individua le modalità di funzionamento, accesso e consultazione.

Gruppo Interforze Centrale

Con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e della Difesa, in data 15 dicembre 2020, è stata definita la composizione del Gruppo Interforze Centrale.

Il Gruppo opera nell'ambito del Servizio Analisi Criminale - Direzione Centrale della Polizia Criminale presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno e svolge attività di monitoraggio, raccolta e analisi delle informazioni antimafia, nonché di supporto specialistico all'attività di prevenzione amministrativa dei Prefetti, anche in relazione alla realizzazione di opere di massimo rilievo ed al verificarsi di qualsivoglia emergenza che ne giustifichi l'intervento.

In particolare, si occupa delle verifiche inerenti le grandi opere infrastrutturali e i grandi eventi nonché i processi di ricostruzione e riqualificazione a seguito anche di emergenze di protezione civile.

CAPITOLO III

MISURE ORGANIZZATIVE ADOTTATE DALLE FORZE DI POLIZIA

Premessa

L' erogazione dei finanziamenti comunitari, funzionali all'attuazione degli investimenti e delle connesse riforme strutturali previsti nell'ambito del "*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*" impone agli organi dello Stato ed, in primis, alle Forze di Polizia di massimizzare ogni possibile sforzo nel tentativo di impedire che la massiva contribuzione comunitaria possa essere intercettata dalle illecite iniziative delle organizzazioni mafiose attraverso forme, più o meno dirette, di infiltrazione nei molteplici ambiti interessati dagli stanziamenti.

Non sfugge, infatti, che tale complesso ed imponente scenario economico-finanziario, oltre ad offrire al Paese un'eccezionale quanto imperdibile opportunità per la ripresa ed il rilancio dell'economia come per l'ammodernamento di strutture ed infrastrutture, possa rappresentare per le consorterie criminali una altrettanto irripetibile occasione per concretizzare la propria propensione espansivo-infiltrativa nel settore economico legale, mediante l'acquisizione di commesse ed appalti pubblici ed il reinvestimento di significativi flussi di capitali illecitamente conseguiti nei vari segmenti del tessuto produttivo e finanziario.

L'attenzione delle Forze di polizia, tutte ben consapevoli della sfida che loro si impone, è pertanto massimamente incentrata nell'elaborazione di formule organizzative e strategie operative mirate, idonee a supportare, in chiave preventiva e di contrasto, ciascuna nel proprio ambito di competenza, l'azione a tutela del *sistema Paese*.

AMMINISTRAZIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Il Ministro dell'Interno è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed è Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza. Ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia.

Il Ministro dell'Interno espleta i propri compiti in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica avvalendosi dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza nell'ambito della quale è istituito il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, presieduto

dal Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, che provvede, secondo le direttive e gli ordini del Ministro dell'Interno:

- 1) all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica;
- 2) al coordinamento tecnico-operativo delle Forze di polizia;
- 3) alla direzione e amministrazione della Polizia di Stato;
- 4) alla direzione e gestione dei supporti tecnici, anche per le esigenze generali del Ministero dell'Interno.

Nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza sono operative due articolazioni, a composizione interforze, deputate alla trattazione delle materie concernenti le relazioni internazionali:

l'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di polizia, tramite il Servizio per le Relazioni Internazionali, cura e sviluppa la pianificazione strategica delle relazioni in ambito europeo ed internazionale.

La Direzione Centrale della Polizia Criminale, tramite il Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia, assicura, in attuazione della pianificazione strategica delle relazioni internazionali, l'espletamento dei compiti di cooperazione di polizia a livello europeo ed internazionale. Il predetto Servizio, avvalendosi anche della rete degli ufficiali di collegamento esperti per la sicurezza, funge da Single Point Of Contact (SPOC) per il sistema di *Law Enforcement* degli altri Paesi, assicurando la interoperabilità delle banche dati. Nell'ambito del Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia è attiva 24 ore al giorno, 7 giorni su 7, la Sala Operativa Internazionale, presso la quale è impiegato personale con specifiche conoscenze linguistiche.

La Direzione Centrale della Polizia Criminale, inoltre, cura la raccolta, la classificazione e l'analisi delle informazioni e dei dati, a carattere interforze, in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché di contrasto delle fenomenologie criminali più rilevanti.

In particolare, il Servizio Analisi Criminale della predetta Direzione Centrale svolge attività di analisi strategica sui fenomeni criminali nonché sull'evoluzione della criminalità organizzata anche a carattere internazionale e transnazionale, partecipando, anche, ad iniziative di carattere internazionale di analisi criminale.

1. POLIZIA DI STATO

La **Polizia di Stato** è una forza di polizia ad ordinamento civile e a competenza generale. Il Ministro dell'Interno è l'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza e vigila sul mantenimento dell'ordine pubblico. Si avvale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, al cui vertice vi è il Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza.

La **Polizia di Stato**, nell'ambito delle proprie prerogative, ha già stipulato un protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza, finalizzato alla cooperazione investigativa tra le due Amministrazioni da attuarsi attraverso la condivisione di informazioni di natura finanziaria e delle segnalazioni di operazioni sospette in materia di riciclaggio. Nello specifico, viene previsto che i Questori possano richiedere ai Comandi provinciali della Guardia di Finanza le informazioni antiriciclaggio che ineriscono ai procedimenti di prevenzione avviati dalle componenti investigative della Polizia di Stato.

Anche a livello organizzativo, la Polizia di Stato sta intervenendo attraverso il potenziamento delle "squadre mobili" con apposite linee guida tese a sensibilizzare il personale nella ricerca dei sintomi di possibile infiltrazione criminale nell'economia, quali, ad esempio:

l'illecita concorrenza attraverso l'uso di violenza o minaccia;

le attività di riciclaggio e reimpiego di denaro, di beni o utilità di provenienza illecita;

il trasferimento fraudolento di beni e le truffe per il conseguimento di erogazioni pubbliche;

la corruzione, nell'ambito dei rapporti con le PP.AA., e altre condotte indebite di pubblici amministratori, soprattutto nelle interazioni tra settore pubblico e imprenditoria privata negli ambiti di intervento del Piano nazionale di ripresa e resilienza;

l'aggressione e il condizionamento del complesso ciclo dell'appalto, soprattutto negli ambiti in cui gli investimenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza solleciteranno le illecite iniziative delle holding criminali, o attraverso la costituzione di nuove società ad hoc o, ancora, attraverso l'acquisizione dei sub-appalti²⁰.

²⁰ Si pensi, a puro titolo esemplificativo, agli interventi nell'edilizia per la rigenerazione urbana e/o l'efficienza energetica.

Le Squadre Mobili sono state inoltre sollecitate ad intensificare, in fase info-investigativa, i contatti diretti con le associazioni di categoria operanti sul territorio (Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato), nonché a valorizzare il quadro investigativo acquisito, nel rispetto delle esigenze istruttorie, al fine di mappare progressivamente l'evoluzione delle criticità economiche e di individuare i settori particolarmente esposti o "sensibili" alla infiltrazione criminale.

In ambito organizzativo, infine, la Polizia di Stato ha proceduto al rafforzamento dei propri uffici specialistici, centrali e territoriali.

A livello centrale, in particolare, sono state ridisegnate²¹ le funzioni della Quarta Divisione del Servizio Centrale Operativo, istituito presso la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, cui sono state attribuite nuove competenze in materia di propulsione, coordinamento e diretta partecipazione alle indagini sui reati contro la pubblica amministrazione, per garantire lo svolgimento di investigazioni di più ampio respiro. In seno alla medesima Divisione è stata inoltre rafforzata la Sezione indagini patrimoniali, composta da personale esperto nella gestione delle banche dati relative alle compagnie societarie nazionali ed estere, nell'analisi di bilanci nonché di atti del pubblico registro.

A livello periferico sono state valorizzate le componenti specialistiche delle "unità indagini patrimoniali", già formate presso Squadre Mobili e Divisioni Anticrimine, attraverso corsi in materia di confisca penale e di prevenzione, nonché le sezioni e le unità anticorruzione delle Squadre Mobili, al fine di aprire mirati focus info-investigativi sulla potenziale incidenza dei sistemi corruttivi nell'apparato politico-amministrativo²².

Tale implementazione strategica di medio e lungo periodo consentirà un'adeguata interazione tra reparti specialistici operativi sul territorio e strutture centrali di coordinamento, al fine di contrastare adeguatamente le prevedibili criticità connesse alla fase attuativa e gestionale dei fondi comunitari, nonché alla prolungata azione di intervento strutturale nei diversi settori economici.

²¹ Al momento è in atto una fase di sperimentazione operativa.

²² Con particolare riferimento al settore delle concessioni pubbliche e dell'edilizia, nonché, soprattutto, all'imminente erogazione dei fondi di derivazione comunitaria per il finanziamento delle progettualità del P.N.R.R. Al momento è in atto una fase di sperimentazione operativa.

⁷ Ai sensi della Legge 3/2019 che ha introdotto la possibilità di utilizzazione dell'agente sotto copertura per alcuni tra i più significativi reati contro la Pubblica Amministrazione [artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis c.p.].

2. ARMA DEI CARABINIERI

L'**Arma dei Carabinieri** è una forza armata ed una forza di polizia ad ordinamento militare a competenza generale, in servizio permanente di pubblica sicurezza. In ragione della sua peculiare funzione di polizia militare, i relativi compiti e le competenze sono indicati nel codice dell'ordinamento militare.

L'**Arma dei Carabinieri** ha inteso qualificare il proprio personale attraverso specifici corsi di formazione in tema di indagini patrimoniali ed anticorruzione. In particolare, l'Istituto Superiore di Tecniche Investigative dell'Arma di Velletri ha già specializzato sul primo dei temi citati e sulle misure di prevenzione 500 militari dei Reparti maggiormente impegnati nell'attività di contrasto alla potenziale aggressività degli interessi criminali, pianificando entro l'anno la formazione di altre 76 unità.

Il medesimo istituto ha, inoltre, formato 420 unità sul tema del contrasto alla corruzione, peraltro organizzando ulteriori corsi, destinati agli ufficiali di p.g., in vista di un possibile impiego in attività sotto copertura, adesso consentite anche in relazione ai reati contro la P.A²³.

L'Arma ha inoltre fissato tra le proprie priorità strategiche l'implementazione della cooperazione internazionale di polizia e della collaborazione con l'Autorità Giudiziaria - in particolare col neocostituito European Public Prosecutor Office (E.P.P.O.), non prima di aver previsto lo svolgimento di corsi sulla cooperazione internazionale ed in tema di indagini patrimoniali, da tenersi, nella medesima sede, in favore del personale destinato alle Sezioni E.P.P.O.

Attesa la crescente dimensione transnazionale assunta dai maggiori fenomeni criminali, ha peraltro diramato apposite disposizioni sul tema della cooperazione di polizia in ambito internazionale, individuando "protocolli procedurali" per un migliore utilizzo dei supporti forniti da Europol ed Interpol.

Nel solco fin qui indicato, si inseriscono le altre linee guida individuate dal Comando Generale dei Carabinieri per favorire:

- l'accesso a basi informative e banche dati di interesse (Archivio dei Rapporti Finanziari, Regional Explorer), nonché al circuito delle Segnalazioni di Operazioni Sospette;

- la circolarità informativa;
- i rapporti con il mondo economico e delle imprese, attraverso la sottoscrizione di specifici protocolli, al fine di stabilire canali di comunicazione con il mondo imprenditoriale.

3. GUARDIA DI FINANZA

La **Guardia di Finanza** è una forza di polizia ad ordinamento militare, con competenza esclusiva in materia economica e finanziaria. Assolve compiti di prevenzione, ricerca e denuncia delle evasioni e delle violazioni finanziarie, di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico e di sorveglianza in mare per fini di polizia finanziaria.

Sul piano organizzativo, il dispositivo di contrasto è formato dal Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (S.C.I.C.O.) e da 26 Gruppi d'Investigazione sulla Criminalità Organizzata (GG.I.C.O.), presso le sedi di Corte d'Appello.

Ad essi si affiancano i Reparti speciali competenti *ratione materiae*, tra cui, il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria che, unitamente alla Direzione Investigativa Antimafia e all'UIF, formano il modello tripartito su cui si fonda il dispositivo di prevenzione antiriciclaggio attualmente vigente.

Sotto il profilo della proiezione internazionale, le metodologie investigative della **Guardia di Finanza** sono state orientate verso la ricerca e individuazione dei beni e dei capitali frutto di attività illecite, grazie anche agli strumenti messi a disposizione da Interpol, Europol e dai vari uffici di *asset recovery*, resi accessibili per il tramite del Servizio di Cooperazione Internazionale di Polizia, nonché alle opportunità derivanti dallo scambio informativo in ambito amministrativo.

Sul versante operativo, le più recenti indagini svolte dai Reparti del Corpo hanno confermato la persistente attrattività rappresentata dallo scenario pandemico costituente per le organizzazioni criminali un'importante opportunità di business rispetto sia alle filiere produttive ed ai servizi essenziali rimasti attivi anche durante il *lockdown* (smaltimento dei rifiuti, sanificazione, agro-alimentare e logistica), sia ai settori più sensibilmente colpiti dalla crisi, come tali più vulnerabili e permeabili.

Sono state inoltre monitorate, con particolare attenzione, le condotte illecite più direttamente correlate alla contingenza sanitaria, circostanza che ha consentito di ostacolare l'illecita commercializzazione di dispositivi di protezione

individuale (d.p.i.) ed altri beni utili a fronteggiare l'emergenza epidemiologica, oltre che minimizzare al massimo il rischio di pratiche anticoncorrenziali e manovre speculative connesse all'aumentata richiesta di taluni prodotti.

Il Corpo, inoltre, al fine di potenziare al meglio l'azione di contrasto alle infiltrazioni criminali, ha rafforzato l'attività di analisi svolta dai propri Reparti, sull'assunto che alcune dinamiche possano essere indicative del potenziale inquinamento dell'economia legale a matrice malavitosa. L'attenzione è stata così maggiormente focalizzata sui bisogni di liquidità di famiglie ed imprese in difficoltà finanziaria, nonché sulla stipula di negozi giuridici, a contenuto patrimoniale, riferiti ad operazioni di cessazione, avvio, subentro e, in generale, a interventi strumentali a variazioni degli *asset* proprietari.

Dal giugno 2020, infine, i Reparti delle Fiamme Gialle hanno ricevuto l'impulso al rafforzamento dell'attività di vigilanza sui movimenti di denaro che potrebbero alimentare forme di arricchimento illecito, con conseguenti effetti distorsivi sull'economia, nonché a concentrare l'attenzione operativa sui settori resi maggiormente attrattivi dal protrarsi della pandemia, in linea con le iniziative assunte nelle diverse sedi istituzionali, conferendo, senza indugio, il massimo impulso alle investigazioni sui flussi finanziari. In tale ottica sono state adottate iniziative volte a velocizzare al massimo l'esame e l'approfondimento operativo di tutte le segnalazioni di operazioni sospette, sulla base della positiva esperienza maturata all'inizio del periodo emergenziale, allorquando si è concordata con l'UIF l'istituzione di specifiche codifiche fenomeniche per individuare quei contesti già riconducibili ad un primo impatto a potenziali illeciti connessi alla pandemia²⁴.

Nel particolare settore delle entrate del Bilancio statale, il Corpo ha orientato le proprie attività ispettive su *target* connotati da elevati profili di rischio, valorizzando, al massimo, la trasversalità di azione nel contrasto a tutti i fenomeni di illegalità economico-finanziaria.

Del resto, l'esperienza operativa evidenzia che i sodalizi delinquenti sono orientati a reimpiegare i capitali illeciti nel circuito imprenditoriale e, con analoga frequenza, ricorrono a false fatturazioni non solo per evadere il fisco, ma anche per dare un'apparenza di legalità a flussi finanziari riconducibili a condotte di riciclaggio, di corruzione o all'indebita percezione di finanziamenti nazionali o europei.

²⁴ Cd. "S.O.S. COVID"

Anche la legislazione in materia di tassazione dei proventi illeciti e le misure di contrasto patrimoniale ai reati tributari, ora comprensive della confisca penale "allargata", testimoniano chiaramente la naturale commistione tra la criminalità di profitto e i reati fiscali e, in tale direzione, i Reparti territoriali sono orientati a sviluppare un'azione di prevenzione delle frodi fiscali attraverso controlli mirati sulle nuove partite IVA, per neutralizzare sul nascere i circuiti fraudolenti alimentati da società "cartiere" neocostituite, impedendo che queste ultime possano essere strumentali ad altri interessi della criminalità.

Tale approccio è suscettibile di dispiegare effetti positivi anche sul fronte delle indebite compensazioni sulle quali è particolarmente elevata l'attenzione ispettiva, considerato che la legislazione emergenziale ha introdotto numerose misure agevolative, sotto forma di crediti d'imposta e di detrazioni fiscali cedibili a terzi.

Anche il sommerso da lavoro è interessato da controlli incentrati sulle condotte che pregiudicano più gravemente i diritti dei lavoratori e sui connessi riflessi di natura economico-finanziaria e recenti esperienze investigative documentano una significativa diffusione dei fenomeni di reclutamento e sfruttamento della manodopera (c.d. "caporalato") acuiti dall'emergenza pandemica con un aumento dell'utilizzo di manodopera nel settore delle consegne a domicilio, anche attraverso piattaforme digitali.

Nel settore delle accise e delle imposte sui consumi, il dispositivo di vigilanza è stato intensificato allo scopo di intercettare tempestivamente i traffici illeciti connessi alla movimentazione di prodotti alcolici e petroliferi in evasione di imposta e di acquisire elementi utili per la ricostruzione della filiera criminale, attraverso costanti controlli sulla circolazione di tali prodotti ed attività ispettive che mirano ad approfondire ogni eventuale evidenza potenzialmente indicativa di infiltrazioni della criminalità, che potrebbe avvantaggiarsi delle difficoltà economiche e della ridotta liquidità delle imprese per l'acquisizione di *asset*, quali depositi di stoccaggio o impianti di distribuzione di carburante, attraverso il riciclaggio di capitali illeciti.

Una particolare attenzione è rivolta anche alle frodi doganali, tenuto conto che i porti e gli aeroporti costituiscono il luogo privilegiato di ingresso, uscita e transito delle merci e delle persone e, quindi, dei traffici illeciti connessi alla loro circolazione in Italia e nell'UE, nonché all'indebito utilizzo di agevolazioni connesse all'importazione dei beni connessi all'emergenza sanitaria.

Con specifico riguardo al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, le attività investigative sono orientate, tra l'altro, alle attività di commercio illegale, anche *online*

o di minuta hanno riorganizzato la propria rete distributiva mediante consegne a domicilio a mezzo corriere o *delivery rider*.

Analogamente al settore delle entrate, la Guardia di Finanza – deputata per legge alla tutela del bilancio dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e dell'Unione europea - è impegnata a garantire la prevenzione ed il contrasto delle condotte di aggiudicazione illecita di gare d'appalto, che pregiudicano spesso la sopravvivenza delle imprese sane sui mercati.

Con riguardo a questo particolare settore, ovvero quello della tutela della spesa pubblica, l'impegno operativo è rivolto ad assicurare che le risorse stanziare a sostegno del reddito, delle famiglie e delle imprese, in ragione della pandemia, non siano oggetto di indebita percezione, frode e malversazione.

In tale contesto, anche di recente, è proseguita una complessiva opera di aggiornamento/implementazione delle relazioni operative con le Amministrazioni centrali, gli enti locali e le società partecipate, deputate alla gestione degli interventi emergenziali di sostegno alle persone e all'economia adottati nell'ultimo periodo e che, soprattutto, saranno chiamate alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR. A tal riguardo, sono stati, ad esempio, rinnovati i protocolli d'intesa con il Ministero dello Sviluppo Economico, con la S.A.C.E. S.p.A., il Ministero della Transizione Ecologica, l'Agenzia delle Entrate, l'I.S.M.E.A., il Ministero del Lavoro, Terna S.p.A.; sono in corso di perfezionamento o rinnovo ulteriori *memoranda*. È stato stipulato, in tale ambito, un protocollo di collaborazione con la Procura Generale della Corte dei Conti.

Tali modalità di collaborazione saranno ulteriormente rafforzate nel solco delle interlocuzioni avviate con la Ragioneria Generale dello Stato, nell'ambito della quale sono state istituite, dal D.L. n. 77/2021, le strutture centralizzate di coordinamento e *audit* connesse all'attuazione del "*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*", prevedendo, per le attività di *enforcement*, la collaborazione della Guardia di Finanza.

Nella direzione dianzi indicata, il menzionato decreto, nell'attribuire al Corpo un ruolo chiave nel dispositivo di controllo sulle risorse collegate all'attuazione del PNRR, prevede, infatti, che:

- "*ai fini del rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione e al contrasto della corruzione, delle frodi nonché all'individuazione di conflitti d'interesse e duplicazioni dei finanziamenti pubblici, le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR possono stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*";

- le strutture di coordinamento tecnico vigilano *“adottano le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti d’interesse ed evitare il rischio nonché ad escludere il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi, anche attraverso i protocolli d’intesa con la Guardia di Finanza”*.

Oltre alle attività di natura amministrativa, il Corpo continua ad essere fortemente impegnato a supporto dell’Autorità Giudiziaria nello svolgimento di indagini a contrasto dei reati contro la p.a. e, in particolare, della corruzione, fenomeno che costituisce il principale strumento di penetrazione nella gestione delle pubbliche forniture da parte della criminalità economica, anche di tipo organizzato.

In tale contesto, la Procura europea, competente a indagare e perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, tra i quali rientreranno tutte le frodi a danno delle risorse dispiegate per gli interventi del PNRR, ha nella Guardia di Finanza un fondamentale punto di riferimento, in ragione dei richiamati poteri e funzioni di polizia economico-finanziaria attribuiti al Corpo dal D.Lgs. n. 68/2001, quali ribaditi dal Decreto del 15 agosto 2017 del Ministero dell’Interno²⁵.

Al pari di quanto avviene con la Magistratura nazionale, il Corpo pone a disposizione anche dei Procuratori europei delegati il proprio dispositivo operativo, articolato su Reparti capillarmente distribuiti sul territorio, tra cui, in primis, i Nuclei PEF dislocati in ogni capoluogo di provincia, nonché i Reparti della Componente speciale. Tra questi ultimi assume un ruolo di assoluto rilievo il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, istituito dalla legge comunitaria del 1994 con specifiche funzioni di repressione delle frodi comunitarie e l’attribuzione, con la legge europea del 2013, di ulteriori, penetranti poteri istruttori.

L’avvio di operatività dell’EPPO è stato accompagnato dall’emanazione di direttive, a cura del Comando Generale della Guardia di Finanza, che ha fornito puntuali indicazioni ai propri Reparti operativi allo scopo di favorire e dare impulso alla collaborazione con i Procuratori europei delegati, cui sono seguite mirate iniziative di formazione a beneficio del personale impiegato nei servizi attribuibili alle competenze del nuovo Ufficio giudiziario.

Ulteriori iniziative di formazione, al fine di rafforzare la prevenzione e il contrasto di ogni forma di inquinamento dell’economia da parte delle organizzazioni criminali, sono poste in essere in modo sistematico.

²⁵ Direttiva sui comparti di specialità delle Forze di polizia e sulla razionalizzazione dei presidi.